



**Ministère des finances
et des comptes publics**

**Ministère de l'économie,
de l'industrie et du numérique**

Inspection générale des finances

N° 2015M074

**Ministère de l'économie,
de l'industrie et du numérique**

Conseil général de l'économie,
de l'industrie, de l'énergie et des technologies

N° 2015/31/CGE/SG

Les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables

Rapport à

Monsieur le Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

établi par

Julien DUBERTRET

Inspecteur Général
des Finances

Philippe SCHIL

Ingénieur Général
des Mines

Serge CATOIRE

Ingénieur en Chef
des Mines

Mars 2016

SOMMAIRE

SYNTHESE	10
a. La mission a pu identifier de nombreux cas de transposition ou de réglementation, souvent récents, créant des asymétries défavorables à l'activité économique en France, et appelant des mesures correctrices volontaristes et des approfondissements en vue d'une rectification	11
a1. Sur-transpositions et sur-réglementations	11
a2. Superposition de règles européennes et nationales	13
a3. Législations et réglementations purement nationales	14
a4. Une pathologie particulièrement préoccupante dans la sur-réglementation : le décalage entre la réglementation et son application	14
b. A l'origine des normes qui handicapent notre compétitivité, des causes systémiques nombreuses qui appellent des réponses structurelles.....	15
b1. Sur-transpositions et sur-réglementations	15
b1I. Des causes systémiques nombreuses.....	15
b1II. Un réflexe normatif national ancien et très ancré, que notre entrée dans l'Union européenne ne semble pas avoir modifié	15
b1III. Une organisation du travail gouvernemental qui manifeste la persistance de ce comportement	16
b1IV. La simplification et la défense de notre compétitivité : une politique transversale beaucoup moins légitimée que les politiques sectorielles.....	16
b1V. Des biais comportementaux sérieux qui favorisent l'édiction permanente de nouvelles règles de droit.....	17
b1VI. Un risque pénal qui pèse sur les conditions d'élaboration des normes.....	17
b1VII. Des études et fiches d'impact d'une qualité insuffisante et trop peu challengées.....	18
b1VIII. Des conditions de représentation peu favorables aux porteurs des intérêts économiques	18
b1IX. Des travaux parlementaires qui ignorent largement les études d'impact	19
b1X. L'organisation des travaux d'expertise ne favorise pas une approche proportionnée	19
b1XI. A la limite de la cause ou du symptôme, le constat que les travaux de simplification sur le stock des normes évoluent de façon incertaine après avoir constitué une priorité forte	20
b2. Des réponses structurelles.....	20
b2I. Mettre en place une autorité économique indépendante fortement légitimée assurant le contrôle d'un régime plus exigeant d'études d'impact	21
b2II. Tirer pleinement les conséquences de notre participation à l'Union européenne.....	22
b2III. Pour le traitement du stock de normes, promouvoir un travail plus partenarial avec les entreprises.....	23
b2IV. S'appuyer sur l'échelon européen pour l'élaboration des normes, rééquilibrer ce faisant l'expertise et remettre à un niveau légitime les risques de mise en cause pénale.....	23
LISTE DES RECOMMANDATIONS	25

I° PARTIE : MALGRE DES EFFORTS DE SIMPLIFICATION RECURRENTS, CE QUE LES ENTREPRISES RESSENTENT EST UN CHOC REGLEMENTAIRE31

- 1. Le souhait de réduire les écarts réglementaires et de simplifier a conduit à de nombreux rapports, plusieurs circulaires du Premier Ministre et des réflexions de Parties Prenantes, il a également conduit à de nombreuses actions de simplification.....31**
 - 1.1 Des analyses fréquentes et de qualité.....31
 - 1.2 Une préoccupation du Parlement, notamment sur l'impact des normes envers les Collectivités Territoriales, et des décisions prises au plus haut niveau du gouvernement.....32
 - 1.3 De nombreuses actions de simplifications, issues du Conseil de la simplification pour les entreprises (secrétariat d'Etat chargé de la réforme de l'Etat)34
 - 1.4 Des évolutions favorables en matière de règles de droit ont également été relevées.....37
 - 1.5 La création, récente, de « l'atelier impact entreprises » : une mesure fortement attendue par les organisations professionnelles37
- 2. Malgré la récurrence des mesures décidées, on constate l'existence et la création régulière de nombreux cas de surtransposition/surréglementation40**
 - 2.1 Les Pouvoirs Publics produisent constamment des écarts réglementaires, individuellement conscients et assumés, leur effet d'ensemble contrebalance fortement celui des simplifications40
 - 2.2 Des statistiques préoccupantes de la production législative et réglementaire.....40
 - 2.3 La surtransposition s'inscrit dans un cadre global de surréglementation, la limite entre les deux est poreuse43
 - 2.4 Sur-transposition et sur-réglementation peuvent être illustrées par une série de cas actuels, qui appellent la recherche d'actions de corrections ciblées.....46
 - 2.4.1 Valeur Limite d'Exposition Professionnelle (VLEP) du Chrome hexavalent 46
 - 2.4.2 Valeur Limite d'Exposition Professionnelle (VLEP) aux poussières de bois (sujet en cours d'examen dans le cadre du CNI)..... 48
 - 2.4.3 Limites du « marquage CE », cas particulier de la « mise en conformité des machines neuves » (dossier en cours d'examen par le CNI) 49
 - 2.4.4 Equipements Sous Pression : fréquence des arrêts d'unité dans l'industrie pétrochimique (dossier en cours d'examen au CNI)..... 50
 - 2.4.5 « Sortie du statut du déchet » (SSD), cas particulier du classement en déchet des chutes industrielles non traitées de bois d'emballage 51
 - 2.4.6 Les représentants de l'industrie estiment que des divergences d'application des textes (français et/ou européens) dans les différentes Régions peuvent aboutir à une surréglementation de fait au niveau local 53
 - 2.4.7 Les filières de Responsabilité Elargie du Producteur (REP), les éco-organismes et le recyclage
53
 - 2.4.8 Risque sismique dans les sites « Seveso » 57
 - 2.4.9 Phytosanitaires 59

2.4.10 Une « surtransposition » devenue règle européenne : la notion d'article	59
2.4.11 Le seuil d'interdiction du BPA dans les jouets et l'interdiction du BPA dans les contenants alimentaires	60
2.4.12 Le biodiesel B8	61
2.4.13 La publication des comptes des petites entreprises	62
2.5 On constate de manière plus générale une superposition de réglementations françaises multiples à des réglementations européennes, déjà elles-mêmes denses	63
2.5.1 Les analyses, « reportings » et « déclarations » : un ensemble en croissance régulière	65
2.5.1.1 La « déclaration environnementale », une réglementation qui paraît ignorer l'existence de systèmes volontaires antérieurs et être incompatible avec eux	65
2.5.1.2 Les étiquetages en émission	66
2.5.1.3 La déclaration des mélanges dangereux (consultation en cours sous l'égide du Ministère chargé de la santé)	70
2.5.1.4 Les déclarations de nanomatériaux	72
2.5.1.5 Le reporting environnemental	73
2.5.2 Les réglementations françaises autonomes ayant un impact technique ou financier	79

IIE PARTIE : LES CONDITIONS D'UN CHOC DE DEREGLEMENTATION / MEILLEURE REGLEMENTATION AU PROFIT D'UN OBJECTIF TRES PRIORITAIRE DE COMPETITIVITE A PROMOUVOIR

3. A l'origine des exemples décrits, des causes systémiques qui se conjuguent pour maintenir un flux continu de normes nouvelles et multiples	81
3.1 Une habitude de réglementation ancienne et abondante	81
3.1.1 Malgré la participation à l'UE, la poursuite d'une habitude de réglementation/législation sur une base purement nationale	82
3.1.2 <i>Qui prend des formes multiples</i>	82
3.1.3 <i>Une propension à « montrer la voie » ou à « être précurseur »</i>	84
3.1.4 <i>un comportement qui a des effets négatifs certains</i>	84
3.2 Une programmation du travail gouvernemental qui jusqu'à présent ne prenait pas en compte la dimension européenne	85
3.3 Une programmation du travail gouvernemental qui a disparu au niveau administratif	85
3.4 Une organisation insatisfaisante du travail des ministères aux fins de négocier et transposer les directives	86
3.4.1 Une coordination interministérielle insuffisante	86
3.4.2 Une organisation des ministères eux-mêmes souvent sous-optimale	86
3.4.3 Des outils techniques de transposition peu sûrs	87
3.5 Des lacunes dans la proportionnalité d'examen des différents enjeux, à chaque stade des projets, depuis l'expertise initiale jusqu'aux arbitrages finaux entre Ministères	87
3.5.1 Une origine des propositions de réglementations à la fois concentrée et constante, appuyée sur des politiques publiques fortement légitimées et des expertises sans confrontation	87

3.5.1.1	Les priorités sectorielles en France (protection des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs) sont constantes, largement partagées, et assez proches de celles de nos principaux partenaires, nos réglementations sont pourtant souvent différentes	87
3.5.1.2	Le niveau des risques aujourd'hui traités est souvent sujet à débat, l'organisation de l'expertise influe alors notablement sur le contenu de la réglementation.....	91
3.5.1.2.1	Organisation de l'expertise pour les sujets liés aux conditions de travail USA	91
3.5.1.2.2	Organisation de l'expertise pour les sujets liés aux conditions de travail en Allemagne	91
3.5.1.3	Organisation de l'expertise en France pour les sujets liés aux conditions de travail	93
3.5.2	Le « risque pénal » est très présent dans l'élaboration de la réglementation, même si la concrétisation de ce risque a jusqu'à présent davantage pris la forme de poursuites que de condamnations	97
3.5.3	Des biais comportementaux favorisent l'édiction permanente de nouvelles règles de droit	98
3.5.4	Des études et fiches d'impact d'une qualité et d'une pertinence insuffisantes	99
3.5.4.1	Une réforme dont la portée a été atténuée par le Conseil constitutionnel	99
3.5.4.2	Des ministères qui pratiquent les études d'impact comme une contrainte et non comme un outil au service des politiques publiques.....	100
3.5.4.3	Les études et fiches d'impact sont peu challengées	101
3.5.4.4	Projets de loi.....	101
3.5.4.5	Projets de textes réglementaires	101
3.6	Des conditions de concertation peu favorables aux porteurs des intérêts économiques ? ..	103
3.7	Des travaux parlementaires qui ignorent largement les études d'impact	103
3.7.1	Le Parlement n'a pas repris à son compte la réforme de 2008	103
3.7.2	Les réactions très négatives des assemblées sur la proposition d'accord interinstitutionnel de mai 2015 relatif à l'amélioration de la réglementation traduisent une absence de compréhension des enjeux de sur-réglementation et sur-transposition	103
3.7.3	Une illustration récente de proposition de texte sur-légiférante sans étude d'impact : la PPL « Roumégas » sur la substitution des substances chimiques	105
3.7.4	Un facteur de préoccupation supplémentaire : la dérive inflationniste des textes législatifs lors de leur passage au Parlement.....	105
3.8	Une priorité donnée à la rapidité d'élaboration et de publication des textes	105
3.9	Face à une réalité incertaine, une organisation des travaux d'expertise qui ne favorise pas une approche proportionnée	106
3.9.1	Un défaut d'articulation entre instances d'expertise et instances de décision qui gêne, voire empêche, une pondération des incertitudes et des facteurs.....	106
3.9.2	Une présence du militantisme dans les instances d'expertise	107
3.10	Une tendance administrative et parfois politique à assimiler les chefs d'entreprise à des fraudeurs potentiels plutôt qu'à des partenaires	108

3.10.1	Un biais connu en matière fiscale qui se trouve aussi dans le domaine des réglementations techniques	108
3.10.2	Un biais qui a des conséquences dommageables.....	109
3.10.3	Un biais qui peut contribuer à des comportements de durcissement ‘virtuel’ de réglementations inappliquées	111
3.11	Cause ou symptôme : le traitement du stock évolue de façon incertaine après une période de priorité forte.....	112
3.11.1	Le choc de simplification : un fort soutien politique initial, une mise en pratique discontinue et limitée.....	112
3.11.2	Les travaux de la section thématique simplification du Conseil National de l’Industrie (CNI) : un travail intéressant, mais un manque évident de visibilité politique.....	113
4.	Les conditions d’un choc de déréglementation/meilleure réglementation au profit d’un objectif très prioritaire de compétitivité à promouvoir	114
4.1	Affirmer la compétitivité comme une priorité de première importance	114
4.1.1	Le constat d’un portage administratif et politique qui n’a depuis longtemps pas été comparable aux grandes politiques sectorielles	114
4.1.2	Consentir aux exigences inhérentes à la mise en œuvre effective d’une priorité donnée à la compétitivité (et ainsi à l’emploi).....	115
4.2	Rendre plus efficace la résorption des écarts réglementaires existants.....	115
4.2.1	Pour le stock de normes, promouvoir un travail plus partenarial avec les entreprises	115
4.2.2	Faire un bilan d’application des réglementations, et restreindre les réglementations au champ dans lequel elles sont réellement appliquées.....	116
4.3	Mettre en place un régime plus exigeant d’études d’impact et en faire assurer le contrôle par une autorité indépendante fortement légitimée.....	117
4.3.1	Mettre en place une autorité économique chargée de contre-expertiser les études d’impact	117
4.3.1.1	Les principales caractéristiques de cette autorité doivent lui permettre de peser effectivement sur le processus législatif et réglementaire afin d’infléchir rapidement les mentalités et les comportements	118
4.3.1.2	Un rattachement de l’Autorité au ministère de l’Economie.....	119
4.3.1.3	Statut et conditions de mise en place	119
4.3.2	Un régime réellement exigeant d’études d’impact.....	120
4.3.2.1	Clarifier les textes organisant les études d’impact sur les textes réglementaires.....	120
4.3.2.2	Donner aux études d’impact un caractère plus utile et opérationnel.....	121
4.3.2.3	Mettre en œuvre, dans le cadre des études d’impact, la règle « one in one out » de façon exigeante	121
4.4	Encourager le Parlement à entrer pleinement dans la logique de contrôle des impacts de son activité législative.....	122

4.5	Tirer pleinement les conséquences de notre participation à l'Union européenne	123
4.5.1	Remettre en place une programmation du travail normatif gouvernemental, y inclure l'agenda de travail européen.....	123
4.5.2	Confier aux secrétaires généraux des ministères, correspondants du SGG et du SGAE, un rôle de coordination des services de leur ministère sur les sujets européens.....	124
4.5.3	Proscrire la défense constante auprès des institutions de l'Union européenne de marges de transposition.....	125
4.5.4	Transposer <i>a minima</i> et sans compléments	125
4.5.5	Bannir les réglementations techniques purement nationales.....	126
4.6	Rééquilibrer l'expertise et remettre à leur juste niveau les risques de mise en cause pénale, afin que l'autorité décisionnelle puisse assumer une fonction légitime d'arbitrage.....	127
4.6.1	Elever au niveau européen les expertises scientifiques	128
4.6.2	Expertiser plusieurs options de nature à limiter le développement des mises en cause pénales d'agents publics.....	128
ANNEXES		131
	Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou interrogées	131
	Annexe 2 : Lettre de mission	135
	Annexe 3 : Propositions du Groupe des Fédérations Industrielles (GFI) « pour une production réglementaire et législative opportune et efficace »	137
	Annexe 4-a : Extraits du guide élaboré par la SGMAP pour les « tests PME »	140
	Annexe 4-b : Note de la DGE faisant le point au 01/07/2015 sur les « tests PME »	142
	1. Le test PME est une technique d'évaluation et de consultation préalable à très faible coût aujourd'hui opérationnelle : outils, acteurs et processus sont prêts et ont été expérimentés sur quatre textes.....	142
	2. Le test PME permet de mettre en place des dispositifs normatifs applicables, proportionnés et simples pour les entreprises.....	143
	3. La pérennité du dispositif dépend maintenant d'un profond changement des pratiques de consultation et d'évaluation des administrations qui doivent s'approprier le test PME.....	145
	Annexe 5 : Le Conseil de la simplification pour les entreprises (extrait du rapport de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière).....	146
	Annexe 6 : Proportion des projets de loi et des propositions de loi dans le travail parlementaire	147
	Annexe 7 : Identifier et éviter les surtranspositions (extrait du rapport de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière)	148
	Annexe 8 : Cas du chrome hexavalent (extrait des mesures de simplification proposées par le CNI au Ministre du Redressement Productif en juin 2013)	149
	Annexe 9 : Mission et composition de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (article D 514-6-1 du code de	

l'environnement), projet de décret de création d'une commission des filières de Responsabilité Élargie des Producteurs.....	151
Commission d'harmonisation et de médiation (article D 514-6-1 du code de l'environnement). (Décret n° 2009-1043 du 27 août 2009, article 1er).....	151
Projet de décret relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs....	153
Annexe 10 : Comparaison entre le Conseil National d'Évaluation des Normes (pour les collectivités territoriales), le Conseil de la Simplification pour les entreprises et l'Autorité Environnementale	160
Annexe 11 : Recommandations du NIOSH pour les équipements individuels de protection des salariés exposés au chrome hexavalent	162
Annexe 12 : Description du « Regulatory Policy Committee » britannique (extrait du rapport au nom de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 9 octobre 2014)	163
Annexe 13 : L'Autorité environnementale du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable	170
Annexe 14 : L'« Administrative Burden Advisory Board » et le « Regulatory Policy Committee » britanniques	173

SYNTHÈSE

La lettre signée du Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique et de la Secrétaire d'Etat chargée de la Réforme de l'Etat et de la Simplification invitait la Mission à identifier des écarts réglementaires et de transposition particulièrement pénalisants pour l'activité industrielle en France ; elle demandait également que soient formulées des recommandations afin de limiter à l'avenir l'apparition d'écarts réglementaires préjudiciables. Le présent rapport établit donc des diagnostics et fait des propositions à ces deux titres.

Dans un premier temps, les travaux menés ont conduit à constater que le thème de la simplification ou de la lutte contre les comportements de sur-transposition et de sur-réglementation était présent de façon très récurrente dans le discours et dans l'action des gouvernements depuis plusieurs années : que ce soit au travers de nombreux rapports, notamment parlementaires¹, de circulaires de plusieurs Premiers ministres successifs, de dispositions législatives concernant les normes relatives aux collectivités territoriales, de la mise en place début 2013 du Conseil de la simplification pour les entreprises, des différents trains de mesures de simplifications proposées par celui-ci, ou encore de la récente constitution de l'Atelier Impact Entreprises, les initiatives destinées à mettre un frein aux comportements de sur-réglementation et de sur-transposition ou encore à revenir sur des complexités normatives nuisibles à l'activité économique ont été nombreuses et se sont succédées à un rythme soutenu qui ne s'est pas démenti.

Pour autant, la mission n'a pu que constater un ressenti de ses interlocuteurs se situant à l'opposé de ce contexte apparemment favorable d'efforts continus : loin de ressentir un « choc de simplification », nombre d'acteurs de l'économie productive ressentent un alourdissement normatif permanent dont ils expriment qu'ils ne le voient pas s'amoinrir. Qui plus est, la contradiction qu'ils perçoivent entre des décisions et un discours très visibles sur la simplification et la poursuite, simultanément, de la mise en place de contraintes nouvelles, induit des réactions négatives allant du découragement à l'exaspération en passant par la lassitude.

Du côté des pouvoirs publics au contraire, le constat fait par la mission est, avec des nuances d'un ministère à l'autre, celui d'un appareil administratif et politique légitimant son action par la conduite des politiques publiques sectorielles dont il a la charge, et considérant très généralement que son activité ne génère ni sur-transpositions ni sur-réglementations. Du côté du Parlement, le constat est ambigu, avec d'une part des travaux parlementaires témoignant d'une prise de conscience du problème pour les collectivités territoriales d'abord, puis plus récemment pour les entreprises, mais avec d'autre part des manifestations récentes témoignant, si ce n'est d'une indifférence, au moins d'une sous-pondération sérieuse de la gravité du problème, qu'il s'agisse des réactions des assemblées à la proposition d'accord inter-institutionnel de mai 2015 de la Commission, ou – exemple parmi d'autres - de la récente proposition de loi « Roumégas » (Proposition de loi « *visant à intégrer le principe de substitution dans le cadre réglementaire national applicable aux produits chimiques* »).

Sur une base purement statistique, les chiffres font au demeurant ressortir de façon évidente une dérive longue dans l'activité normative des pouvoirs publics dans leur ensemble : depuis le tout début des années 2000, le nombre des décrets publiés se situe dans une tendance très nettement haussière ; on peut en dire autant, et depuis la même date, du nombre des ordonnances, dont l'inflation constitue en soi un signal préoccupant pour l'équilibre de nos institutions ; pour ce qui est des lois votées, leur nombre est resté stable sur le long terme, mais cette stabilité masque, selon les dires unanimes de nombreux interlocuteurs de la mission, une dérive très préoccupante, avec un accroissement du nombre d'articles par rapport au projet initial selon un facteur de 2,5 à 3 au cours de l'examen parlementaire.

¹ : le dernier en date de M. Régis Juanico et Mme. Laure de la Raudière, octobre 2014.

a. La mission a pu identifier de nombreux cas de transposition ou de réglementation, souvent récents, créant des asymétries défavorables à l'activité économique en France, et appelant des mesures correctrices volontaristes et des approfondissements en vue d'une rectification

a1. Sur-transpositions et sur-réglementations

Nombre de cas illustrent une sur-transposition ou encore une sur-réglementation dans un domaine couvert par des textes communautaires, la frontière entre les deux cas de figure étant souvent floue, et traduisant un même comportement général des pouvoirs publics français.

Parmi les exemples identifiés par la mission, on peut plus particulièrement souligner :

- *La valeur limite d'exposition (VLEP) au chrome hexavalent.* Alors que le SCOEL² européen a fait des recommandations de VLEP de 50 µg / m³ ou de 10 à 25 µg / m³ selon les formes de chrome hexavalent considéré, la France a retenu, sur la base des travaux de l'ANSES menés pourtant à partir des mêmes données disponibles, une valeur limite d'exposition de 1 µg / m³, très éloignée des VLEP retenues ailleurs en Europe. Ce seuil, le plus bas existant dans les pays industrialisés, ne peut que très difficilement être respecté et au surplus, en l'état des techniques diffusées, il n'est pas possible d'en mesurer le respect. Alors même que le chromage fait partie des traitements de surface indispensables à l'industrie, et qu'il n'est le plus souvent pas techniquement possible de séparer les activités de fabrication de pièces métalliques de leur chromage, ce sont plusieurs milliers voire plusieurs dizaines de milliers d'emplois qui sont menacés de délocalisation vers les autres pays de l'UE ou hors d'Europe. La mission recommande donc un réexamen scientifique pour expliquer les écarts entre les positions du SCOEL et de l'ANSES, et dans l'immédiat une prise en compte de la durée annuelle effective d'exposition des travailleurs au Chrome hexavalent, de l'ordre de quelques dizaines de jours par an alors que la VLEP recommandée par l'ANSES suppose une exposition de plus de 200 jours / an.
- *La valeur limite d'exposition aux poussières de bois.* La directive 1999/38/CE fixe une VLEP de 5 mg/m³ et depuis 2005, le code du travail fixe une VLEP de 1 mg/m³. D'une part cette valeur beaucoup plus exigeante ne peut être respectée car l'industrie des machines à bois produit en fonction des normes européennes et ne peut donc fournir des machines respectant les normes françaises ; d'autre part il apparaît que seule une minorité d'entreprises prendraient réellement en compte le risque pourtant avéré lié aux poussières de bois, et donc qu'une majorité d'entre-elles ne respecteraient même pas le seuil européen. Dans cette situation insatisfaisante à tous points de vue (durcissement virtuel d'une norme non respectée), la mission recommande de revenir au seuil européen, cohérent avec les caractéristiques techniques des machines, et de mettre l'accent sur le respect effectif de la VLEP de 5 mg/m³.
- *La réglementation des produits phytosanitaires.* Le statut et l'interprétation du principe de précaution, dans le contexte créé par le Grenelle de l'environnement, ont conduit en France à l'adoption de règles particulièrement strictes sur les produits phytosanitaires. Les phytosanitaires sont ainsi identifiés comme un sujet où la réglementation européenne n'est pas appliquée de façon homogène entre les Etats de l'Union Européenne. Il en résulte dans certains cas un désavantage compétitif majeur pour les agriculteurs français, puisque conformément aux principes de libre circulation et de reconnaissance mutuelle, les fruits et légumes traités à l'étranger avec des produits interdits en France sont commercialisés en France sans contrainte ni indications spécifiques. La mission recommande donc que dans le cadre du suivi du plan Ecophyto 2018, un bilan soit fait des écarts de réglementation avec les autres pays de l'Union européenne en vue de les réduire.

² : Scientific Committee on Occupational Exposure Limits.

- *La réglementation des auxiliaires de fabrication dans le domaine alimentaire.* Les auxiliaires de fabrication, ou «auxiliaires technologiques» sont des produits qui interviennent dans le processus de fabrication (par exemple pour empêcher que de la mousse s'accumule à la surface d'une friteuse) sans avoir vocation à se retrouver dans le produit fini autrement que sous forme de « traces ». Les règlements européens 178/2002³ et 852/2004⁴ fixent un cadre général pour la production alimentaire. Le règlement de 2004 s'articule autour de l'orientation suivante : « *La sécurité alimentaire est le résultat de plusieurs facteurs: la législation devrait fixer des exigences d'hygiène minimales. Des contrôles officiels devraient être mis en place afin de vérifier que les exploitants du secteur alimentaire se conforment à ces exigences et ces derniers devraient élaborer et mettre en œuvre des programmes et des procédures de sécurité alimentaire fondés sur les principes HACCP.* » En pratique, tout en acceptant la commercialisation sur son territoire des produits fabriqués ailleurs en Europe, la France impose aux auxiliaires technologiques utilisés dans les fabrications réalisées sur le territoire national des règles particulières. Dans le cadre de cette réglementation, le processus d'autorisation conduit à rendre publiques l'identité d'une substance, la dose maximale d'emploi et les conditions d'utilisation, ce qui donne aux concurrents étrangers des indications précieuses et peut inciter les industriels à développer dans des usines hors de nos frontières leurs productions innovantes. Une autorisation accordée sur la base du dossier déposé, à ses frais, par une société donnée, est par ailleurs valable sans contrepartie pour l'ensemble des opérateurs, ce qui paraît susceptible d'inciter au parasitisme. Des concertations entre l'industrie et les administrations sont en cours depuis le début de l'année 2014 pour adapter et simplifier le dispositif français d'autorisation. Les indications transmises à la mission début mars 2016 laissent craindre que ces concertations n'aient pas encore abouti à un résultat satisfaisant. Dès lors que les produits réalisés ailleurs en Europe entrent en libre pratique en France, on peut se demander si un abandon pur et simple de la réglementation française, renvoyant aux opérateurs la responsabilité d'appliquer les principes HACCP et, le cas échéant, leur demandant de faire procéder par des tiers de confiance aux audits correspondants ne serait pas la meilleure solution.
- *La notion d'article au sens du règlement REACH.* Le règlement européen REACH oblige à communiquer des informations sur certaines substances contenues dans les « articles », dès lors que l'une de ces substances représente plus de 0,1% de la masse de l'article. La France s'est distinguée de la plupart des autres pays européens et de la Commission elle-même en défendant l'interprétation de la notion d'article comme signifiant que, dans un objet complexe formé de plusieurs « articles », le plafond de 0,1% devait s'apprécier au niveau de chaque article et non au niveau de l'objet qu'ils forment. Le débat a été porté devant la CJUE, qui a validé la position des autorités françaises, laquelle s'impose désormais à l'ensemble des pays de l'Union, sans que les conséquences de cette interprétation aient fait l'objet d'une évaluation préalable approfondie. S'il n'en résulte pas une asymétrie entre pays européens, on ne peut qu'être inquiets quant à l'applicabilité effective de cette réglementation ainsi interprétée : à titre d'illustration, une voiture comporte de 2.000 à 4.000 articles, un avion airbus de 2 millions à 4 millions d'articles ; établir une documentation sur chaque pièce, alors même que les chaînes d'approvisionnement débordent largement de l'Europe n'est presque certainement pas gérable (ni utile). La mission recommande donc vivement, *a posteriori* à défaut de l'avoir fait *a priori*, de réaliser une démarche d'évaluation de type « test PME » sur la mise en œuvre pratique de la notion d'article au sens de REACH.
- *Seuil d'interdiction du bisphénol A (BPA) dans les jouets et interdiction du BPA dans les contenants alimentaires.* La commercialisation de biberons comportant du BPA a été interdite en France comme au niveau européen, respectivement en 2010 et 2011. Depuis, les réglementations française et européenne ont notablement divergé :

³ Etablissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

⁴ relatif à l'hygiène des denrées alimentaires

- *Pour les contenants alimentaires*, la France a unilatéralement décidé fin 2012 d'interdire la fabrication et la vente de contenants alimentaires comportant du BPA ; suite à une QPC, le Conseil constitutionnel a annulé fin 2015 l'interdiction visant la fabrication en vue de l'exportation.
- *Pour les jouets*, une disposition législative votée début 2015 a d'abord prévu une interdiction complète sans seuil (en pratique inapplicable), puis un seuil qui doit être défini par décret.

En novembre 2015, la Commission a publié sa feuille de route sur le BPA. Elle envisage 5 options en ce qui concerne les contenants alimentaires, dont l'option française d'interdiction complète, mais relève également l'avis scientifique de l'EFSA, estimant que sous les seuils réduits qu'elle recommande, l'utilisation du BPA est préférable à des alternatives non encore testées et présentant pour certaines des risques pour la qualité des aliments.

Dans la mesure où la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens (SNPE) adoptée le 29 avril 2014 prévoit un renvoi prioritaire de la réglementation à l'échelon européen : « *en fonction des conclusions des expertises, les substances concernées devront faire l'objet de mesures réglementaires adaptées, portées en priorité au niveau européen* », la mission recommande donc de transposer à l'identique la réglementation européenne sur le BPA dans les contenants alimentaires lorsqu'elle aura été adoptée (courant 2016).

- *Publication des comptes des petites entreprises*. La directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relève à 12 M€ et 6 M€ les plafonds respectivement de chiffre d'affaires et de bilan en-dessous desquels une entreprise peut être considérée comme petite et exonérée d'une obligation de publication de ses comptes. Alors que l'Allemagne a transposé ces plafonds européens sans modification, l'article 213 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 a maintenu pour la France le plafond de chiffre d'affaires à 8,8 M€ (par renvoi à un décret).

La publication des comptes d'une société de petite taille ne faisant pas appel à l'épargne n'est pas neutre : elle l'expose à donner des informations sur sa compétitivité ou sa profitabilité et a des chances sérieuses d'être utilisée par des tiers à son détriment ; il n'est dès lors pas surprenant que 18% des entreprises préfèrent s'exposer à une amende pénale plutôt que de satisfaire à l'obligation de publication.

La mission recommande donc de porter au niveau européen les plafonds en-dessous desquels la publication des comptes n'est pas obligatoire ; il suffirait pour cela de modifier le décret du 17 février 2014.

Ces quelques exemples n'épuisent pas le sujet. Plusieurs autres illustrations de désavantages compétitifs sérieux sont décrites dans le corps du rapport.

Le fait que certains de ces cas soient déjà bien identifiés par les professions concernées et l'administration, voire en cours de discussion dans le cadre du CNI ne doit pas conduire à estimer qu'ils trouveront aisément une solution. La mission considère au contraire que pour définir des arbitrages équilibrés, un travail spécifique bénéficiant de l'appui du Gouvernement, dans un esprit guidé par l'impératif de réduire les poids des réglementations asymétriques, sera indispensable.

a2. Superposition de règles européennes et nationales

Dans d'autres cas, les règles nationales se superposent aux normes européennes ou à des normes professionnelles sans idée de coordination.

C'est un cas fréquemment rencontré dans tout ce qui a trait aux obligations déclaratives. On doit noter plus particulièrement :

- La mise en place 2013 par décret de la « déclaration environnementale », sans prise en compte de l'existence depuis plus de 20 ans des fiches de données environnementales et sanitaires régies par une norme AFNOR ;

- Des modifications presque incessantes des obligations d'étiquetage sur les émissions des produits chimiques, là où en 2011 lors du réexamen d'une directive de 2004 relative aux émissions de COV, la Commission a décidé de la laisser inchangée au regard du faible rapport coût-bénéfice associé à d'éventuelles modifications ;
- Le régime français de déclaration des mélanges dangereux qui anticipe unilatéralement sur des discussions en cours au niveau européen ;
- Les déclarations sur les nanomatériaux, selon une approche ne distinguant pas selon la substance concernée.

La mission s'est focalisée sur les sujets qui lui ont été signalés par les interlocuteurs rencontrés. Elle n'a pas procédé à une comparaison systématique entre l'ensemble des réglementations françaises et celles des pays comparables. Un tel examen ne pourrait être réalisé que réglementation par réglementation. Une mission spécifique pourrait notamment être consacrée à relever les simplifications qui s'appliqueraient à la réglementation ICPE si la réglementation française adoptait toutes les latitudes qui sont ouvertes par le cadre européen.⁵

a3. Législations et réglementations purement nationales

Enfin, certaines législations ou réglementations autonomes purement nationales doivent appeler l'attention.

La récente législation sur la « pénibilité » a ainsi été mentionnée à plusieurs reprises par des interlocuteurs de la mission comme imposant des charges, notamment de gestion, très importantes aux entreprises.

Dans le même ordre d'idées, la mission appelle l'attention sur l'intérêt de s'assurer qu'une évaluation préalable et précise soit faite des charges nouvelles qui résulteront pour les entreprises du projet de mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. L'annonce faite par le gouvernement de la réalisation de « tests entreprises » aux fins de mesurer les contraintes associées tant à la mise en place de ce dispositif qu'à sa gestion dans la durée est de ce point de vue importante.

a4. Une pathologie particulièrement préoccupante dans la sur-réglementation : le décalage entre la réglementation et son application

La mission a été à plusieurs reprises confrontée à des cas de réglementations très largement non appliquées. Ce type de situation devrait appeler un effort d'analyse pour en comprendre les causes avant d'envisager toute autre action : négligence de la part des acteurs économiques, inadaptation d'une réglementation devenue obsolète ou encore difficultés pratiques sérieuses ?

A titre d'illustration de ces écarts entre la règle et son application, on peut appeler l'attention sur les quelques cas suivants, en partie déjà mentionnés ci-dessus à d'autres titres :

⁵ Utiliser de telles latitudes ne conduirait pas à réduire la sécurité. On peut rappeler que l'audit publié en avril 2012 par le CGEDD sur la législation environnementale applicable aux raffineries constatait (pp 58-59) que notre législation, tout en étant la plus stricte d'Europe, n'aboutissait pas à un niveau de sécurité meilleur et notait même que « sur la base des éléments fournis par la DGPR, l'industrie du raffinage français connaît plutôt un peu plus d'accidents que la moyenne européenne, avec une augmentation tendancielle mais peut-être non significative. Les raffineries représentent ainsi dans l'Union Européenne 24 % des incidents déclarés, contre 42 % en France et les raffineries françaises concourent pour 26 % des accidents en Europe alors qu'elles ne représentent que 10 % des sites. » Dans ces conditions, l'hypothèse citée par le même rapport selon laquelle la nature de l'approche réglementaire française conduit à « privilégier la sécurité juridique au détriment de la sécurité physique ou technologique » prend toute sa portée.

- Environ 80% des entreprises n'appliquaient pas la réglementation sur les poussières de bois avant que celle-ci ne soit rendue encore plus stricte. Comme on vient de le voir ci-dessus, la réglementation antérieure, calée sur les VLEP européennes, était compatible avec les outillages disponibles, et son respect appelait sans doute une action par divers moyens, notamment de sensibilisation. Au lieu de quoi, la VLEP française a simplement été durcie à un niveau techniquement très difficile voire impossible à atteindre, sans que ceci conduise les entreprises qui étaient déjà hors norme de se rapprocher de la norme.
- Environ 85% des visites médicales avant embauche ne sont pas réalisées ; il est prévu de supprimer cette obligation (sauf pour les postes exposant à des risques particuliers) dans le projet de loi sur le travail.
- La singularité de la réglementation française sur le chrome hexavalent conduit à des difficultés non surmontables de mise en œuvre et de mesure, qui n'ont pas été correctement anticipées. Faute d'une action spécifique rapide sur cette question, on devra constater un écart massif et durable entre cette réglementation et son application.
- Plus largement, les statistiques disponibles sur les interventions de l'inspection du travail et sur les suites qui y sont données devraient appeler une analyse approfondie : sur près de 300.000 interventions réalisées en 2013 par des inspecteurs du travail, 256.000 ont généré une suite conduisant à constater dans 201.000 cas au moins une infraction, mais seulement 0,5% de ces infractions (soit 500 cas) aboutissent à une sanction. Sauf à considérer que les situations anormales ne seraient presque jamais sanctionnées, ce qui paraît douteux, on peut être conduit à considérer que les situations qu'il est légitime de considérer comme « anormales » sont en réalité très peu nombreuses, et le constat d'infraction traduit alors une inadéquation de la règle et/ou de l'interprétation à laquelle elle se prête. Dans les deux cas de figure, c'est soit la question de l'application de la règle de droit qui est posée, soit la question de la pertinence des règles elles-mêmes, soit encore les deux. De ce point de vue, une analyse approfondie d'un échantillon significatif du flux annuel d'infraction (par exemple en examinant ex-post les infractions relevés par une des directions régionales pendant un mois donné, ce qui devrait représenter environ deux mille infractions au vu des chiffres ci-dessus) permettrait de mieux savoir quelles conséquences tirer de la situation.

L'écart croissant relevé par la mission sur plusieurs cas est préoccupant et doit retenir l'attention. Ce constat devrait appeler un bilan d'ensemble et, dans l'immédiat, là où il apparaît que cet écart est dû à l'impossibilité pratique d'appliquer la réglementation, il est recommandé de restreindre les réglementations à leur champ réel d'applicabilité immédiate.

b. A l'origine des normes qui handicapent notre compétitivité, des causes systémiques nombreuses qui appellent des réponses structurelles

b1. Sur-transpositions et sur-réglementations

b1I. Des causes systémiques nombreuses

Au fil des entretiens qu'elle a menés, la mission a pu constater que les causes possibles de la dérive des normes dans notre pays étaient multiples, se conjuguant pour contribuer à ce que prévale une forme de réflexe général de production surabondante de règles législatives et réglementaires.

b1II. Un réflexe normatif national ancien et très ancré, que notre entrée dans l'Union européenne ne semble pas avoir modifié

La mission a pu déceler des indices d'une habitude de réglementation de l'activité économique en France sensiblement plus précoce que dans les autres pays européens, avant même la constitution de la Communauté économique européenne. Nous avons abordé la constitution du marché commun avec un stock de normes anciennes - potentiellement créatrices d'asymétries dans un marché unifié - plus important que nombre de nos partenaires.

Notre entrée dans l'Union européenne ne semble pas avoir freiné ces usages anciens de réglementation extensive sur une base essentiellement nationale. Alors qu'un tel comportement ne peut qu'être source d'asymétries défavorables à notre économie au sein d'un marché unifié reposant sur la libre circulation et la reconnaissance mutuelle, les illustrations abondent d'un comportement d'édiction de normes semblant ne pas prendre en compte cette réalité déjà ancienne : sur-transpositions, édictions de règles mal ou pas coordonnées avec le droit européen (cf. 1.), négociation quasi-systématiquement dominée par l'idée de préserver des marges de transposition, oubli de l'obligation de consulter la Commission en amont de l'entrée en vigueur de nouvelles règles techniques, revendication d'une vocation à « être précurseur » dans un domaine où les travaux au niveau européen ne sont pas achevés et où, en conséquence, les autres Etats ne se sentent pas toujours obligés de « suivre » les initiatives du « précurseur ».

b1III. Une organisation du travail gouvernemental qui manifeste la persistance de ce comportement

Plusieurs points ont retenu l'attention de la mission :

- Comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans une étude publiée en novembre 2015⁶, l'organisation interne des ministères est souvent insatisfaisante, avec en particulier une déconnexion entre les équipes chargées de la négociation et celles chargées de transposer, qui nuit à l'une comme à l'autre activités.
- Les tableaux de concordance exigés lors des travaux de transposition sont reconnus comme peu sûrs ; en particulier, ils ne permettent pas de s'assurer aisément de l'absence de sur-transposition dans des exercices où le vecteur de transposition est quasi-systématiquement utilisé de façon opportuniste pour prendre des dispositions non strictement liées à la transposition.
- La programmation de l'activité gouvernementale dans son volet normatif ne permet pas de s'assurer d'une bonne prise en compte de l'agenda européen : avant même sa suppression au cours de l'année 2014, l'exercice de programmation dont le SGG assurait le secrétariat ne comportait pas le volet européen qui aurait permis de vérifier l'absence de contradiction avec le volet normatif national. Peut-être cet exercice, centré sur la préparation des Conseils des Ministres n'était-il pas, *dans sa forme*, un support optimal de coordination. On ne peut toutefois que s'étonner de ce qu'il n'ait pas pris en compte l'agenda normatif européen.
- Enfin, si le SGAE joue bien un rôle de consultation des ministères en amont des négociations européennes, il ne se porte pas garant de leur bonne mobilisation, et ce d'autant plus que comme le signale le SGAE, les équipes ministérielles chargées des affaires européennes ont eu tendance à voir leurs effectifs se réduire au cours des dernières années.

b1IV. La simplification et la défense de notre compétitivité : une politique transversale beaucoup moins légitimée que les politiques sectorielles

Le portage des politiques transversales est nettement moins aisé que celui de politiques sectorielles bien identifiées comme le Travail, la Santé ou l'Ecologie, qui sont relativement faciles à appréhender dans leur périmètre, bénéficient d'un Ministre dédié légitimé sur ce périmètre d'action et de relais puissants, notamment associatifs, dans la société civile. Alors que les politiques sectorielles s'appuient naturellement sur des structures administratives fortes et anciennes et déroulent leur logique sans rencontrer souvent d'autre obstacle que le champ de compétence des autres ministères sectoriels, une politique transversale n'est pas naturellement adossée à une administration et à des procédures installées, et peine souvent à obtenir une prise en compte dans les différents champs sectoriels autrement que de façon ponctuelle.

⁶ « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer »

Cette situation de fait pèse nécessairement sur l'animation de ces politiques transversales que sont la simplification et la compétitivité (ou encore la réforme de l'Etat). Parvenir à faire prendre en compte de façon effective par l'ensemble des ministères la préoccupation *constante* de préservation et d'amélioration de notre compétitivité suppose qu'un certain nombre de conditions soient réunies, en particulier :

- Un portage politique fort et constant au plus haut niveau de l'Exécutif ;
- La désignation et la légitimation d'un Ministre chef de file ;
- Des processus contraignants s'imposant à l'ensemble de l'appareil d'Etat.

Si les deux premières conditions peuvent être considérées comme réunies, il est difficile d'en dire autant de la troisième à ce stade.

b1V. Des biais comportementaux sérieux qui favorisent l'édiction permanente de nouvelles règles de droit

Plusieurs particularités de l'activité des pouvoirs publics en France, qui ont peu à peu acquis le caractère de véritables constantes, pèsent dans le sens d'une multiplication des textes au-delà de ce qui serait indispensable :

- Le grand nombre de ministères et secrétariats d'Etat et le taux de rotation élevé de leurs titulaires : chaque titulaire de portefeuille souhaite faire voter au moins une loi, la succession rapide des titulaires en aggrave les effets ;
- Dans un contexte de tension budgétaire croissante, les textes peuvent être vus comme une alternative à la mise en place de dépenses nouvelles.
- La tendance croissante à légiférer ou réglementer « à chaud », qui s'est installée comme une source assez problématique de règles de droit nouvelles.
- Des réflexes encore mal intégrés en matière d'évaluation des politiques publiques, qui conduisent à favoriser des actions visibles à court terme (ce qui est généralement le cas de textes législatifs ou réglementaires) plutôt qu'une approche fondée au préalable sur un travail approfondi d'évaluation.

b1VI. Un risque pénal qui pèse sur les conditions d'élaboration des normes

Le risque pénal pèse lourdement sur l'élaboration de la règle de droit en France. A l'origine de cet état de fait, plusieurs facteurs se combinent entre eux :

- La mise en place d'une fonction autonome de prédéfinition de la norme dans un cadre d'expertise qui vise l'indépendance.
- L'inscription dans la Constitution du principe de précaution.
- Le développement d'une pénalisation de l'action des fonctionnaires, rendue très visible et encouragée par quelques procès très médiatisés (amiante, sang contaminé).

La propension à lancer des actions pénales contre des agents publics semble d'autant plus forte que les mesures d'enquête internes à l'Etat, suite à un préjudice grave, ne sont pas perçues comme transparentes et sincères, que la gratuité du procès pénal en fait un instrument accessible et que certains juges d'instruction acceptent manifestement de détourner la procédure pénale de son objet au profit d'une enquête médiatisée en recherche de la vérité.

Même s'il est probable que le nombre de condamnations pénales d'agents publics reste très limité, la simple éventualité d'une mise en cause qui peut durer de nombreuses années pèse sur l'action de ceux-ci en les poussant à une prudence extrême qui peut aller jusqu'à une certaine perte de rationalité et de bons sens, et en tout cas gêne beaucoup une prise en compte équilibrée des paramètres autres que de précaution, que ce soit au niveau de l'expertise scientifique/technique⁷ ou au niveau de la prise de décision.

b1VII. Des études et fiches d'impact d'une qualité insuffisante et trop peu challengées

On doit noter d'emblée que la réforme constitutionnelle de 2008 relative aux études d'impact des projets de loi a été en partie dévitalisée de sa portée par la décision du Conseil constitutionnel sur la loi organique qui la déclinait. Dans un second temps, le relatif manque d'exigence du Conseil sur la qualité des études d'impact des projets de textes qui lui étaient soumis n'a pas contribué à en faire un point clef du processus d'élaboration des projets de loi par les ministères.

Dans le domaine réglementaire, un rapport conjoint IGF-IGAS faisait en 2014 un constat similaire, estimant que « *le dispositif actuel de conduite et de mise en œuvre des études d'impact [...] en matière réglementaire est défaillant [...] pour de nombreuses administrations centrales, la fiche d'impact demeure, le plus souvent, un instrument de légistique et non un outil d'évaluation économique* ».

Un processus de contre-expertise des fiches d'impact des projets de textes réglementaires a bien été institué à partir de 2010 au sein du SGG, lors de la création du poste de Commissaire à la simplification. Reposant sur quelques agents au sein du service de la législation et de la qualité du droit, il fait appel le cas échéant, depuis 2012, à l'assistance de la mission simplification du CGEFI. Il s'agit d'un apport intéressant, qui évoque les dispositifs britannique ou allemand de revue des évaluations préalables des projets de textes, mais sous une forme incomparablement plus réduite : le processus ne repose que sur des effectifs limités à quelques unités de main d'œuvre ; non public, faiblement légitimé, il résiste mal à la pression en faveur d'une publication rapide de textes dont il n'est saisi qu'en bout de chaîne.

On doit au demeurant noter qu'une priorité forte est actuellement donnée à la finalisation rapide des textes, qu'il s'agisse des textes réglementaires, ou encore des textes de transposition.

b1VIII. Des conditions de représentation peu favorables aux porteurs des intérêts économiques

La mission a été frappée par plusieurs constats, convergents :

- En France, la comparaison entre la composition et la vocation d'enceintes qui portent respectivement sur les normes applicables aux Collectivités territoriales, sur la qualité des études d'impact relatives à la protection de l'environnement et sur les réglementations applicables aux entreprises met en évidence que les représentants des collectivités territoriales et les porteurs de la préoccupation environnementale sont structurellement écoutés sur les sujets les concernant, tandis que les porteurs des intérêts de l'économie et de l'emploi sont minoritaires dans les enceintes traitant de la réglementation sur les entreprises. Les conséquences potentielles de cette dissymétrie sont accrues par le fait que l'avis des enceintes relatives aux collectivités locales ou à l'environnement paraît bénéficier d'un poids significatif dans l'évolution des réglementations, ce

⁷ De ce point de vue, on se référera avec intérêt à l'interview de Jacques Repussard, directeur de l'IRSN, relative à la gestion des conséquences de Fukushima, dans laquelle il déclare notamment : « *Des chercheurs de l'université de Tokyo ont équipé de dosimètres des travailleurs qui pouvaient continuer à se rendre en journée dans une zone évacuée. A notre surprise, leur dose reçue s'est révélée inférieure d'un tiers à la moitié à celle attendue, qui avait motivé l'évacuation de la zone. Cela est dû au fait que les experts sont entraînés à prendre des marges pour être certains de bien prévenir les risques. Or, dans ce contexte, il s'ensuit un coût économique et social considérable, et de nombreuses vies ont été abrégées par le déracinement. Il ne faut donc pas évacuer par précaution, mais sur la base d'une estimation réaliste du risque.* » (Les Echos, 11 mars 2016)

qui paraît moins être le cas de l'avis des enceintes porteuses des intérêts de l'économie et de l'emploi ;

- Au sein de l'Europe, et en particulier quand on compare la France et l'Allemagne, il apparaît que la place réservée aux représentants des entreprises dans les enceintes de concertation allemandes est plus prééminente, et les associe à cette concertation depuis l'élaboration des prémisses techniques de la réglementation jusqu'à la phase finale de son écriture, tandis que l'organisation française réserve, sur certains sujets clefs, la préparation de la réglementation à une expertise académique réputée neutre et cantonne la participation de l'industrie à une phase aval.

b1IX. Des travaux parlementaires qui ignorent largement les études d'impact

Bien que plusieurs travaux parlementaires, notamment le rapport Juanico-la Raudière en 2014, témoignent de l'intérêt manifesté par certains parlementaires au thème de l'impact nuisible sur la compétitivité de l'excès de normes, il est difficile de considérer que le sujet serait pris en compte par les assemblées avec un niveau élevé de priorité :

- le Parlement n'a pas repris à son compte la réforme de 2008 : propositions de loi et amendements ne sont soumis à aucune obligation d'étude d'impact ;
- les récentes⁸ résolutions de l'Assemblée nationale et du Sénat en réponse à la proposition d'accord interinstitutionnel de la Commission européenne pour l'amélioration de la réglementation témoignent d'une réticence aux études d'impact, alors même que les contraintes que celles-ci induisent sur la liberté du législateur se limitent à la prise en compte du réel.
- La dérive inflationniste des textes législatifs lors de leur passage au Parlement, avec une augmentation de volume d'un facteur 2,5 à 3 implique qu'environ les deux tiers des articles des lois votées n'ont donné lieu à aucune mesure d'impact préalable.

b1X. L'organisation des travaux d'expertise ne favorise pas une approche proportionnée

Les Etats démocratiques séparent aujourd'hui les instances chargées d'expertiser et évaluer les risques de celles chargées de prendre une décision. On peut considérer que ce modèle d'organisation est irréversible et comporte potentiellement des avantages importants⁹ ; il est néanmoins nécessaire de le concevoir de manière équilibrée, faute de quoi il n'en comporte pas moins également des inconvénients sérieux, diversement remédiables :

- Perte quasi-totale de marge de manœuvre de l'autorité décisionnelle pour intégrer une diversité de paramètres selon une logique coût-bénéfice, en particulier quand l'expertise ne provient que d'une seule autorité scientifique et/ou si celle-ci rend son avis de façon univoque. Il est admis depuis longtemps en matière d'infrastructures qu'aucun expert ne peut être totalement neutre. Nos partenaires européens ont estimé qu'il en allait de même dans ce type d'expertise et ont contourné cette difficulté en confrontant des expertises incarnant des points de vue d'origine différente;
- Difficultés parfois très sérieuses de mise en œuvre lorsque l'autorité scientifique ne veille pas à traiter des questions de faisabilité dans ses recommandations (on peut ici penser à la recommandation relative au chrome hexavalent) ;
- Amplification de ces difficultés par la crainte de mise en cause pénale.

⁸ Respectivement en janvier 2016 et novembre 2015.

⁹ Cette organisation ne met cependant pas les décideurs à l'abri de pressions : certains responsables administratifs ont, par exemple, vu leur courrier et leur messagerie saturés de courriers agressifs, voire menaçants, dans le cadre d'actions organisées par des entités plus ou moins « spontanées ».

On doit noter par ailleurs que, dans la composition des instances d'expertise ou de consultation et dans les responsabilités confiées à leurs membres, des différences très concrètes, peu propices à la défense de nos intérêts économiques, apparaissent avec l'Allemagne :

- Peu ou pas d'exigence de compétence technique dans les instances de concertation, là où en Allemagne *toutes* les parties prenantes sont représentées par des diplômés de haut niveau, compétents dans le secteur où leur avis est sollicité. La pratique française actuelle renvoie à l'idée qu'il y aurait en amont une expertise technique pure et incontestable ce qui, *a contrario*, conduit à exclure un débat sur le résultat de l'expertise lors des réunions des instances de consultation;
- Approche française qui semble considérer comme suspecte voire non souhaitable l'expertise industrielle et *a contrario*, estimer qu'une approche militante, externe au monde des entreprises comme à celui des syndicats de salariés serait neutre alors même qu'un engagement militant est très susceptible de peser sur une prise en compte équilibrée des risques et de leur remédiation dans des conditions réalistes de faisabilité technique et économique. De façon plus générale, la mission a pu constater à quel point, parmi ses interlocuteurs publics, prévalait un présupposé très dommageable conduisant à assimiler les chefs d'entreprise et leurs représentants à des fraudeurs en puissance plutôt qu'à les considérer comme des interlocuteurs responsables.

b1XI. A la limite de la cause ou du symptôme, le constat que les travaux de simplification sur le stock des normes évoluent de façon incertaine après avoir constitué une priorité forte

Le choc de simplification lancé en 2013 a permis de créer une dynamique bénéficiant d'une forte légitimation politique, et a débouché sur un nombre important de mesures de simplification.

Pour autant certaines limites, perçues par le monde économique, doivent retenir l'attention :

- Changements fréquents de titulaires du portefeuille de la simplification comme des co-présidents du Conseil de la simplification, changement de rattachement administratif de l'équipe support;
- Malgré des attentes fortes du monde économique, création très tardive de l'« Atelier Impact Entreprises », chargé de travailler sur le flux de textes nouveaux, qui a commencé son activité dans une telle discrétion que son existence n'est souvent pas connue ;
- Perception que nombre de mesures actées par le Conseil de la simplification, bien qu'indéniablement utiles, ne portent que sur des enjeux très ponctuels ;
- Du côté des travaux du Conseil National de l'Industrie, en dépit d'une grande stabilité des participants à la commission thématique simplification et d'un ancrage dans les préoccupations actuelles des entreprises, faiblesse des résultats obtenus, probablement par manque de visibilité politique et du fait d'un niveau inégal des interlocuteurs au sein des administrations.

Ces difficultés appellent des actions correctrices, et ce d'autant plus que les acteurs économiques apprécient défavorablement la contradiction entre l'effort nécessairement assez lent sur le stock des normes et la poursuite de dérives rapides et visibles sur le flux.

b2. Des réponses structurelles

La définition et la mise en œuvre de réponse structurelles durables aux dérives législatives et réglementaires qui pèsent sur notre compétitivité suppose de mettre en place des outils propres à créer un choc comportemental sur les pouvoirs publics. Remédier de façon systémique à des comportements très ancrés implique de recourir à des disciplines nouvelles ainsi qu'à des procédures contraignantes et à en accepter les éventuelles conséquences : moindre spécificité du droit français en Europe, travail partenarial plus poussé avec les acteurs du monde économique, examen critique public, délais d'élaboration des textes le cas échéant allongés,...

Parmi les mesures que recommande la mission, plusieurs ont déjà été identifiées par des travaux antérieurs sans avoir été mises en œuvre, certaines ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre mais selon des modalités trop modestes ou discrètes.

b2I. Mettre en place une autorité économique indépendante fortement légitimée assurant le contrôle d'un régime plus exigeant d'études d'impact

b2Ia. Mettre en place une autorité économique chargée de contre-expertiser les études d'impact

Plusieurs considérations conduisent à justifier cette recommandation : (i) l'établissement d'une forme de symétrie avec diverses autorités sectorielles ou scientifiques pour rééquilibrer les conditions de la prise de décision ; (ii) le constat, déjà fait par le rapport Juanico-La Raudière, de l'impact décisif d'une institution de ce type au Royaume-Uni et en Allemagne pour changer la culture normative ; (iii) la tendance à la généralisation de ce modèle en Europe.

Les caractéristiques essentielles de cette autorité seraient :

- Un rôle de vérification de la complétude formelle et de contre-expertise de la pertinence intellectuelle et chiffrée des études d'impact des projets de textes réglementaires ; pour les textes législatifs, ce rôle de contre-expertise au stade du projet serait systématiquement complété par une seconde évaluation des impacts du texte, une fois celui-ci modifié et adopté par le Parlement.
- Un rôle de formation des administrations à la réalisation des études d'impact.
- Un avis non juridiquement bloquant mais systématiquement rendu public. Cette publicité apparaît comme essentielle à la mission pour forcer une modification des comportements des ministères.
- Une composition à deux niveaux : un collège décisionnel composé de personnalités actives du monde économique, en nombre suffisamment resserré (8 à 10) pour être opérationnel et engager ses membres ; une équipe d'instruction suffisamment étoffée pour être réactive (15 à 20 personnes), composée de cadres administratifs de haut niveau, réunissant des agents de formation économique/financière pratique et des agents ayant des compétences correspondant aux grands ministères, et dirigée par un membre d'un des corps de contrôle des ministères économiques et financiers (IGF, CGE, CGEFI).
- Un statut d'autonomie similaire à celui de l'autorité environnementale. Le statut d'AAI est à exclure comme inadapté, l'Autorité n'ayant aucun rôle de régulation et n'exerçant aucune autorité par délégation de l'Etat.
- Un rattachement au Ministre de l'Economie, en cohérence avec le sens de la mission confiée à l'Autorité et afin de l'adosser à une administration disposant d'une culture économique et financière. Si le Premier ministre devait souhaiter nommer les membres du collège, ce rattachement à l'Economie ne devrait pas être remis en cause.

La mission estime que sans la mise en place de cette autorité, il ne sera pas possible d'assurer un réel changement des comportements : seule une contre-expertise exigeante, donnant lieu à publication, est de nature à modifier les comportements aux niveaux politique et administratif.

La mission appelle par ailleurs l'attention sur le fait qu'à certains égards, la France a déjà posé, sous une forme certes très atténuée, les prémises de ce schéma reposant sur une autorité contre-expertisant les études d'impact : la procédure d'avis (non publié) du service de la législation et de la qualité du droit au SGG, le cas échéant enrichi par celui, plus économique et financier, de la mission simplification du CGEFI, qui prend par ailleurs en charge la formation des ministères aux études d'impact, constitue en effet une forme de modèle réduit très discret, mais déjà entré dans les usages administratifs, des propositions de la mission. De façon similaire, on peut voir dans l'Atelier impact entreprises une forme de préfiguration – trop discrète là encore – du collège de l'Autorité économique qu'il est proposé de créer.

b2Ib. Etablir un régime plus exigeant d'études d'impact

Plusieurs séries de mesures seraient susceptibles de rendre plus exigeantes et donc plus utiles des études et fiches d'impact qui laissent à désirer, en particulier :

- Pour des motifs de clarté et d'autorité, et donc d'efficacité opérationnelle, une consolidation des quatre circulaires Premier ministre traitant des fiches d'impact en un seul texte de niveau décrets ;
- Faire figurer en tête des études et fiches d'impact¹⁰, l'évaluation des différentes options examinées avant de conclure à la nécessité du texte présenté ;
- Une évaluation chiffrée des conséquences du projet de texte sur l'emploi. Pour tout texte conduisant à des destructions d'emplois marchands et/ou à des créations d'emplois financés sur ressources publiques, sauf enjeu sanitaire majeur et dûment chiffré, un avis négatif de l'autorité économique serait vraisemblable ;
- Une comparaison entre la norme proposée et ses équivalents au niveau communautaire ou dans les autres pays de l'Union ; là encore, les projets de textes créant des asymétries défavorables ne devraient pas pouvoir prospérer.

Dans le même esprit, la mission propose que la règle du « *one in one out* » soit durcie en « *one in two out* » afin de prendre en compte le fait que l'allègement résultant de la suppression d'une contrainte ancienne déjà prise en charge de façon routinière par les acteurs économiques ne saurait compenser une contrainte nouvelle apparemment équivalente, mais peut dans un premier temps représenter des difficultés supplémentaires.

b2II. Tirer pleinement les conséquences de notre participation à l'Union européenne

De manière générale, il est nécessaire de mettre fin aux comportements qui constituent autant de symptômes d'une mauvaise compréhension par les pouvoirs publics du jeu asymétrique des normes dans l'espace européen. Il est notamment proposé :

- De remettre en place une programmation rénovée du travail gouvernemental, incluant l'agenda européen, pour à la fois mieux anticiper les discussions de textes au niveau communautaire et éviter de lancer des travaux sur des projets de textes nationaux dé-coordonnés de l'agenda européen
- Confier aux secrétaires généraux, correspondants du SGG et du SGAE, un rôle de coordination des services de chacun de leurs ministères sur les sujets européens : responsabilité de la préparation du programme de travail soumis au SGG/SGAE, surveillance de la constitution des équipes en charge de transposer et négocier les textes européens, sans se substituer aux directions restant responsables sur le fond. Ramener d'autres ministères (justice notamment pour le code du commerce, crédit-impôt-recherche) vers le ministère de l'Economie des législations et réglementations concourant essentiellement à l'activité économique. On peut rappeler à cette occasion qu'en Allemagne, le Ministère de l'Economie a toujours conservé la responsabilité d'ensemble de l'énergie (le BMWi est ministère fédéral de l'économie et de l'énergie), tandis que le ministère de l'écologie (BMUB) y a la responsabilité spécifique de la promotion des énergies renouvelables, de la lutte contre l'effet de serre (ce qui correspond, en France, à une partie du périmètre de l'Ademe) et des négociations climatiques internationales
- Proscrire la défense auprès des institutions de l'Union européenne de marges de transposition, posture qui a constitué une source permanente d'asymétrie défavorable à notre pays. En cohérence, il est nécessaire de repositionner nos efforts en amont de la négociation des projets de textes communautaires.
- Proscrire les réglementations techniques purement nationales, à la fois source de perte de compétitivité et inefficaces dans un contexte de libre circulation et de reconnaissance mutuelle.
- Transposer les directives *a minima* et sans compléments : la mission a en effet acquis la conviction que faute d'un changement de procédure radical, les tentations de sur-transposition se maintiendront à l'identique. Concrètement, cela signifierait :

¹⁰ : le modèle actuel des fiches d'impact renvoie cette question vers la fin du document.

- que les textes de transposition, en cas de marge de manœuvre offerte par les directives, devraient systématiquement *se caler sur le niveau le plus favorable à la compétitivité de notre économie* ;
- que les textes de transposition ne devraient comporter *aucune disposition autre que strictement nécessaire à la transposition du texte européen*.

La mission est consciente des critiques de manquement apparent au bon sens et à une gestion « intelligente » des modifications de la règle de droit qui lui seront opposées, en particulier sur la seconde de ces deux règles de conduite. Elle estime toutefois que les inconvénients qui pourraient résulter de sa recommandation seront largement compensés par l'élimination des risques de sur-transposition et des tentations de légiférer/réglementer de façon opportuniste, ainsi que par une rapidité plus grande de transposition. Le renvoi d'éventuelles dispositions autres à un texte séparé, ultérieur, inscrit dans un temps plus long, permettra de mieux prendre en compte les impératifs de compétitivité et de moins céder à des tentations normatives dont on voit qu'elles sont permanentes dans notre pays.

b2III. Pour le traitement du stock de normes, promouvoir un travail plus partenarial avec les entreprises

Le Conseil de la simplification pour les entreprises bénéficie d'une bonne visibilité politique, mais comme relevé ci-dessus, ne travaille pas toujours au plus proche des préoccupations des entreprises. Symétriquement, la section simplification du Conseil national de l'Industrie travaille prioritairement sur des sujets soumis par le monde économique, mais progresse très peu faute de soutien politique et souvent faute d'interlocuteurs de niveau suffisant du côté de l'administration.

La mission propose donc d'accroître la proportion des travaux du Conseil de la simplification consacrés à des points d'attention soumis par le monde économique, notamment en sollicitant davantage le CNI, comme cela s'est déjà fait occasionnellement, pour des mesures décidées dans le cadre des annonces de simplifications successives.

Dans cet esprit plus partenarial, la mission recommande également que soit établi un programme de travail pluriannuel de « nettoyage » des codes en vigueur, en partant des propositions du monde économique et en poursuivant l'objectif de se rapprocher au maximum des normes communautaires ou à défaut de celles de nos principaux concurrents.

b2IV. S'appuyer sur l'échelon européen pour l'élaboration des normes, rééquilibrer ce faisant l'expertise et remettre à un niveau légitime les risques de mise en cause pénale

- La mission recommande de confier aussi systématiquement que possible la définition des normes et partant les expertises scientifiques à des instances de niveau européen, qui ont accès à davantage d'informations, sont en mesure de confronter un grand nombre d'analyses et de points de vue et disposent pour ce faire de moyens importants, qui enfin de ce fait sont moins susceptibles de craindre des pressions de nature pénale. Ceci nous conduirait à appliquer telles quelles, dans un cadre français, les recommandations des instances d'expertise européennes, sans faire procéder à un second examen par des instances françaises. Lorsque l'élaboration de recommandations européennes paraît inaccessible (lorsqu'il apparaît, par exemple, que la perception de l'urgence est trop différente parmi les Etats de l'UE pour aboutir à un calendrier des expertises acceptable par tous), la mission recommande qu'il soit procédé de façon systématique à un rapprochement avec les prises de position des instances nationales de ceux, parmi nos partenaires européens, qui nous paraissent le plus proches (on peut penser à l'Allemagne, à la Belgique et aux Pays Bas), et de n'adopter de nouvelles contraintes réglementaires que dans le cadre d'une coopération avec ces partenaires et de manière simultanée avec leurs propres décisions. Dans une optique de rapprochement réglementaire franco-allemand, on pourrait envisager que toute évolution réglementaire dans l'un des deux pays ne se fasse que vers la réglementation de l'autre, ou vers une réglementation adoptée en commun.

- Pour limiter les risques de mises en cause pénales injustifiées, la mission recommande que l'article L121-3 du code pénal, modifié déjà à deux reprises en 1996 et en 2000 (loi dite *Fauchon*), soit maintenu inchangé : ce texte lui semble en effet, en l'état, de nature à éviter des condamnations pénales mal fondées.

La mission recommande en revanche, afin d'éviter des procès pénaux détournés de leur objet, très peu susceptibles de déboucher sur une condamnation, mais conduisant à des mises en causes parfois excessivement longues et injustifiées d'agents publics, de lancer des travaux d'analyse spécifiques.

La mission recommande en particulier d'examiner la possibilité de poser l'obligation d'une décision juridictionnelle quant à l'existence ou non d'une responsabilité de l'Etat pour faute ou sur le terrain du risque, préalablement à la possibilité d'une mise en cause pénale des agents de l'Etat, celle-ci n'étant ouverte que dans le cas d'une faute personnelle d'un agent.

Simultanément, il est apparu que la perte de confiance dans l'indépendance et la rapidité des enquêtes internes à l'administration pouvait avoir joué un rôle dans le détournement de procès pénaux en enquêtes en recherche de la vérité. La recherche des voies et moyens d'une meilleure efficacité et crédibilité des missions d'enquête et de contrôle des corps d'inspection est donc recommandée.

*

Pour faire reculer nettement et durablement l'excès de législation et de réglementation qui entrave de façon insidieuse et croissante notre compétitivité, la mise en place de procédures et d'institutions garantissant le respect de disciplines contraignantes est une étape incontournable. A défaut de mettre en place une Autorité économique telle que décrite ci-dessus, d'assurer la publicité de ses avis sur des études d'impact plus exigeantes, à défaut de modifier les règles de transposition, à défaut de prendre en compte concrètement au travers de règles de conduite constantes les conséquences de notre participation à l'espace économique européen, il ne sera pas possible de mettre fin aux comportements, néfastes pour notre économie, qui sont aujourd'hui profondément ancrés dans la culture de notre organisation politique et administrative.

Plusieurs autres pays en Europe, désormais assez nombreux, ont montré qu'un tel changement était possible. Les initiatives qui se sont multipliées en France ces dernières années, et notamment le développement des études d'impact, la mise en place d'un débat de contre-expertise de celles-ci et la création du Conseil de la simplification et de l'Atelier impact entreprises dans le cadre du choc de simplification, témoignent d'évolutions qui rendent crédible désormais le franchissement d'une étape décisive.

Si cette voie n'était pas suivie, les auteurs de ce rapport ont la certitude qu'aucun changement ne sera perceptible, au détriment de l'emploi dans notre pays.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandations structurantes

- Recommandation n° 23. mettre en place par décret auprès du ministère de l'Economie une autorité économique indépendante, constituée de personnalités du monde économique, appuyée sur une équipe administrative de 15 à 20 personnes, chargée d'émettre un avis non contraignant mais systématiquement public quant à leur impact sur la compétitivité de l'économie nationale ; pour les projets de textes réglementaires, il est proposé que cet avis soit préalable à leur signature ; pour les projets de textes législatifs, il est proposé que cet avis intervienne à la fois antérieurement à leur dépôt devant le Parlement et postérieurement à leur vote définitif par les assemblées. Il est proposé de confier également à cette autorité un rôle de formation des administrations aux études d'impact
- Recommandation n° 27. soumettre à avis public de l'autorité économique les lois définitivement votées et établir à cette occasion une comparaison avec l'avis sur le projet de loi déposé
- Recommandation n° 32. Transposer au moyen de textes strictement cantonnés aux seules dispositions indispensables à la transposition du texte européen, à l'exclusion de toute autre disposition connexe, sauf à la renvoyer à un texte différent, présenté et discuté de manière séparée, après étude d'impact
- Recommandation n° 33. En cas de marge de manœuvre offerte par le texte européen à transposer, se caler systématiquement sur le niveau le plus favorable à la compétitivité de notre économie
- Recommandation n° 37. Elever chaque fois que c'est possible au niveau communautaire les travaux d'expertise scientifique et technique débouchant sur des réglementations. A défaut, rechercher dans le cadre d'une coopération avec nos principaux partenaires (notamment l'Allemagne) une réglementation commune. Si cela s'avère impossible, systématiquement justifier les écarts avec les autres principales instances nationales d'expertise en Europe

Recommandations correctives sectorielles pouvant être mise en oeuvre d'ici l'automne 2016

- Recommandation n° 1. Etudier la possibilité de remplacer la VLEP actuelle sur le chrome hexavalent, qui est de $1\mu\text{g}/\text{m}^3 \times 8\text{h}/\text{j} \times 240 \text{ j}/\text{an}$ par une VLEP de $5\mu\text{g}/\text{m}^3 \times 7\text{h}/\text{jour} \times 40 \text{ jours}$ par an, sous réserve que les opérateurs correspondants ne soient pas exposés au chrome hexavalent le reste de l'année (teneur dans l'air inférieure au seuil de détection des appareils de mesure courants et/ou inférieurs à $0,1\mu\text{g}/\text{m}^3$). Si cette voie peut aboutir, elle permettra de garantir aux salariés un niveau d'exposition moindre tout en répondant aux contraintes industrielles des entreprises.
.....47
- Recommandation n° 2. chaque fois qu'une VLEP est arrêtée, définir systématiquement en parallèle, à l'échelon national les équipements individuels de protection que les salariés doivent porter en fonction des différentes ambiances

- d'atelier, afin que les solutions à adopter s'il s'avère industriellement impossible de réduire l'ambiance d'atelier au niveau de la VLEP soient prédéfinies et homogènes, soumettre systématiquement ceci à des « tests entreprise » selon des modalités similaires à celles des « tests PME »,.....47
- Recommandation n° 3. S'il se confirme qu'une majorité des entreprises n'applique pas la réglementation actuelle sur les poussières de bois : *revenir au niveau de la réglementation européenne, à laquelle a l'avantage de correspondre une offre sur étagère de machines de production ; *mettre à partir de là l'accent sur le respect de cette norme, reconnue à l'échelon européen ; *n'envisager de faire évoluer de la norme européenne, et que lorsqu'un niveau satisfaisant de respect de la norme (européenne) aura été obtenu (plus de 2/3 des entreprises, représentant plus de 80% des salariés respectant la norme et des entreprises représentant 5% des effectifs totaux de la filière ayant, par exemple dans le cadre de discussions avec leur CHSCT, spontanément mis en place une norme plus élevée).49
- Recommandation n° 4. Dans l'immédiat, et sans attendre une éventuelle étude spécifique sur la « mise en conformité, dans les différents pays de l'Union, des machines neuves dotées du marquage CE » : *demander à la DGCCRF d'expertiser des cas signalés par les DIRECCTE pour déterminer si la nécessité de « mettre en conformité » traduit une faute de constructeurs qui n'auraient pas dû mettre le marquage CE (ni, en conséquence, vendre leur matériel) ou si elle résulte d'un excès de précaution des organismes de contrôle , * recommander aux industriels d'inclure dans leur contrat d'achat de machine la réalisation d'un audit de conformité par un organisme de contrôle, sous la responsabilité du vendeur, le transfert de propriété ne se faisant qu'après l'obtention de sa certification.....50
- Recommandation n° 5. Procéder à un réexamen d'ensemble des conditions de sortie du statut du déchet, afin d'accroître les possibilités de recyclage et de valorisation. Fonder cet examen sur un benchmark des pays voisins.52
- Recommandation n° 6. Procéder à un examen global des différentes filières REP et des éco-organismes associés, et de leurs contributions (qui paraissent avoir une grande similarité avec des taxes parafiscales). A l'occasion d'un tel examen pourrait également être étudiée la possibilité de simplifier les déclarations, dont plusieurs services régionaux de l'Etat ont, ainsi que certaines fédérations industrielles, signalé la complexité.57
- Recommandation n° 7. A l'avenir, adopter aussi systématiquement que possible avant la publication des décrets plutôt qu'après, la méthode de « test » sur des sites volontaires maintenant mise en œuvre pour le risque sismique sur les sites SEVESO dans le cadre d'une concertation entre les industriels et les Pouvoirs Publics pour s'assurer qu'un projet de réglementation est applicable, et, sinon, pour définir quelle autre méthode que ce projet de réglementation peut aboutir au même objectif.58

- Recommandation n° 8. Prévoir, à l'occasion du bilan de l'action Ecophyto 2018 et en parallèle des actions pour la réduction quantitative de l'usage des phytosanitaires de mettre un place un échange avec les parties prenantes pour réexaminer l'harmonisation entre notre propre réglementation (autorisations/interdictions) et celle des pays voisins.59
- Recommandation n° 9. Procéder *a posteriori*, sur la mise en œuvre pratique de la notion d'article au sens de REACH, à une démarche analogue au « test PME ».....60
- Recommandation n° 10. Transposer à l'identique la réglementation européenne sur le bisphénol A dans les contenants alimentaires lorsqu'elle aura été adoptée.61
- Recommandation n° 11. Lancer une étude d'impact ex post de la commercialisation du gazole B8 et procéder, si nécessaire, au réexamen de notre réglementation.62
- Recommandation n° 12. Porter au niveau prévu par l'échelon européen, soit à 12M€ de chiffre d'affaires et 6M€ de bilan, les seuils en dessous desquels une entreprise a la faculté de ne pas rendre publics ses comptes, comme le permet la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 et comme l'Allemagne l'a déjà fait. A cet effet, actualiser le décret du 17 février 2014, en retenant ces nouveaux seuils pour l'application de l'article L.123-16 du code du commerce.63
- Recommandation n° 13. Limiter les nouvelles évolutions de l'étiquetage en ne les réalisant qu'à l'occasion d'une évolution de réglementation européenne, et en cohérence avec cette réglementation et avec la manière dont nos principaux partenaires la mettent en œuvre.....69
- Recommandation n° 14. Prévoir un test avec des entreprises volontaires, sur le modèle du « test PME », avant de mettre en œuvre toute nouvelle obligation de reporting des entreprises. Examiner à cette occasion quelle obligation de reporting déjà existante peut être supprimée pour faire de la place à la nouvelle, selon le principe du « one-in/one-out », voire du « one-in/two-out »...77
- Recommandation n° 15. Mettre en place, pour l'ensemble des déclarations relatives aux émissions de gaz à effet de serre, une déclaration unique – donc selon un calendrier unique – et un seul destinataire de cette déclaration, conformément à la proposition n°8 des 52 nouvelles mesures de simplification pour les entreprises publiées le 1^{er} juin 2015.....78
- Recommandation n° 16. Intégrer dans les groupes de travail qui élaborent les recommandations de VLEP (ANSES) des experts des partenaires sociaux (entreprises, syndicats de salariés), dès lors que ceux-ci peuvent démontrer une expertise académique suffisante pour participer aux travaux.95
- Recommandation n° 17. Soumettre l'élaboration de nouvelles réglementations telles que les VLEP à un avis conforme de la commission spécialisée compétente du COCT. En corollaire de cet avis conforme, déterminer le niveau d'expertise – académique ou issu de l'expérience – nécessaire aux participants à la commission.96
- Recommandation n° 18. Elaborer les VLEP dans un cadre européen qui pourrait être soit celui du SCOEL soit, s'il apparaît impossible d'harmoniser les réglementations de

- l'ensemble des Etats Membres, celui d'une coopération renforcée impliquant notamment l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Belgique.96
- Recommandation n° 19. Effectuer le bilan des relations de transparence engagées récemment entre les administrations fiscales et douanières et les entreprises (OEA, « relation de confiance »), afin d'évaluer les conditions de développement de cette formule.110
- Recommandations d'organisation (nécessitant notamment deux décrets et un article de loi)**
- Recommandation n° 20. faire de la compétitivité une priorité politique, et accepter les contraintes qui peuvent en résulter sur l'élaboration de la règle de droit (moindre spécificité française en Europe, travail partenarial avec les acteurs économiques, délais le cas échéant)115
- Recommandation n° 21. Faire aboutir de manière plus partenariale avec les entreprises le travail d'identification et d'instruction des simplifications nécessaires, en s'appuyant plus systématiquement sur les capacités de 'repérage' de la section simplification du CNI et/ou en sollicitant le monde économique par d'autres canaux.116
- Recommandation n° 22. Lorsqu'il est avéré, par une enquête d'une administration, d'un opérateur public ou par toute autre source, qu'une part significative des entreprises concernées, et en particulier la majorité des entreprises d'une typologie donnée (taille, secteur) n'applique durablement pas une réglementation, examiner quelles en sont les raisons et, le cas échéant – s'il apparaît, en particulier que la réglementation est en pratique inapplicable et/ou invérifiable - envisager de ramener la réglementation à un cadre proche ou identique à ce que la majorité des entreprises respectent. En tout état de cause, aboutir à une situation où le droit et les faits aient été alignés les uns avec les autres..117
- Recommandation n° 23. mettre en place par décret auprès du ministère de l'Economie une autorité économique indépendante, constituée de personnalités du monde économique, appuyée sur une équipe administrative de 15 à 20 personnes, chargée d'émettre un avis non contraignant mais systématiquement public quant à leur impact sur la compétitivité de l'économie nationale ; pour les projets de textes réglementaires, il est proposé que cet avis soit préalable à leur signature ; pour les projets de textes législatifs, il est proposé que cet avis intervienne à la fois antérieurement à leur dépôt devant le Parlement et postérieurement à leur vote définitif par les assemblées. Il est proposé de confier également à cette autorité un rôle de formation des administrations aux études d'impact.....120
- Recommandation n° 24. Consolider en un seul décret les différentes circulaires Premier ministre applicables aux études d'impact. Dans le même esprit, rassembler sous un décret l'ensemble des textes non législatifs relatifs aux études d'impact des projets de loi.....121

- Recommandation n° 25. améliorer le contenu des études d'impact en vue de mieux défendre notre compétitivité : notamment, examen prioritaire des options autres que normatives, évaluations des conséquences sur l'emploi marchand et l'emploi public, comparaison systématique avec les normes communautaires et celles applicables dans les principaux autres pays de l'Union.121
- Recommandation n° 26. La mission propose donc de confirmer la règle de gage des règles nouvelles, sous le contrôle de l'autorité indépendante qu'il est proposé de créer (cf. infra), mais sous un format lui garantissant une meilleure efficacité, en particulier : a) de ne plus admettre de gages croisés ; une contrainte nouvelle pour les entreprises devra être compensé par des contraintes réduites sur les entreprises, et non sur les particuliers ou les collectivités territoriales ; b) d'intégrer dans les règles de valorisation un coût de la transition résultant de la suppression de règles anciennes, de sorte que le gage représente un allègement égal à deux fois la contrainte nouvelle imposée.122
- Recommandation n° 27. soumettre à avis public de l'autorité économique les lois définitivement votées et établir à cette occasion une comparaison avec l'avis sur le projet de loi déposé.....123
- Recommandation n° 28. Inviter les assemblées à se doter de procédures internes propres à assurer une évaluation de l'impact économique des propositions de loi et amendements.123
- Recommandation n° 29. remettre en place une programmation du travail gouvernemental portant sur les projets de textes européens, législatifs et réglementaires, permettant de mieux anticiper les discussions au niveau communautaire et de prescrire les travaux sur des projets normes nationales dé-coordonnés de l'agenda européen.....124
- Recommandation n° 30. étendre le champ de compétence des secrétaires généraux des ministères en leur confiant un rôle permanent, en lien avec le SGG et le SGAE, d'établissement du programme de travail normatif de chaque ministère et de contrôle de la bonne implication et organisation des services dans les travaux de négociation et de transposition des textes communautaires.125
- Bonnes pratiques à mettre en œuvre, qui pourraient être formalisées dans une "charte gouvernementale" à adopter d'ici le prochain comité interministériel de juin 2016?
- Recommandation n° 31. proscrire la défense constante auprès des institutions de l'Union européenne de marges de transposition ; demander à notre Représentation permanente et au SGAE de veiller à faire respecter cette orientation.125
- Recommandation n° 32. Transposer au moyen de textes strictement cantonnés aux seules dispositions indispensables à la transposition du texte européen, à l'exclusion de toute autre disposition connexe, sauf à la renvoyer à un

- texte différent, présenté et discuté de manière séparée, après étude d'impact.....126
- Recommandation n° 33. En cas de marge de manœuvre offerte par le texte européen à transposer, se caler systématiquement sur le niveau le plus favorable à la compétitivité de notre économie.....126
- Recommandation n° 34. édéfinir le format des tableaux de transposition de directives de façon à exclure de façon explicite toute disposition sans rapport de nécessité directe avec la transposition, ainsi que tout durcissement défavorable à notre compétitivité, afin d'assurer la mise en œuvre effective des deux recommandations qui précèdent.....126
- Recommandation n° 35. poser comme principe que l'avis de l'Autorité économique sera négatif pour les projets de textes proposant des normes techniques purement nationales.....127
- Recommandation n° 36. lancer un travail de « nettoyage » des codes en vigueur poursuivant l'objectif de se rapprocher au maximum des normes communautaires ou à défaut des normes de nos principaux concurrents. A cet effet, se fixer un objectif quantitatif ambitieux sur une période de plusieurs années.127
- Recommandation n° 37. Elever chaque fois que c'est possible au niveau communautaire les travaux d'expertise scientifique et technique débouchant sur des réglementations. A défaut, rechercher dans le cadre d'une coopération avec nos principaux partenaires (notamment l'Allemagne) une réglementation commune. Si cela s'avère impossible, systématiquement justifier les écarts avec les autres principales instances nationales d'expertise en Europe.....128
- Recommandation n° 38. En complément de la loi Fauchon de juillet 2000 et pour éviter que des procédures pénales s'engagent dans des impasses dont la longueur est préjudiciable à tous, dégager les voies et moyens de mises en cause pénales moins fréquentes des agents de l'Etat participant à l'élaboration des réglementations, notamment en examinant la possibilité de conditionner l'action pénale contre un agent de l'Etat à l'existence d'une faute personnelle et en examinant les conditions d'une meilleure efficacité du rôle d'enquête des corps d'inspection de l'Etat.....129

I° PARTIE : MALGRE DES EFFORTS DE SIMPLIFICATION RECURRENENTS, CE QUE LES ENTREPRISES RESSENTENT EST UN CHOC REGLEMENTAIRE

1. Le souhait de réduire les écarts réglementaires et de simplifier a conduit à de nombreux rapports, plusieurs circulaires du Premier Ministre et des réflexions de Parties Prenantes, il a également conduit à de nombreuses actions de simplification

Le constat selon lequel le développement de l'économie française, la résorption du chômage et – lorsque les normes portent sur les collectivités – la résorption du déficit public sont handicapées par le poids des normes et par les écarts réglementaires entre la France et les pays voisins est régulièrement fait.

Ce constat a conduit à des analyses et à des décisions. Il reste néanmoins d'actualité, en particulier pour ce qui concerne la compétitivité des entreprises et, par ce biais, la résorption du chômage.

1.1 Des analyses fréquentes et de qualité

Des analyses et des publications se sont déjà succédé sur le sujet. Sans viser à l'exhaustivité, on peut notamment citer :

- 26 mars 2015 Etude du Conseil d'Etat : « directives européennes : anticiper pour mieux transposer »
- Octobre 2014 : Rapport d'information au nom de la mission d'information sur la simplification législative, Mme Laure de La Raudière, présidente, M Régis Juanico, rapporteur,
- Juin 2014 : Amélioration des études d'impact et des évaluations ex ante des projets de textes réglementaires, IGF et IGAS,
- 14 avril 2014 : « le conseil de la simplification présente 50 premières mesures de simplification pour les entreprises »
- Octobre 2013 : Services de paiement : transformations et opportunités CGEIET
- Mars 2013 : Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative JC Boulard et A Lambert
- 17 Mars 2011 rapport CCIP/ACFCI « simplifier l'environnement réglementaire des entreprises ; une urgence pour la croissance française »
- Octobre 2010 : « simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle », mission de Laure de La Raudière, député d'Eure et Loir, rapporteur Pierre Palat, CGEIET
- Rapport public 2006 du Conseil d'Etat : sécurité juridique et complexité du droit

- Mai 1994 : « l'Etat en France, servir une nation ouverte sur le monde », rapport de la mission du Conseil d'Etat (présidée par Jean Picq) sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat¹¹
- Rapport public 1991 du Conseil d'Etat sur la sécurité juridique¹²

1.2 Une préoccupation du Parlement, notamment sur l'impact des normes envers les Collectivités Territoriales, et des décisions prises au plus haut niveau du gouvernement

La préoccupation de « l'accroissement des charges qui résulte pour [les Collectivités Territoriales et leurs Etablissements Publics] de l'inflation des textes les concernant, de la complexité croissante des procédures qu'elles doivent mettre en œuvre et du caractère parfois excessivement détaillé des règles techniques encadrant l'activité des services publics locaux » a conduit le Parlement à créer au sein du comité des finances locales, par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007, une formation restreinte, la « commission consultative d'évaluation des normes », CCEN, appelée à formuler un avis sur l'impact financier des projets de réglementation nouvelle.

Cette Commission, devenue par la loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 le Conseil National d'Evaluation des Normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs Etablissements publics, est un pilier de l'organisation gouvernementale pour la maîtrise des normes réglementaires applicables aux Collectivités Territoriales, a vu préciser son activité par cinq circulaires du Premier Ministre :

- La circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes définit les règles de consultation de la CCEN.
- La circulaire du 6 juillet 2010, faisant suite à une conférence de presse du Président de la République sur le déficit, précise les modalités d'application du moratoire, annoncé lors de cette conférence, sur les normes applicables aux Collectivités Territoriales et à leurs Etablissements Publics, et engage, en complément de ce moratoire, une révision générale des normes existantes.
- La circulaire du 17 février 2011 (parue au JORF du 18 février) relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales.
- La circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation.
- La Circulaire du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit.

Ces trois dernières circulaires portent à la fois sur les normes réglementaires applicables aux Collectivités Territoriales et sur celles applicables aux entreprises, la dernière porte également sur les services déconcentrés de l'Etat, elle précise l'obligation de réaliser des fiches d'impact, rappelle que toutes les réglementations affectant les collectivités territoriales nécessitent la consultation du Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN) donne au SGG un rôle similaire pour les réglementations affectant les entreprises, les associations ou le public, prévoit la possibilité, à l'initiative du SGG, de « tests PME » pour ces réglementations, si le projet n'a pas fait l'objet d'échanges préalables avec le Conseil de la simplification pour les entreprises, et prévoit un « test Administrations Territoriales de l'Etat » pour les projets affectant celles-ci.

¹¹ Ce rapport a appelé à « légiférer avec mesure » et à « maîtriser la production des normes, leur nombre et, encore plus, leur qualité », notamment par le biais de l'étude préalable de leur impact.

¹² Ce rapport, avait, déjà, regretté la prolifération des normes réglementaires et la détérioration de leur qualité.

Celle du 17 février 2011 **interdit, sur le principe, toute surtransposition** (« écarter, dans la conception des mesures de transposition des directives européennes ou d'application des lois, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la norme de rang supérieur »), elle formalise les fiches d'impact¹³, qui devront être réalisées « le plus en amont possible » et impose que, pour les collectivités territoriales, les projets et les fiches d'impact associées soient, après concertation avec les associations d'élus locaux, soumises au Commissaire à la Simplification, puis, le cas échéant, au CCEN et que, pour les entreprises, ces fiches d'impact soient soumises au Commissaire à la Simplification, puis éventuellement – sur décision du cabinet du Premier Ministre – à l'avis de la conférence nationale de l'industrie (devenue depuis conseil national de l'industrie), de la commission permanente de concertation pour les services ou de la commission nationale de concertation des professions libérales.

La circulaire du 17 juillet 2013, après avoir rappelé l'interdiction de surtransposer, pose le principe du **gel de la réglementation** « une norme créée, une norme allégée ou supprimée », prévoit que les études d'impact (évaluations préalables des projets de texte réglementaires) concernent désormais tous les textes applicables aux collectivités territoriales ainsi qu'aux entreprises et au public (particuliers, associations), et prévoit que les études d'impact soient rendues systématiquement publiques au moment de la publication du texte.

Plus récemment, et à l'initiative du Gouvernement, cinq textes de loi visant à la simplification ont été adoptés par le Parlement. Ce sont les lois :

- n°2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction
- n° 2013-10065 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens ;
- n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises ;
- n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives
- n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

Dans ce contexte :

- le Comité Interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a annoncé deux cent mesures de simplification le 17 juillet 2013,
- le conseil de la simplification pour les entreprises a annoncé « les 50 premières mesures de simplification pour les entreprises » le 14 avril 2014, puis « 50 nouvelles mesures de simplification pour les entreprises » le 30 octobre 2014, « 52 nouvelles mesures de simplification pour les entreprises » en juin 2015, puis, le 5 Novembre 2015 « 50 nouvelles mesures », et enfin, le 3 février 2016 « 90 nouvelles mesures de simplification pour les entreprises ».

De son côté, le Sénat a adopté le 12 janvier 2016 et transmis à l'Assemblée nationale le lendemain, une proposition de loi visant à ajouter un article 88-8 à la Constitution stipulant que « *les mesures assurant la transposition d'un acte législatif européen n'excèdent pas les objectifs poursuivis par cet acte* ». ¹⁴

¹³ On peut rappeler que le principe d'une étude d'impact préalable pour les projets de loi et de décrets en Conseil d'Etat a été introduit d'abord sous forme d'expérimentation par une circulaire du Premier Ministre du 21 novembre 1995 avant d'être pérennisé par une circulaire du Premier Ministre du 26 janvier 1998. Cette étude d'impact a été rendue obligatoire par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 (qui a introduit à l'article 39 de la Constitution un alinéa 3 prévoyant que « la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ») et la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution (dont l'article 8 dispose que « les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact »).

¹⁴ L'avant propos de la proposition de loi précisait : « Il n'est pas rare que les projets de loi assurant la transposition des directives européennes aillent au-delà des exigences définies par le législateur européen, introduisant ainsi de manière quasi subreptice des contraintes et charges nouvelles, notamment pour les collectivités territoriales. Cette pratique a également pour effet de brouiller les responsabilités entre les institutions européennes et nationales. Sans brider le législateur, il convient d'introduire une

1.3 De nombreuses actions de simplifications, issues du Conseil de la simplification pour les entreprises (secrétariat d'Etat chargé de la réforme de l'Etat)

Comme indiqué ci-dessus, plusieurs vagues de mesures de simplification ont été engagées à l'initiative du Conseil de la simplification pour les entreprises.

Présentation du conseil de la simplification pour les entreprises sur son site (<http://www.simplifier-entreprise.fr/qui-sommes-nous/>)

Le conseil de la simplification pour les entreprises a été créé le **8 janvier 2014** sur décision du Premier ministre.

Rôle et missions du Conseil

Le conseil est chargé de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises. Il a pour missions d'assurer le dialogue avec le monde économique, de suivre les réalisations du programme, de contribuer à en faire connaître les résultats et de faire toute proposition nouvelle en matière de simplification.

Le conseil adressera chaque année au Gouvernement un bilan de l'avancement et des résultats du programme de simplification pour les entreprises.

Le conseil s'appuie sur les services du Premier ministre, notamment le secrétariat général du Gouvernement et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, pour le pilotage opérationnel et la coordination interministérielle.

Les mesures ainsi engagées sont extrêmement diverses. On peut néanmoins en regrouper une part importante dans les catégories reprises dans le tableau suivant :

distinction entre les textes de transposition des directives - qui doivent s'en tenir au contenu de celles-ci - et les éventuelles mesures d'accompagnement de la transposition, qui doivent être examinées **séparément**, afin d'assurer la clarté et la sincérité du débat et de **permettre au mécanisme de « gage » visé plus haut de jouer.** »

Nature de la mesure (classement par la mission)	Date de la vague			
	14/04/2014 50 mesures	30/10/2014 50 mesures	1/06/2015 52 mesures	3/02/2016 90 mesures
a) Simplifications des publications et enregistrements, dispenses d'agrément, dématérialisation des déclarations, ciblage des contrôles, simplification d'accès aux textes et aux doctrines, simulateurs	27	18	23	58
b) Délais (de réponse, de validité d'une autorisation), rescrits, sécurisation et homogénéisation des procédures et des seuils, clarification des textes	3	19	14	18
c) Modification de réglementations inappliquées		1	1	
d) autres	20	12	4	14

Dans la catégorie « a » du tableau ci-dessus se trouvent, par exemple : « faciliter l'accès au droit : les normes d'application obligatoires et les circulaires ministérielles sont éclatées sur plusieurs supports (site afnor, journaux officiels, etc..) et dont certains sont payants. A l'avenir, l'ensemble des normes d'application obligatoire et des circulaires sera regroupé sur le site Legifrance, de manière lisible, utilisable gratuitement et sans restriction » (avril 2014), « créer un permis environnemental unique : demain : une procédure d'autorisation unique, regroupant l'ensemble des autorisations de l'Etat pour un projet donné, est expérimentée depuis le printemps 2014 dans plusieurs Régions, pour les projets soumis à la loi sur l'eau et les projets d'installations classées. Ces expérimentations seront généralisées, en améliorant les dispositifs après évaluation en 2015, puis seront unifiées dans le cadre d'un permis environnemental unique plus intégré » (octobre 2014), « simplifier les exigences documentaires douanières des médicaments en transit dans l'Union Européenne : demain, les autorisations d'importation pour le transit de médicaments en provenance de l'Union Européenne et à destination de pays tiers sera supprimée. La procédure d'autorisation actuelle sera exclusivement réservée aux importations de médicaments ne provenant pas de l'Union européenne » (juin 2015), « offrir un simulateur de coût et des aides à l'embauche aux PME » (février 2016).

Dans la catégorie « b », se trouvent, par exemple : « développer les 'réponses garanties' (ou 'rescrits' en matière fiscale) de l'administration » (avril 2014), « délivrer¹⁵ plus rapidement les permis de construire en réduisant les délais d'instruction : l'articulation complexe entre les réglementations sera simplifiée et les délais raccourcis de manière à obtenir un permis de construire en 5 mois maximum » (octobre 2014), « supprimer la double consultation de l'ANSES avant l'autorisation de certains nouveaux auxiliaires technologiques, notamment les enzymes, dans la fabrication de denrées alimentaires : l'ANSES n'aura plus à être saisie sur les projets d'arrêtés visant à l'autorisation d'auxiliaires technologiques qu'elle aura précédemment évalués favorablement dans le cadre de la démarche d'autorisation » (juin 2015), « supprimer la formation spécialisée compétente dans le domaine de l'emploi de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI) : aujourd'hui, pour l'agrément des accords de groupe, d'entreprise ou d'établissement relatifs à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, le préfet est compétent et se prononce après avis de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion ; demain, l'agrément des accords ne sera plus soumis à l'avis de la CDEI qui perd sa compétence « emploi ». La procédure d'agrément en sera simplifiée et plus rapide. L'agrément par le préfet permettra de gagner en moyenne 2 à 3 mois sur les délais actuels » (février 2016)

Les exemples retenus dans les deux paragraphes précédents sont, à chaque fois, la première mesure classée dans le tableau ci-dessus dans la catégorie « a » (respectivement « b ») apparaissant dans l'ordre de présentation du communiqué de presse correspondant du Conseil de la simplification pour les entreprises.

Les mesures dans la catégorie « c » portent l'une sur la visite médicale préalable à l'embauche, l'autre sur les verres gravés (10cl, 20cl, etc ...) dans les restaurants. Sur la première, il était constaté que seules 15% des visites préalables sont faites et qu'il est souvent impossible de les faire avant l'embauche (recrutements en urgence sur des contrats courts, saturation de la médecine du travail) et il était prévu de mettre le droit plus en accord avec les faits. Sur la seconde, il était constaté que pratiquement aucun restaurant ne met sur les tables de verres gravés avec une indication de contenance et il était, là aussi, prévu de mettre le droit en accord avec les faits.

Il peut arriver que des mesures d'une vague soient la déclinaison de mesures d'une vague précédente : la vague d'avril 2014 prévoit ainsi de développer les « réponses garanties, ou 'rescrits' », la vague de juin 2015 prévoit de « développer le rescrit social ».

La catégorie « autres » est plus hétérogène que les trois catégories ci-dessus. Elle comprend ainsi

- des rappels de volontés générales (« garantir zéro charge supplémentaire pour toute nouvelle mesure » - avril 2014 - « pour les nouveaux exercices de transposition, mettre en place un processus explicitant et justifiant toute nouvelle transposition » - juin 2015-, « identifier et revoir, au sein des législations applicables aux entreprises industrielles les¹⁶ surtranspositions passées, afin de réexaminer les justifications des écarts de la réglementation nationale applicable aux entreprises avec les strictes exigences européennes » - juin 2015). Ce qui a trait à l'organisation de l'Etat en mode projet relève en partie de cette catégorie, plusieurs circulaires successives du Premier Ministre ayant déjà par le passé été adressées aux Préfets et aux administrations sur ce sujet;
- la mise en œuvre de décisions européennes (« mettre en place le dédouanement centralisé national dans le contexte de l'entrée en vigueur du nouveau code douanier de l'union CDU » - février 2016) ;
- des mesures ponctuelles et incontestables (« reconnaître la compétence de sauveteur secouriste du travail aux salariés d'une entreprise formés comme sapeur-pompier volontaire » juin 2015, « avec toutes les garanties nécessaires, permettre à une entreprise utilisatrice d'équipements de protection individuelle de mettre à disposition d'une entreprise extérieure ces équipements, dans un souci de renforcement de la protection de ses salariés et de maintien de l'emploi » - juin 2015- , « permettre aux promoteurs immobiliers, lorsque les acquéreurs le souhaitent, de livrer des logements sans évier » - février 2016) ;

¹⁵ accorder.

¹⁶ Cette « revue » consistait concrètement à constater que le CNI avait identifié, avant que la mesure soit décidée, des surtranspositions, et à l'inviter à poursuivre l'examen de la pertinence de ces surtranspositions.

- des orientations stratégiques, telles que celle qui a conduit dans le domaine de l'environnement à tester dans plusieurs Régions l' « autorisation unique » et le « certificat de projet ». L'évaluation de ces expériences vient d'être réalisée par une autre mission, qui a fait des recommandations sur la poursuite de l'expérience.

On ne peut que saluer le travail et la persévérance du comité et de ceux qui préparent ses travaux. L'ensemble des mesures prises est utile et témoigne de la nécessité de ce type d'approche.

Il apparaît également, à la lecture des décisions proposées par le conseil que la majorité d'entre elles a un effet favorable sur les petites voire sur les très petites entreprises, notamment artisanales et de services, leur effet sur les entreprises plus grandes, notamment industrielles, étant souvent moins évident.

1.4 Des évolutions favorables en matière de règles de droit ont également été relevées

Trois évolutions substantielles méritent d'être notées pour leur contribution facilitatrice dans l'accès des acteurs économiques à l'ensemble foisonnant des règles de droit.

La plus ancienne concerne le travail de codification. En particulier, le travail de codification à droit constant, lancé à la fin des années 80, accéléré à partir de 2000, a constitué une réelle avancée pour un accès plus facile à la règle de droit. Mené de façon continue, désormais bien inscrit dans nos habitudes juridiques et administratives, la codification est un avantage compétitif qu'il faut veiller à ne pas laisser tomber en désuétude.

La reprise par le droit français du principe de confiance légitime (ou de sécurité juridique) exclut désormais des changements rétroactifs, immédiats sans préavis ou encore futurs mais venant affecter des choix économiques reposant légitimement sur l'idée d'une certaine constance de la règle de droit, en obligeant à ménager des périodes de transition. C'est un facteur allant dans le sens d'une moindre instabilité du droit et donc d'une meilleure visibilité pour les acteurs économiques.

Plus récemment, la décision prise dans la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 de regrouper l'entrée en vigueur de règles nouvelles affectant les entreprises à des dates fixes connues d'avance (quatre fois dans l'année, au premier jour de chaque trimestre), constitue un avantage indéniable en termes de limitation des difficultés d'adaptation à de nouvelles règles, même si la mission a pu constater que cette pratique étaient très peu connue parmi ses interlocuteurs, en particulier au sein du monde économique.

1.5 La création, récente, de « l'atelier impact entreprises » : une mesure fortement attendue par les organisations professionnelles

Le site du Conseil de la simplification pour les entreprises présente dans les termes suivants « l'atelier impact entreprises » : « *« Atelier impact entreprises » : réunissant des membres du Conseil de la simplification, ce groupe de travail dédié a pour objectif de participer au contrôle des études d'impact des textes nouveaux s'appliquant aux entreprises. Il s'est réuni pour la première fois en novembre 2015. Le conseil de simplification pourra désormais s'autosaisir pour alerter le gouvernement sur les questions relatives aux normes impactant les entreprises.* » Dans le courrier du 22 décembre 2015 par lequel la présidente du conseil de la simplification pour les entreprises transmet à la Secrétaire d'Etat chargée du numérique et à la Secrétaire d'Etat chargée de la réforme de l'Etat et de la simplification l'avis de cet atelier sur le projet de loi « pour une République numérique », la création et l'activité de l'atelier sont ainsi précisés « à la suite de la décision du Premier Ministre de constituer, en liaison avec le Conseil de la simplification pour les entreprises, créé par le décret n°2014-11 du 8 janvier 2014, un atelier de la simplification, constitué de chefs d'entreprise, dont l'objectif est d'éclairer le Gouvernement sur l'impact pour les entreprises des projets de normes nouvelles, le choix a été fait ... »

L'Atelier impact entreprises a tenu ses premières réunions fin 2015 (5 novembre, 15 décembre), et début 2016 (19 janvier et 16 février).

L'atelier se réunit mensuellement (le troisième mardi du mois). La présidence de l'atelier est assurée par les deux présidents du Conseil de la simplification pour les entreprises : le député Laurent Grandguillaume et Madame Françoise Holder, administratrice générale du groupe Holder. Le secrétariat général du gouvernement (SLQD) assure l'organisation et le secrétariat de l'atelier.

L'atelier compte à ce jour 9 autres membres représentatifs de PME/ETI comme d'entreprises à dimension internationale :

M Philippe d'ORNANO (PDG du groupe SISLEY cosmétiques)

M François GERIN conseiller auprès de la direction générale de Siémons

M Dominique MAILLARD ancien président de RTE

M Gérard HUOT, ancien président de CCI,

M Frédéric BITBOL un expert-comptable,

M Etienne DROUARD- avocat d'affaire spécialiste du numérique – associé K&L Gates

Mme Catherine PETITJEAN cheffe d'entreprise artisanale de Dijon (fabrique de pains d'épice Petitjean),

Mme Valérie FIASTRE cheffe d'entreprise de réseau et terrassement de taille moyenne par ailleurs conseillère municipale à Saint-Maur

Monsieur Olivier SIBONY ancien directeur associé de chez McKinsey, professeur à HEC.

L'atelier rend des avis adressés au ministre porteur du texte sur lequel il se prononce avec copie au secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification.

Un compte rendu des activités de l'atelier est fait chaque mois au conseil de la simplification pour les entreprises en présence du Secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et simplification. Le secrétariat du conseil de la simplification incombe au SGMAP.

Les membres ont été choisis par les deux co-présidents et les thèmes sont arrêtés collégalement. L'atelier s'autosaisit des sujets qui l'intéressent.

Les premiers travaux de l'atelier ont porté sur des textes dont le processus de décision était déjà très engagé. Son orientation serait, dans le futur, d'intervenir plus en amont, non seulement sur des projets de loi mais aussi sur certains projets de décrets, et d'élargir, autant que nécessaire, son intervention aux propositions de loi d'origine parlementaire.

Une comparaison entre l'atelier impact entreprises et l'Administrative Burden Advisory Board ou le Regulatory Policy Committee britanniques (voir annexe 14) met en évidence des similitudes et des différences.

*

*

*

Le constat fait par la présidente de la mission parlementaire d'information sur la simplification administrative, madame Laure de la Raudière, en tête de l'introduction du rapport remis en octobre 2014 par la commission qu'elle a présidée reste toujours en partie exact aujourd'hui, malgré les actions réalisées : *« Depuis plus de vingt ans, les rapports se succèdent qui tiennent un discours vertueux sur l'élaboration de la norme et dénoncent l'inflation normative, la dégradation de la loi et l'insécurité juridique. Ces maux continueront pourtant de progresser tant que l'allègement du « stock » des normes ne s'accompagnera pas d'une rationalisation de leur « flux ».* La création de l'atelier impact entreprises permettra de contribuer à cette rationalisation du « flux ». Il est probable que d'autres actions complémentaires soient nécessaires. La mission s'est attachée à comprendre les sources du flux, pour mieux préconiser les actions adéquates.

2. Malgré la récurrence des mesures décidées, on constate l'existence et la création régulière de nombreux cas de surtransposition/surréglementation

2.1 Les Pouvoirs Publics produisent constamment des écarts réglementaires, individuellement conscients et assumés, leur effet d'ensemble contrebalance fortement celui des simplifications

Les entretiens conduits par la mission ont mis en évidence une divergence de perception marquée entre d'une part les administrations impliquées dans l'élaboration de la norme réglementaire, qu'il s'agisse des administrations techniques ou des entités qui les coordonnent, et d'autre part les entreprises.

Les administrations impliquées dans l'élaboration de la norme réglementaire considèrent qu'il n'y a pas de surtransposition ni de surréglementation. Elles font valoir d'une part que les normes européennes se présentent souvent, en particulier lorsqu'elles portent sur la protection des salariés et/ou de l'environnement, comme un minimum qu'il convient de respecter mais qu'il est permis de dépasser et d'autre part que les réglementations émises le sont en application des lois, qui résultent d'un processus démocratique.

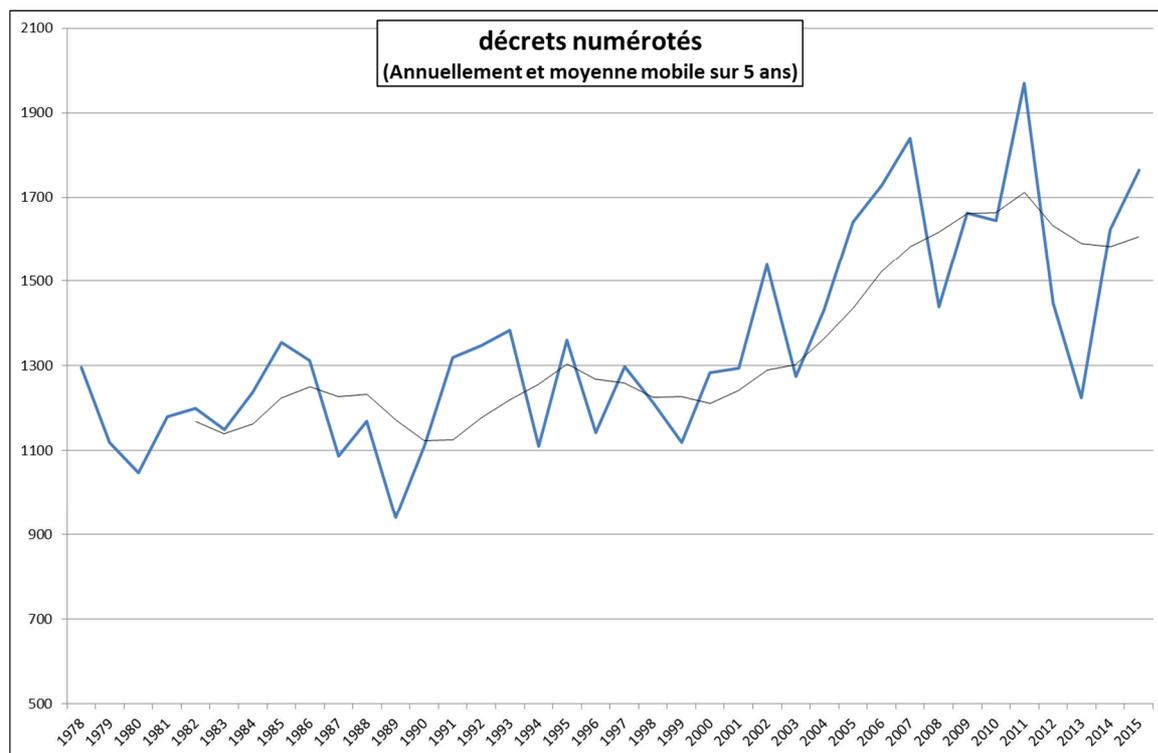
A contrario les représentants des entreprises constatent, certes, des simplifications dans de nombreux domaines, pas toujours mineurs, mais expriment une inquiétude marquée de résignation devant la fréquence avec laquelle des initiatives dont elles peuvent estimer qu'elles vont dans un sens inverse à la simplification sont mises en œuvre par les administrations et/ou, même simplement débattues au Parlement avec un impact direct sur les décisions d'investissement que les groupes internationaux concernés peuvent prendre au moment du débat.

Les représentants des entreprises rencontrés sont conscients que les initiatives en cause relèvent le plus souvent d'une priorité du moment : sécurité des populations pour les PPRT, puis pour la protection contre le risque terroriste, volonté sociale pour la pénibilité, lutte contre le réchauffement climatique pour les différents reportings demandés sur les gaz à effet de serre, ... ils soulignent néanmoins que la multiplication et la superposition de ces priorités rend inaudible le discours sur la simplification et sur l'arrêt des surtranspositions. Ils soulignent, en particulier qu'au sein des entreprises ayant des implantations internationales significatives, les salariés travaillant dans d'autres pays – sans parler des actionnaires d'autres nationalités – ne comprennent pas cette spécificité française et que les conséquences de ceci se ressentent lorsqu'ils doivent débattre de manière collégiale du lieu où se réalisent les nouveaux investissements.

2.2 Des statistiques préoccupantes de la production législative et réglementaire

La mission a obtenu des données chiffrées sur la production annuelle de règlements, de lois et d'ordonnances sur la période 1978-2015. L'examen des évolutions sur cette période relativement longue est préoccupant.

S'agissant des seuls règlements, la tendance semble être stable ou très légèrement haussière de 1978 à 2000 environ, puis nettement haussière à partir de cette date, comme le montre le graphique ci-dessous.

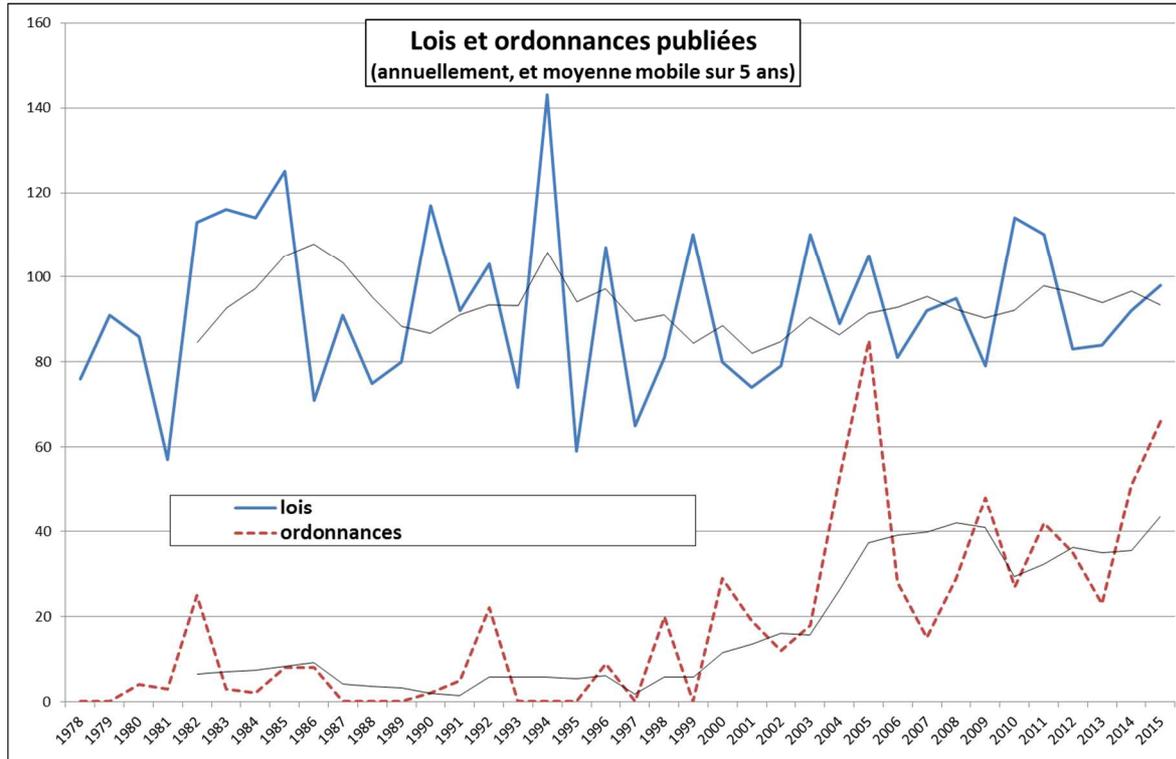


Source : SGG

S'agissant des projets de loi, aucune tendance à l'accroissement du nombre de projet de loi n'est visible sur le long terme, cette stabilité masquant toutefois une hausse de plus en plus forte du nombre d'articles, notamment en raison du grand nombre d'amendements votés lors du passage au Parlement. Plusieurs interlocuteurs ont cité un taux d'accroissement de 2,5 à 3 séparant le nombre d'articles du projet de loi soumis au Parlement de celui qui y est finalement adopté.

S'agissant des ordonnances, après une longue période de stabilité à un niveau bas, cohérent avec le caractère en principe exceptionnel du recours à cet outil, on assiste depuis 2000 environ à une augmentation continue du nombre des ordonnances, qui constituent manifestement un point de fuite croissant dans l'inflation normative en France. Les causes initiales de cette dérive semblent résider dans une perte progressive de la discipline d'utilisation de ce qui, dans une démocratie mature, devrait être un instrument d'exception. Au surplus, ce mouvement s'est accéléré depuis la réforme constitutionnelle de 2008, l'Exécutif cherchant manifestement à compenser, par la voie des ordonnances, la perte de contrôle du Gouvernement sur la moitié de l'ordre du jour du Parlement actée alors et probablement également à mieux maîtriser le contenu de certains textes.

Au-delà même de la participation d'ordonnances de plus en plus nombreuses à l'inflation du nombre de textes, cette évolution semble préoccupante pour le fonctionnement équilibré d'institutions démocratiques, et devrait faire l'objet d'une analyse *per se*.



2.3 La surtransposition s'inscrit dans un cadre global de surréglementation, la limite entre les deux est poreuse

Au sein des écarts réglementaires entre la France et les pays européens comparables, la distinction entre « surtransposition » et « surréglementation » est en partie artificielle.

Le cas de la « valeur limite d'exposition professionnelle au Chrome hexavalent », qui figurait déjà en juin 2013 parmi les sujets exposés au Ministre du Redressement productif par le CNI dans le cadre des demandes de simplification (annexe 8) met particulièrement en évidence la porosité entre surréglementation et surtransposition :

- le site de l'ANSES décrit dans les termes suivants la coordination entre l'ANSES et ses homologues européens pour l'analyse des substances :

« A l'échelle européenne, il existe un comité scientifique d'experts chargé de construire des VLEP (CSLEP ou SCOEL selon la dénomination anglaise) sur lequel s'appuie la commission européenne pour émettre les directives de fixation des VLEP communautaires.

Les documents élaborés par le SCOEL font l'objet d'une phase de consultation des états membres où ces derniers peuvent soumettre des commentaires ou des compléments d'information scientifiques. L'Anses est le point focal français du SCOEL ; à ce titre, elle est consultée pour faire une lecture critique et se positionner sur la pertinence des valeurs recommandées par ce comité. Dans un souci de mutualisation des ressources d'expertise et sauf désaccord de fond, les substances expertisées au niveau européen ne font pas l'objet d'une expertise des effets sanitaires au niveau national. Par contre, l'évaluation des méthodes de mesure des polluants en milieu professionnel, reste à la charge du CES VLEP dans la mesure où le SCOEL aborde très peu cet item. »

Le comité européen, le SCOEL, a analysé la situation du chrome hexavalent. Dans son rapport SCOEL/SUM/86, décembre 2004 « after consultation »¹⁷, intitulé « recommendation from the scientific committee on occupational exposure limits : risk assessment for hexavalent chromium », il conclut (p12) *“Thus, in establishing occupational exposure limits a pragmatic approach may be appropriate. As an example, an exposure limit of 50µg/m³ of hexavalent chromium may well provide adequate protection for workers exposed to poorly soluble hexavalent chromium compounds but, on the basis of the risk assessments described in Appendix 1, consideration could be given to setting exposure limits at 25µg/m³ or 10µg/m³ for other hexavalent chromium compounds.”*. Cette recommandation d'une valeur limite d'exposition professionnelle (VLEP) comprise entre 10 et 50µg/m³ s'appuie en particulier sur une annexe « risk assessment for lung cancer from hexavalent chromium based on a summary of studies » (métaanalyse) qui, elle-même, conclut : *“There are also other biological and mechanistic reasons why linear extrapolation at low levels of exposure may markedly over-estimate the risk. One of these relates to the fact that cells in the lung tissue have the capacity to reduce quite large amounts of potentially carcinogenic hexavalent chromium to the non-carcinogenic trivalent form and it can be argued that exposure does not pose a threat of carcinogenicity until this reducing and detoxifying defence system is overwhelmed (De Flora, 2000)”*

- Bien que, comme indiqué sur le site de l'ANSES, « Dans un souci de mutualisation des ressources d'expertise et sauf désaccord de fond, les substances expertisées au niveau européen ne font pas l'objet d'une expertise des effets sanitaires au niveau national », l'ANSES a été saisie le 12 juin 2007 par la direction générale du travail « afin de mener les travaux d'expertise nécessaires à la fixation des valeurs limites d'exposition professionnelle pour une vingtaine de substances, dont les composés du chrome hexavalent ». L'ANSES a en conséquence émis un avis le 17 octobre 2010 qui conclut (p6) « Face à ce cancérigène puissant, l'Anses estime que seule la valeur la plus basse possible est acceptable. La présente expertise montre que les techniques d'analyse actuellement en vigueur en milieu professionnel permettent de mesurer une VLEP-8h jusqu'à un niveau de concentration en chrome hexavalent de 1 µg.m⁻³. L'Anses incite le ministère chargé du travail à considérer cette valeur comme une étape pertinente pour contribuer à la réduction des risques sanitaires liés aux composés du chrome hexavalent. »

¹⁷<http://ec.europa.eu/social/search.jsp?advSearchKey=chromium&x=0&y=0&mode=advancedSubmit&langId=en>

- C'est sur la base de cet avis de l'ANSES que les Pouvoirs Publics français ont décidé de diviser par 50 la valeur limite d'exposition professionnelle au Chrome hexavalent, en la faisant passer de $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ à $1\mu\text{g}/\text{m}^3$. et, à cette occasion, de durcir la portée de cette limite. La valeur de $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ était en effet « indicative », tandis que la valeur de $1\mu\text{g}/\text{m}^3$ est « réglementaire » (ce qui signifie que tout dépassement de cette valeur doit, réglementairement, entraîner un arrêt immédiat de l'unité de production jusqu'à ce que des mesures correctives soient adoptées)

L'ANSES et le SCOEL ont eu accès pour émettre leur avis aux mêmes données et études. Ce qui a conduit à une différence aussi forte dans ces avis est le choix, au sein des informations disponibles, de celles que l'une et l'autre des deux enceintes ont choisi de retenir.

Éléments statistiques contribuant aux divergences entre la recommandation du SCOEL et celle de l'ANSES sur le chrome hexavalent

La présence de deux rapports d'experts, l'un, européen, qui conclut à un niveau de risque de 1 à 6 pour 10 000 et l'autre, français, concluant que le risque est de 1 pour 100, ceci pour le même niveau d'exposition à $1\mu\text{g}/\text{m}^3$ de chrome hexavalent ne manque pas d'interpeller.

La lecture des deux recommandations permet de constater que les quatre rapporteurs de l'ANSES et les auteurs du rapport européen disposaient, dans l'absolu, des mêmes informations, mais qu'au sein des informations disponibles, ils n'ont pas souhaité retenir ce qu'on pourrait appeler les mêmes « lots statistiques ».

Ainsi, le rapport du SCOEL estime que chacune des études disponibles correspond à des cohortes faibles, eu égard au risque qu'on veut mesurer. Il prend donc le parti d'agréger dix études (citées ci-après par le nom de leur principal auteur et leur date : Enterline 1974, Hayes 1979, Alderson 1981, Satoh 1981, Korallus 1982, Frentzel 1983, Davies 1984, Sorahan 1987, Hayes 1989, Takahashi 1990).

C'est à partir de la méta-cohorte ainsi constituée et d'un modèle de simulation choisi par les rapporteurs qu'ils aboutissent à un risque de 1 à 6 pour 10 000 pour une exposition de $1\mu\text{g}/\text{m}^3$.

Le rapport de l'ANSES retient deux études, une connue des rapporteurs du SCOEL au moment où ils ont rédigé leur rapport (le rapport ANSES est postérieur) et dont l'auteur principal s'appelle Gibb (cette étude a été publiée en 2000), l'autre mentionnée par le SCOEL dans l'annexe 2 (« *response to comments received during the consultation period* »), le principal auteur est M Luippold et elle a été publiée en 2003.

Ces deux études portent sur les cohortes de Painesville (Luippold, pour l'essentiel) et de Baltimore (Gibb).

Le SCOEL indique dans le corps de son rapport les raisons pour lesquelles il n'a pas souhaité retenir l'étude de Gibb. Il considère ainsi que, pour élargir la cohorte en incorporant plus de cas soumis à des expositions faibles, Gibb a ajouté à une précédente étude, portant sur 2357 salariés, 990 salariés qui ont chacun été employés moins de 90 jours. *"These latter workers were included to increase the size of the lower exposure group. Short term workers are often found to have unusual patterns of mortality and it is unclear whether or not the inclusion of this group has been helpful"*.

L'étude de Mainesville (Luippold) porte sur 482 salariés (voir par exemple, p 34/95 du rapport ANSES). L'annexe 2 du rapport SCOEL indique que le SCOEL en a eu connaissance mais estime sa métacohorte préférable.

Le rapport SCOEL utilise fréquemment des termes et expressions mettant en relief les limites des certitudes. Les cohortes disponibles mélangent en effet des salariés qui ont été exposés à des doses massives, avant la fin des années 60, des salariés exposés à des conditions proches des conditions actuelles, elle agrège aussi des employés restés des décennies dans la cohorte et d'autres qui y sont restés moins longtemps, les rapporteurs le soulignent.

Les rapporteurs retiennent également, comme ceux de l'ANSES, la caractéristique « carcinogène sans seuil »

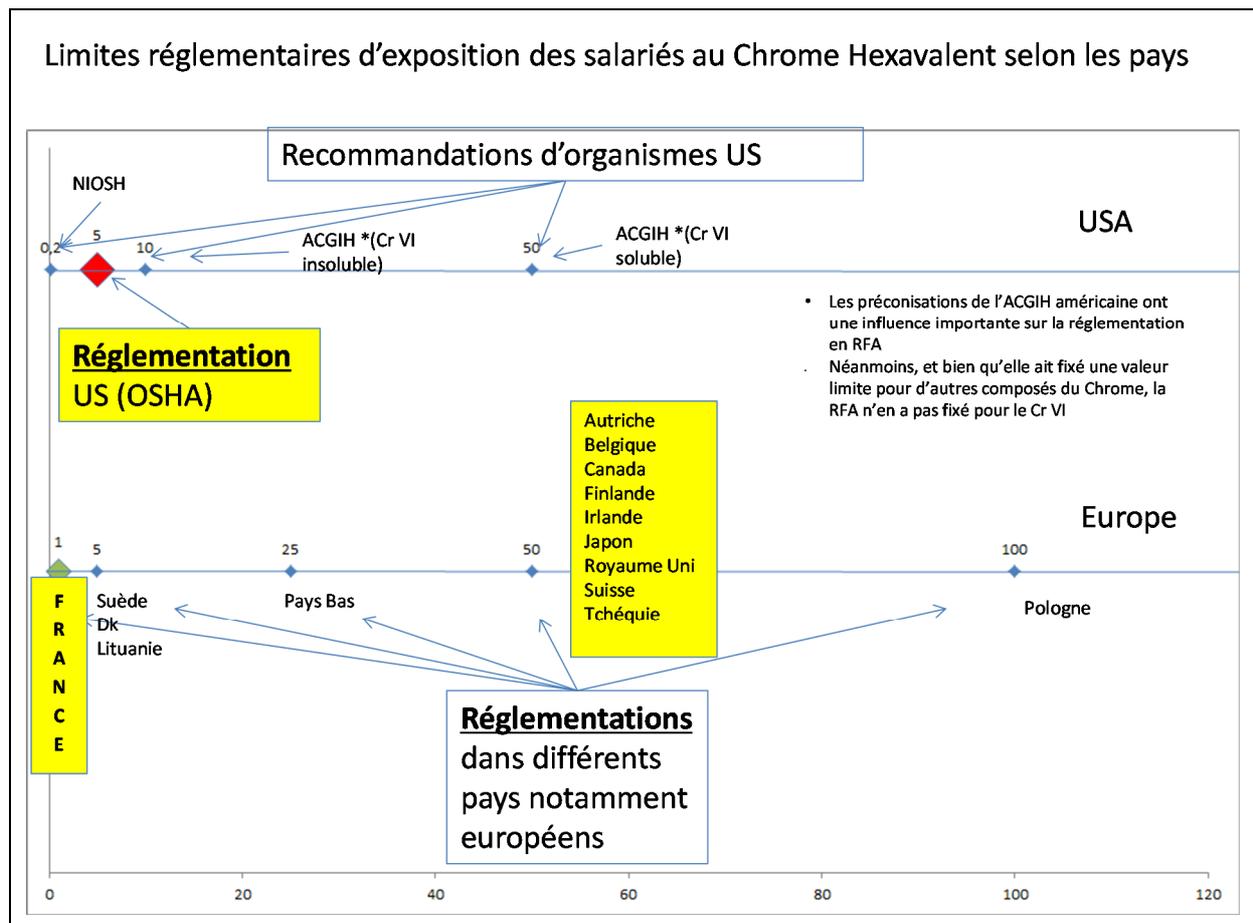
dans le modèle d'évaluation du risque, tout en estimant que les certitudes à cet égard ne sont pas absolues et les extrapolations sur les faibles doses particulièrement incertaines : « hexavalent chromium ... because it is comprehensively genotoxic, could be considered an ideal carcinogenic substance to which to apply a "no threshold" linear extrapolation. However, it should be also recognized that the irritant and inflammatory properties of hexavalent compounds may also contribute to the carcinogenic process and that for these effects there will be thresholds. it is not known to what extent irritancy may contribute towards carcinogenicity but it is quite plausible that linear extrapolation to low doses, below those seen in existing studies and where irritancy does not occur may overestimate the cancer risk" (p12 de l'avis du SCOEL).

Le rapport ANSES comporte une liste d'avertissements sur les limites de son analyse, immédiatement après les recommandations.

La décision française n'est juridiquement pas une « surtransposition » dans la mesure où la Commission Européenne n'a pas décidé de fixer une valeur limite d'exposition professionnelle, ni même une « valeur limite indicative d'exposition professionnelle » pour le Chrome hexavalent. Il paraît néanmoins légitime en pratique de la considérer comme telle dans la mesure où elle s'écarte :

- Des conclusions des travaux d'expertise réalisés en commun au niveau européen ;
- Des décisions prises par les autres Etats Membres.

Le graphique ci-dessous, qui compare les réglementations en France et dans différents autres pays développés met en relief la spécificité française.



Sources : données issues de la direction générale du travail et de la base de données gouvernementale allemande destis, présentation mission¹⁸

2.4 Sur-transposition et sur-réglementation peuvent être illustrées par une série de cas actuels, qui appellent la recherche d'actions de corrections ciblées

Le rapport déjà cité de la mission d'information sur la simplification législative rappelait en 2014 (voir annexe 7) que sur la période de juillet 2011 à décembre 2012, les Pouvoirs Publics britanniques avaient pu, dans 72% des transpositions qu'ils avaient réalisé, transposer « mot pour mot » et conclurait, globalement, son analyse par l'affirmation suivante : « *Si nos voisins britanniques et allemands sont parvenus à mettre en place de telles stratégies de lutte contre les surtranspositions, il n'y pas de raison que la France n'y parvienne pas* ».

On ne peut que partager ce constat.

Néanmoins, lors des entretiens réalisés par la mission, plusieurs cas s'apparentant à des surtranspositions (comme indiqué ci-dessus, la limite entre « surtransposition » et « surréglementation » est poreuse) ont été mis en évidence. Certains de ces cas avaient déjà été signalés à la Commissions simplification du Conseil National de l'Industrie et, par cet intermédiaire, au Conseil de la Simplification, d'autres n'ont pas suivi ce circuit.

Les cas signalés sont notamment les suivants :

2.4.1 Valeur Limite d'Exposition Professionnelle (VLEP) du Chrome hexavalent

Le décret n°2012-746 du 9 mai 2012 a fait passer – au 1^o juillet 2014 – de 50µg/m³ à 1 µg/m³ la valeur limite d'exposition professionnelle au chrome hexavalent.

Cette division par 50 fait de la norme française de loin la plus basse parmi les pays comparables : au même moment, les Pays Bas restaient à 50, et les USA passaient de 50 à 5.

La différence entre l'analyse des experts français et celle des experts européens sur ce sujet a été décrite en introduction de ce chapitre 3.

La réglementation française comporte par ailleurs la notion de dépassement des 10% de la VLEP (soit 0,1 µg/m³), ce dépassement devant déclencher des actions¹⁹. Compte tenu de la faiblesse de la VLEP elle-même, la détection du dépassement de ce seuil de 10% pose aux industriels des problèmes pratiques difficiles.

Les industriels français, en particulier de l'aéronautique, avaient demandé en 2013 que la VLEP pour 2014 soit modifiée pour se situer dans la moyenne observée en Europe et aux USA, soit au-dessus de 5µg/m³ .

¹⁸ La recommandation du NIOSH – qui n'a pas été suivie par l'OSHA – est assortie de recommandations précises sur les équipements individuels de protection à adopter en fonction des différents niveaux d'exposition dans l'air de l'atelier (les niveaux indiqués sont étagés : 2µg/m³ ; 5µg/m³ ; 10µg/m³ ; 400µg/m³, voire 2 000µg/m³ ou plus). (Source : « criteria for a recommended standard occupational exposure to hexavalent chromium, Department of Health and Human Resources, Centers for Disease Control and Prevention, National Institute for Occupational Safety and Health », p101) Le NIOSH traite ainsi d'emblée un sujet qui est souvent renvoyé en France aux contrôleurs locaux, CARSAT et Inspection du travail, qui ne disposent pas nécessairement des éléments techniques leur permettant de trouver au cas par cas une solution optimale.

¹⁹ La méthode standard pour déterminer si la VLEP est respectée ou non consiste à faire trois « mesurages » pendant une certaine période et pour chacun des « groupes d'exposition homogènes » (GEH) pré-définis. Si chacun de ces mesurages est inférieur à 10% de la VLEP, celle-ci est réputée respectée. Si on ne sait pas mesurer 10% de la VLEP, la vérification du respect de celle-ci devient beaucoup plus complexe.

La décision prise en 2013 après que le CNI ait soulevé le sujet a été de reporter du 1^{er} juillet 2014 au 1^{er} juillet 2016 l'application de la mesure.

A l'approche de la nouvelle échéance, il apparaît que le problème reste entier (si l'on excepte le fait qu'une part significative des productions de pièces aéronautiques est progressivement sous-traitée dans des usines de pays tels que le Maroc ou la Tunisie, où les industriels européens respectent les impératifs de l'ISO et de la RSE, mais ne sont pas soumis à la réglementation européenne).

Par ailleurs, les industriels font valoir une différence majeure entre les paramètres pris en compte par l'étude ANSES et la réalité de l'exposition industrielle. L'étude sur laquelle l'ANSES s'est basée pour recommander le taux actuel (comme d'ailleurs l'étude sur laquelle s'est basée le SCOEL pour conclure que le seuil antérieur était acceptable) considère une exposition de 8h par jour, 5 jours par semaine, pendant 45 ans. Les industriels de l'aéronautique font valoir que, compte tenu des modalités d'utilisation du chrome à l'état hexavalent dans l'industrie, l'exposition des salariés n'y dépasse que très rarement 30 jours par an.

Ce constat paraît ouvrir une piste de sortie du blocage actuel, piste qui s'inspirerait des modalités de suivi d'exposition des travailleurs dans les milieux soumis aux radiations ionisantes.

Recommandation n° 1.

Etudier la possibilité de remplacer la VLEP actuelle sur le chrome hexavalent, qui est de $1\mu\text{g}/\text{m}^3 \times 8\text{h}/\text{j} \times 240 \text{ j}/\text{an}$ par une VLEP de $5\mu\text{g}/\text{m}^3 \times 7\text{h}/\text{jour} \times 40 \text{ jours par an}$, sous réserve que les opérateurs correspondants ne soient pas exposés au chrome hexavalent le reste de l'année (teneur dans l'air inférieure au seuil de détection des appareils de mesure courants et/ou inférieurs à $0,1\mu\text{g}/\text{m}^3$). Si cette voie peut aboutir, elle permettra de garantir aux salariés un niveau d'exposition moindre²⁰ tout en répondant aux contraintes industrielles des entreprises.

Le port d'équipements individuels de protection (EPI) peut être une manière d'assurer la protection des salariés lorsqu'il s'avère difficile voire impossible d'atteindre des niveaux très faibles de présence d'une substance dans l'atmosphère de l'atelier. En France, le sujet est renvoyé à l'appréciation des contrôleurs locaux, qui peuvent éventuellement se baser sur des coefficients d'abattement élaborés au niveau national pour différents types d'EPI, mais sans que ceci soit toujours associé à une recommandation particulière pour une substance donnée.

La mission a noté que le NIOSH américain, qui est *mutatis mutandis* un équivalent de l'ANSES, fait des recommandations précises en matière de port d'EPI dans différentes ambiances de travail (allant jusqu'à dix mille fois la valeur limite qu'il recommande) (voir annexe).

Recommandation n° 2.

chaque fois qu'une VLEP est arrêtée, définir systématiquement en parallèle, à l'échelon national les équipements individuels de protection que les salariés doivent porter en fonction des différentes ambiances d'atelier, afin que les solutions à adopter s'il s'avère industriellement impossible de réduire l'ambiance d'atelier au niveau de la VLEP soient prédéfinies et homogènes, soumettre systématiquement ceci à des « tests entreprise » selon des modalités similaires à celles des « tests PME »,

²⁰ $1 \times 8 \times 240$ représentent $1920 \mu\text{g}/\text{m}^3 \times \text{h}$ par an, tandis que $5 \times 7 \times 40$ en représentent 1400

2.4.2 Valeur Limite d'Exposition Professionnelle (VLEP) aux poussières de bois (sujet en cours d'examen dans le cadre du CNI)

La directive 1999/38/CE du Conseil Européen du 29 avril 1999 fixe une valeur limitée de $5\text{mg}/\text{m}^3$ en moyenne sur une période de 8h. Cette VLEP s'applique aux seules poussières de bois dur, tout en précisant que « *si les poussières de bois durs sont mélangées à d'autres poussières de bois, la valeur limite s'applique à toutes les poussières de bois présentes dans le mélange* ».

Depuis 2005, le code du travail français fixe un seul plus bas : $1\text{mg}/\text{m}^3$, et applique – en théorie – ce seuil qu'il s'agisse de poussières de bois tendre, de bois dur ou d'un mélange des deux.

Les représentants des industriels rencontrés par la mission font valoir que le taux de poussières de bois dans l'atmosphère dépend des machines et de la manière dont elles sont utilisées. L'industrie des machines à bois produit en fonction des normes européennes et ne livre donc pas sur catalogue de machines permettant de respecter les normes françaises.

Bien que la norme française soit ainsi la plus stricte d'Europe, il n'est pas évident que cet abaissement de la norme ait amélioré la santé des travailleurs. L'extrait ci-dessous de la présentation que le site de l'ANSES consacre au sujet conduit en effet la mission à estimer que la première priorité pourrait être de faire appliquer le seuil européen avant de passer à un seuil plus faible.

La priorité est-elle de mettre en application un seuil inférieur au seuil européen ou de faire appliquer le seuil européen ?

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

En 2008, une campagne de contrôle portant sur plus de 3 000 établissements du secteur bois a révélé des lacunes préoccupantes. Moins d'un tiers des entreprises concernées évaluent le risque d'exposition aux poussières de bois dans leur document unique. La réglementation relative aux contrôles d'empoussièrement et à la vérification des équipements d'aspiration reste faiblement mise en application.

Si la majorité des machines fixes sont équipées d'un système de captage des poussières à la source, celui-ci est rarement raccordé à un dispositif d'aspiration... Moins de 20 % des machines portatives disposent d'un système de captage et d'aspiration des poussières. Au final, on observe très souvent des dépassements de la valeur limite d'exposition imposée par la réglementation française²¹.

Qu'on raisonne du point de vue d'un contrôleur ou de celui d'une entreprise qui souhaite une concurrence saine, constater qu'une réglementation « reste faiblement mise en application » n'est pas satisfaisant, voire inacceptable. A contrario, sanctionner des entreprises particulières pour n'avoir pas appliqué une réglementation dont la puissance publique elle-même, par la voix de son expert, reconnaît non seulement qu'elle est peu appliquée, mais même que « moins d'un tiers des entreprises concernées évaluent le risque » (ce qui est en général un préalable à sa prévention) ne paraîtrait pas équitable.

Recommandation n° 3.

S'il se confirme qu'une majorité des entreprises n'applique pas la réglementation actuelle sur les poussières de bois :

*revenir au niveau de la réglementation européenne, à laquelle a l'avantage de correspondre une offre sur étagère de machines de production ;

*mettre à partir de là l'accent sur le respect de cette norme, reconnue à l'échelon européen ;

*n'envisager de faire évoluer de la norme européenne, et que lorsqu'un niveau satisfaisant de respect de la norme (européenne) aura été obtenu (plus de 2/3 des entreprises, représentant plus de 80% des salariés respectant la norme et des entreprises représentant 5% des effectifs totaux de la filière ayant, par exemple dans le cadre de discussions avec leur CHSCT, spontanément mis en place une norme plus élevée).

2.4.3 Limites du « marquage CE », cas particulier de la « mise en conformité des machines neuves » (dossier en cours d'examen par le CNI)

Le « marquage CE » est réalisé par le producteur d'un produit sous sa seule responsabilité. Acheter un produit frappé d'un « marquage CE » ne décharge donc pas l'acheteur de ses responsabilités quant aux normes que ce produit respecte.

²¹ Remarque de la mission : si plus de 80% des machines portatives sont dépourvues de système de captage et d'aspiration des poussières, on peut craindre que l'exposition soit supérieure à toute VLEP connue, quelle qu'elle soit.

Dans le cas particulier des machines de production, le réseau des DIRECCTE signale qu'il est fréquent que les organismes des contrôle (Dekra, Veritas, Apave, Socotec, ...) que les chefs d'entreprise font intervenir, conformément au code du travail, pour qu'ils s'assurent que leur matériel respecte la « directive machines » (directive 2006/42/CE du Parlements Européen et du Conseil relative aux machines) aient une interprétation de cette directive différente de celle du constructeur et imposent donc au chef d'entreprise des travaux significatifs de mise en conformité sur des machines neuves et que le constructeur considère comme conformes.

Il n'est pas possible, à ce stade, de déterminer si ce problème est spécifiquement français ou s'il se pose à l'identique dans tous les pays de l'UE. Seuls des échanges avec des entreprises ayant des implantations dans plusieurs pays de l'UE et y ayant acheté des machines similaires permettrait éventuellement d'éclaircir ce point.

Recommandation n° 4.

Dans l'immédiat, et sans attendre une éventuelle étude spécifique sur la « mise en conformité, dans les différents pays de l'Union, des machines neuves dotées du marquage CE » :

*demander à la DGCCRF d'expertiser des cas signalés par les DIRECCTE pour déterminer si la nécessité de « mettre en conformité » traduit une faute de constructeurs qui n'auraient pas dû mettre le marquage CE (ni, en conséquence, vendre leur matériel) ou si elle résulte d'un excès de précaution des organismes de contrôle ,

* recommander aux industriels d'inclure dans leur contrat d'achat de machine la réalisation d'un audit de conformité par un organisme de contrôle, sous la responsabilité du vendeur, le transfert de propriété ne se faisant qu'après l'obtention de sa certification.

2.4.4 Equipements Sous Pression : fréquence des arrêts d'unité dans l'industrie pétrochimique (dossier en cours d'examen au CNI)

Le réseau des DIRECCTE souligne que la réglementation française impose qu'une durée inférieure ou égale à six ans sépare deux arrêts consécutifs d'unité. Il indique que d'autres pays européens privilégient une approche au cas par cas, basée sur une analyse de risque tenant compte de l'historique et des dangers potentiels.

Cette indication fait écho aux termes de l'audit publié en avril 2012 par le CGEDD sur la législation environnementale applicable aux raffineries, audit qui constatait (pp 58-59) que notre législation, tout en étant la plus stricte d'Europe, n'aboutissait pas à un niveau de sécurité meilleur et notait même que « sur la base des éléments fournis par la DGPR, l'industrie du raffinage français connaît plutôt un peu plus d'accidents que la moyenne européenne, avec une augmentation tendancielle mais peut-être non significative. Les raffineries représentent ainsi dans l'Union Européenne 24 % des incidents déclarés, contre 42 % en France et les raffineries françaises concourent pour 26 % des accidents en Europe alors qu'elles ne représentent que 10 % des sites. » Dans ces conditions, l'hypothèse citée par le même rapport selon laquelle la nature de l'approche réglementaire française conduit à « privilégier la sécurité juridique au détriment de la sécurité physique ou technologique » prend toute sa portée.

Il a été signalé que le MEEM examine, dans la perspective de l'approuver, la révision d'un document technique professionnel (DT84) de l'UIC/UFIP permettant aux établissements bénéficiant de la reconnaissance de leur service d'inspection (SIR – service d'inspection reconnu²²) un assouplissement des règles concernant la périodicité des contrôles et une limitation des cas de mise en œuvre de la ré-épreuve hydraulique.

L'examen de ce dossier dans le cadre du CNI permettra de déterminer si l'approbation de ce document technique professionnel permet également d'adapter la durée séparant deux arrêts consécutifs d'unités pétrochimiques ou si des décisions complémentaires sont nécessaires.

2.4.5 « Sortie du statut du déchet » (SSD), cas particulier du classement en déchet des chutes industrielles non traitées de bois d'emballage

La Directive n° 2010/75/UE du 24/11/10 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) considère comme « biomasse » (et en conséquence ne considère pas comme « déchets ») les « déchets de bois, à l'exception des déchets de bois qui sont susceptibles de contenir des composés organiques halogénés ou des métaux lourds à la suite d'un traitement avec des conservateurs du bois ou du placement d'un revêtement, y compris notamment les déchets de bois de ce type provenant de déchets de construction ou de démolition. »

Dans le cadre du Comité Stratégique de Filière Bois, les industriels signalent que les chutes industrielles de bois d'emballage ou de bois de charpente non traités (les chutes produites avant que le bois ne soit traité) sont considérés en France comme des « déchets de construction ou de démolition », tandis que leurs concurrents d'autres pays européens peuvent les considérer comme « déchets de bois » (qui n'ont pas subi de traitement les rendant susceptibles de contenir des composés organiques halogénés ou des métaux lourds).²³

²² Service d'inspection d'un établissement industriel est qualifié de « reconnu » par le préfet lorsque cet établissement est ainsi autorisé à mettre en œuvre, sous sa responsabilité et sous la direction de son service d'inspection, des actions d'inspection planifiées et systématiques assurant la sécurité des équipements sous pression exploités par lui. Dans ce cas, le préfet peut autoriser l'exécution de tout ou partie des opérations de contrôle de mise en service, d'inspection périodique et de requalification selon des modalités particulières. En particulier, il peut autoriser la réalisation de tout ou partie de certaines ces opérations de contrôle sous la direction du service d'inspection reconnu ainsi que l'aménagement de la périodicité de la requalification périodique. La décision BSEI no 13-125 du 31 décembre 2013 relative aux services inspection reconnus définit les conditions à remplir pour qu'un service d'inspection soit « reconnu » et les modalités de dépôt et d'instruction de la demande correspondante.

²³ Plus exactement, la réglementation française distingue deux catégories de « biomasse » lesquelles, lorsqu'elles entrent dans une installation de combustion, sont classifiées respectivement « 2910-A » et « 2910-B ». Les déchets de bois ci-dessus relèvent de la catégorie 2910-B (B-v) et ne peuvent être brûlés que modulo une procédure de « sortie du statut du déchet » (SSD).

Celle-ci est définie comme suit sur le site du MEEM (http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fiches_techniques_combustion.pdf) :

La procédure de sortie statut déchet répond aux critères du décret 2012-602 du 30/04/2012 relatif à la procédure de sortie du statut de déchet.

- Si une SSD est établie pour un déchet ne répondant pas à la définition de biomasse au sens de la rubrique 2910, ce déchet pourra être brûlé dans une installation de combustion classée au titre de la sous-rubrique 2910-B (soumise à enregistrement si l'installation fait moins de 20 MW et soumise à autorisation si l'installation fait plus de 20 MW), à condition que le lot de déchets dispose d'un certificat de sortie de statut de déchet conforme à l'arrêté de sortie de statut de déchet et établi par le site dont il provient (site respectant également les dispositions de l'arrêté de sortie de statut de déchet).
- Si le déchet est un déchet au sens de biomasse de la rubrique 2910, répondant au b)ii), b)iii) ou b)v), et qu'une SSD est établie, il pourra être brûlé dans une installation de combustion classée au titre de la sous-rubrique 2910-A, à condition que le lot de déchets dispose d'un certificat de sortie de statut de déchet conforme à l'arrêté de sortie de statut de déchet et établi par le site dont il provient (site respectant également les dispositions de l'arrêté de sortie de statut de déchet).

Plus globalement, dans le cadre des travaux de la commission simplification du CNI, des services de l'Etat en Région ont rappelé que les conditions de sortie de statut du déchet ont été l'objet de différentes surtranspositions lorsque la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 a été transposée en droit français (notamment par un arrêté du 19 juin 2015) :

- Seuls les établissements relevant du statut des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) ou relevant des Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements soumis à la loi sur l'eau peuvent appliquer la sortie du statut du déchet,
- Le système de gestion de la qualité pour la sortie du statut du déchet doit répondre à la norme NF EN ISO 9001²⁴.

Ce dernier point est également mis en exergue par la CGPME, de nombreux petits industriels ayant aujourd'hui obtenu la classification ISO 14001²⁵ et n'ayant pas demandé la classification ISO 9001 (se faire reconnaître une classification nécessite de passer par un organisme privé et constitue une prestation payante : obtenir la classification ISO 9001 représente donc un coût supplémentaire pour une entreprise qui est déjà ISO 14001).

Le Royaume Uni, de son côté, adopte une démarche plus ciblée : pour des produits à faible enjeu, tels que les granulats, il accepte un contrôle de qualité interne simple, pour les huiles valorisées, à contrario, la sortie du statut du déchet n'y est possible que par l'intervention d'un organisme tiers de contrôle, accrédité ISO 17025.²⁶

Recommandation n° 5.	Procéder à un réexamen d'ensemble des conditions de sortie du statut du déchet, afin d'accroître les possibilités de recyclage et de valorisation. Fonder cet examen sur un benchmark des pays voisins.
----------------------	---

²⁴ Qui porte sur le management de la qualité

²⁵ Qui porte, précisément, sur le « management environnemental »

²⁶ L'ISO 17025 porte sur les exigences générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais

2.4.6 Les représentants de l'industrie estiment que des divergences d'application des textes (français et/ou européens) dans les différentes Régions peuvent aboutir à une surréglementation de fait au niveau local

Ce sujet, fréquemment mentionné par des représentants de l'industrie, est illustré par la CGPME dans les exemples suivants :

Divergences d'application entre Régions signalées par la CGPME

- La publication le 10/09/2010 d'un arrêté ministériel du 24/08/2010 concernant la suppression de la consignation de 1500 € des dossiers de demande d'agrément de ramassage des huiles usagées. Chaque préfecture a interprété le texte et pris des décisions différentes. Et aujourd'hui, dans certaines préfectures les remboursements ne sont toujours pas achevés ;
- La mise en œuvre du décret de 2010 relatif à la refonte de la nomenclature des ICPE concernant les déchets illustre aussi les divergences d'application selon les territoires. A ce jour, la moitié des préfectures a adressé aux entreprises le récépissé de changement de rubrique. Certaines DREAL qui n'ont pas appliqué ce décret n'hésitent pas à facturer la TGAP ICPE en retenant le coefficient multiplicateur affecté aux nouvelles rubriques.
- Certains dossiers de demande d'agrément de ramassage de pneumatiques usagés n'ont pas encore abouti alors que les dossiers ont été déposés depuis plusieurs années.
- Certaines préfectures imposent l'envoi de statistiques relatives au ramassage des huiles usagées aux DREAL alors que l'arrêté ministériel stipule que cet envoi doit être fait à l'ADEME uniquement.
- Les modifications de la nomenclature ICPE (décret du 14/04/2010, circulaire du 15/04/2010) ont donné lieu à des différenciations d'interprétation quant aux régimes applicables du fait de l'antériorité d'un site.
- Le calcul des garanties financières (arrêté 31/07/2012) manque parfois de précisions (par exemple concernant la prise en compte de partie de site non utilisé, la nécessité d'un diagnostic pollution lorsque la surface du site est imperméabilisée dans son intégralité ou encore la méthode de détermination du nombre d'heure de gardiennage mensuel nécessaire).

2.4.7 Les filières de Responsabilité Elargie du Producteur (REP), les éco-organismes et le recyclage

L'ampleur de l'impact des éco-organismes peut se mesurer par le volume des « contributions » qu'elles recueillent. Selon les sources, le montant correspondant varie entre 800M€ et plus de 1,1 Md € par an mais constitue, dans tous les cas de figure, une somme significative.

Les contributions versées aux « éco-organismes » par les producteurs, importateurs et distributeurs (pour leurs propres marques) de produits relevant de filières de déchets concernés par la « Responsabilité Élargie des Producteurs » croît régulièrement. Le site du MEEF indique pour 2014 un niveau de contributions « proche de 800 millions d'euros²⁷. »

Le « Cercle National du Recyclage »²⁸, a élaboré de son côté l'évaluation suivante, pour une partie des filières²⁹ :

Evolution du montant des contributions perçues par filière (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Emballages	423 781 042	418 470 203	530 672 419	584 481 770	674 274 000
Papiers	34 537 092	39 076 568	40 715 293	64 904 567	67 422 887
Textiles	11 442 411	11 302 075	13 079 021	13 702 000	12 899 035
D3E	197 329 287	189 529 810	197 467 000	195 531 675	167 447 023
Pneus *	71 470 135	67 151 850	61 658 935	59 576 561	59 927 603
Piles **	9 863 562	9 389 604	10 591 769	11 337 520	11 300 000
MNU	4 438 296	3 882 188	4 369 897	4 454 038	5 984 212
TOTAL	752 861 825	738 802 298	858 554 334	933 988 131	999 254 760

N.B. : * : Pour Gie FRP, le montant des contributions n'ayant pas été communiqué, il a été pour 2012 estimé à 10 700 000 € qui est le montant des contributions de 2011.

** : Pour Corepile, le montant des contributions est estimé égal à la production vendue.

Source : Cercle National du Recyclage, rapport « Observatoire des filières à responsabilité élargie des producteurs en interaction avec le service public de gestion des déchets », avril 2015.

Ces contributions ne rentrent pas dans les « Prélèvements Obligatoires »³⁰ (bien que ceux qui les versent aient été en contrepartie exonérés de la taxe générale sur les activités polluantes, TGAP, qui, elle, rentre dans les prélèvements obligatoires) et ne sont donc pas soumises aux mêmes contrôles, en particulier dans le cadre de la procédure budgétaire (elles ne s'inscrivent ni dans la préparation de la loi de finances ni dans les débats correspondants au Parlement).

Dans le rapport d'avril 2015 cité ci-dessus, le Cercle National du Recyclage décrit par ailleurs l'origine, nationale ou européenne, des différentes filières.

²⁷ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-principe-de-la-responsabilite.12046.html>

²⁸ Association à but non lucratif qui rassemble la ville de Paris, 7 communautés de communes, 18 communautés d'agglomérations, une communauté urbaine, 2 métropoles, 32 syndicats intercommunaux, 1 Conseil Régional, 2 sociétés d'économie mixte, ainsi que des associations et des organisations professionnelles.

²⁹ L'évaluation de cette étude ne couvre par exemple pas l'ameublement, au sein duquel l'organisme « Eco-mobilier » indique collecter 121,7M€ d'éco-participation en 2014

³⁰ Le Conseil d'Etat a, dans un avis du 11 juillet 2011, considéré que ce type de prélèvement était constitutif d'une redevance pour service rendu.

Origine des différentes filières REP, telle qu'analysée dans le rapport d'avril 2015 du Centre National du Recyclage

Tableau présentant les filières REP étudiées

	Filière imposée	Date de mise en route (date du 1 ^{er} décret)	Produits concernés	Réglementation en vigueur	Organismes responsables
Organismes financeurs					
Emballages ménagers	en réponse à une directive ou un règlement communautaire n'impliquant pas la REP	avril 1992 (date d'application janvier 1993)	Emballages ménagers	Directive 94/62/CE modifiée Décret n° 92-377 du 1 ^{er} avril 1992 Articles R.543-53 à R.543-65 du Code de l'environnement Loi 2009-967 - Grenelle I – Article n°46	2 éco-organismes : Eco-Emballages (SA) et Adelphé (SA)
Papiers graphiques	par une réglementation nationale	mars 2006 (date d'application janvier 2006)	Imprimés papier ménagers et assimilés et papiers destinés à être imprimés	Décret n° 2010-945 du 24 août 2010 Article L.541-10-1 du Code de l'environnement Articles D.543-207 à D.543-212 du Code de l'environnement	1 éco-organisme : Ecofolio (SAS)
Textiles, linge de maison, chaussures	par une réglementation nationale	juin 2008 (date d'application janvier 2007)	Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures des ménages	Décret n°2008-602 du 25 juin 2008 Article L.541-10-3 du Code de l'environnement Articles R.543-214 à R.543-224 du Code de l'environnement	1 éco-organisme : Eco-TLC (SAS)
Organismes organisationnels et mixtes					
Équipements électriques et électroniques	par une directive européenne	juillet 2005 (date d'application août 2005)	Équipements électriques et électroniques ménagers	Directive 2002/96/CE Article L.541-10-2 du Code de l'environnement Décret n° 2005-829 du 20 juillet 2005 Articles R.543-172 à R.543-206 du Code de l'environnement	4 éco-organismes : Eco-systèmes (SAS), Ecologic (SAS), ERP (SASU), Récyclum (SAS) 1 éco-organisme coordonnateur : OCAD3E (SAS)
Pneumatiques	par une réglementation nationale	décembre 2002 (date d'application janvier 2004)	Pneumatiques ménagers et professionnels (voitures, poids lourds, motos, engins de travaux publics, tracteurs, avions...) exceptés ceux équipant des cycles et cyclomoteurs	Directive 99/31/CE Décret n° 2002-1563 du 24 décembre 2002 Articles R.543-137 à R.543-152 du Code de l'environnement	2 organisations mutualisées sans agrément : Aliapur (SA) et Gie FRP

Piles et accumulateurs portables	par une directive européenne	mai 1999 (date d'application janvier 2000)	Tous les types de piles et accumulateurs (portables, automobiles et industriels), quels que soient leurs formes, leurs volumes, leurs poids, leurs matériaux constitutifs ou leurs utilisations	Directive 2006/66/CE Décret n° 2009-1139 du 22 septembre 2009 Articles R.543-124 à R.543-136 du Code de l'environnement	2 éco-organismes : Corepile (SA) et SCRELEC (SA)
Médicaments non utilisés	en réponse à une directive ou un règlement communautaire n'impliquant pas la REP	juin 2009 (date d'application octobre 2009)	Médicaments non utilisés (MNU) à usage humain des particuliers	Directive 2004/27/CE Article L.4211-2 du Code de la santé publique Décret n° 2009-718 du 17 juin 2009 Article R.4211-28 du Code de la santé publique	1 éco-organisme : Cyclamed (association)
Eléments d'ameublement	Par une réglementation nationale	mai 2013 (date d'application janvier 2012)	Eléments d'ameublement, mobilier	Loi grenelle 2 du 12 juillet 2010 – Article 200 Décret n°2012-22 du 6 janvier 2012	1 éco-organisme : Eco-mobilier (SAS)
Déchets d'activités de soins à risques infectieux	Par une réglementation nationale	2012 (date d'application juin 2011)	Boîtes à aiguilles	Article L.4211-2-1 du Code de la santé publique Décret n°2010-1263 du 22 octobre 2010 Décret n°2011-763 du 28 juin 2011	1 éco-organisme : DASTRI (association)
Déchets diffus spécifiques	Par une réglementation nationale	2012 (date d'application janvier 2012)	Déchets ménagers issus de produits chimiques	Article L.541-10-4 du Code de l'environnement Décret n°2012-13 du 4 janvier 2012	1 éco-organisme : EcoDDS (SAS)

Selon l'analyse de cette association, et parmi les filières qu'elle a étudiées, qui ne constituent pas l'intégralité des filières REP en France :

- 2 des filières REP instaurées en France résultent directement d'une directive européenne. Ces deux filières mobilisent 18,6% des contributions, l'essentiel correspondant à la filière D3E (16,7% des contributions à elle seule);
- 2 sont des « réponses à une directive européenne ou un règlement communautaire n'impliquant pas la REP ». Ces deux filières mobilisent 68% des contributions, la filière « emballages » représentant l'essentiel de ce montant (67,5% des contributions à elle seule).
- 6 sont des réglementations nationales.

Une Commission d'Harmonisation et de Médiation des Filières REP (CHMF) existe, sa composition et sa mission sont reprises en annexe. La commission comporte vingt membres auxquels s'ajoutent trois personnalités qualifiées. Sur les vingt membres, deux représentent ceux qui paient la contribution, les autres représentants d'autres parties prenantes.

L'article du code de l'environnement qui définit la composition et la mission de la commission indique que ses avis sont publics. La mission n'en a pas trouvé trace.

Un projet de décret modifiant les modalités de concertation dans la filière en instituant une « commission des filières de responsabilité élargie des producteurs » au sein de laquelle disparaît la CHMF a été mis en consultation au premier semestre 2015.

Accroître le recyclage et la valorisation sont des priorités nationales. Les montants mis en jeu par les éco-organismes, qu'ils soient de 800M€ (en 2014 pour l'ensemble des filières REP selon le site du MEEM) ou de 1 milliard (en 2012 pour une partie des filières selon le Conseil National du Recyclage) sont majeurs. Les auditions auxquelles la mission a procédé ont mis en évidence des interrogations sur le périmètre de certaines filières (la fabrication de mobiliers industriels en inox, qui ont leurs filières de recyclage propre, apparaît ainsi assimilée à la fabrication de mobiliers grands publics, plutôt en bois, et assujettie aux mêmes cotisations, de même les producteurs de moteurs et pompes pour l'industrie font valoir que leurs produits, qui mobilisent des masses importantes de métaux ferreux, étaient déjà très largement recyclés avant la mise en place des filières REP et estiment que les assujettir à une « éco_contribution » en tant que « déchets électriques et électroniques » a, certes, amélioré le financement de l'éco-organisme correspondant, mais n'aurait en rien modifié leur niveau de recyclage).

Plus encore que le niveau de leur contribution, ces industriels regrettent la complexité des déclarations, le coût administratif de celle-ci leur paraissant supérieur au montant monétaire de celle-là.

Le positionnement de la filière « papier graphique » n'apparaît de même pas évident, par rapport à l'ensemble de la filière de recyclage du papier, déjà très développée autour d'industriels puissants. Les rapports récents de la Cour des Comptes recommandant des évolutions de gouvernance des éco-organismes qu'ils ont étudiés sont également notés.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, un examen d'ensemble des filières REP apparaît nécessaire.

Recommandation n° 6.	Procéder à un examen global des différentes filières REP et des éco-organismes associés, et de leurs contributions (qui paraissent avoir une grande similarité avec des taxes parafiscales). A l'occasion d'un tel examen pourrait également être étudiée la possibilité de simplifier les déclarations, dont plusieurs services régionaux de l'Etat ont, ainsi que certaines fédérations industrielles, signalé la complexité.
----------------------	---

2.4.8 Risque sismique dans les sites « Seveso »

La réglementation sismique est nationale. Elle s'applique néanmoins de manière différente aux sites industriels classés « Seveso » (classification européenne) et aux autres sites, ce qui traduit, une fois de plus, la porosité entre la « surtransposition » et les autres écarts réglementaires.

Les difficultés mises en exergue par des fédérations industrielles et par des services régionaux de l'Etat résultent du cumul de trois décisions :

- Une révision de la carte sismique de la France, conduisant à réévaluer le risque sismique (en particulier pour les séismes susceptibles de se produire « une fois tous les 3 000 ans » ou « une fois tous les 5 000 ans ». Ce nouveau « zonage sismique » est en vigueur depuis mai 2011
- De nouvelles règles parasismiques, elles aussi en vigueur depuis mai 2011 ;
- L'arrêté du 24 janvier 2011 fixant les règles parasismiques applicables à certaines installations classées.

Un détail de ces décisions figure dans l'encadré ci-dessous.

Prévention des risques industriels liés à l'aléa séisme

(source : <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Prevention-des-risques-industriels.html>)

Un nouveau zonage sismique et de nouvelles règles parasismiques, en vigueur depuis le 1er mai 2011, ont été élaborés, afin de prendre en compte le nouveau code européen de construction parasismique, l'Eurocode 8, ainsi que les progrès scientifiques réalisés depuis 25 ans dans les domaines de la sismologie et du génie parasismique. Les principales références réglementaires sont les suivantes : Les articles R. 563-1 à R. 563-8 du code de l'environnement, modifiés par le décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010 relatif à la prévention du risque sismique, définissent les grands principes relatifs aux règles parasismiques applicables aux bâtiments, équipements et installations. L'article R. 563-4 définit le zonage sismique du territoire national, comportant cinq zones (1, 2, 3, 4 et 5). La répartition des communes entre ces zones est effectuée dans l'article D. 563-8-1 introduit par le décret n° 2010-1255 du 22 octobre 2010.

L'article R. 563-2 distingue deux classes de bâtiments, équipements et installations : les ouvrages dits « à risque normal », définis dans l'article R. 563-3, et les ouvrages dits « à risque spécial », définis dans l'article R. 563-6. Les mesures de prévention et, en particulier, les règles de construction à respecter pour ces différents ouvrages sont définies par des arrêtés réglementaires. Trois arrêtés d'application ont pour le moment été signés : pour les bâtiments le 22 octobre 2010, pour les ICPE le 24 janvier 2011, pour les ponts le 26 octobre 2011.

Concernant les équipements des installations classées, ceux-ci sont tenus de respecter les textes de la réglementation relative aux ouvrages « à risque normal », tels que l'arrêté « bâtiment », dès lors qu'ils entrent dans leur champ d'application. Les installations classées les plus à risques, qualifiées d'ouvrages « à risque spécial », doivent de plus respecter des dispositions qui leur sont spécifiques. Ces dispositions ont été définies par l'arrêté ministériel du 24 janvier 2011 qui abroge et remplace l'arrêté ministériel du 10 mai 1993 à compter du 1er janvier 2013. Ce texte vise les établissements Seveso, nouveaux et existants, avec des objectifs moindres pour les établissements existants. La mise en conformité d'un équipement comprend le dimensionnement des moyens techniques à mettre en place pour assurer sa tenue au séisme de référence et leur mise en œuvre, la tenue au séisme de référence visant à éviter des accidents pouvant avoir des effets létaux à l'extérieur du site. **Pour les installations existantes, l'étude des travaux à réaliser est à produire avant le 31 décembre 2015, leur réalisation ne doit pas dépasser le 1er janvier 2021. Le séisme de référence correspond pour les installations existantes au séisme de période de retour 3000 ans, et pour les installations nouvelles au séisme de période de retour 5000 ans.**

Après la parution de l'arrêté du 24 janvier 2011, et lorsque les industriels ont cherché à le mettre en pratique, il est apparu que les bureaux d'étude susceptible de certifier la tenue parasismique d'une installation ne savent que très difficilement, voire pas du tout, certifier les travaux de renforcement d'une installation existante.

A l'issue d'une concertation entre les représentants des industriels et les Pouvoirs Publics, il a donc été décidé de reporter l'application de cet arrêté, de faire réaliser des études sur une quinzaine de sites volontaires et de demander à l'INERIS de faire la synthèse de ces quinze études.

Recommandation n° 7.

A l'avenir, adopter aussi systématiquement que possible avant la publication des décrets plutôt qu'après, la méthode de « test » sur des sites volontaires maintenant mise en œuvre pour le risque sismique sur les sites SEVESO³¹ dans le cadre d'une concertation entre les industriels et les Pouvoirs Publics pour s'assurer qu'un projet de réglementation est applicable, et, sinon, pour définir quelle autre méthode que ce projet de réglementation peut aboutir au même objectif.

³¹ méthode analogue aux « tests PME » (annexe 4) – qu'il serait par ailleurs utile de systématiser -

2.4.9 Phytosanitaires

Le statut et l'interprétation du principe de précaution aboutissent en France à l'adoption de règles particulièrement strictes sur différents produits, dont les phytosanitaires.

Les difficultés que ceci pose dans les départements français dont l'agriculture est en concurrence avec celle de pays voisins sont retranscrites dans les termes suivants par un sous-préfet, dans sa transmission à la section thématique 'simplification' du Conseil National de l'Industrie : « *les phytosanitaires sont identifiés comme un sujet où la réglementation n'est pas appliquée de façon homogène entre Etats de l'UE. En effet, il est fréquent qu'un produit soit autorisé en Espagne et interdit en France (le trafic dans les départements frontaliers et au-delà est d'ailleurs bien connu). Les responsables professionnels sur le sujet sont très critiques mettant en avant qu'en outre les produits traités (fruits et légumes en particulier) avec ces produits peuvent être commercialisés en France sans contraintes ni indications spécifiques.* »

La mission note cependant que les accords dits « du Grenelle de l'environnement de 2007 » ont conduit à la mise en place du programme Ecophyto 2018 dont un des objectifs consiste à « *réduire de 50% l'usage des pesticides (entre 2008 et 2018)* ».

Recommandation n° 8.	Prévoir, à l'occasion du bilan de l'action Ecophyto 2018 et en parallèle des actions pour la réduction quantitative de l'usage des phytosanitaires de mettre un place un échange avec les parties prenantes pour réexaminer l'harmonisation entre notre propre réglementation (autorisations/interdictions) et celle des pays voisins.
----------------------	--

2.4.10 Une « surtransposition » devenue règle européenne : la notion d'article

Le règlement européen REACH prévoit l'obligation de communiquer, en particulier aux clients, des informations sur certaines « substances » contenues dans les « articles » dès lors que la « substance » est présente dans les « articles » dans une concentration supérieure à 0,1% (en masse).

Dans un premier temps, sont apparues deux interprétations de ce règlement :

- Celle de la Commission et de certains Etats Membres, pour lesquels l' « article » était le produit vendu, avec comme conséquence qu'un « article » cessait d'être considéré comme tel dès lors qu'il devenait un composant d'un autre article (le pourcentage de 0,1% s'appréciait donc en mettant au dénominateur la masse de l' « article » « supérieur ») ;
- Celle de la France, et de quelques autres Etats, qui peut se résumer dans l'expression « un jour un article, toujours un article ».

Le débat a été porté devant la Cour de Justice de l'Union Européenne, qui a donné raison à la France. Ceci a, certes, conduit à une harmonisation, mais certains industriels, en particulier ceux dont les produits comportent de nombreux composants continuent à mettre en avant deux difficultés pratiques :

- Un « article » peut, selon la règle maintenant confirmée, être composé d'un nombre très élevé de (sous) « articles ». Si on prend le cas d'un avion de ligne, le nombre de quatre millions de pièces élémentaires, rivets et autres composants est souvent avancé, si on prend celui d'une voiture, l'ordre de grandeur est quatre mille. Les industriels mettent en avant la difficulté pratique à transmettre au client une documentation sur des substances représentant 0,1% en masse d'un ou l'autre des milliers (respectivement millions) d'articles composant leur produit ;

- Les chaînes d'approvisionnement débordent largement de l'Europe. Les industriels font état de difficulté à obtenir de leurs propres fournisseurs hors d'Europe des informations fiables sur les substances présentes au-dessus du seuil de 0,1% dans les articles qu'ils achètent, pour ne pas parler des articles présents dans ces articles.

La situation actuelle n'apparaît clairement pas satisfaisante, la mission ne peut donc que recommander de trouver une voie pour la réexaminer. Ceci pourrait se faire en réalisant des tests de faisabilité *ex post* (faute de les avoir faits *ex ante*) dans une démarche analogue au « test PME » (appliqué, en l'occurrence à des entreprises qui peuvent être très grandes telles qu'Airbus) et en recherchant des adaptations pratiques de la réglementation sur la base du résultat de ces tests.

Recommandation n° 9.	Procéder <i>a posteriori</i> , sur la mise en œuvre pratique de la notion d'article au sens de REACH, à une démarche analogue au « test PME ».
----------------------	--

2.4.11 Le seuil d'interdiction du BPA dans les jouets et l'interdiction du BPA dans les contenants alimentaires

En juillet 2010 la commercialisation de biberons comportant du bisphénol A a été suspendue en France par l'Assemblée Nationale. Dans ce cas particulier, une initiative française a été suivie par l'Union Européenne : une directive a étendu en janvier 2011 cette interdiction à l'ensemble de l'UE.

La réglementation française a été renforcée par la loi du 24 décembre 2012 (issue d'une proposition de loi) interdisant de fabriquer et de mettre sur le marché en France des contenants alimentaires comportant du bisphénol A (cette interdiction s'appliquait dès 2013 pour ceux correspondant à de la nourriture destinée aux bébés, début 2015 pour les autres), même lorsque cette fabrication est destinée à l'exportation vers d'autres pays de l'Union acceptant de tels produits.

Le 17 décembre 2015 le Conseil Constitutionnel, saisi par le Conseil d'Etat dans le cadre d'un contentieux soulevé par l'association Plastics Europe, déclarait inconstitutionnelle l'interdiction de fabriquer en vue d'exporter créée par la loi du 24 décembre 2012.

Entretemps, et le 29 avril 2014 a été adoptée, sous l'égide du MEEM, la « stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens ». Un des volets de cette stratégie mentionnait un renvoi de la réglementation à l'échelon européen (*« en fonction des conclusions des expertises, les substances concernées devront faire l'objet de mesures réglementaires adaptées, portées en priorité au niveau européen et visant à réduire l'exposition de la population et de l'environnement. »*).

Néanmoins, à l'occasion des débats sur la loi de « modernisation de notre système de santé », début 2015, a été introduit un amendement parlementaire interdisant les « jouets et amusettes contenant du bisphénol A ». Cette proposition, purement nationale, posait un problème d'applicabilité pratique, dans la mesure où elle ne définissait pas de seuil en dessous duquel on pouvait arrêter de chercher des traces. Après le débat, et à l'initiative du gouvernement, la loi finalement adoptée mentionne le principe d'un seuil, et en renvoie la définition à un décret à venir.

De son côté, en novembre 2015, la Commission Européenne a publié sa feuille de route sur le BPA. Cette feuille de route envisage cinq options, la dernière étant l'interdiction complète du BPA dans les contenants alimentaires. Après avoir rappelé que c'est la décision que la France a prise, et qu'elle est la seule à l'avoir prise au sein de l'UE, la Commission paraît écarter a priori une telle option, dans les termes ci-dessous :

Option 5 – Ban on BPA in food contact materials at EU level

The introduction of a ban on BPA in food contact materials would not reflect the current scientific advice from EFSA. Whilst EFSA has lowered the t-TDI, the new value continues to represent a level below which health effects are not considered to occur and this threshold can therefore be used to derive limit values for the migration of BPA from food contact materials.

Industry are currently reliant on the characteristics that BPA provides, which give both integrity and quality to the food packaging and which cannot readily be replaced by a similar substance. A ban on BPA in food contact materials and in particular in coatings and varnishes would require industry to replace BPA with substances that in part at least do not function as well and have not been tested to the same standards. Consequently, shelf-life and quality of products may also be affected.

This option is unlikely to simplify the situation and would have a significant administrative and practical burden on industry. Enforcement of this option may also pose a significant challenge, for example where quantities of BPA may come from other sources and may still be present at low levels.

La feuille de route prévoit, sans doute de manière optimiste, d'arriver à une décision européenne dans le courant de l'année 2016.

Recommandation n° 10.

Transposer à l'identique la réglementation européenne sur le bisphénol A dans les contenants alimentaires lorsqu'elle aura été adoptée.

2.4.12 Le biodiesel B8

Depuis avril 2009, la composition du diesel est régie, en Europe, par la directive 2009/30/CE du 23 avril du Parlement Européen et du Conseil, concernant « les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre ». Cette directive indique dans son considérant 33 « Pour des raisons techniques, il importe de fixer une teneur maximale en esters méthyliques d'acides gras (EMAG) » (les EMAG sont ce qui est appelé en langage courant du « biodiesel », c'est-à-dire des composants d'origine biologique incorporés dans le diesel). Elle prévoit à cette fin dans son annexe II que le pourcentage maximal d'EMAG dans le diesel soit de 7%, tout en ouvrant aux États Membres la faculté suivante (article 4) : « Nonobstant les prescriptions de l'annexe II, les États membres peuvent autoriser la mise sur le marché de carburants diesel dont la teneur en esters méthyliques d'acides gras (EMAG) est supérieure à 7 %. Les États membres garantissent que des informations pertinentes sont fournies aux consommateurs en ce qui concerne la teneur du diesel en biocarburant, notamment en EMAG. »

Le diesel incorporant 7% de composants d'origine biologique est appelé « diesel B7 »

Il a été décidé en France, par l' « arrêté du 31 décembre 2014 modifiant l'arrêté du 23 décembre 1999 relatif aux caractéristiques du gazole et du gazole grand froid » de porter à 8% la teneur en EMAG et d'autoriser ainsi sur le territoire la commercialisation de « diesel B8 ».

Les associations européennes et françaises de constructeurs automobiles et de producteurs de produits pétroliers (Chambre des Constructeurs Français d'Automobile, Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, Association de l'Industrie Pétrolière Européenne 'Fuels Europe', Union Française de l'Industrie Pétrolière) font valoir :

- que les constructeurs automobiles ne garantissent pas la compatibilité de leurs véhicule avec ce nouveau carburant,
- que les consommateurs ne sont pas informés de ses spécificités,
- qu'il n'existe pas à ce stade de méthodes de mesure permettant de s'assurer que la teneur en esters saturés de ce carburant respecte le niveau exigé par la directive d'avril 2009.

L'opérateur national historique ferroviaire a indiqué que, pour ce qui le concerne, il s'interdisait d'utiliser le gazole B8 et aurait recours si nécessaire à du gazole non routier B7 « compte tenu des problèmes de tenue au froid recensés depuis plusieurs années par cette société d'une part, de l'absence d'extension de garantie des moteurs allemands avec l'utilisation d'un gazole non routier à 8% d'EMAG d'autre part ».

Recommandation n° 11.	Lancer une étude d'impact ex post de la commercialisation du gazole B8 et procéder, si nécessaire, au réexamen de notre réglementation.
-----------------------	---

2.4.13 La publication des comptes des petites entreprises

18% des entreprises, en 2009, préféreraient s'exposer à une sanction pénale (amende de catégorie 5, soit un montant de 3 000€ en cas de récidive, sachant que lorsqu'une entreprise décide de ne pas publier ses comptes, c'est le plus souvent une décision pérenne) plutôt que de publier leurs comptes.

L'importance de ce pourcentage, et la fréquence avec laquelle on constate toujours, aujourd'hui qu'une part significative des PME préfère ne pas publier ses comptes, montre que les responsables des PME, a priori bien placés pour juger des avantages et des inconvénients que présente pour leur entreprise la publication des comptes, sont nombreux à estimer que cette publication présente, dans le cas particulier de leur entreprise, plus d'inconvénients que d'avantages.

Le fait que les comptes ne soient pas publics permet en particulier aux responsables de PME de ne transmettre leurs comptes qu'aux fournisseurs ou clients avec lesquels leur relation est confiante, et leur permet d'éviter que leurs concurrents ne disposent de données sur leur compétitivité.

Aux USA, seules les entreprises faisant appel à l'épargne publique ont l'obligation de publier leurs comptes.

En Europe, la publication des comptes des entreprises a été régie, depuis 1968, par plusieurs directives successives sur le droit des sociétés.

Ces directives prévoient des dérogations pour les « micro-entreprises », les « petites entreprises » et les « moyennes entreprises », dérogations qui peuvent aller jusqu'à la dispense de publier les comptes. La directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relève ainsi le seuil en dessous duquel une entreprise peut être considérée comme « petite ». Auparavant, une entreprise était « petite » si ses données comptables ne dépassaient pas deux des trois seuils suivants : 4,4M€ de bilan, 8,8M€ de Chiffre d'affaires (compte de résultat) et un effectif de 50 personnes. Depuis le 26 juin 2013, le seuil de bilan a été relevé à 6M€ et le seuil de chiffre d'affaires à 12M€. En dessous de ces seuils, les Etats Membres ont la faculté d'exonérer les entreprises de la publication de leurs comptes de résultat.

L'annonce d'une volonté des Pouvoirs Publics d'accroître les libertés des entreprises en la matière a été faite notamment lors de l'intervention du Président de la République lors des assises de l'entrepreneuriat, le 29 avril 2013.

Néanmoins, à ce stade, la transposition française de la directive 2013/34 du 26 juin 2013, matérialisée par l'article 213 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, renvoie à l'article L.123-16 du code de commerce, (lequel renvoie la définition et l'actualisation de la valeur des seuils à un décret, dont la dernière version, le 17 février 2014 maintient à 8,8M€ le plafond de chiffre d'affaires). Ce n'est pas un cas isolé de surtransposition par la France dans le domaine comptable, on note en effet que la loi du 30 avril 1983, transposant la directive 78/660/CEE du 25 juillet 1978, en avait étendu l'application des seules sociétés aux commerçants personnes physiques imposant ainsi de lourdes difficultés pratiques mais aussi juridiques (notamment sur la notion de patrimoine comptable, laquelle n'existe pas pour une personne physique).

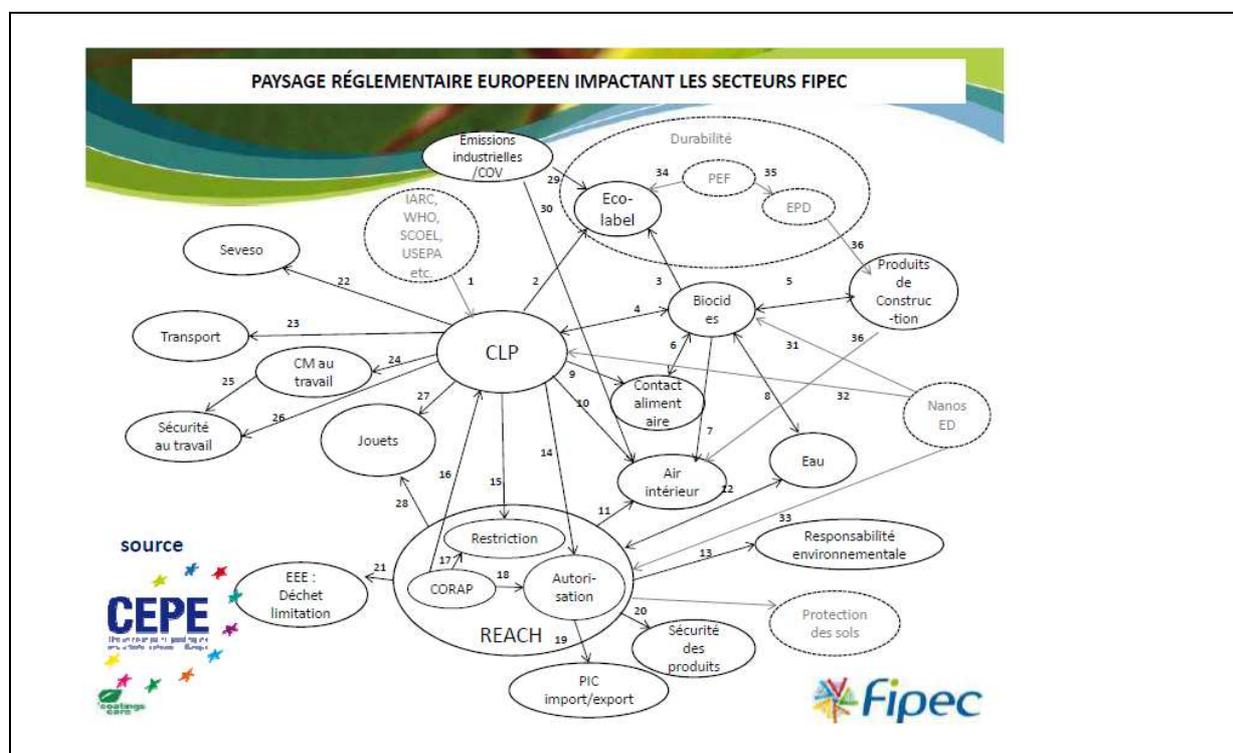
En ce qui concerne la directive 2013/34 l'Allemagne a, de son côté, déjà relevé à 12M€ le plafond de chiffre d'affaires et à 6M€ le plafond de bilan.

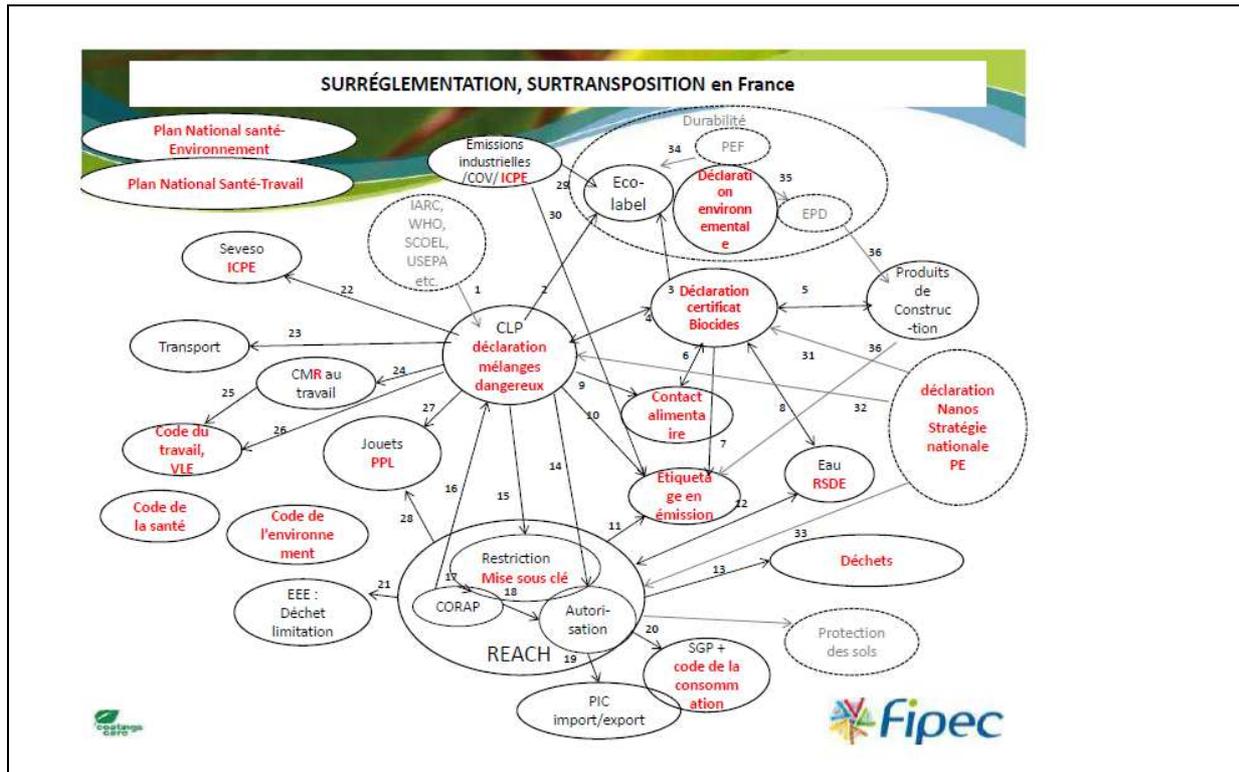
Recommandation n° 12.

Porter au niveau prévu par l'échelon européen, soit à 12M€ de chiffre d'affaires et 6M€ de bilan, les seuils en dessous desquels une entreprise a la faculté de ne pas rendre publics ses comptes, comme le permet la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 et comme l'Allemagne l'a déjà fait. A cet effet, actualiser le décret du 17 février 2014, en retenant ces nouveaux seuils pour l'application de l'article L.123-16 du code du commerce.

2.5 On constate de manière plus générale une superposition de réglementations françaises multiples à des réglementations européennes, déjà elles-mêmes denses

Une des fédérations industrielles rencontrées résume le contexte réglementaire européen qui s'applique à ses adhérents et la couche supplémentaire de réglementation nationale française dans les deux graphiques ci-dessous :





Les quinze cas de coexistence d'une réglementation européenne et d'une strate de réglementation nationale mis en évidence dans le schéma ci-dessous peuvent se regrouper en deux grandes catégories, qui se présentent dans tous les domaines économiques en France, et ne sont donc pas limités aux exemples mis en relief par la fédération spécifique auteur des graphiques ci-dessus :

- Les «déclarations», appuyées sur des analyses: déclaration environnementale, déclaration biocides³², étiquetage en émission³³, déclaration des mélanges dangereux³⁴, déclaration des nanomatériaux³⁵, recherche des substances dangereuses dans l'eau (RSDE)³⁶,

³² déclaration annuelle d'activité pour toute entreprise ou organisme employant des biocides professionnels de type 8/14/15/18/20

³³ Etiquetage des émissions en polluants volatils des produits de construction et de décoration

³⁴ à l'INRS via le portail déclaratif « déclaration-synapse »

³⁵ obligatoire lorsqu'au moins 100 grammes de substance à l'état nanoparticulaire ont été produits, distribués ou importés sur le territoire, adressée à l'ANSES, réalisée via le portail www.r-nano.fr

³⁶ l'action RSDE consiste en la mise en place d'actions généralisées à l'ensemble des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à autorisation et ayant un rejet dans le milieu aquatique. Ces actions sont déclinées par secteur industriel et concernent la surveillance, la quantification et la réduction des flux de substances dangereuses.

Lors d'une première phase dite de surveillance initiale, les exploitants sont tenus de réaliser des campagnes d'analyses comprenant six mesures mensuelles et portant sur des substances susceptibles d'être présentes dans les effluents de leurs installations en raison de la nature de leurs activités. Les substances dangereuses rejetées en quantités significatives ou posant un problème de compatibilité avec la masse d'eau réceptrice sont ensuite maintenues en surveillance pérenne et font l'objet d'études de réduction le cas échéant.

- Les réglementations françaises autonomes imposant des seuils, des procédures, ou d'autres contraintes matérielles plus contraignants que ceux posés par la réglementation européenne et/ou pratiqués par des Etats similaires (règles sur les produits en contact avec les aliments, ICPE, exposition des salariés, déchets, PPL sur le BPA dans les jouets, ...).

2.5.1 Les analyses, « reportings » et « déclarations » : un ensemble en croissance régulière

2.5.1.1 La « déclaration environnementale », une réglementation qui paraît ignorer l'existence de systèmes volontaires antérieurs et être incompatible avec eux

A l'initiative de l'association des industries de produits de construction, AIMCC, les industriels du secteur avaient depuis la fin des années 1990 pris l'habitude d'associer à leurs produits des fiches de données environnementales et sanitaires, FDES. La réalisation de ces fiches est encadrée depuis 2004 par la norme AFNOR NF P 01-010. Elles se basent sur un référentiel commun et prennent en compte l'ensemble du cycle de vie du produit, de l'extraction des matières premières à sa fin de vie (en tenant compte des transports, de la mise en œuvre et de l'usage du produit).

Les FDES peuvent être vérifiées par une tierce partie indépendante dans le cadre du programme FDE&S.

Alors que ce système volontaire fonctionnait depuis une vingtaine d'années et aurait pu servir de base à partir de laquelle concevoir des améliorations, c'est un système d'une logique différente qui a été mis en place réglementairement. Ainsi, dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II), il a été décidé que les allégations environnementales seraient encadrées par un décret en Conseil d'Etat³⁷. Ce décret a été pris le 23 décembre 2013 et renvoie à un arrêté pris le 29/12/2013, lequel détaille la forme que doit avoir toute déclaration environnementale et précise qu'une copie de chaque déclaration environnementale doit être déposée sur la base de données www.declaration-environnementale.gouv.fr.

Les industriels ont fait valoir, sans succès, qu'il leur était à partir de là interdit de maintenir en circulation les FDES préexistantes et qu'il ne leur restait plus comme alternative soit d'abandonner toute information environnementale soit de refaire leurs fiches sur la base du contenu de l'arrêté du 29 décembre 2013.

Ils font par ailleurs valoir qu'une entreprise basée en France qui mentionne sur son site les caractéristiques environnementales de sa gamme ne peut maintenant le faire qu'en se pliant au formalisme de l'arrêté du 29 décembre 2013 et après avoir fait une déclaration via le site mentionné ci-dessus, tandis qu'un concurrent européen qui communique sur son propre site étranger en anglais, allemand et français (pour ses clients francophones) ne se verra pas appliquer les mêmes contraintes.

³⁷ Ceci a été intégré dans l'article L. 214-1-10 du Code de la consommation, qui indique que seront fixées dans un tel décret : « Les exigences de précision, de vérification et de prise en compte des éléments significatifs du cycle de vie des produits dans l'élaboration des allégations à caractère environnemental ou utilisant les termes de développement durable ou ses synonymes, lorsque ces allégations sont présentées sur les produits destinés à la vente aux consommateurs ou accompagnent leur commercialisation sous forme de mentions sur les emballages, les publications, la publicité, la télémercatique ou d'insertions sur supports numériques ou électroniques. »

2.5.1.2 Les étiquetages en émission

L'obligation de réaliser un étiquetage qui donne des indications sur les risques (émissions toxiques, incendie, explosion, ...) des produits chimiques est encadrée par des directives européennes depuis les premières années des réglementations européennes sur la consommation et l'environnement. Dans le cas particulier des peintures, colles et vernis, qui font partie des produits chimiques les plus répandus dans un cadre industriel comme dans un cadre de consommation, la première directive sur la classification, l'emballage et l'étiquetage des peintures, vernis et colles remonte à 1977. En 1988, l'Union Européenne a décidé de généraliser des contraintes de classification, d'emballage et d'étiquetage à tous les mélanges chimiques. De nouveaux symboles ont été adoptés par la suite, qui ont conduit en 2010 à des modifications d'étiquetage des substances, modifications généralisées en juin 2015 à tous les mélanges.

Aux étiquetages par symbole de risque s'ajoute depuis 2007 (en application d'une directive de 2004), un étiquetage indiquant le niveau d'émission en composés organiques volatils (COV). Lors d'un réexamen, en 2011, de la directive de 2004, la Commission a décidé de laisser cette directive inchangée, arguant que « *le fait de réglementer une gamme très large de produits différents n'entraînerait que de faibles réductions d'émissions potentielles, multiplierait les problèmes de mise en œuvre et augmenterait la charge administrative et les coûts* ».

La France, de son côté, dans le cadre de la loi « Grenelle I » (2009-967 du 3 août 2009) a décidé et concrétisé par un décret du 1^o janvier 2012 et un arrêté du 1^o septembre 2013 la mise en place de son propre étiquetage en émission.

L'étude d'impact réalisée par les autorités françaises lorsqu'elles ont notifié cette intention à la Commission évaluait le coût correspondant à 3 000€ pour un produit, coût susceptible d'être réduit à 1500€ « dans un marché concurrentiel ».

La fédération industrielle concernée fait valoir que cette estimation des coûts portait uniquement sur les coûts de test. Elle indique au vu de l'expérience acquise depuis que les coûts réels sont cinq fois supérieurs. Elle fait par ailleurs valoir que la superposition de nombreuses indications sur l'étiquette des produits ne contribue pas, au-delà d'un certain niveau, à éclairer le consommateur (tout utilisateur d'une boîte de peinture ne peut que partager ce commentaire). Elle souligne, enfin, que l'incohérence entre les étiquetages français et européen interdit d'exporter, même vers d'autres marchés francophones de l'espace européen, les produits réalisés pour le marché français.

Le tableau ci-dessous, réalisé par la filiale française d'un groupe américain de la chimie fine, met en relief les spécificités françaises en matière d'étiquetage.

				Date d'application définie		Échéance supposée	
Informations emballages		Entrée en vigueur	Impact	2014	2015	2016	2017
Etiquetage Qualité Air Intérieur		01/09/2013	Tous produits Intérieurs				
Nouveau règlement Ecolabel		28/05/2016	Démarche volontaire				
Nouveau règlement NFE		1/06/2017	Démarche volontaire				
Etiquetage CLP		01/06/2015	Tous				
Marquage CE et DoP		01/07/2013	Démarche volontaire Façades et ITE				
Etiquetage DDS		01/01/2017	Tous produits ≤ 15L				
Etiquetage Triman		01/01/2015	Cartons				
Marquage Point vert		31/12/2015	Emballages marqués (Colorants + Retail)				
Etiquetage Nano		?	Tous produits avec nano matériaux				

Ces spécificités françaises s'insèrent dans un ensemble global relatif à la chimie où les réglementations françaises viennent se superposer aux réglementations européennes, les unes et les autres étant évolutives.

Règlements		Entrée en vigueur	Impact	2014	2015	2016	2017
Règlement Biocide (BPR)		01/07/2012	Biocides				
<u>Certibiocide</u>		01/07/2015	Biocides non exclusifs Pro				
Nano déclaration		30/04/2013	Produits contenant nano matériaux				
Nano déclaration (Belgique)		01/01/2016	Produits contenant nano matériaux				
Déclaration DDS (éco contribution)		01/01/2014	MM Euros				
Déclarations Environnementales		01/01/2014	Produits avec revendication env.				
Bilan des émissions des GHG		01/01/2013	PPG & PPG-D				
Audit énergétique		01/12/2015	PPG & PPG-D				
FDES (EN15804)		01/01/2015	Produits avec revendication env.				
<u>Environmental Footprint (PEF & EPDs)</u>		?	Produits avec revendication écolo.				
Affichage environnemental en magasins		?	Tous produits déco et construction en <u>Retail</u>				

Et encore...		Entrée en vigueur	Impact	2014	2015	2016	2017
Perturbateurs Endocriniens		?	Biocides...				
Directive eaux		01/09/2015	Biocides				
<u>Green Product Procurement (GPP)</u>		?	Toutes les peintures bâtiments				
Récupération des déchets de produits de construction en <u>PdV</u>		01/01/2017	Agences > 400 M ² ?				
Amendement déchets dangereux-annexe Directive 2008/98/CE		?					
Directive DEEE (Matériel électrique)		Nov 2006	Affichage éco contribution, reprise, gestion des déchets				
Loi de protection de la biodiversité		2015	Sites industriels				
REACH : évolution liste MP		2008	Reformulation produits continue...				
Nano libre, étude UTC (Risque)		2016 ?	Déclaration nano à revoir				
<u>QAI : mesures dans les crèches</u>		1/1/2018					

L'industriel concerné indique que le coût des modifications des étiquettes et brochures auxquelles il doit procéder chaque année représente environ 2% de son CA, valeur que le syndicat professionnel correspondant estime cohérente avec le coût global des évolutions correspondantes dans son secteur.

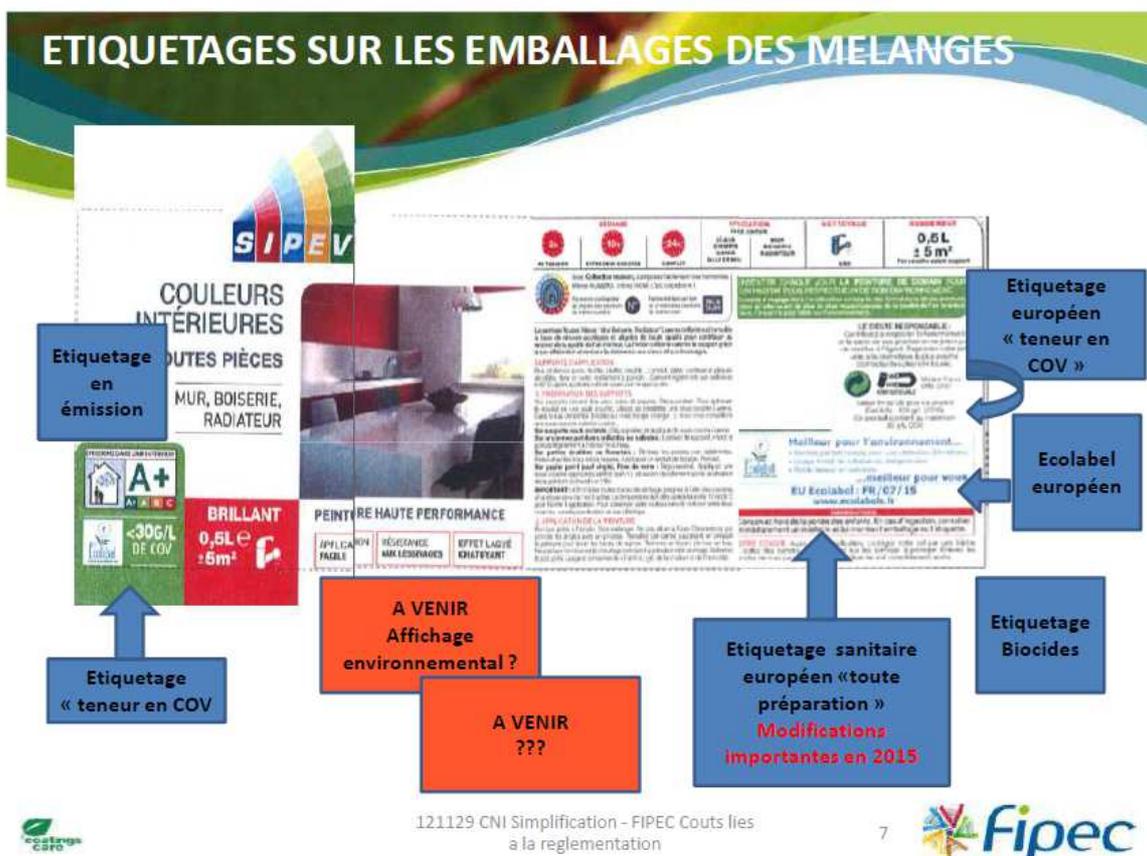
En pratique³⁸ la réglementation dispose que, lorsqu'une allégation à caractère environnemental accompagne la commercialisation d'un produit du bâtiment, le responsable de la mise sur le marché est tenu d'établir la déclaration environnementale de son produit, de la déposer sur le site www.declaration-environnementale.gouv.fr et de recourir, à partir du 1^{er} juillet 2017, à une vérification par tierce partie indépendante de sa déclaration. Le MEEM souligne que « *cette réglementation ne conduit pas à une obligation de réaliser la déclaration environnementale pour pouvoir commercialiser son produit en France. L'obligation de déclaration n'est effective qu'à partir du moment où le fabricant choisit de communiquer volontairement sur un aspect environnemental de son produit.* »

L'objectif consistant à éviter les fausses allégations et la tromperie du consommateur est incontestable.

On peut néanmoins se demander si les obligations foisonnantes imposées aux emballages ne vont pas *in fine* à l'encontre de l'objectif initial consistant à rendre plus 'transparentes' les 'allégations' associées au produit : pour les clients professionnels, il est probable qu'ils ont d'autres sources d'information achat que l'emballage, pour les clients particuliers, dont chacun de nous fait partie à un moment ou à un autre, la multiplicité des indications sur les emballages peut conduire à une perplexité. Le graphique ci-dessous d'une fédération professionnelle ne paraît à cet égard pas excessif.

³⁸ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-La-declaration-environnementale,7322-.html>, la réglementation en question découle de différents textes, parmi lesquels :

- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 228 ;
- Décret n°2013-1264 du 23 décembre 2013 relatif à la déclaration environnementale de certains produits de construction destinés à un usage dans les ouvrages de bâtiment ;
- Arrêté du 23 décembre 2013 relatif à la déclaration environnementale des produits de construction et de décoration destinés à un usage dans les ouvrages de bâtiment
- Arrêté du 9 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2013 relatif à la déclaration environnementale des produits de construction et de décoration destinés à un usage dans les ouvrages de bâtiment
- Arrêté du 31 août 2015 relatif à la déclaration environnementale des équipements électriques, électroniques et de génie climatique destinés à un usage dans les ouvrages de bâtiment



Pour faciliter le commerce transfrontalier, et pour homogénéiser l'affichage à l'intérieur de l'Europe, il pourrait être utile de :

Recommandation n° 13.

Limiter les nouvelles évolutions de l'étiquetage en ne les réalisant qu'à l'occasion d'une évolution de réglementation européenne, et en cohérence avec cette réglementation et avec la manière dont nos principaux partenaires la mettent en œuvre.

Si les évolutions d'étiquetage sont dans ce contexte mieux anticipées, cela évitera la mise en décharge d'une part significative de stocks³⁹ et permettra que les bureaux d'étude consacrent une part moindre de leur activité à la mise en conformité et corrélativement une part plus élevée à l'innovation.

³⁹ La fédération professionnelle correspondante indique qu'un changement d'étiquetage avec un faible préavis a conduit à mettre à la décharge des stocks correspondant à 15% de la production annuelle, dans la mesure où le coût de reprise des pots un par un pour superposer une nouvelle étiquette à l'ancienne était supérieur à la valeur commerciale des pots.

2.5.1.3 La déclaration des mélanges dangereux (consultation en cours sous l'égide du Ministère chargé de la santé)

La classification et l'étiquetage des produits dangereux est l'objet du Règlement (CE) 1272/2008 du 16 décembre 2008. En complément de ce règlement, et dans le cadre des réunions du « Competent Authorities for REACH and CLP (CARACAL) », des échanges ont lieu depuis plusieurs années dans un cadre européen pour élaborer une réglementation européenne sur la déclaration des mélanges dangereux aux autorités de santé.

Sans attendre les conclusions de ces échanges, a été adopté en France le Décret n° 2014-128 du 14 février 2014 relatif à la toxicovigilance.

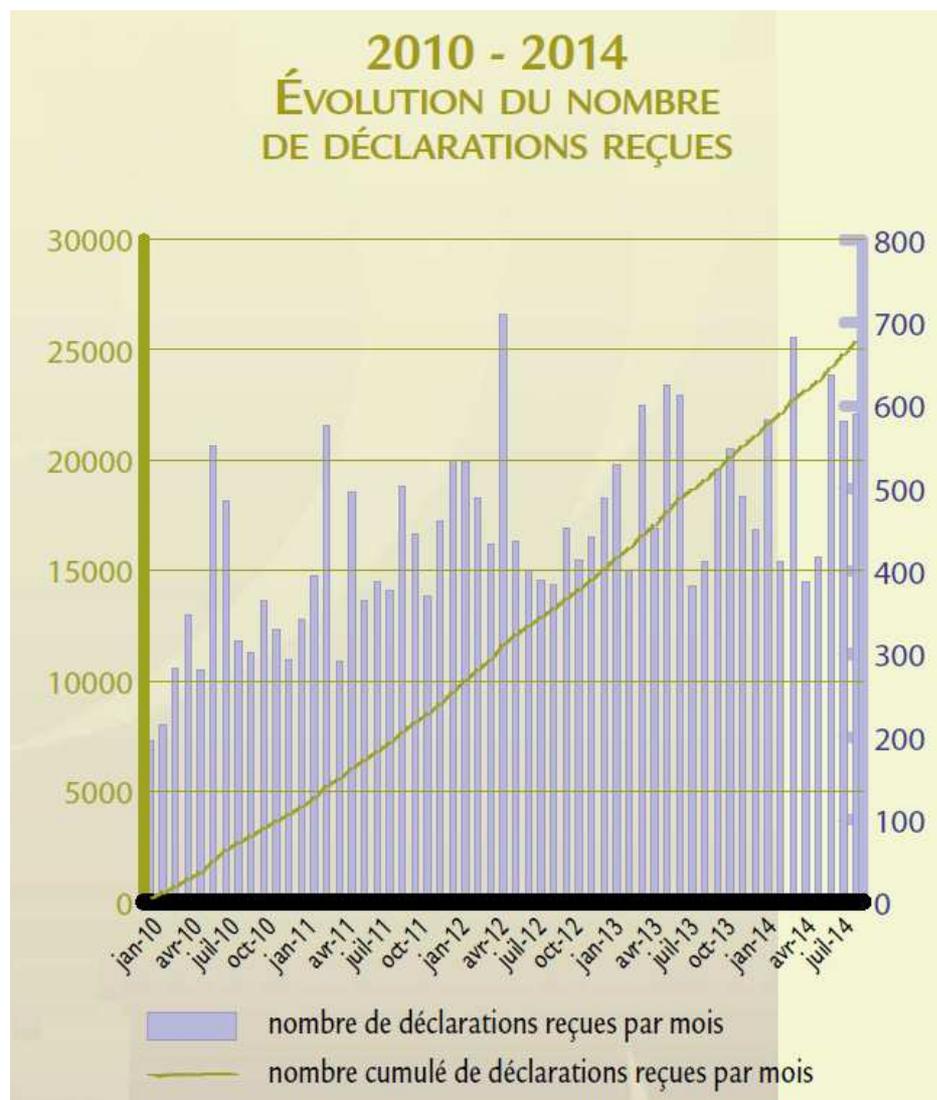
Ce décret élargit progressivement à tous les mélanges dangereux l'obligation de déclaration à l'INRS qui ne concernait auparavant que les mélanges classés « très toxiques », « toxiques » ou « corrosifs ». Selon la nature du danger, cette obligation s'est appliquée au 1^{er} avril 2014, ou s'appliquera au 1^{er} janvier 2016, au 1^{er} janvier 2019 ou au 10 juin 2022.

Les représentants des industriels regrettent certaines disposition du régime français (en particulier le fait que la composition doive être intégralement déclarée pour tout composant, même classé non dangereux et quelle que soit sa concentration dans le mélange), ils font valoir à cet égard que les projets européens n'envisagent de demander la déclaration des ingrédients classés non dangereux que s'ils sont présents à une concentration supérieure ou égale à 1%.

Plus fondamentalement, ils indiquent regretter qu'une réglementation française spécifique ait été adoptée sans attendre la mise en place de la réglementation européenne (qui pourrait être finalisée en 2016 pour une application en 2017), ce qui les expose à deux changements successifs lourds dans leurs systèmes d'information.

Le site de déclaration www.declaration-synapse.fr, mis en place conjointement par l'INRS et les centres anti-poison et de toxicovigilance français (CAPTV) pour faciliter ces déclarations retrace le nombre de déclarations reçues dans le graphique ci-dessous :

Nombre de déclarations de mélanges dangereux reçues via le site « synapse » en décembre 2014



Ce graphique montre que la réglementation française a maintenu stable le flux de déclarations, qui se serait arrêté en avril 2014 (date limite pour avoir achevé les déclarations des mélanges « très toxiques », « toxiques » ou « corrosifs ») si la réglementation européenne avait été la seule appliquée.

2.5.1.4 Les déclarations de nanomatériaux

Le site du MEEM décrit la situation dans les termes suivants :

La déclaration des nanomatériaux devient obligatoire

8 janvier 2013 - Prévention des risques

Depuis le 1er janvier 2013, l'ensemble des fabricants, distributeurs ou importateurs doivent déclarer les usages de substances à l'état nanoparticulaire ainsi que les quantités annuelles produites, importées et distribuées sur le territoire français. Un site dédié a été ouvert, www.r-nano.fr, pour réaliser cette première déclaration relative à l'année 2012.

A ce jour, il semble que plus d'un millier de produits de notre vie courante contiennent des nanomatériaux : cosmétiques, articles de sport, matériaux de construction et peintures, électronique... Pour autant, leurs usages ainsi que leurs profils de risques, du fait du caractère émergent de cette technologie, demeurent encore peu connus.

La mise en place de la déclaration de ces produits doit permettre de mieux connaître les substances à l'état nanoparticulaire mises sur le marché et leurs usages, de disposer d'une traçabilité des filières d'utilisation et d'une meilleure connaissance du marché et des volumes commercialisés.

Le dispositif permettra également de collecter des informations sur leurs propriétés toxicologiques et écotoxicologiques, afin de guider les travaux de recherche et d'expertise sur les risques éventuels et les mesures de prévention à adopter

De premières informations seront mises à la disposition du public d'ici la fin de l'année 2013.

La déclaration en bref :

Elle est obligatoire lorsqu'au moins **100 grammes de substance à l'état nanoparticulaire** ont été produits, distribués ou importés sur le territoire.

Réalisée par les fabricants, les distributeurs et les importateurs, elle doit être complétée annuellement avant le 1er mai et correspond aux données de l'année civile précédente.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est chargée de la gestion des déclarations et des données qu'elles contiendront.

Les déclarations doivent être réalisées sur une interface informatique sécurisée : **www.r-nano.fr** A partir des données recueillies, une information du public sera assurée sur les types de substances et leurs usages.

Une liste de **questions et réponses est en ligne sur le site du ministère** afin de faciliter la bonne compréhension du dispositif, notamment par les entreprises concernées par la déclaration ou susceptibles de l'être.

L'ensemble des textes réglementaires, décret et arrêté, ont été élaborés en concertation avec des représentants de l'industrie, du monde de la recherche, des associations de protection de l'environnement, des associations de consommateurs et des syndicats de salariés.

Cette initiative est une première en Europe, et devrait être suivie par plusieurs États membres avec lesquels la France collabore très étroitement.

L'indication « *cette initiative est une première en Europe et devrait être suivie par plusieurs États membres* » accompagne de manière courante, voire systématique, les initiatives de réglementation spécifiques à la France. Aucun bilan n'existe du nombre de pays qui auraient suivi l'exemple français, ni, a contrario, de l'éventualité qu'il soit resté un cas isolé⁴⁰.

2.5.1.5 Le reporting environnemental

Les encadrés ci-dessous, respectivement extraits du site de la CCI Ile de France (pour la description de l'obligation de reporting RSE) et de différents sites du MEEM (pour les trois autres) décrivent certaines des obligations que les entreprises doivent satisfaire en matière de reporting sur leurs rejets.

On peut ajouter que l'article 173 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte inclut une autre obligation pour les entreprises françaises⁴¹ : leur rapport de gestion doit également prendre en compte, pour l'exercice clos au 31 décembre 2016 « les risques financiers liés aux effets du changement climatique et des mesures que prend l'entreprise pour les réduire en mettant en œuvre une stratégie bas-carbone dans toutes les composantes de cette activité ».

⁴⁰ Le site de la Commission Européenne présente le sujet de la manière suivante : « In the light of current knowledge and opinions of the EU Scientific and Advisory Committees and independent risk assessors, nanomaterials are similar to normal chemicals/substances in that some may be toxic and some may not. Possible risks are related to specific nanomaterials and specific uses. Therefore, nanomaterials require a risk assessment, which should be performed on a case-by-case basis, using pertinent information. Current risk assessment methods are applicable, even if work on particular aspects of risk assessment is still required. » cette approche, qui insiste sur la différence de risques entre les différents nanomatériaux selon leur nature apparaît notablement différente de l'approche uniforme française en la matière.

⁴¹ III.-A.-Le sixième alinéa de l'article L. 225-37 du code de commerce est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il rend compte également des risques financiers liés aux effets du changement climatique et des mesures que prend l'entreprise pour les réduire en mettant en œuvre une stratégie bas-carbone dans toutes les composantes de son activité. »

NB : le sixième alinéa de l'article L. 225-37 du code du commerce contient les dispositions suivantes : « Dans les sociétés dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé, le président du conseil d'administration rend compte, dans un rapport joint au rapport mentionné aux articles L. 225-100, L. 225-102, L. 225-102-1 et L. 233-26, de la composition du conseil et de l'application du principe de représentation équilibrée des femmes et des hommes en son sein, des conditions de préparation et d'organisation des travaux du conseil, ainsi que des procédures de contrôle interne et de gestion des risques mises en place par la société, en détaillant notamment celles de ces procédures qui sont relatives à l'élaboration et au traitement de l'information comptable et financière pour les comptes sociaux et, le cas échéant, pour les comptes consolidés. Sans préjudice des dispositions de l'article L. 225-56, ce rapport indique en outre les éventuelles limitations que le conseil d'administration apporte aux pouvoirs du directeur général. »

Obligation de reporting RSE (<http://www.cci.fr/web/developpement-durable/reporting-rse>)

A. OBLIGATIONS DE REPORTING RSE

Une obligation de reporting RSE a été instaurée en France par l'article 116 de la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) de 2001.

Cette obligation ne concernait à l'origine que les entreprises cotées en bourse. L'article 225 de la loi « Grenelle 2 » de juillet 2010 (amendé par la loi « Warsmann 4 » du mars 2012) a modifié l'article L.225-102-1 du code de commerce, pour étendre, à compter de l'exercice 2012, l'obligation de reporting RSE à toutes les entreprises de plus de 500 salariés.

Le décret d'application n° 2012-557 du 24 avril 2012 relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale

B. ENTREPRISES CONCERNEES

Les dispositions de l'article L.225-102-1 du code de commerce relatives aux informations RSE concernent :

- les sociétés anonymes (SA), les sociétés en commandite par actions (SCA) et les sociétés européennes (SE) dont les titres (actions ou obligations) sont admis aux négociations sur un marché réglementé ;
- les autres SA, SCA et SE dont le total de bilan ou le chiffre d'affaires et le nombre de salariés dépassent certains seuils ;
- d'autres formes d'entités comme les mutuelles d'assurance, les coopératives agricoles, les établissements de crédit...

Les seuils applicables aux sociétés dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé sont les suivants :

- le total du bilan est supérieur ou égal à 100 M€ ou le montant net du chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 100 M€ ;
- et le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice est supérieur ou égal à 500.

C. INFORMATIONS À PUBLIER

Le rapport de gestion doit exposer les actions menées et les orientations prises pour prendre en compte les conséquences sociales et environnementales de leurs activités et remplir leurs engagements sociétaux en faveur du développement durable.

Des informations sont par ailleurs à mentionner, couvrant 42 thématiques structurées en trois catégories :

1. les informations sociales
emploi, organisation du travail, relations sociales, santé et la sécurité, formation, égalité de traitement, respect des conventions de l'Organisation Internationale du

Travail

2. les informations environnementales
politique générale, pollution et gestion des déchets, utilisation durable des ressources, changement climatique, protection de la biodiversité
3. les informations relatives aux engagements sociétaux en faveur du développement durable
impact territorial, économique et social de l'activité de la société, relations entretenues avec les personnes ou les organisations intéressées par l'activité de la société, sous-traitance et fournisseurs, loyauté des pratiques

D. VERIFICATION PAR UN ORGANISME TIERS

L'article 225 de la loi « Grenelle 2 » a instauré une obligation de vérification des rapports RSE par un organisme tiers indépendant. L'avis émis par cet organisme tiers indépendant est dû à compter de l'exercice clos au 31 décembre 2016. • L'arrêté du 13 mai 2013 détermine les modalités dans lesquelles l'organisme tiers indépendant conduit sa mission.

Bilan des émissions de gaz à effet de serre (<http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-bilans-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-r651.html>)=

Les bilans des émissions de gaz à effet de serre (BEGES)

Un bilan des émissions de gaz à effet de serre établit le volume émis annuellement par une personne morale de droit privé, de droit public ou une collectivité, afin d'établir un plan d'action en vue de leur réduction.

a) En résumé

Le bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) :

- est obligatoirement élaboré par les personnes morales de droit privé de **plus de 500 salariés**, de droit public de **plus de 250 employés** et les collectivités de **plus de 50 000 habitants** ;
- le premier bilan est établi avant le **31 décembre 2012** ;
- il est révisé tous les **3 ans**,
- il concerne à *minima* le **patrimoine et les compétences** de la personne morale,
- il porte obligatoirement sur les **émissions directes** de gaz à effet de serre et les **émissions indirectes liées à la consommation d'électricité, de chaleur ou de vapeur**,
- il est accompagné d'un **plan d'action** visant à réduire les émissions (*le PCET constitue le plan d'action des collectivités*).

Vous trouverez les détails de ces éléments d'une part dans les textes réglementaires et d'autre part dans les articles disponibles sur ce site. Le ministère du développement-durable a pour sa part mis en ligne une [FAQ](#).

A noter qu'il existe des dispositions transitoires pour les personnes morales ayant déjà produit un bilan de gaz à effet de serre.

b) Les textes réglementaires

Les modalités d'établissement des BEGES sont détaillées dans les textes suivants :

- [l'article 75](#) de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite "Grenelle 2", créant l'article [L.229-25](#) du code de l'environnement ;
- le [décret n° 2011-829](#) du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial, créant les articles [R.229-45](#) à [R.229-50](#) du code de l'environnement ;
- [l'arrêté du 24 août 2011](#) relatif aux gaz à effet de serre couverts par les bilans d'émissions de gaz à effet de serre ;
- la [méthodologie nationale](#) d'établissement des bilans de GES.

Déclaration annuelle des rejets (GEREP) (<http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Declaration-annuelle-des-rejets.html>)

Le Ministère du développement durable recueille chaque année les données relatives aux émissions de polluants dans l'air, l'eau, le sol et les déchets des installations classées.

Ces données doivent être saisies sur un site Internet entièrement dédié à cet effet : <http://www.declarationpollution.developpement-durable.gouv.fr> .

GIDAF : Gestion Informatisée des Données d'Auto-surveillance Fréquente (<http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/gidaf-gestion-informatisee-des-donnees-d-auto-a2266.html>)

A compter du 1er janvier 2015, la transmission des résultats de surveillance des émissions aqueuses des installations classées doit être assurée, pour les industriels concernés, par le portail GIDAF, conformément à l'arrêté ministériel du 28 avril 2014, relatif à la transmission des données de surveillance des émissions des installations classées pour la protection de l'environnement. Cette déclaration informatique est assurée en lieu et place de la transmission par papier ou par messagerie électronique.

La prescription porte sur l'autosurveillance et les contrôles externes. **A ce jour, seuls les rejets aqueux sont concernés mais des modules de déclaration de la surveillance des eaux souterraines et de la légionelle sont en cours de déploiement en Rhône-Alpes.** Un courrier de la DREAL ou des DD(CS)PP informera directement les exploitants dont les établissements sont concernés. Dans l'attente, la saisie des résultats de surveillance des piézomètres et tours aëroréfrigérantes n'est pas requise.

Les représentants de fédérations industrielles rencontrées par la mission font valoir que ces différents reportings, tout en portant sur des sujets voisins, ne comportent pas les mêmes formats et conduisent donc chacun à un recueil d'informations spécifiques.

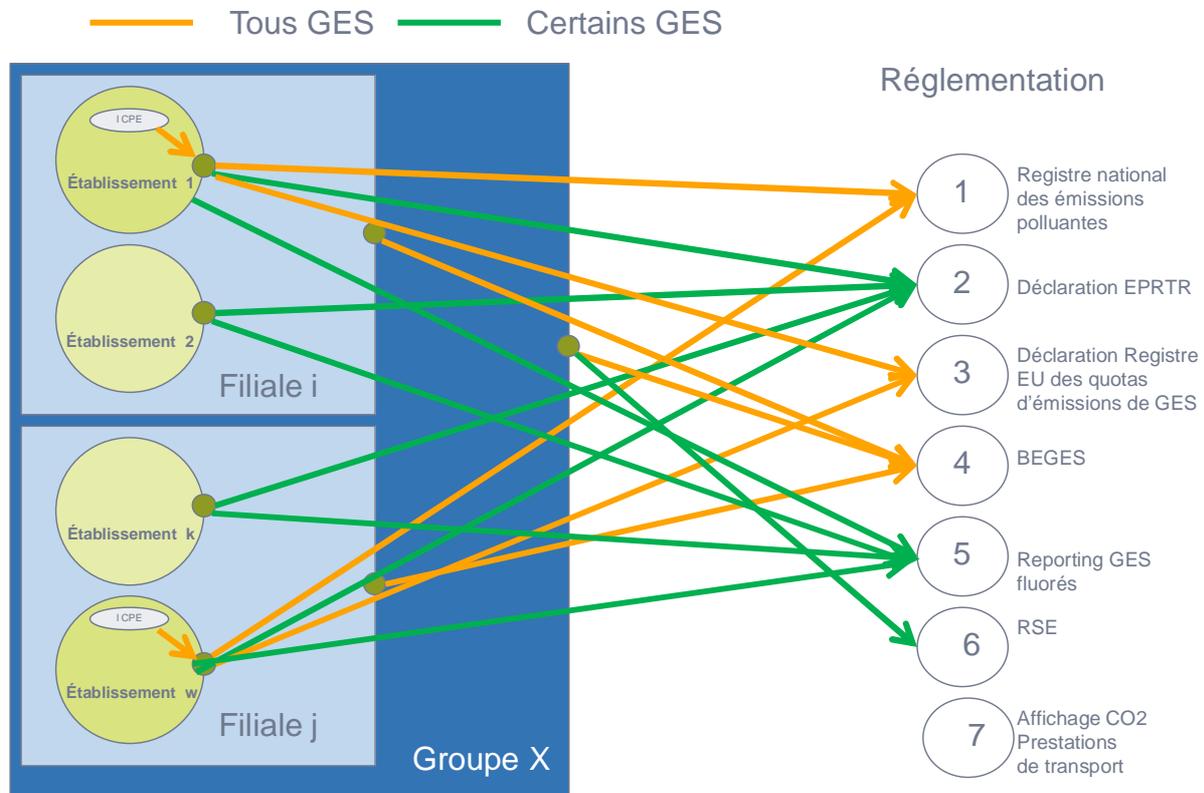
On peut ajouter que la réglementation REACH a conduit à un inventaire massif de tous les couples « substances/utilisations » dans l'ensemble des entreprises, en particulier industrielles, d'Europe, et que des discussions émergent périodiquement sur des reportings supplémentaires (PPL vigilance, PPL substitution, ...).

Chacun des reportings réalisés ou envisagés a, indépendamment de son coût et indépendamment des autres, un sens compréhensible. Il apparaît également évident que la superposition d'obligations de reportings sur des formats divers et sur des sujets complémentaires finit par représenter une dépense significative pour les entreprises, dépense qui ne contribue ni aux recherches et investissements pour la réduction des émissions ni à la compétitivité des entreprises.

Recommandation n° 14.

Prévoir un test avec des entreprises volontaires, sur le modèle du « test PME », avant de mettre en œuvre toute nouvelle obligation de reporting des entreprises. Examiner à cette occasion quelle obligation de reporting déjà existante peut être supprimée pour faire de la place à la nouvelle, selon le principe du « one-in/one-out », voire du « one-in/two-out ».

Par ailleurs, la multiplicité des déclarations se traduit également par la nécessité de gérer, sur les mêmes rejets, des calendriers et des modalités de déclaration différents :



Ce point fait partie des 52 sujets sur lesquels le Conseil de la simplification pour les entreprises a publié des propositions le 1^{er} juin 2015. La proposition 8 « *simplifier les déclarations annuelles en matière d'activités polluantes* » prévoit que « *sur le principe 'dites le nous une fois' les activités polluantes seront déclarées sur un site unique, qui permettra d'indiquer de manière optimisée et simple, toutes les données demandées dans toutes les déclarations existantes pour un même secteur d'activité (uniquement avec les données utiles aux administrations pour calculer les redevances/taxes ou suivre la pollution)* », l'échéance correspondante étant le premier semestre 2016, et la proposition 9 « *aménager la fréquence des mesures de rejets des émissions dans l'eau et l'air* » prévoit que « *dès lors que les résultats des analyses sont conformes et stables dans le temps, la fréquence des analyses pourrait être réduite sur la base d'une justification de la part de l'exploitant* », l'échéance correspondante étant le 2^e semestre 2015.

Recommandation n° 15.

Mettre en place, pour l'ensemble des déclarations relatives aux émissions de gaz à effet de serre, une déclaration unique – donc selon un calendrier unique – et un seul destinataire de cette déclaration, conformément à la proposition n°8 des 52 nouvelles mesures de simplification pour les entreprises publiées le 1^{er} juin 2015.

2.5.2 Les réglementations françaises autonomes ayant un impact technique ou financier

Trois sujets ont connu ces dernières années un impact certain :

- L'actualité de ces derniers semestres conduit la « **pénibilité** » à être le premier dossier mentionné spontanément par chacun des représentants industriels rencontrés. La complexité du « reporting » correspondant est, certes, leur première préoccupation. Ils n'oublient cependant pas que ce dossier ne comporte pas uniquement du « reporting » mais qu'il y a, derrière, des enjeux sociaux et financiers réels.
- Dans un passé récent, **les plans de protection des risques technologiques (PPRT)** – qui rattrapaient probablement des lacunes françaises dans la maîtrise de l'urbanisme à proximité des sites industriels présentant des risques – ont également été un point de préoccupation réel. Le cas d'une filiale de l'ancien groupe Atochem qui a fermé un site après le début de l'étude d'un PPRT et redéployé l'activité correspondante dans d'autres implantations en Allemagne et en Europe centrale est régulièrement cité.
- Dans l'industrie du bâtiment – et pour tous ceux qui acquièrent des constructions neuves – l'impact de la « **réglementation technique 2012** » (**RT2012**) sur la complexité de réalisation et sur les coûts est connu. La perspective créée par la préparation de la RT2020 ne manque pas de susciter des interrogations sur la base de ce précédent.

Ces trois exemples relèvent de l'application d'enjeux nationaux de premier plan : social dans le premier cas, de sécurité dans le second et de transition énergétique dans le troisième. Il est toujours possible de s'interroger sur les modalités pratiques choisies, voire sur la nécessité de telle ou telle action – et, en tout cas, sur sa compatibilité avec la volonté de réduire les écarts réglementaires avec les pays comparables -, il n'en demeure pas moins que la politique générale dans laquelle elles s'inscrivent relève, dans chaque cas, d'un enjeu majeur.

L'existence de réglementations techniques françaises autonomes n'est cependant pas limitée à des dossiers dont les enjeux et les impacts sont d'aussi premier plan.

Dans le domaine des industries agro-alimentaires, et des produits en contact avec les aliments, on note ainsi, par exemple la question des « auxiliaires technologiques ». Il s'agit de produits qui interviennent dans le processus de fabrication (par exemple pour empêcher que de la mousse s'accumule à la surface d'une friteuse) sans avoir vocation à se retrouver dans le produit fini autrement que sous forme de « traces ». Les règlements européens 178/2002⁴² et 852/2004⁴³ fixent un cadre général pour la production alimentaire. Le règlement européen de 2004 s'articule autour de l'orientation suivante : « *La sécurité alimentaire est le résultat de plusieurs facteurs: la législation devrait fixer des exigences d'hygiène minimales. Des contrôles officiels devraient être mis en place afin de vérifier que les exploitants du secteur alimentaire se conforment à ces exigences et ces derniers devraient élaborer et mettre en œuvre des programmes et des procédures de sécurité alimentaire fondés sur les principes HACCP.* » Ces mêmes produits sont encadrés en France par une réglementation dont la dernière évolution est le décret n° 2011-509 du 10 mai 2011 « fixant les conditions d'autorisation et d'utilisation des auxiliaires technologiques pouvant être employés dans la fabrication des denrées destinées à l'alimentation humaine ». Ce décret annule et remplace une réglementation précédente qui imposait des contraintes aux marchandises importées en provenance de l'Union Européenne comme aux marchandises produites en France. Cette précédente réglementation a été l'objet d'un litige et d'une condamnation au sein de l'Union Européenne⁴⁴, dans la mesure notamment où il a été considéré que les contraintes posées aux marchandises en provenance de l'Union Européenne n'étaient pas compatibles avec les règles de libre circulation dans le marché unique européen et n'étaient pas proportionnées avec la protection du consommateur français contre un éventuel risque.

Aujourd'hui, en pratique, tout en acceptant la commercialisation sur son territoire des produits fabriqués ailleurs en Europe, la France impose aux auxiliaires technologiques utilisés dans les fabrications réalisées sur le territoire national des contraintes spécifiques. Une des particularités de notre procédure s'avère être que, dans le cadre de l'application de cette réglementation, le processus d'autorisation conduit à rendre publiques l'identité d'une substance, la dose maximale d'emploi et les conditions d'utilisation, ce qui donne aux concurrents étrangers des indications précieuses et peut inciter les industriels à développer dans des usines hors de nos frontières leurs productions innovantes, dès lors qu'ils souhaitent garder confidentiels les résultats de ces innovations. Une autorisation accordée sur la base du dossier déposé, à ses frais, par une société donnée, est par ailleurs valable sans contrepartie pour l'ensemble des opérateurs, ce qui paraît susceptible d'inciter au parasitisme.

Des concertations entre l'industrie et les administrations sont en cours depuis le début de l'année 2014 pour adapter et simplifier le dispositif français d'autorisation. Les indications transmises à la mission début mars 2016 laissent craindre que ces concertations n'aient pas encore abouti à un résultat satisfaisant. Dès lors que les produits réalisés ailleurs en Europe entrent en libre pratique en France, on peut se demander si un abandon pur et simple de la réglementation française, renvoyant aux opérateurs la responsabilité d'appliquer les principes HACCP et, le cas échéant, leur demandant de faire procéder par des tiers de confiance aux audits correspondants ne serait pas la meilleure solution

⁴² Etablissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires

⁴³ relatif à l'hygiène des denrées alimentaires

⁴⁴ L'arrêt de la CJUE 28 janvier 2010 appuie notamment la condamnation sur l'analyse suivante : « *l'absence de régime d'autorisation préalable à l'égard de l'utilisation des AT dans la préparation des denrées alimentaires dans tous ou presque tous les autres Etats membres peut être pertinente lors de l'appréciation de la justification objective avancée à l'égard de la réglementation française* » (§105 du jugement) « *il incombe à l'Etat membre qui met en place un régime d'autorisation préalable ... de justifier le régime en démontrant l'existence d'un risque réel pour la santé. Cet Etat doit démontrer que le régime qu'il a choisi ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, ce que la République française n'a pas réussi à faire en l'espèce s'agissant du régime prévu par le décret de 1912* » (§108 du jugement)

IIIE PARTIE : LES CONDITIONS D'UN CHOC DE DEREGLEMENTATION / MEILLEURE REGLEMENTATION AU PROFIT D'UN OBJECTIF TRES PRIORITAIRE DE COMPETITIVITE A PROMOUVOIR

3. A l'origine des exemples décrits, des causes systémiques qui se conjuguent pour maintenir un flux continu de normes nouvelles et multiples

Des initiatives de sur-réglementation sur un sujet donné peuvent émerger à l'occasion de débats de lois multiples, en particulier sous forme d'amendements parlementaires. Ni les fédérations d'entreprises ni la DGE ne peuvent assurer la veille tous azimuts qui permettrait de suivre toutes ces initiatives.

3.1 Une habitude de réglementation ancienne et abondante

Nos traditions administratives et juridiques doivent être prises en compte pour comprendre un contexte dans lequel la production de normes de droit conduit à des sur-réglementations et sur-transpositions.

La place du droit écrit est forte et revêt une importance particulière dans l'activité de l'Etat en France, qu'il s'agisse d'une activité parlementaire historiquement surabondante, que l'article 34 de la Constitution ne contraint plus que faiblement, ou qu'il s'agisse de l'activité gouvernementale qui prend très fréquemment une forme réglementaire (autonome ou d'application des lois). Il n'est sans doute pas exagéré à cet égard d'évoquer un véritable réflexe normatif, l'édiction de règles de droit étant perçue comme l'une des formes les plus naturelles de l'activité de la puissance publique, bénéficiant d'un présupposé d'efficacité pour la résolution des problèmes ou pour la régulation des activités.

Ce phénomène n'est pas récent, il s'ancre dans des habitudes anciennes, déterminées notamment par un poids de l'Etat dans la vie du pays sensiblement plus important que chez la plupart de nos partenaires européens mais aussi, en ce qui concerne l'activité économique, par le caractère historiquement très encadré de nombreuses professions : au titre des anciennes corporations, comme du fait de réglementations qui leur ont succédé relatives à l'exercice de nombreuses professions, il existe en France un fond culturel tendant à légitimer l'idée d'encadrement de l'activité économique.

A titre d'illustration de ce phénomène, comme déjà indiqué au point 2.5.2.2., la mission a, au cours de ses travaux, relevé des exemples de réglementations sectorielles anciennes, différenciantes par rapport à nos partenaires européens :

- Utilisation des auxiliaires de fabrication (voir 2-5-2) : on peut rappeler que certaines substances faisaient déjà l'objet d'une réglementation au titre de la prévention des fraudes et falsifications en 1910 (décret du 19 décembre 1910).
- Métaux en contact avec des aliments : l'arrêté du 28 juin 1912 relatif à la coloration, à la conservation et à l'emballage des denrées alimentaires et des boissons fixait déjà des règles dans ce domaine.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles des réglementations ont été précocement mises en place puis développées, cela a contribué à créer une asymétrie de contraintes et une perte de compétitivité pour l'activité localisée en France. S'agissant des auxiliaires de fabrication, la France serait le seul⁴⁵ pays de l'Union européenne à se reposer sur un régime réglementaire d'autorisation, là où tous les autres recourent à la méthode HACCP⁴⁶ mise en œuvre par les professionnels du secteur de l'alimentation. Pour les aciers alimentaires, la réglementation française, plus ancienne, induirait aussi des coûts de fabrication plus importants que pour le reste de l'Europe, sans que l'on sache si c'est bien justifié.

D'autres exemples pourraient être cités dans plusieurs secteurs d'activité, qu'il s'agisse de prescriptions relatives à des produits ou encore de conditions posées à l'exercice de professions⁴⁷.

3.1.1 Malgré la participation à l'UE, la poursuite d'une habitude de réglementation/législation sur une base purement nationale

La mission a pu constater au cours de ses travaux que nombre de responsables au sein de l'Etat poursuivaient une activité de production de normes juridiques sans se préoccuper effectivement de leur interaction avec l'environnement communautaire de la France. Près de 50 ans après l'entrée en vigueur des traités de Rome et près de 30 ans après celle de l'Acte Unique, il s'agit d'un comportement à la fois peu compréhensible et peu acceptable.

3.1.2 Qui prend des formes multiples

Ce manque ou cette absence de prise en compte du contexte communautaire peut prendre plusieurs formes :

- Plus simplement et plus fréquemment, élaboration de législations et réglementations nationales sans s'interroger sur leur comparabilité avec la réglementation existant dans les autres pays européens participant au marché unique.
- Sur-transpositions ; même si des précautions sont affichées (circulaires du Premier ministre excluant les sur-transpositions ,...) l'exemple récent du maintien du seuil de publication de 90.000 € pour les marchés publics, en dépit de la révision des seuils européens qui aurait pu constituer l'opportunité de mettre fin à cette spécificité nationale, traduit bien le maintien de réflexes préjudiciables à notre économie.
- Oubli de l'obligation de consulter la Commission trois mois avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle règle technique ; c'est ce qu'on vient de constater sur la question de l'interdiction des sacs en plastique non réutilisables : initialement prévue au 31 décembre 2015, cette mesure a été repoussée par la Commission européenne au 28 mars 2016 afin d'assurer le respect du délai prévu par la directive 98/34⁴⁸.

⁴⁵ : à l'exception du Danemark pour certaines substances (levures).

⁴⁶ : Hazard Analysis Critical Control Point.

⁴⁷ : cf. annuaire des professions réglementées, <http://www.ciep.fr/profession-glossary>

⁴⁸ Codifiée aujourd'hui dans la directive (UE) 2015/1535

- Au cours des discussions sur les textes européens, ligne constante de la France de défense d'une totale autonomie dans ses choix de transposition ; au surplus, tendance systématique de la négociation à se préserver des marges aux fins de préserver une réglementation française existante, de maintenir des possibilités de réglementation française autonome pour l'avenir, ou encore de se ménager des options de transposition. Un tel comportement ne prend pas en compte le fait que toutes ces spécificités nationales seront potentiellement des handicaps de compétitivité, alors qu'une règle unique bien négociée contribue au contraire à éviter ce type de difficulté ;
- Mauvaise coordination entre des travaux européens en cours ou en préparation et des initiatives purement nationales ; le projet de loi pour une République numérique (cf. l'encadré ci-dessous) en est une illustration, puisque ses travaux d'élaboration ont été lancés alors même qu'au niveau communautaire la Commission a annoncé en mai 2015 un programme de travail reposant sur une série d'actions ciblées à réaliser d'ici la fin de l'année 2016.

La loi relative à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public et la loi sur la République numérique.

La Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public ("Directive PSI") devait être transposée avant juillet 2015, ce que la France n'avait pas réalisé. Il a donc fallu sans attendre la finalisation du projet de loi sur la république numérique présenter et faire adopter en procédure accélérée un texte relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.

A l'Assemblée Nationale, lors du débat sur cette loi de transposition, la secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification a déclaré que « *chargée, au sein du Gouvernement, de faire respecter les bonnes résolutions en matière de transposition des directives européennes, je commencerai par les appliquer moi-même. Certes, comme notre pays est en avance sur la législation européenne, le Gouvernement a souhaité, sur plusieurs points, aller plus loin que la directive ; mais les dispositions en question ont été examinées par le Conseil d'État.* »

Lors de ce débat, un parlementaire a indiqué que « *le droit français satisfaisant déjà en grande partie la directive européenne transposée dans ce texte, nous devons aller plus loin* ». D'autres ont regretté que le sujet n'ait pas été traité dans sa globalité puisque une partie des propositions ont été intégrées dans des articles du projet de loi sur la république numérique.

Les parlementaires ont donc voté un projet de loi qui allait au-delà de la simple transposition sans embrasser complètement les évolutions législatives souhaitées par le gouvernement et déjà rendues publiques, le solde étant renvoyé à des dispositions incluses dans le projet de loi sur la République numérique.

Par la suite, le projet de loi sur la république numérique a été présenté en conseil des ministres le 9 décembre 2015. Il a été soumis après sa finalisation aux membres de l' « *atelier simplification – impacts entreprises du Conseil pour la simplification pour les entreprises* ». Celui-ci a rendu un avis le 22 décembre, sous forme d'un courrier de sa présidente à la Secrétaire d'Etat chargée du numérique avec copie à la Secrétaire d'Etat chargée de la réforme de l'Etat et de la simplification. Cet avis formulait un certain nombre de critiques et s'inquiétait de l'impact de ce projet de loi sur la compétitivité de certains secteurs économiques.

Ce projet de loi comporte trois volets. La première partie concerne la circulation des données et du savoir. Y figurent notamment des mesures complémentaires relatives à l'ouverture des données publiques. La deuxième partie concerne la protection des citoyens dans la société numérique. La troisième partie est consacrée à l'accès de tous au numérique.

Certaines dispositions de la deuxième partie sont présentées comme une "anticipation" du futur règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD), qui remplacera la directive 95/46/CE relative à la protection des données à caractère personnel. Ce règlement, dont la version finale du texte de compromis (entre la Commission Européenne, le Parlements européen et le Conseil européen) a été rendu publique le 15 décembre 2015, devrait être formellement approuvé dans les

trimestres qui viennent, afin de pouvoir être appliqué en 2018.

Il en est ainsi, par exemple, du droit à l'oubli (article 31 du projet) à propos duquel l'étude d'impact précise « *Le projet de loi s'inscrit en pleine conformité avec le règlement européen à venir, dès lors qu'il fait explicitement référence aux conditions prévues par ce règlement.* »

On comprend aisément que le projet de loi ayant été finalisé à l'automne 2015 et présenté au Conseil d'Etat le 6 novembre 2015, les conditions prévues dans le projet de règlement européen auxquelles il est fait référence ne sont pas forcément celles de la version finale. Il y a donc un risque d'avoir en France une législation contraignante à laquelle les entreprises devront s'adapter pour une durée limitée de 18 mois.

3.1.3 Une propension à « montrer la voie » ou à « être précurseur »

C'est la forme revendiquée de la sur-réglementation. Au cours des entretiens qu'elle a menés, la mission a été confrontée à cette idée selon laquelle la France devrait mettre en place des réglementations nouvelles, par anticipation sur les autres Etats de l'Union, cette anticipation étant censée avoir valeur d'exemple et d'entraînement sur les autres Etats-membres. Notre pays serait ainsi en position de force pour faire prévaloir ses vues sur le sujet en cause.

3.1.4 un comportement qui a des effets négatifs certains

La libre circulation des marchandises et des services, renforcée lors de l'Acte unique par la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle, conduit toute réglementation technique nationale à être d'une part potentiellement facteur de perte de compétitivité, et d'autre part inefficace. Les mécanismes conduisant à ce double constat sévère sont les suivants :

- Le principe de reconnaissance mutuelle conduit à permettre la mise sur le marché, en France et dans l'ensemble de l'Union, de produits conformes aux normes de leur Etat d'origine, quand bien même ces normes seraient moins exigeantes que celles s'appliquant à des produits homologues fabriqués en France.
- La première conséquence est une perte de compétitivité des produits fabriqués en France, tenus de respecter des normes coûteuses, mais directement mis en concurrence avec des produits fabriqués légalement sous un régime de contraintes moins onéreux. On peut même conjecturer que l'écart de compétitivité entre produits français et étrangers conduira le consommateur français à préférer des produits communautaires non français,
- en outre, l'approche française paraît, au moins partiellement, paradoxale et à cet égard inefficace : une réglementation technique est adoptée pour protéger le consommateur, néanmoins, le principe de libre circulation au sein de l'Union Européenne conduit à accepter la mise sur le marché en France de produits fabriqués (ou déjà mis sur le marché) dans un autre pays de l'UE et qui ne respectent pas les règles françaises. Ces mesures ne « protègent » donc qu'imparfaitement, voire dans certains cas pas du tout le consommateur – dit autrement, le consommateur français n'est ni plus ni moins protégé que le consommateur d'autres pays européens qui n'ont pas les mêmes règles – mais l'industrie se voit interdire de produire en France ce qu'elle peut produire dans d'autres pays de l'Union (et réexporter en France). Les représentants des industriels font valoir que la plupart des grands groupes agroalimentaires présents en France, qu'ils soient français ou étrangers, ont des usines dans d'autres pays de l'Union et que nos spécificités réglementaires sont une forte incitation à délocaliser les productions dans des pays ayant une réglementation plus simple.

- Si l'objectif est la protection des travailleurs, il y a lieu de s'interroger sur l'existence et dans certains cas l'ampleur d'écarts significatifs entre les normes françaises et celles fixées au niveau européen et/ou adoptées par nos principaux voisins. Ces écarts de normes ont un impact sur la localisation des activités et des emplois. Sauf à considérer que nos principaux voisins prennent systématiquement des risques systématiques sur la santé des travailleurs sans que leurs syndicats – pourtant souvent plus puissants que les nôtres – s'en alarment, on est conduit à douter de la pertinence de nos propres réglementations.

On voit donc les conséquences doublement négatives d'une réglementation technique purement nationale : elle est à la fois vaine et potentiellement destructrice d'emplois en France. Dans ces conditions, une très grande vigilance devrait s'imposer pour éviter une telle situation, et l'idée même de s'imposer d'être « précurseur » devrait être bannie.

Notons pour finir que dans l'immense majorité des cas de figure, il n'est pas raisonnablement possible de considérer qu'on serait dans une situation (rare, et au demeurant prévue par le droit de l'Union) où la protection de la population exigerait d'interdire un produit à la vente sur le territoire national. Ce cas de figure ne peut pas être considéré comme un argument convaincant pour justifier systématiquement les écarts réglementaires en notre défaveur.

3.2 Une programmation du travail gouvernemental qui jusqu'à présent ne prenait pas en compte la dimension européenne

Depuis 1974 et jusqu'en 2014, le SGG et le cabinet du Premier ministre ont animé un exercice permanent de programmation du travail gouvernemental. Cet exercice, reposant sur des réunions de travail avec les cabinets des différents Ministres, était avant tout dédié à la préparation de l'ordre du jour du Conseil des ministres, structuré autour de l'examen des projets de loi et de décrets, des communications, et des mesures de nomination. Il contribuait de façon non négligeable à la coordination de l'activité gouvernementale.

Cet exercice était toutefois de portée relativement restreinte, puisque son champ se limitait à l'activité normative appréhendée par le Conseil des ministres⁴⁹.

Le biais purement national de cette programmation, cohérent avec l'absence d'une rubrique européenne du Conseil des ministres, a contribué à ce que l'activité politique et administrative des ministères se développe sans prise en compte correcte du cadre ou de l'agenda européens. En particulier, ces modalités de travail ne permettaient pas de s'assurer au niveau du centre de gouvernement que la programmation de travaux législatifs ou réglementaires nationaux était cohérente avec l'agenda européen (absence de risque d'anticipation ou de contradiction de la norme nationale par rapport à des textes communautaires en préparation).

3.3 Une programmation du travail gouvernemental qui a disparu au niveau administratif

Le processus de programmation décrit au point 4.1 a été interrompu au cours de l'année 2014 et n'a pas repris depuis. Un travail de programmation de nature beaucoup plus politique et de champ plus large serait désormais conduit par le cabinet du Premier ministre. Son impact sur les modalités de travail des administrations et sur la bonne prise en compte ou non de l'agenda européen dans l'activité nationale de production de textes législatifs et réglementaires est difficile à apprécier sur une période aussi brève.

⁴⁹ : l'agenda communautaire aurait cependant été évoqué avec les ministères dans les derniers mois de fonctionnement du dispositif.

Il y a par ailleurs lieu de penser que cette programmation ne peut constituer un support adéquat à long terme pour coordonner la production des textes nationaux et communautaires, d'une part en raison de son orientation délibérément très politique, d'autre part en raison de son animation exclusivement au niveau du cabinet du Premier ministre, qui ne permet pas, contrairement à un exercice dont le secrétariat serait assuré par le SGG, de s'assurer de sa continuité dans le temps. Autant le processus de programmation décrit en 4.1 était trop partiel, bureaucratique et sclérosé, autant le nouveau processus de programmation semble trop peu ancré dans les processus de travail des services de l'Etat.

3.4 Une organisation insatisfaisante du travail des ministères aux fins de négocier et transposer les directives

L'implication des ministères dans la négociation puis la transposition des directives suppose un certain nombre de conditions dont il y a lieu de penser qu'elles ne sont pas aujourd'hui remplies de façon satisfaisante.

3.4.1 Une coordination interministérielle insuffisante

En premier lieu, on vient de voir (4.1 et 4.2) que l'animation interministérielle était depuis longtemps défaillante en ce qui concernait l'anticipation des travaux sur des projets de textes européens. De ce point de vue, on ne peut pas considérer que le SGAE permettrait de pallier cette insuffisance : s'il participe bien en aval avec le SGG et les ministères aux réunions trimestrielles du « groupe de haut niveau » chargé de faire le point sur l'avancement de la transposition des directives, en amont son rôle de coordination l'amène à s'assurer de la correcte information des ministères sur des échéances européennes rapprochées mais pas de réaliser une programmation glissante à moyen et long terme et la mobilisation des services concernés.

En l'absence d'animation centrale, la capacité des différents ministères à correctement intégrer l'agenda européen dans la programmation de leur activité est inégale. De façon générale, le SGAE a relevé au cours des dernières années une réduction des effectifs des équipes dédiées aux affaires européennes. Dans la pratique, les directions métier sont souvent directement responsables de veiller par elles-mêmes aux évolutions de l'agenda communautaire ; il peut arriver que les directions juridiques leur apportent un soutien ; mais rien ne garantit une correcte anticipation et prise en compte des travaux du niveau communautaire dans l'activité d'ensemble des ministères, ni une bonne coordination avec l'activité gouvernementale d'ensemble.

3.4.2 Une organisation des ministères eux-mêmes souvent sous-optimale

La récente étude du Conseil d'Etat, « *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer* »⁵⁰ souligne par ailleurs plusieurs insuffisances qui méritent d'être mentionnées :

- Une mauvaise connaissance, de la part des services chargés de la rédaction des textes de transposition, des arbitrages effectués lors de la négociation européenne du texte ; cette situation nuit à la rapidité et à la qualité de la transposition, mais aussi aux conditions de négociation, qui n'anticipent pas les conditions de transposition et risquent ainsi de favoriser des sur-transpositions ou des transpositions génératrices de complexités du droit ;

⁵⁰ : étude adoptée le 26 mars 2015 par l'assemblée générale plénière du Conseil d'Etat, La Documentation française.

- Compte tenu d'une tendance des directives à être moins précisément prescriptives ces dernières années, des travaux de transposition devenus plus complexes, appelant des arbitrages politiques qui exigent une meilleure implication des Ministres ou au moins de leur cabinet, ainsi que davantage d'anticipation.

3.4.3 Des outils techniques de transposition peu sûrs

Les tableaux de concordance, proposés par le « *Guide de bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes* » édité par le SGAE, ne sont pas, dans leur format actuel, efficaces pour s'assurer de l'absence de sur-transposition, aux dires mêmes de certains utilisateurs, mais aussi du SGAE (qui reconnaît que les tableaux actuels n'exigent pas une mise en évidence expresse des sur-transpositions).

L'étude du Conseil d'Etat mentionnée ci-dessus relève également l'imprécision ou même l'absence des tableaux de concordance qui doivent lui être soumis. Si c'est avant tout pour regretter les inconvénients associés en termes de rapidité de transposition, les conséquences négatives sont également évidentes s'agissant des risques de sur-transpositions qui ne peuvent être détectés au stade de l'examen par le Conseil d'Etat.

L'ensemble de ces lacunes organisationnelles ou méthodologiques, même si elles n'affectent pas l'ensemble des ministères et des textes de façon identique, pèsent défavorablement sur la capacité de l'Etat à assurer des transpositions simples et à assurer une bonne articulation des textes nationaux et européens.

3.5 Des lacunes dans la proportionnalité d'examen des différents enjeux, à chaque stade des projets, depuis l'expertise initiale jusqu'aux arbitrages finaux entre Ministères

3.5.1 Une origine des propositions de réglementations à la fois concentrée et constante, appuyée sur des politiques publiques fortement légitimées et des expertises sans confrontation

3.5.1.1 Les priorités sectorielles en France (protection des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs) sont constantes, largement partagées, et assez proches de celles de nos principaux partenaires, nos réglementations sont pourtant souvent différentes

Comme indiqué dans les chapitres 2 et 3, la grande majorité des écarts réglementaires, et en tout cas ceux dont le poids est le plus important sur l'ensemble de l'économie découlent de priorités politiques, parfois amplifiées par la réaction sur des sujets d'actualité : la prévention des risques industriels, la lutte contre l'effet de serre, la protection des travailleurs et des consommateurs.

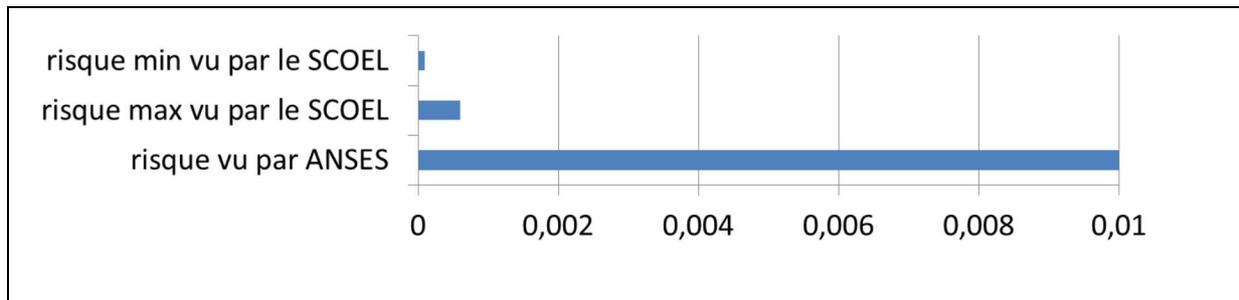
Le fait que ces priorités existent, à des niveaux comparables, dans des pays voisins qui ont des réglementations différentes laisse penser que des évolutions de nos règles seraient possibles sans compromettre la poursuite de ces objectifs.

Les préoccupations liées à la défense de l'environnement, à la sécurité des travailleurs et à celle des consommateurs ne sont pas une nouveauté en France ni en Europe. Les premières lois qui ont marqué des évolutions majeures dans ces différents domaines datent, pour l'essentiel, du milieu des années 1970 et ont été renforcées au cours des deux décennies qui ont suivi. Ceci a en particulier comme conséquence que les situations tranchées, dans lesquelles la dangerosité d'un produit est certaine et majeure et ses avantages économiques réduits, comme cela pouvait, par exemple, être le cas de l'amiante, ont déjà été l'objet de décisions dès le XX^e siècle.

Les sujets sur lesquels les projets de réglementation portent aujourd'hui concernent, beaucoup plus souvent, des produits dont le niveau de risque est évalué de manière divergente selon les experts consultés. Pour reprendre le cas du chrome hexavalent, déjà évoqué, le comité scientifique en matière de limites d'exposition professionnelle à des agents chimiques (CSLEP selon son acronyme français, plus couramment désigné par son acronyme anglais : SCOEL) qui prépare à l'intention de la Commission Européenne des recommandations scientifiques qui servent à étayer les propositions réglementaires relatives aux valeurs limites d'exposition européennes (VLE) à des agents chimiques sur le lieu de travail d'une part et l'ANSES d'autre part ont émis les évaluations divergentes suivantes quant à son niveau de risque en fonction de l'exposition des salariés :

Cancers du poumon liés à une exposition des salariés à $1\mu\text{g}/\text{m}^3$ de chrome hexavalent 8h/jour, 200 jours par an, pendant 45 ans	
Evaluation du SCOEL (SCOEL/SUM/86 December 2004 After Consultation)	Evaluation de l'ANSES (Valeurs limites d'exposition en milieu professionnel Les composés du chrome hexavalent Avis de l'Anses Rapport d'expertise collective octobre 2010)
1 à 6 pour 10 000 salariés	1 pour 100 salariés

L'écart entre les évaluations des deux organismes d'expertise scientifique indépendants présente ici un facteur qui peut atteindre 100.



Cet écart pourrait d'autant plus surprendre que les deux organismes se sont tous les deux appuyés sur la même bibliographie : les données disponibles pour l'un et pour l'autre étaient identiques.

Une des origines de la différence entre les avis des deux organismes porte sur le choix, parmi les données disponibles, de celles qu'ils ont décidé de retenir comme pertinent.

Ainsi sur douze « cohortes » de salariés qui avaient été suivies dans le passé, le SCOEL a décidé d'en retenir dix, de les regrouper pour constituer une méta-cohorte qu'il a estimé statistiquement plus significative, et d'élaborer un modèle à partir de là. Le SCOEL a décidé d'écarter les deux autres études, l'une parce que celui qui l'avait réalisé avait inclus dans la cohorte un nombre de salariés intérimaires (ayant travaillé moins de 90 jours dans la société) équivalent au tiers de la cohorte, pour disposer d'un plus grand nombre de salariés exposés à des doses faibles – le SCOEL a estimé que les salariés intérimaires ont souvent un profil sanitaire très différent de celui des salariés permanents, ce profil sanitaire étant susceptible de créer un biais sur l'évaluation de l'impact des faibles expositions – l'autre parce que l'effectif en était très réduit par rapport à sa propre cohorte⁵¹

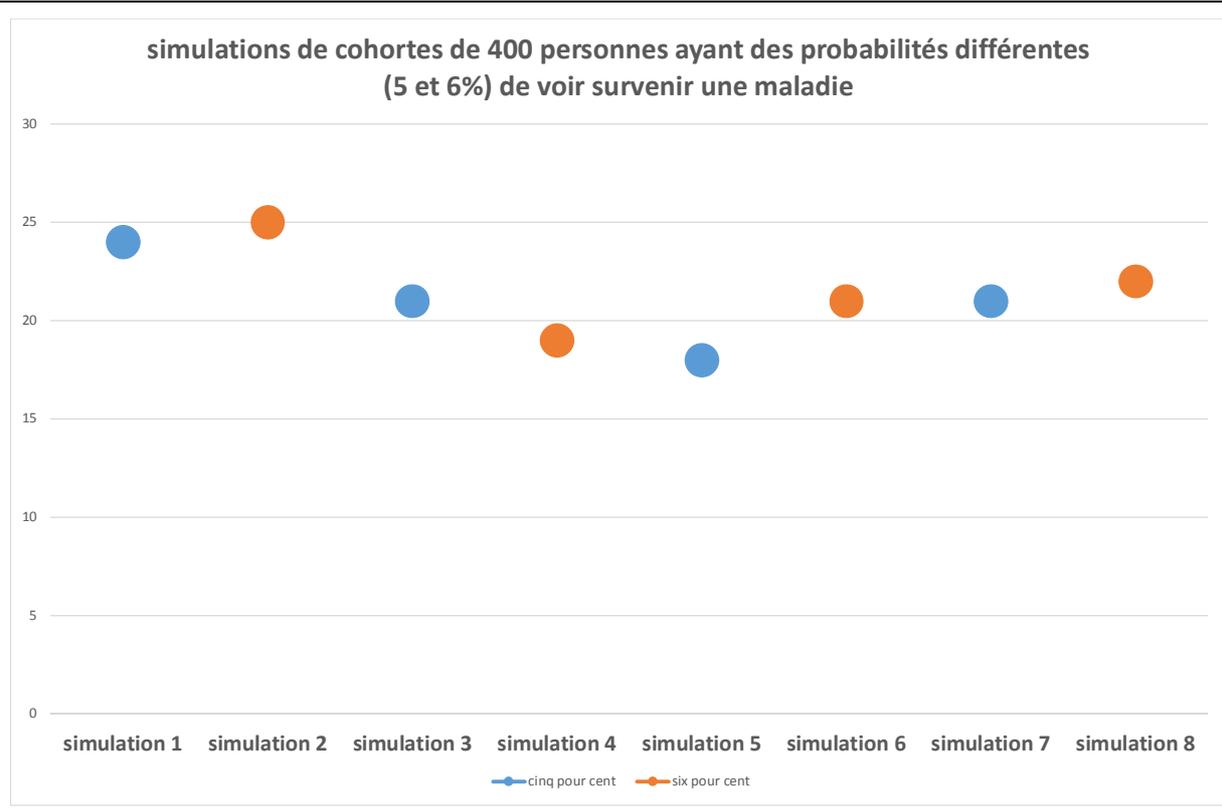
⁵¹ Cette douzième étude a été publiée après que le SCOEL ait constitué sa méta-cohorte et avant qu'il publie son avis, il a estimé qu'intégrer cette cohorte dans la sienne ne changerait pas ses résultats et que la considérer indépendamment n'était pas significatif.

Ce sont, précisément, les deux cohortes écartées par le SCOEL qui ont servi de base à l'avis de l'ANSES, dont les critères de tri lors de la rédaction de cet avis la conduisaient notamment à ne retenir que les études financées exclusivement sur fonds gouvernementaux.

La lecture et la comparaison de ces deux avis met par ailleurs en relief la difficulté de l'expertise : évaluer un niveau de risque à différents degrés d'exposition en se basant sur des cohortes dont la taille n'est pas extensive et pour lesquelles les degrés d'exposition historique correspondent rarement, sur la durée, à ceux qu'on souhaite aujourd'hui évaluer repose sur des choix parmi les cohortes disponibles, et sur des décisions quant aux modèles à retenir pour extrapoler qui peuvent vraisemblablement comporter des éléments contingents.

La difficulté de l'évaluation est d'autant plus grande que les cohortes d'exposition sur lesquelles est basée cette évaluation sont, fatalement, limitées en taille, et ne comportent pas nécessairement un nombre significatif de salariés historiquement exposés à un niveau de risque donné. Cette limite est particulièrement contraignante lorsqu'on recherche l'effet de doses pour lesquelles le risque est inférieur ou égal à 1%, et lorsqu'il s'agit de discerner un écart sur la présence de maladies qui frappent par ailleurs la population générale.

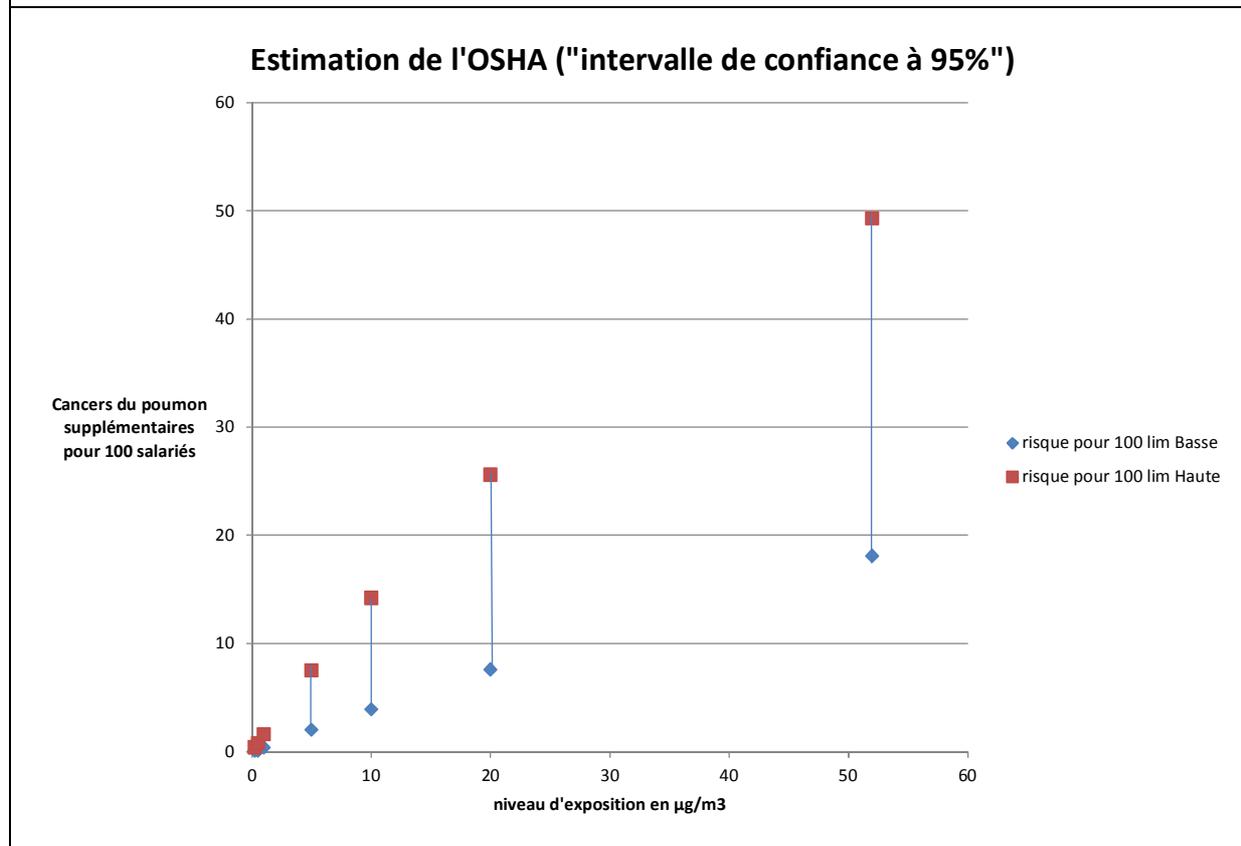
Les données disponibles, en particulier lorsqu'il s'agit de mesurer l'accroissement, ou pas, d'une maladie qui affecte par ailleurs la population générale, ne conduisent pas spontanément à une conclusion statistique tranchée



A la lecture du tableau ci-dessus, on voit qu'il est difficile de faire la différence entre un risque de 5% et un risque de 6%. Cette difficulté ne pourrait être levée qu'en recourant à un nombre très élevé de cohortes ou à des effectifs très élevés pour chacune des cohortes.

Cette difficulté statistique conduit nécessairement à raisonner en élaborant des « modèles » et en extrapolant à partir des données disponibles pour en déduire ce qui peut se passer à des niveaux d'exposition plus faibles comme illustré par le graphique suivant.

Un exemple d'élaboration de modèle : les données à partir desquelles l'OSHA a recouru à un modèle « linéaire sans seuil »



La présentation de l'OSHA (« intervalle de confiance à 95% ») a l'avantage de mettre en exergue le caractère estimatif de l'approche.

Les avertissements que peuvent contenir les avis de l'ANSES⁵² prennent dans ce contexte tout leur sens. Toutefois, le fait que l'ANSES affirme un niveau de risque précis pour une exposition donnée (au lieu d'un intervalle) donne un affichage qui réduit fortement la portée de ces avertissements.

Dès lors que les risques auxquels nous faisons face présentent un niveau d'incertitude élevé, l'arbitrage entre risque et emploi prend tout son sens. Il ne s'agit en effet pas aujourd'hui de sauvegarder des emplois au détriment de la santé des salariés, ce qui n'aurait aucun sens, mais de peser d'un côté un risque que différents experts évaluent de manière très différente et de l'autre la probabilité de voir certains emplois disparaître.

⁵² Par exemple, dans le cas du chrome hexavalent :

« A l'issue de cette expertise, l'Anses estime utile d'attirer l'attention des gestionnaires du risque sur les éléments suivants : comme toute évaluation de risques basée sur des données épidémiologiques, celle conduite pour les composés du chrome hexavalent a été établie en considérant certaines approximations qu'il est difficile de chiffrer :

incertitudes quant à l'exposition réelle des travailleurs,

incertitudes liées au modèle appliqué,

incertitudes corrélées à l'existence d'un seuil ou relatives à la forme de la courbe relation dose-effet,

influence de facteurs tels que l'âge,

extrapolation des calculs de risques établis sur une cohorte de travailleurs

donnée à des travailleurs d'un autre pays voire d'un autre secteur.

Il est donc nécessaire de l'examiner en prenant en compte les limites inhérentes aux calculs. »

L'organisation concrète de l'expertise joue un rôle clef pour que les différents impératifs soient, ou non, pris en compte de manière proportionnée.

3.5.1.2 Le niveau des risques aujourd'hui traités est souvent sujet à débat, l'organisation de l'expertise influe alors notablement sur le contenu de la réglementation

3.5.1.2.1 Organisation de l'expertise pour les sujets liés aux conditions de travail USA

La taille des Etats-Unis leur permet de s'appuyer sur deux centres d'expertise :

- Une association technique et scientifique, sous la forme d'une organisation à but non lucratif, l'ACGIH, (American Conference of Governmental Industrial Hygienists). Créée en 1938 avec comme membres fondateurs 76 entités publiques⁵³ des Etats-Unis, l'ACGIH regroupe maintenant des membres publics et privés, américains et étrangers, le point commun des différents membres de l'ACGIH étant d'avoir une activité professionnelle liée aux conditions de travail. A côté d'activités de nature académique, telle que la publication de la revue « [Journal of Occupational and Environmental Hygiene \(JOEH\)](#) », une des activités essentielles de l'ACGIH est, depuis 1941, la publication de recommandations sur les valeurs limites d'exposition des salariés aux substances chimiques.
- Une entité publique, le NIOSH, National Institute for Occupational Safety and Health, crée en 1970 et dont l'organisation est assez proche de celle de l'ANSES.

La jurisprudence américaine conduit par ailleurs à imposer aux réglementations de poursuivre leurs objectifs par la voie qui fait peser sur les entreprises le « fardeau le moins lourd » (« least burdensome approach »). Ce principe a été appliqué même sur des cas emblématiques, puisqu'en 1991⁵⁴, une cour fédérale d'appel l'a appliqué en revenant, très partiellement, sur l'interdiction totale de l'amiante,

L'existence de ces deux centres d'expertise permet aux Pouvoirs Publics américains d'arbitrer en disposant à la fois d'une appréciation qui tient compte des contraintes et des possibilités industrielles, celle de l'ACGIH, et d'une appréciation plus académique, celle du NIOSH.

3.5.1.2.2 Organisation de l'expertise pour les sujets liés aux conditions de travail en Allemagne

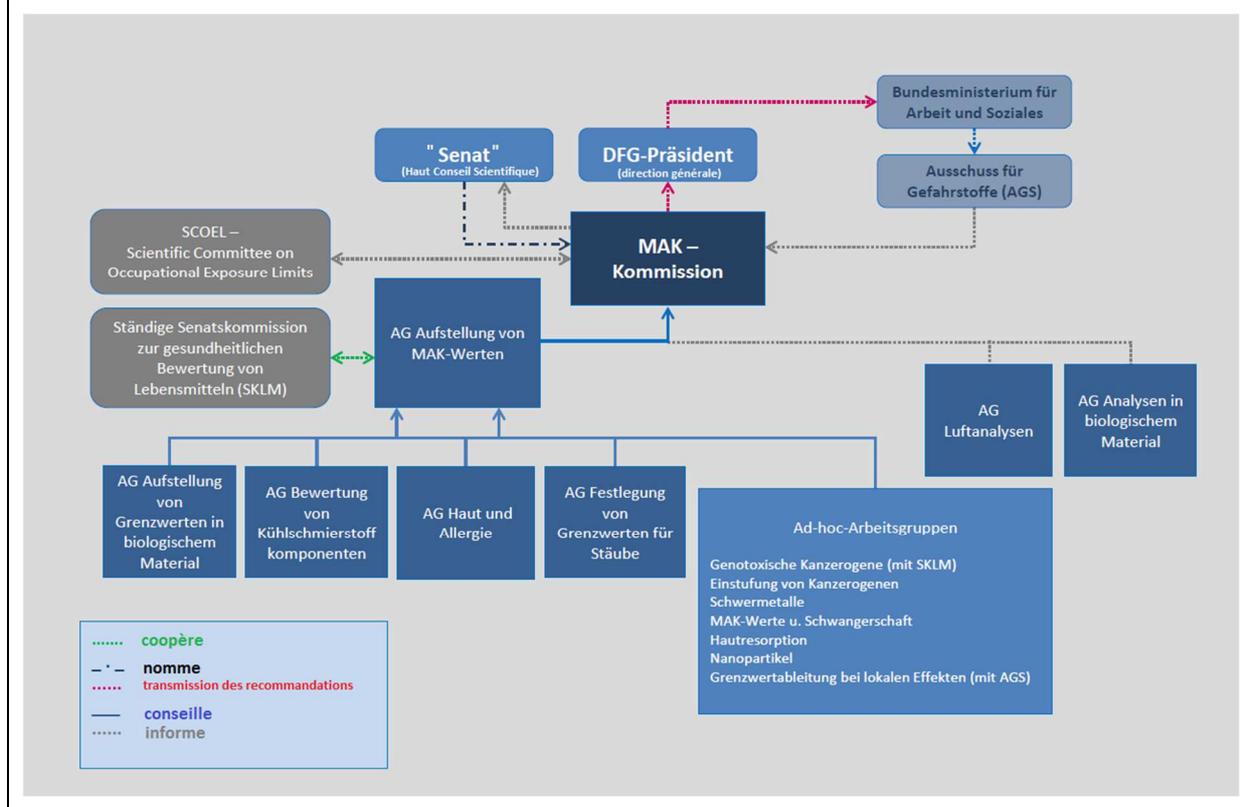
L'organisation allemande pour la fixation des valeurs limites d'exposition des salariés s'appuie sur une interaction entre une commission dédiée (la « MAK-K ») de la fondation allemande pour la recherche (DFG, deutsche Forschung Gemeinschaft) et un groupe de travail rattaché au Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (AGS, Ausschuss für Gefahrstoffe).

L'organisation générale est reprise dans le schéma ci-dessous :

⁵³ Parmi lesquelles 24 Etats, trois villes, une université, le "U.S. Public Health Service", le « U.S. Bureau of Mines », et la « Tennessee Valley Authority »

⁵⁴ CORROSION PROOF FITTINGS, et al., Petitioners, v. The ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Organisation allemande pour l'élaboration des VLEP (source : Deutsche Forschungsgemeinschaft)



La commission spécialisée MAK-K a comme vocation, comme le « comité d'experts spécialisés - expertise en vue de la fixation de valeurs limites à des agents chimiques en milieu professionnel » de l'ANSES (voir ci-après) d'évaluer les valeurs limites d'exposition en fonction du risque.

Afin de s'assurer que cette évaluation du risque est proportionnée, la commission allemande s'attache à croiser les analyses d'experts provenant d'horizons différents. On note ainsi la présence dans cette commission :

- De 12 experts travaillant dans l'industrie, certains de ces experts faisant partie des « membres scientifiques », d'autres des « membres invités »,
- D'experts travaillant dans l'équivalent allemand de la branche AT-MP de la sécurité sociale.

On note également un lien permanent avec l'ACGIH américaine, le SCOEL européen et l'ECHA européenne. Ces liens se traduisent notamment par la présence :

- d'un expert de l'ACGIH dans la commission allemande ;
- de deux membres de la commission allemande dans le SCOEL européen.

Ceci peut contribuer à la cohérence entre les normes retenues en Allemagne, celles préconisées aux USA par l'ACGIH et celles proposées dans l'Union Européenne par le SCOEL.

Les préconisations de la commission allemande sont transmises au Ministère du travail et des affaires sociales par l'intermédiaire de la direction générale de la fondation allemande pour la recherche.

Le Ministère les soumet ensuite à une commission spécialisée (Ausschuss für Gefahrstoffe : commission des matières dangereuses), dont la vocation est de conseiller le Ministère pour tous les sujets liés à la protection des travailleurs contre les substances dangereuses. Cette commission est en quelque sorte l'homologue de la commission spécialisée du Conseil français d'Orientation des Conditions de Travail, le COCT (voir ci-après), sous réserve de plusieurs différences pratiques :

- L'Ausschuss für Gefahrstoffe est présidée par un cadre de l'industrie,

- Ses propositions ne sont pas filtrées par une commission généraliste, mais remises directement au Ministère fédéral.

Organisation de la commission pour les matières dangereuses du Ministère fédéral allemand du travail et des affaires sociales (source : bureau fédéral pour la sécurité eu travail et la médecine du travail, BAUA)

Stand: 20. Mai 2015

Vorsitzende des Ausschusses für Gefahrstoffe – AGS

Vorsitzender Président	Herr Dr. Martin KAYSER BASF SE GUP – Z 570 67056 Ludwigshafen Telefon: (06 21) 60-4 55 23 Telefax: (06 21) 60-6 64 55 23 E-Mail: martin.kayser@basf.com
Stellvertretende Vorsitzende Suppléant	Frau Annika WÖRSDÖRFER DGB Bundesvorstand Abt. Sozialpolitik Referat Nationale Arbeitsschutzpolitik/ Gesundheitsschutz/Arbeitswissenschaften Henriette-Herz-Platz 2 10178 Berlin Telefon: 030/24060-604 Telefax: 030/24060-226 E-Mail: annika.woersdoerfer@dgb.de
Geschäftsführung Directeur général	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Friedrich-Henkel-Weg 1-25 44149 Dortmund Tel.: (02 31) 90 71-24 57/22 93 Fax: (02 31) 90 71-26 11 E-Mail: ags@baua.bund.de

L'organisation allemande paraît présenter deux caractéristiques :

- L'implication d'experts industriels aux différents stades de l'évaluation peut permettre qu'ils partagent le résultat de cette évaluation. Elle peut aussi conduire à ce que ce résultat prenne mieux en compte la diversité des évaluations possibles d'un même sujet,
- L'association avec d'autres entités internationales réduit le risque d'une singularité des normes allemandes par rapport aux normes d'autres pays de l'OCDE.

3.5.1.3 Organisation de l'expertise en France pour les sujets liés aux conditions de travail

L'ANSES s'est vue confier une double responsabilité dans l'élaboration des VLEP : en amont, elle est chargée d'élaborer et de proposer au ministère chargé du travail une liste de substances chimiques prioritaires à expertiser, en aval et sur demande de la direction générale du travail, elle expertise des substances et émet des recommandations de VLEP.

Rôle de l'ANSES dans l'élaboration des VLEP (source : ANSES)

« Depuis 2005, l'organisation de l'expertise scientifique, indépendante, pluridisciplinaire et collective, nécessaire à la fixation des valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) est confiée à l'Agence. Un comité d'experts spécialisés dédié a ainsi été mis en place pour appuyer l'Agence dans cette mission. En parallèle, l'Anses est également chargée d'élaborer une liste de substances chimiques prioritaires à expertiser qu'elle propose au ministère chargé du travail afin que ce dernier puisse élaborer le programme de la mission d'expertise VLEP après consultation des partenaires sociaux. »

L'ANSES a constitué en son sein un « comité d'expertise spécialisé VLEP » pour l'élaboration de ses recommandations de VLEP. Ce CES, composé d'environ trente personnes, relevant toutes de la recherche scientifique publique, désigne ponctuellement un groupe restreint d'experts (trois scientifiques externes à l'ANSES et un ou deux salariés de l'ANSES) pour élaborer un rapport. Ce rapport et les préconisations correspondantes sont ensuite soumis au CES, puis au directeur général de l'ANSES qui le signe et le transmet à la direction générale du travail.

L'articulation des échelons français et européens est décrite dans les termes suivants sur le site de l'ANSES : « A l'échelle européenne, il existe un comité scientifique d'experts chargé de recommander des VLEP (CSLEP ou SCOEL selon la dénomination anglaise) sur lequel s'appuie la commission européenne pour émettre les directives fixant des VLEP communautaires.

Les documents élaborés par le SCOEL font l'objet d'une phase de consultation des Etats-Membres et des parties prenantes durant laquelle des commentaires, ou des compléments d'information scientifique, peuvent être soumis. L'Anses est un point focal identifié en France pour l'expertise scientifique du SCOEL. A ce titre, elle est consultée pour faire une lecture critique et se positionner sur la pertinence des valeurs recommandées par ce comité. Dans un souci de mutualisation des ressources d'expertise, et sauf désaccord de fond, les substances récemment expertisées au niveau européen ne font pas l'objet d'une expertise spécifique au niveau national pour ce qui concerne les effets sanitaires. Par contre, l'évaluation des méthodes de mesure des polluants en milieu professionnel reste à la charge du CES VLEP dans la mesure où le SCOEL aborde peu cet item. »

Le principe de non-duplication des travaux du SCOEL par l'ANSES a des exceptions : comme indiqué ci-dessus, l'ANSES, à la demande de la DGT, a fait une évaluation de la dangerosité du Chrome VI, que le SCOEL avait étudié peu de temps auparavant et a abouti à des conclusions notablement différentes.

Aujourd'hui, la méthodologie retenue par l'ANSES pour l'élaboration des VLEP est de les soumettre à consultation sur son site afin :

- d'identifier d'éventuelles publications ou données scientifiques importantes qui n'auraient pas été prises en compte ;
- de recueillir des commentaires éventuels sur les interprétations qui ont été faites des données disponibles;
- de recueillir des éléments susceptibles de faire progresser et évoluer la méthodologie développée au sein de l'Agence pour la construction et la mesure des valeurs limites à des agents chimiques en milieu professionnel.

L'ANSES indique que le résultat de ces consultations sera intégré sous forme d'un chapitre spécifique dans ses recommandations (comme le fait déjà le SCOEL). Ceci n'était pas encore le cas lorsqu'ont été élaborées, dans le passé, les recommandations de VLEP qui figurent aujourd'hui sur le site de l'ANSES.

Une fois les recommandations de l'ANSES reçues par la direction générale du travail, celle-ci consulte le conseil d'orientation des conditions de travail (COCT). Au sein du COCT, la recommandation est d'abord examinée par la commission spécialisée relative à la prévention des risques pour la santé. Cette commission est présidée par un professeur d'université, elle est ensuite soumise à la commission générale du COCT, elle-même présidée par un conseiller d'Etat.

Missions du conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) : source : Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) est placé auprès du ministre chargé du travail. Prévu à l'art. L. 4641-1 du code du travail, il participe à l'élaboration des orientations stratégiques des politiques publiques nationales. Il contribue à la définition de la position française sur les questions stratégiques au niveau européen et international. Il est consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires concernant cette matière et participe à la coordination des acteurs intervenant dans ces domaines.

Le Conseil d'orientation des conditions de travail exerce une double fonction : une fonction d'orientation de la politique publique de santé au travail et une fonction consultative relative aux textes de toute nature concourant directement à la mise en oeuvre de cette politique.

Le COCT rassemble les différentes administrations concernées, des représentants des partenaires sociaux, des représentants des organismes nationaux d'expertise et de prévention, des personnalités qualifiées scientifiques, ainsi que des représentants des associations de victimes de risques professionnels et d'organisations de professionnels de la prévention.

L'organisation française et l'organisation allemande présentent beaucoup de similitudes de principe. On peut cependant noter les points suivants :

- L'organisation allemande paraît donner une place plus grande à la concertation avec les parties prenantes dès la phase de l'élaboration de l'avis ;
- Elle paraît également donner une importance plus grande à la prise en compte des analyses d'autres institutions (SCOEL, ACGIH, ECHA).

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'évaluation du risque, la stratégie de prévention vise à respecter deux impératifs :

- Supprimer par précaution en France des emplois qui seraient ensuite transférés dans des pays tiers et s'avèreraient en pratique ne pas provoquer de nuisance pour ceux qui y sont affectés ne serait pas une manière efficace de protéger les salariés,
- Il est *a contrario* impératif d'assurer aux salariés en France le meilleur niveau de protection sanitaire.

On peut ajouter que la prévention est d'autant mieux assurée que les parties prenantes ont été associées à l'évaluation des risques et partagent les résultats de cette évaluation.

Une première manière d'assurer une prise en compte plus proportionnée de ces différents impératifs serait d'intégrer dès le CES de l'ANSES, et si possible dans les groupes de travail qui élaborent les recommandations de l'ANSES, des experts des partenaires sociaux (entreprises, syndicats de salariés).

Recommandation n° 16.

Intégrer dans les groupes de travail qui élaborent les recommandations de VLEP (ANSES) des experts des partenaires sociaux (entreprises, syndicats de salariés), dès lors que ceux-ci peuvent démontrer une expertise académique suffisante pour participer aux travaux.

Le constat selon lequel, dans l'ensemble des sciences qui concernent le vivant, depuis la biologie jusqu'aux sciences humaines, des équipes différentes aboutissent à des résultats différents n'est pas spécifique aux sujets liés à la réglementation française. Formulé sous l'angle de la non-reproductibilité des travaux de recherche, c'est une préoccupation actuelle majeure de la communauté scientifique. La réponse trouvée à cette préoccupation, telle qu'elle a, par exemple, été formulée dans un article publié en octobre 2015 par la revue « Nature »⁵⁵, renvoie à la confrontation d'équipes. La recommandation ci-dessus est cohérente avec le constat selon lequel « Under the current system, strong storylines win out over messy results. Worse, once a finding has been published in a journal, it becomes difficult to challenge. Ideas become entrenched too quickly, and uprooting them is more disruptive than it ought to be ». et avec la recommandation des deux auteurs de l'article cite, selon lesquels « when important policy issues are at stake », il convient de confronter le point de vue d'équipes d'origines diverses.

Cette orientation trouve toutefois ses limites dans la faiblesse des activités industrielles en France et dans l'éclatement des fédérations professionnelles, ainsi que des syndicats de salariés : dans de nombreux cas, on peut craindre que ni les fédérations professionnelles ni les syndicats de salariés n'aient les moyens humains (compétences, notamment académiques) ni les moyens tout court (ressources pour financer leur participation) pour contribuer aux travaux.

En complément ou en substitution de cette recommandation, et toujours dans le même esprit, qui vise à équilibrer précaution et emploi en confrontant les analyses et les points de vue, on peut donner aux partenaires sociaux, sur la prévention des risques, un rôle de co-élaboration de la norme analogue à celui qu'ils ont aujourd'hui en matière sociale.

Recommandation n° 17.	Soumettre l'élaboration de nouvelles réglementations telles que les VLEP à un avis conforme de la commission spécialisée compétente du COCT. En corollaire de cet avis conforme, déterminer le niveau d'expertise – académique ou issu de l'expérience – nécessaire aux participants à la commission.
-----------------------	---

Plus fondamentalement, il n'est pas évident que les ressources industrielles et techniques de notre pays lui donnent les ressources scientifiques et techniques nécessaires pour continuer à évaluer seul, de manière autonome les VLEP. D'autres pays européens, tels que les Pays Bas, se posent de leur côté la même question et envisagent de se reposer sur un échelon européen. L'Allemagne elle-même, malgré la taille de son industrie, a adopté une organisation qui accorde un grand poids aux évaluations internationales (SCOEL, ACGIH) dans l'élaboration de sa propre réglementation. En outre, des réglementations durablement différentes dans différents pays européens sont susceptibles d'avoir plus d'influence sur la localisation des usines que sur la protection des salariés.

L'ensemble de ces constats conduit à recommander de privilégier l'échelon européen pour l'élaboration de ce type de réglementation.

Recommandation n° 18.	Elaborer les VLEP dans un cadre européen qui pourrait être soit celui du SCOEL soit, s'il apparaît impossible d'harmoniser les réglementations de l'ensemble des Etats Membres, celui d'une coopération renforcée impliquant notamment l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Belgique.
-----------------------	---

⁵⁵ Raphael Silberzahn & Eric L. Uhlmann, Nature, 7 octobre 2015

3.5.2 Le « risque pénal » est très présent dans l'élaboration de la réglementation, même si la concrétisation de ce risque a jusqu'à présent davantage pris la forme de poursuites que de condamnations

Trois facteurs se sont combinés pour contribuer à ce que le risque pénal pèse aujourd'hui d'un poids particulier dans le processus d'édiction des normes :

- La mise en place d'une fonction scientifique autonome d'évaluation ;
- Le développement d'une pénalisation de l'action des fonctionnaires, notamment à l'occasion de quelques procès ayant connu un grand retentissement (amiante, sang contaminé,...) ;
- La généralisation du principe de précaution, dans son interprétation française.

La mission n'a pas pu se procurer de données suivies sur les mises en cause pénales d'agents publics et ainsi tenter d'apprécier l'évolution des mises en cause et des condamnations. Une étude, publiée en juillet 2000 par la DGAFP, établie sur la base d'une enquête auprès des ministères fait état, sur la période allant du 1^{er} janvier 1996 au 30 juin 1999, de 971⁵⁶ mises en cause pénales, soit un peu moins de 280 par an, dont les deux tiers auraient donné lieu à des suites, 43% de ces suites ayant donné lieu à des condamnations (soit un peu moins de 80 condamnations par an). Il ne semble pas y avoir eu de mise à jour de cette étude, non plus que d'enquêtes régulières sur les mises en causes et condamnations pénales d'agents publics.

Il n'en reste pas moins que la perception de la mission au cours des entretiens qu'elle a menés est que, même si le nombre de mises en cause reste limité au regard des effectifs d'agents de l'Etat, et même si les condamnations effectives ne représentent qu'une fraction limitée de ces mises en causes, elles pèsent très fortement sur l'action des agents publics dans le sens d'une prudence excessive pouvant aller jusqu'à une certaine perte de rationalité et de bon sens. Les facteurs qui expliquent ce constat sont les suivants :

- Le procès pénal, dans les cas qui nous intéressent, est fréquemment dévié de son objectif, au profit d'un but différent, qu'on pourrait qualifier de quête d'une satisfaction morale autour de la recherche de la vérité. Les raisons pour lesquelles cette dérive a eu lieu peuvent être difficiles à cerner. Parmi celles qui ont retenu l'attention de la mission, on peut en citer trois plus particulièrement : (i) la gratuité, l'ensemble des frais de la procédure pénale étant à la charge de l'Etat ; (ii) la perception que les mesures d'enquête internes à l'Etat, suite à un préjudice grave, ne permettraient pas de faire efficacement la lumière sur l'existence ou non de dysfonctionnements graves ; (iii) la propension de certains juges d'instruction à accepter d'instrumenter la procédure pénale au profit d'une enquête médiatisée en recherche de la vérité plus que d'une recherche d'éventuels responsables.
- Même en l'absence de condamnation pénale *in fine*, la seule mise en cause, parfois durant des années⁵⁷, avec l'exposition médiatique qui en résulte et les contraintes que font peser l'organisation d'une défense et l'image négative associée à une mise en examen sur la vie professionnelle et privée, induit désormais la crainte de prendre toute mesure pouvant paraître ne pas aller dans le sens de la prudence apparemment la plus grande, même sur des fondements analytiques incertains ; le cas de deux anciens directeurs du travail, mis en cause durant des années au titre de la gestion par l'Etat du dossier de l'amiante, est dans tous les esprits.
- La puissance de la mise en cause pénale a été très bien identifiée par le monde associatif comme par une diversité d'acteurs estimant légitime de mener une action militante institutionnelle ou quasi-personnelle ; c'est souvent dans un premier temps la peur des campagnes médiatiques déclenchées par des personnes ou institutions s'érigeant en gardiens de ce qu'ils considèrent être l'intérêt général ou d'une cause, qui contraint exagérément la décision publique. A titre d'illustration, confronté à un avis de l'INVS proposant de diminuer par 10 la VLEP aux particules d'amiante, le ministre du travail, sur proposition du DGT, proposa une application différée, faute de pouvoir matériellement envisager une mise en œuvre immédiate ; cet épisode fut marqué par une violente campagne de déstabilisation contre le DGT (sans succès toutefois au cas d'espèce).

⁵⁶ : hors personnels du ministère de la Défense, relevant pour l'essentiel de catégories d'infractions particulières, et hors personnels de l'Education nationale (peu concernés par les infractions spécifiques aux agents publics) et de l'Enseignement supérieur.

⁵⁷ : 18 années dans le cas de l'amiante.

- *A contrario*, personne n'a jamais été poursuivi pour avoir fait adopter une réglementation qui a détruit des emplois sans améliorer véritablement la protection des salariés ou de l'environnement.

Considérer que ce biais n'aurait aucun impact sur la structure de la réglementation serait illusoire. Il agit aux différents niveaux de la prise de décision : sur les experts scientifiques d'une part, sur les responsables administratifs d'autre part, avec des risques nombreux associés : décisions d'une telle prudence qu'elles sont inapplicables ou économiquement déséquilibrées, difficulté croissante à pourvoir des postes à responsabilité dans l'administration, voire obstacles au bon exercice de ses responsabilités par l'Etat.

A titre d'illustration, qui montre que la France n'a pas le monopole de cette situation difficile, on peut rappeler qu'en Italie, sept scientifiques membres de la « Commission Grands Risques » italienne ont été fin 2012 condamnés à des peines de prison ferme en première instance au motif qu'elles n'auraient pas suffisamment alerté sur la possibilité d'un séisme important dans la région de l'Aquila, alors même qu'il n'existe aucune méthode fiable de prévision des séismes reconnue à ce jour.

Dans le domaine militaire, on peut relever que les difficultés posées par l'intervention du juge pénal au regard des contraintes opérationnelles des armées ont été considérées comme suffisamment sérieuses pour que la loi de programmation militaire 2014-2020, pour les opérations extérieures, exonère de responsabilité pénale le militaire faisant usage de la force armée (art. 31) et présume l'absence de cause inconnue ou suspecte de la mort violente d'un militaire décédé en action de combat (art. 29).

Dans le domaine civil, qui est ici pertinent, c'est la loi dite Fauchon (n° 2000-647 du 10 juillet 2000) « tendant à préciser la définition des délits non intentionnels », qui introduit des limitations aux possibilités de poursuivre, en soulignant d'une part que pour que la responsabilité de la mise en danger soit avérée, il faut avoir « *établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* » et qu'il faut d'autre part avoir établi que les personnes responsables en cause ont « *soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.* »

Ecrite avant tout pour faire face à des difficultés rencontrées par des élus locaux, cette loi s'applique également aux agents de l'Etat, et représente une protection qui n'a rien de négligeable, même si la mission a pu constater que peu de ses interlocuteurs en avaient connaissance.

Au total, en dépit des différents correctifs apportés au cours des années, la mission estime nécessaire de s'interroger sur d'éventuelles modifications des conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des agents publics peut être mise en cause.

3.5.3 Des biais comportementaux favorisent l'édiction permanente de nouvelles règles de droit

Notre pays connaît une propension forte à édicter des règles juridiques nouvelles, perçues de plus en plus comme un moyen privilégié de l'action publique. Parmi les causes de cette dérive – déjà ancienne – qui multiplie les règles de droit et crée instabilité et complexité juridiques, on peut mentionner :

- Le nombre de Ministères et Secrétariats d'Etat, et la rotation de leurs titulaires. Le gouvernement allemand est composé de onze Ministres, le titulaire actuel du Ministère allemand des Finances est en poste depuis bientôt sept ans, Dans les trente-quatre ans écoulés depuis octobre 1982, ce Ministère n'a connu que six titulaires. En France, dans la même période se sont succédés vingt-deux Ministres chargés des Finances. De même, le Ministère Fédéral allemand de la Recherche n'a connu que six titulaires en trente-quatre ans, et deux organisations (Recherche et Technologie, puis Recherche et Enseignement Supérieur). Dès lors qu'un responsable politique peut souhaiter faire voter pendant son passage à la tête d'un département ministériel un projet de loi auquel son nom reste associé, le plus grand nombre de départements ministériels en France, associé à une rapidité de rotation plus élevée conduit presque mathématiquement à une vitesse d'émission de nouvelles lois plus élevée ;
- La tendance croissante à légiférer (ou réglementer) « à chaud », en réponse à des événements qui marquent l'actualité ;
- Des cas de législations liées à des circonstances contingentes ; la proposition de loi « Roumégas », bien identifiée par les acteurs du monde économique comme un cas manifeste de sur-réglementation, semble correspondre à ce cas de figure ;
- Dans un contexte de tension budgétaire croissante, le recours à une action politique portée par des textes est vu comme une alternative à la mise en place de dépenses nouvelles parfois difficiles à obtenir ;
- Un réflexe administratif et politique qui conduit à négliger une approche fondée sur un travail approfondi d'évaluation des politiques publiques au profit d'actions interventionnistes visibles à court terme et peu évaluées.

3.5.4 Des études et fiches d'impact d'une qualité et d'une pertinence insuffisantes

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les projets de loi sont obligatoirement accompagnés d'une étude d'impact. Cette obligation résulte de l'article 39 *alinea* 3 de la Constitution révisée (« *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.* ») et des articles 7 à 12 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, prise sur le fondement de cette habilitation constitutionnelle.

Cette innovation devait marquer un changement décisif de comportement dans la préparation des projets de loi. La réalité, près de sept années plus tard, et beaucoup plus nuancée.

3.5.4.1 Une réforme dont la portée a été atténuée par le Conseil constitutionnel

C'est par deux voies différentes que le Conseil constitutionnel a affaibli la portée de la réforme relative aux études d'impact.

En premier lieu, le Conseil a procédé à l'annulation de plusieurs éléments du texte de la loi organique lors de son contrôle de constitutionnalité en 2009 :

- Alors qu'il était prévu que les projets de loi fassent l'objet d'une étude d'impact « *dès le début de leur élaboration* », le Conseil a censuré ce passage. Cette disposition ne constituait certes pas la garantie d'une réalisation très en amont des études d'impact. Néanmoins, elle décrivait bien l'esprit de la réforme, centrée sur l'idée d'une évaluation préalable à la rédaction des projets de textes. Sa suppression a incontestablement contribué au biais observé d'une écriture tardive des études d'impact, justifications *ex post* plus qu'évaluations *ex ante* (cf. infra) ;

- L'étude d'impact des projets de loi devait comporter la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, « *leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication* ». Cette disposition était cohérente avec l'orientation d'un ensemble de règles de droit plus cohérent, plus simple, et mieux préparé, quelle que soit leur place dans la hiérarchie des normes. Le Conseil l'a censurée au motif qu'il s'agirait d'une injonction au gouvernement dans son domaine de compétence exclusif.
- De façon similaire, le Conseil a également censuré l'exigence de déposer l'étude d'impact d'ordonnances à l'appui des projets de loi demandant leur ratification. C'est pour le moins très paradoxal, s'agissant de textes ayant vocation à être de niveau législatif une fois leur ratification obtenue.

On voit donc que dès l'abord, la portée de la loi organique relative aux études d'impact a été atténuée, sur des points précis mais suffisamment importants pour qu'on puisse considérer que c'est l'esprit même de la réforme, consistant à faire des études d'impact des aides à la décision publique, qui s'en est trouvé affaibli.

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a également contribué à affaiblir la portée de la réforme sur les études d'impact en se montrant peu exigeant quant à la qualité des études d'impact des lois qui lui étaient soumises dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Alors que la réforme de 2008 impliquait qu'un projet de loi accompagné d'une étude d'impact insatisfaisante au regard des exigences de la loi organique n° 2009-403 pouvait être considéré comme ayant été adopté selon une procédure non conforme à la Constitution et annulé de ce fait, le Conseil constitutionnel a manifestement choisi, jusqu'à présent, de ne pas suivre cette voie. Les administrations en ont clairement déduit que le risque d'annulation lié à l'étude d'impact était très limité, contribuant à réduire leur implication dans ce domaine.

3.5.4.2 Des ministères qui pratiquent les études d'impact comme une contrainte et non comme un outil au service des politiques publiques

Qu'elles trouvent leur fondement dans de la loi organique de 2009 pour les projets de loi ou dans les circulaires du Premier ministre des 17 février 2011 et 17 juillet 2013 pour les mesures réglementaires affectant les collectivités territoriales et les entreprises, les études d'impact réalisées par les ministères n'interviennent que tardivement dans le processus d'élaboration des textes. Alors que leur utilité se situe au moment où les choix d'options sont encore ouverts, la pratique des études d'impact en fait en réalité des justifications de choix déjà réalisés, voire une formalité juridique destinée à éviter un blocage au Conseil d'Etat ou au Conseil constitutionnel.

Ces constats, partagés par un très grand nombre d'interlocuteurs de la mission, avaient déjà été établis à l'identique en juin 2014, dans un rapport⁵⁸ conjoint de l'IGF et de l'IGAS en réponse à une saisine du directeur de cabinet du Premier ministre : « [...] *le dispositif actuel de conduite et de mise en œuvre des études d'impact et des évaluations ex ante, en matière réglementaire, est défaillant [...] Les fiches d'impact sont systématiquement rédigées très tardivement dans le processus de production du texte [...] Cette façon de faire est commune à l'ensemble des administrations [...] pour de nombreuses administrations centrales, la fiche d'impact demeure, le plus souvent, un instrument de légistique et non un outil d'évaluation économique.* » Le même document faisait état d'un rapport du Conseil d'Etat⁵⁹, de 10 années antérieur, faisant déjà un diagnostic identique : « *au lieu de constituer un outil d'aide à la décision pour les autorités politiques, [le dispositif] est ainsi devenu une formalité que l'administration s'imposait à elle-même dans un processus débouchant inévitablement sur l'édiction d'une norme.* »

⁵⁸ : « Amélioration des études d'impact et des évaluations ex ante des projets de textes réglementaires », juin 2014.

⁵⁹ : « Pour une meilleure qualité de la réglementation », rapport établi sous la présidence de Bruno Lasserre.

Le rapport IGF-IGAS de 2014 se concluait ainsi « *Aussi, la mission estime-t-elle fondamental que ses propositions, souvent déjà formulées pas ses prédécesseurs, soient mises en œuvre le plus complètement possible, avec tout le volontarisme qu'elles impliquent s'il était souhaité de donner réellement corps à un dispositif d'évaluation préalable et d'études d'impact ex ante normalement efficace. Une poursuite sans refonte majeure serait sans doute vaine.* »

3.5.4.3 Les études et fiches d'impact sont peu challengées

3.5.4.4 Projets de loi

S'agissant des projets de loi, outre l'affaiblissement de la réforme constitutionnelle de 2008 explicité au 5.3.1. ci-dessus, il faut relever que les instances d'examen sont juridiques et non économiques : quelle que soit leur compétence reconnue par ailleurs, le SGG, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel mobilisent avant tout une compétence juridique et non une compétence spécialisée d'évaluation économique ou financière.

3.5.4.5 Projets de textes réglementaires

Pour les projets de textes réglementaires, une juste appréciation de la situation passe par le constat d'efforts significatifs réalisés au cours des dernières années :

- Création en 2010 auprès du SGG du poste de Commissaire à la simplification, afin d'agir sur le *flux* des nouveaux textes, particulièrement ceux affectant les collectivités territoriales et les entreprises ;
- Mise au point à cet effet d'un modèle de fiche d'impact permettant au Commissaire et à son équipe au SGG (département qualité du droit) de déceler les textes posant des difficultés en termes de complexité et/ou de coût et de compétitivité ;
- En mars et avril 2012, création d'une mission simplification du CGEFI (de cinq personnes), et signature d'une convention d'assistance⁶⁰ entre celle-ci et le SGG, conduisant à organiser un appui de la mission CGEFI au profit du SGG (SLQD), à la fois pour des expertises de textes et de leur fiche d'impact en mobilisant des compétences économiques et financières plus approfondies, et pour des missions de formation des administrations aux études d'impact, formations qui ont débuté en octobre 2012. De sa création à fin 2015, la mission a ainsi été saisie de plus de 200 textes réglementaires, et a assuré en lien avec l'IGPDE la formation de près de 250 agents A et A+ aux évaluations préalables et études d'impact ;
- En janvier 2013, élévation du poste de Commissaire au rang de directeur chargé de la simplification, adjoint au SGG

Plusieurs facteurs se combinent toutefois qui viennent limiter l'impact de ce dispositif d'évaluation :

- *Le nombre excessif des textes qui organisent la réalisation et la revue des études d'impact sur les textes réglementaires* : ce sont au moins quatre circulaires du Premier ministre qui doivent être maîtrisées par les administrations pour être certain de répondre aux prescriptions et procédures diverses applicables en matière d'évaluation préalable des textes réglementaires :

⁶⁰ : renouvelée en octobre 2015.

- Circulaire du 17 février 2011 : confirmation de l'exigence d'évaluation préalable pour les textes applicables aux collectivités territoriales, extension aux textes concernant les entreprises, mise en place officielle du Commissaire à la simplification auprès du SGG et modalités de son travail de vérification des textes et de leurs évaluations préalables, instruction d'écarter les sur-transpositions ;
- Circulaire du 17 juillet 2013 : moratoire sur les contraintes imposées aux collectivités territoriales, entrée en vigueur à dates programmées des textes applicables aux entreprises, règle « une norme créée, une norme supprimée ou allégée » s'imposant à tout texte réglementaire créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou même le public, généralisation des évaluations préalables (collectivités territoriales, entreprises, public, publication des études d'impact, rappel de la discipline de non sur-transposition ;
- Circulaire du 9 octobre 2014 : rappel de la règle de compensation des charges nouvelles par 'allègement de charges existantes d'un montant équivalent ;
- Circulaire du 12 octobre 2015 : rappel de l'obligation de fiche d'impact pour les textes applicables aux collectivités territoriales et aux entreprises, introduction de la notion de « caractère significatif » de l'impact des projets de texte, mise en place de la possibilité d'un « test PME », extension des évaluations préalables aux projets pesant sur les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'Etat.

On peut légitimement considérer que cet ensemble complexe, construit par étapes, avec des recoupements partiels, soit difficile à maîtriser pour la plupart des administrations ; et avant même cette question de compréhension de cet ensemble complexe, il est apparu à la mission que l'existence même de ces circulaires n'était que médiocrement assimilée par les ministères.

- *La faiblesse des effectifs mobilisés* : au SGG, le SLQD comporte quatre agents seulement (deux juristes et deux économistes) dont l'activité porte notamment sur l'évaluation de l'impact des textes. Au CGEFI, la mission simplification ne comporte plus aujourd'hui que deux agents, nombre très insuffisant pour une mobilisation permanente à un niveau de qualité constant : à ce niveau d'effectifs, un tri drastique doit être effectué qui présente des risques élevés de mauvaise détection d'enjeux importants.
- *la pression des délais et le caractère tardif de l'examen des fiches d'impact* : le service de la législation et de la qualité du droit (SLQD) au SGG n'est saisi qu'au moment de l'envoi du texte en vue de sa publication ; à ce stade très en aval du processus, tout ralentissement est ressenti par le ministère d'origine du texte comme un délai illégitime, et les pressions en vue d'une publication rapide sont fréquentes. Il faut au demeurant reconnaître qu'attendre ce stade très avancé dans le processus d'élaboration d'un texte n'est rationnellement pas très satisfaisant, le stade immédiatement antérieur à la publication ne se prêtant guère à des remises en cause d'importance.
- *La faible légitimité et visibilité des instances chargées de contre-expertiser les évaluations préalables* : le SLQD, au sein du SGG, est un service de dimension modeste, situé en bout de chaîne, peu connu des administrations productrices de textes ; la mission simplification du CGEFI est récente, également peu connue ; c'est un expert dont l'appui est utile au SGG, mais dépourvu de légitimité ou d'autorité propres, et ses avis, non publiés, pèsent donc peu dans les faits.
- *L'examen de la fiche d'impact type que doivent utiliser les ministères permet d'établir son caractère complet et détaillé, mais traduit une approche encore trop favorable par principe à la réglementation* : la question d'une alternative à la réglementation n'arrive en effet que dans la partie VII (sur IX) de la fiche, alors que ce devrait être la première question examinée.
- *Les formations dispensées restent inégalement distribuées selon les ministères* : près de la moitié des formations ont concerné des agents des ministères économique et financier, et à fin 2015 les ministères de la Justice et de l'Agriculture n'avaient encore jamais fait participer leurs agents aux sessions de formation.

Les cinq dernières années ont incontestablement marqué une prise de conscience et permis de jeter les bases d'un effort de limitation des contraintes normatives pesant sur l'économie en général, mais à ce stade bien davantage à l'état de potentiel que sous la forme d'un dispositif efficace.

3.6 Des conditions de concertation peu favorables aux porteurs des intérêts économiques ?

L'annexe 10 détaille la composition et la vocation de trois enceintes : le Conseil National d'Évaluation des Normes, l'Autorité Environnementale et le Conseil National de la Simplification pour les Entreprises.

Le Conseil National d'Évaluation des Normes, CNEN, a été constitué pour que soient pris en compte les impératifs des collectivités territoriales lors de l'adoption de normes réglementaires les concernant. L'Autorité Environnementale juge de la qualité environnementale des projets, plans ou programmes des Pouvoirs Publics. Le Conseil de la Simplification pour les entreprises, enfin, a pour mission de proposer au gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises.

La comparaison entre la composition des trois organismes met en évidence que, dans le cas de l'Autorité Environnementale, l'intégralité des membres sont des spécialistes de l'environnement et portent la sensibilité correspondante. Dans le cas du CNEN, une vaste majorité (les quatre cinquièmes) de ceux qui contribuent à l'avis sont des représentants des collectivités territoriales. Dans le cas du conseil national de la simplification pour les entreprises, a contrario, les représentants des entreprises sont minoritaires (un peu moins de 40%).

On peut ajouter que la nature des débats, dès lors que les motifs qui poussent à réglementer sont liés à l'environnement et/ou à la protection des salariés et des consommateurs ne permet pas toujours une analyse de la proportionnalité entre les mesures envisagées et les enjeux. Pour ne prendre qu'un exemple, jusqu'à ce que la viande rouge soit classée cancérigène 2A et les charcuteries cancérigènes de niveau 1, l'idée que tout produit classé cancérigène devait être supprimé et substitué faisait l'unanimité.

3.7 Des travaux parlementaires qui ignorent largement les études d'impact

3.7.1 Le Parlement n'a pas repris à son compte la réforme de 2008

La notion d'évaluation préalable ou d'étude d'impact reste largement ignorée du Parlement français à ce stade. En dépit de la réforme constitutionnelle de 2008 qui conduit à ce que le Parlement soit saisi de projets de loi accompagnés d'évaluations préalables, aucune conséquence significative ne s'en ressent du côté parlementaire : ni les propositions de loi ni les amendements ne sont accompagnés d'études d'impact.

3.7.2 Les réactions très négatives des assemblées sur la proposition d'accord interinstitutionnel de mai 2015 relatif à l'amélioration de la réglementation traduisent une absence de compréhension des enjeux de sur-réglementation et sur-transposition

La récente réaction très négative des assemblées à la proposition d'accord interinstitutionnel renoué de la Commission européenne est venue confirmer cette attitude généralement défavorable des assemblées en ce qui concerne la discipline des études d'impact.

Le 19 mai dernier, la Commission européenne a rendu publique une proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation. Ce projet, rappelant notamment « *que l'Union a l'obligation de ne légiférer que si et dans la mesure où cela est nécessaire* » en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, que « *les objectifs de simplification de la législation de l'Union et de réduction de la charge réglementaire doivent être poursuivis* », fait une série de propositions articulées autour des thèmes de programmation et planification de l'agenda législatif, de développement de l'utilisation des études d'impact, de développement de la consultation des parties intéressées, d'évaluations *ex post* de la législation existante et de transposition à la fois rapide et réalisant une claire distinction entre ce qui relève de la transposition au sens strict ou d'initiatives nationales plus larges.

Ce projet correspond à une priorité affirmée de la présidence néerlandaise, qui a débuté au 1^{er} janvier 2016, qui recommande une "*meilleure réglementation*", la "*diminution des charges réglementaires*", et le lancement "*d'une réflexion sur un renforcement du rôle des parlements nationaux*" dans la préparation des décisions européennes. Il est à noter que cette orientation est partagée tant par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, que par la Slovaquie et Malte qui présideront l'Union au 2^e semestre 2016 et au 1^{er} semestre 2017 et a donc toutes chances de déboucher sur des évolutions concrètes. La Représentation française auprès de la Commission a au demeurant confirmé à la mission le caractère très prioritaire de cet item dans l'agenda européen.

C'est dans ce contexte que tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont réagi de façon très défavorable au projet de la Commission.

Dans sa résolution du 20 novembre 2015 le Sénat, motivé apparemment pour l'essentiel par le souhait d'une place plus grande des parlements nationaux dans l'élaboration du droit européen, « *Conteste le recours systématique aux analyses d'impact lors de la transposition des directives* », considérant que cette démarche contredirait la définition des directives et qu'elle « *pourrait porter atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.* »

De façon plus tranchée encore, l'Assemblée nationale, dans sa résolution du 3 janvier 2016, affirme : « *[...] que mieux légiférer ne doit pas être synonyme de moins légiférer [...] que les études d'impact sont un outil utile mais limité, et ne peuvent en aucun cas constituer un obstacle à la décision politique [...] Est opposée aux dispositions contenues dans la proposition d'accord visant à encadrer la sur-transposition des directives et estime que ces dispositions sont contraires au principe de subsidiarité ; juge inopportune la systématisation des études d'impact avant l'adoption de tout amendement substantiel à la proposition de la Commission européenne et est défavorable à la création d'un panel d'experts indépendants chargé de procéder à l'analyse de l'impact de ces amendements ;* ».

Ces prises de position ne peuvent manquer d'inquiéter :

- Elles traduisent largement l'absence de prise en compte du fait que les sur-transpositions, revendiquées comme des signes de souveraineté, sont avant tout des facteurs de perte de compétitivité de notre économie au sein de l'espace européen ;
- La réticence aux études d'impact est intellectuellement difficile à comprendre dans le cadre de la construction d'un droit rationnellement construit ;
- La priorité affichée par les institutions de l'Union pour les deux ans à venir conduit à penser que des évolutions auront lieu, et que mieux vaudrait s'y associer positivement que de tenter d'y résister, au surplus pour des motifs dont la pertinence ne relève pas de l'évidence.

Notons au demeurant que, de façon concordante avec les propositions de la Commission, la récente étude du Conseil d'Etat relative à la transposition souligne la nécessité qu'une éventuelle sur-transposition soit faite de façon « *parfaitement éclairée, après identification précise de l'état du droit existant et analyse des incidences sur celui-ci de chacune des options ouvertes par la directive. Les administrations doivent ainsi être en mesure de justifier les raisons pour lesquelles la norme de transposition – projet de loi ou texte réglementaire – pourrait s'écarter des prescriptions minimales fixées par une directive.* »⁶¹

⁶¹ : *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*, Conseil d'Etat, septembre 2015, 2^e partie, point 2.2.2.

3.7.3 Une illustration récente de proposition de texte sur-légiférante sans étude d'impact : la PPL « Roumégas » sur la substitution des substances chimiques

A titre d'illustration complémentaire, on doit relever la proposition de loi n° 3277 « visant à intégrer le principe de substitution dans le cadre réglementaire national applicable aux produits chimiques », déposée par M. Roumégas le 26 novembre 2015, et discutée en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 janvier 2016. Cette initiative parlementaire apparaît comme un cas topique de sur-réglementation, à la fois redondante avec la réglementation européenne REACH et avec le code du travail français, et dépourvue d'étude d'impact préalable ; la discussion en séance plénière fait au demeurant clairement ressortir ces deux points⁶².

3.7.4 Un facteur de préoccupation supplémentaire : la dérive inflationniste des textes législatifs lors de leur passage au Parlement

Un nombre important d'interlocuteurs de la mission ont appelé son attention sur un phénomène croissant d'inflation du volume des textes législatifs lors de leur passage au Parlement. Un taux d'accroissement de 2,5 à 3 du nombre d'articles entre le projet déposé et le texte définitivement voté a été à plusieurs reprises mentionné. Parmi les causes de cette inflation, les facteurs possibles sont :

- Une tradition institutionnelle de discussion longue et d'amendement important des textes, traduisant la conception des rapports entre le pouvoir exécutif et sa majorité en France, sensiblement différente et moins marquant moins de proximité que celle pouvant par exemple exister au Royaume-Uni ;
- La réforme constitutionnelle de 2008 : en prévoyant que le texte arrivant en discussion en séance plénière soit le texte amendé en commission et non celui du gouvernement⁶³, en limitant drastiquement l'usage de l'article 49 al 3 de la Constitution, en réservant la moitié de l'ordre du jour à des initiatives parlementaires, cette réforme semble avoir nettement accentué une tendance qui préexistait ;
- Une propension croissante de l'Exécutif à amender lui-même, de façon parfois importante, les projets de loi qu'il a déposés.

Quels que soient les facteurs de cette dérive, ses conséquences sont certaines et sérieuses : non seulement, comme relevé précédemment, les études d'impact des projets de loi déposés laissent à désirer mais encore, faute de toute procédure interne au Parlement, on doit considérer qu'entre la moitié ou les deux tiers des dispositions des projets de loi, une fois votés n'ont fait l'objet d'aucune évaluation de leur impact, ce qui provoque parfois de grandes difficultés au stade de la rédaction des décrets d'application.

3.8 Une priorité donnée à la rapidité d'élaboration et de publication des textes

Il est rapidement apparu à la mission que la rapidité de publication des textes constituait une priorité de premier rang, devant laquelle les évaluations préalables, notamment quant à l'opportunité de choisir la voie normative plutôt qu'une autre option, ou quant aux charges créées, ne pouvait le plus souvent que céder en cas de contradiction :

⁶² : voir notamment les interventions de MM. Patrice Carvalho et Jean-Marie Sermier ; *Compte-rendu intégral des débats, première séance du jeudi 14 janvier 2016*.

⁶³ : sauf pour les PLF et PLFSS

- *S'agissant des transpositions*, la célérité est particulièrement surveillée, pour des motifs qui tiennent avant tout, de façon compréhensible, à nos engagements européens. Bien que la France affiche désormais une bonne performance en la matière, l'objectif de rapidité demeure dominant parmi les préoccupations des pouvoirs publics, et constitue d'ailleurs le thème dominant de la récente étude du Conseil d'Etat, recherchant les voies et moyens d'une transposition simultanément rapide et de bonne qualité. On doit toutefois noter que, s'agissant de la transposition des directives, rapidité et non sur-transposition ne sont pas nécessairement contradictoires. Une transposition au plus près des exigences de la directive a en effet, le plus souvent, des chances d'être plus rapide qu'un projet visant un champ plus large, et certaines recommandations du Conseil d'Etat, comme de fusionner les équipes chargées de négocier et celles chargées de transposer, sont aussi de nature à limiter les tentations de surtransposition.
- *S'agissant de façon générale des textes réglementaires* en revanche, il est patent que l'objectif de limiter et simplifier la réglementation et l'objectif d'en assurer une publication rapide entrent en conflit, et que le choix prévaut actuellement de privilégier la rapidité au détriment de la simplification. L'existence d'indicateurs sur la publication des textes, suivis de près par le SGG, tout comme le rappel récurrent de cette priorité par le gouvernement et les assemblées parlementaires⁶⁴ ne laissent pas place au doute.

3.9 Face à une réalité incertaine, une organisation des travaux d'expertise qui ne favorise pas une approche proportionnée

3.9.1 Un défaut d'articulation entre instances d'expertise et instances de décision qui gêne, voire empêche, une pondération des incertitudes et des facteurs

La tendance générale parmi les Etats démocratiques au cours des dernières décennies a été de séparer les instances chargées d'expertiser et évaluer les risques de celles chargées de prendre une décision administrative ou politique.

On peut de ce point de vue penser à l'ANSES (sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), à l'autorité environnementale constituée au sein du CGEDD, et à l'ASN et à l'IRSN dans le domaine nucléaire. Au niveau européen, le SCOEL⁶⁵ joue un rôle proche de celui de l'ANSES en matière de santé et sécurité au travail. Aux Etats-Unis, on peut noter l'existence du NIOSH⁶⁶ et de l'ACGIH⁶⁷.

⁶⁴ Le rapport annuel du Sénat sur l'application des lois comportait ainsi dans son introduction, en 2014, le paragraphe suivant : « **La mise en application des lois est une priorité forte du nouveau Gouvernement** qui, dès son entrée en fonction, a confirmé l'objectif de ses prédécesseurs à partir de 2008, de faire paraître les décrets d'application de toutes les lois nouvelles dans un délai maximum de six mois. Cette préoccupation s'inscrit dans une politique normative d'ensemble tournée vers une législation de meilleure qualité, plus efficace, plus accessible et répondant mieux aux attentes des citoyens. » De même, le dernier rapport annuel, publié en mars 2015 rappelait l'engagement du gouvernement : « Lors du Conseil des ministres du 22 décembre 2014, l'application des lois a été posée comme « **un paramètre important de l'action gouvernementale** » ; depuis lors, elle y fait l'objet d'une communication mensuelle, présentée par le **Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.** » et donnait les indicateurs suivants : « Par ailleurs, les délais moyens de publication constatés l'an dernier se rapprochent de l'objectif des six mois : 86 % sont sortis en moins d'un an, dont 30 % dans les 6 mois. Au total, **le délai moyen de parution des décrets d'application tourne autour de 8 mois et 5 jours**, avec évidemment des écarts importants selon la complexité des textes à prendre et le plan de charge des différents ministères, comme l'a bien montré l'audition du Secrétaire général du Gouvernement. »

⁶⁵ : Scientific Committee on Occupational Exposure Limits

⁶⁶ : National Institute for Occupational Safety and Health, agence fédérale créée en 1970, "responsible for conducting research and making recommendations for the prevention of work-related injury and illness".

⁶⁷ : American Conference of Governmental Industrial Hygienists, association réunissant des représentants des agences sanitaires des Etats fédérés, de l'Etat fédéral et des entreprises, fondée en 1938. L'ACGIH est notamment connue pour son travail, régulièrement mis à jour, sur les valeurs limites d'exposition aux substances chimiques, revu 7 fois depuis sa première édition en 1962.

L'origine de ce mode d'organisation se comprend aisément : il traduit à la fois la nécessité du recours à une analyse scientifique et technique spécialisée et à son organisation sous une forme aussi indépendante que possible. Pour ces motifs, on doit considérer que ce mode d'organisation, une fois mis en place, n'est probablement pas réversible.

Pour autant, il en résulte des inconvénients sérieux qui ne peuvent laisser indifférent :

- (i) La marge de manœuvre de l'autorité décisionnelle pour prendre une décision intégrant plusieurs paramètres (protection du salarié, rapport coût-bénéfice de sa décision, compétitivité...) tend à devenir nulle, face à une expertise établie par un organisme revêtu d'une autorité scientifique ;
- (ii) C'est particulièrement le cas lorsque l'expertise ne provient que d'une seule autorité, et/ou si cette autorité rend ses avis sous une forme univoque et non sous la forme d'un étagement des risques associés à différents niveaux d'exposition ;
- (iii) Les questions de faisabilité effective de la mise en œuvre des recommandations formulées ne sont pas nécessairement prises en compte par l'organisme qui les recommande ; dans le cas de l'exposition au chrome hexavalent, la mission a ainsi pu constater que l'ANSES s'était limitée à s'assurer d'une faisabilité technique de mesure du seuil de 1 µg par m³ qu'elle recommande, sans s'assurer de la diffusion effective de la technologie de mesure auprès des entreprises ni de sa faisabilité économique⁶⁸ ;
- (iv) L'inscription dans la Constitution française du principe de précaution, la mémoire des abus qui ont conduit aux décès liés au sang contaminé et à l'utilisation de l'amiante, la pénalisation progressive de l'activité des agents publics, conduisent à amplifier les phénomènes décrits au points (i), (ii) et (iii) : dans ce contexte, une autorité scientifique ou technique tendra à caler ses avis sur la valeur la plus exigeante possible au détriment de la prise en compte équilibrée des considérations de risque, de faisabilité technique et de faisabilité économique, s'éloignant d'une logique dite « as low as reasonably achievable - ALARA » au profit d'une logique de type « as low as ideally wishable » ; de son côté, l'autorité décisionnelle se trouvera dans les faits très réticente à mobiliser d'éventuelles marges de manœuvre dans sa décision, qu'il s'agisse du choix entre différentes combinaisons risque / coût (sous réserve que l'avis qu'elle a reçu le permette), ou encore des délais de mise en œuvre de la recommandation.

3.9.2 Une présence du militantisme dans les instances d'expertise

Sur le principe, les administrations publiques françaises ont intégré depuis de nombreuses années dans leurs stratégies et dans leurs actions la préoccupation d'une gouvernance impliquant l'ensemble des parties prenantes.

Cette prise en compte des parties prenantes découle par ailleurs souvent des engagements internationaux que nous avons souscrits.

Pour prendre l'exemple des politiques de prévention de la sécurité et de la santé au travail, la convention C187⁶⁹ de l'organisation internationale du travail (OIT) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, adoptée en 2006, stipule que « *tout Etat membre doit établir, maintenir, développer progressivement et réexaminer périodiquement un système national de sécurité et de santé au travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.* »

⁶⁸ : au cas d'espèce, les difficultés de mesure en entreprise sont suffisamment importantes pour qu'on puisse considérer que le respect de la recommandation de l'ANSES ne peut être vérifié, ce qui met potentiellement toutes les entreprises concernées en situation d'infraction.

⁶⁹ Dont la ratification par la France est effective depuis le 29 octobre 2014

En cohérence avec cette orientation et à la suite de la conférence sociale de juin 2013 un groupe de travail a été constitué dans la perspective de renforcer la gouvernance de la politique de santé au travail et la coordination des acteurs. Ce groupe comportait des représentants des syndicats de travailleurs et des organisations d'employeurs, ainsi que de la Sécurité Sociale et de l'Etat. Les travaux de ce groupe de travail devaient notamment viser à ce « *qu'employeurs et travailleurs, d'objets de la prévention en deviennent les sujets, les acteurs, qu'ils se l'approprient et en partagent le sens* ».

Malgré ces principes, que nous partageons, *a priori*, avec nos principaux partenaires, la différence d'organisation concrète entre la France et l'Allemagne, sur les questions de prévention et de santé au travail, est frappante : en RFA, la commission consultative ministérielle à laquelle sont soumises les valeurs limites d'exposition des salariés aux substances chimiques est présidée par un cadre de BASF, en France, la commission similaire⁷⁰ est présidée par un professeur d'université à l'engagement militant actif ; en RFA les travaux d'experts préparant l'élaboration de ces VLEP sont préparés dans des enceintes associant experts des employeurs et des salariés, en France les travaux de l'ANSES s'appuient, de manière quasi-exclusive, sur des experts universitaires, leurs déclarations d'intérêt mettant en valeur qu'ils n'ont jamais travaillé sur des projets impliquant l'industrie.

L'approche française paraît considérer comme suspecte l'expertise industrielle et, *a contrario*, estimer qu'une approche militante, externe au monde des employeurs comme à celui des syndicats de salariés, est neutre. On pourrait *a contrario* considérer que, quel que puisse être son caractère respectable par ailleurs, un engagement militant est susceptible, le cas échéant sans même que son porteur en soit conscient, de peser sur une prise en compte équilibrée des risques et de leur remédiation dans des conditions réalistes de faisabilité technique et économique.

Il apparaît souhaitable de revenir à une organisation plus similaire à celle de nos partenaires, dans laquelle la neutralité résulte de la coopération d'approches différentes : celles des syndicats de salariés et des organisations d'employeurs – dont il est alors indispensable d'exiger que leurs experts justifient d'une compétence scientifique ou technique adaptée – sans disqualifier *a priori* l'expertise des uns ou des autres.

3.10 Une tendance administrative et parfois politique à assimiler les chefs d'entreprise à des fraudeurs potentiels plutôt qu'à des partenaires

3.10.1 Un biais connu en matière fiscale qui se trouve aussi dans le domaine des réglementations techniques

La mission n'a pu que constater, au cours des entretiens qu'elle a menés, la prégnance d'un *a priori* peu favorable de l'administration à l'encontre des entreprises et de leurs représentants, consistant à leur refuser la qualité de partenaires pleinement responsables, désireux de respecter la loi et d'assurer la protection de leurs salariés.

Fréquemment dénoncé par le monde économique dans le domaine fiscal, ce biais se trouve également de façon nette dans le domaine des réglementations techniques. Il se nourrit à la fois d'une conviction très ancrée des services de l'Etat d'être en capacité de donner seuls une définition de l'intérêt général, et également d'un nombre limité de cas avérés de fraudes ou abus ayant marqué les esprits, dont certains ont été à l'origine de réglementations nouvelles en réponse.

⁷⁰ La commission spécialisée n°2 relative à la prévention des risques pour la santé au travail du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT)

3.10.2 Un biais qui a des conséquences dommageables

Cet état d'esprit négatif :

- Ne favorise pas les conditions d'une écoute et d'un dialogue administrations-entreprises favorable à la compétitivité de notre économie pour l'élaboration de la réglementation ;
- Ne semble pas étranger à la propension de l'administration à associer des démarches militantes au dialogue avec les entreprises ;
- Peut conduire à des réglementations à la fois économiquement défavorables et inefficaces. Le système des cautionnements, spécifique à la France, mis en place à la suite de quelques cas emblématiques d'abus par des entreprises en liquidation ayant fortement pollué leur site (Metaleurop dans le Pas de Calais, plus récemment Citron au Havre) en est une bonne illustration : soit la caution pèse fortement, à la limite du supportable, sur la situation de cash et l'endettement d'entreprises déjà négativement affectées par la situation économique, soit alternativement elle conduit à la souscription d'une assurance de substitution qui se révèle inefficace, l'expérience révélant qu'au moment du dépôt de bilan, l'assurance a cessé d'être mobilisable, faute de versement régulier des cotisations dues dans les mois ayant précédé la mise en liquidation. Il y a également tout lieu de penser que les difficultés d'application des réglementations existantes ou de mise en place de nouvelles réglementations sur le chrome hexavalent, les poussières de bois, le bisphénol A, les auxiliaires alimentaires, ne sont pas sans lien avec une mauvaise écoute du monde économique, suspecté de partialité irresponsable ;
- Pèse dans les relations entre certaines administrations de contrôle et les entreprises.

L'évolutivité et la complexité de la réglementation placent, d'emblée, les agents en charge du contrôle dans une situation difficile. Il leur arrive souvent de devoir s'assurer du respect d'une réglementation qu'ils ne sont pas absolument certains de totalement maîtriser, ou du paiement de cotisations, taxes ou impôts dont le mode de calcul, et en particulier la base, présentent, au moins à la marge, des incertitudes. Il est fréquent d'entendre exposer par des responsables administratifs ou des avocats spécialisés que toute entreprise est, en le sachant ou – le plus souvent – en l'ignorant en infraction avec un aspect ou un autre du Code du Travail⁷¹.

Le rapport « l'inspection du travail en 2013 » (paru en décembre 2015) donne une appréciation chiffrée de cette affirmation. Ainsi, sur 293 703 « interventions » (contrôles, enquêtes, réunions en entreprise, missions de conciliation) réalisées par des inspecteurs du travail, 256 127, soit 87% ont « généré une suite », dans 200 866 cas (soit 68% des « interventions »), cette suite a « constaté une ou plusieurs infractions », 5 382 procès-verbaux ont été dressés (ce qui représente 2,7% des cas où des infractions ont été constatées). Le délai moyen pour connaître la suite réservée à une procédure est supérieur à 5 ans. En 2013, n'étaient connues que les suites réservées à 64% des procès-verbaux dressés en 2008 et à 67% de ceux dressés en 2007. Au sein de ces 2/3, environ 1/3 (soit environ 20% du total des procès-verbaux) avait abouti à une procédure, conclue dans neuf cas sur dix par une condamnation, la plupart des condamnations étant des amendes. Le solde des procès-verbaux (soit 80% si on considère que ceux qui n'ont pas eu de suite connue au bout de six ans ont de fait été classés sans suite) ont abouti à un classement sans suite, avertissement ou rappel à la loi.

Le fait, d'une part que sur la base de 200 866 suites constatant une ou plusieurs infractions ne débouchent que sur 5 382 procès-verbaux et d'autre part que seul un cinquième de ceux-ci aboutissent à une condamnation, peut renforcer l'idée que la réglementation est en pratique reconnue comme inapplicable et/ou que certains procès-verbaux sont infondés. La proportion (68%) d'entreprises au sein desquelles est constatée au moins une infraction suscite la même interrogation.

Dans le même ordre d'idées, il a été à plusieurs reprises exposé à la mission que, sur certaines substances chimiques, seule une faible minorité des entreprises concernées par ces substances était en règle avec le niveau des VLEP.

Couplé avec une défiance à l'égard des entreprises, et – par exemple pour l'administration des impôts, mais aussi pour les administrations chargées des cotisations sociales – à des objectifs quantitatifs ambitieux de propositions de redressement souvent mobilisés pour la notation et l'intéressement des agents, cela ne peut que rendre plus complexes les relations administrations/entreprises et saper les bases du « consentement à la réglementation ».

Plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour pallier cette évolution et, par exemple, s'engager dans des démarches permettant, à la suite d'un audit, de simplifier les contrôles ultérieurs :

- Dans le domaine des équipements sous pression, une telle démarche est appliquée depuis la circulaire du 26 juillet 1948 à l'origine des « Services d'Inspection Reconnus (SIR)»⁷², (les modalités de « reconnaissance » d'un service d'inspection et la nature des audits à réaliser ensuite périodiquement ont récemment été modifiés par la [circulaire DM-T/P n° 32 510 du 21 mai 2003](#)).
- Dans le domaine douanier, la même démarche conduit au statut d'« Opérateur Economique Agréé » OEA (les avantages offerts aux OEA sont définis par les « nouvelles dispositions d'application du code des douanes communautaires » (règlement 1875/2006 du 18 décembre 2006).
- Dans le domaine fiscal enfin, cette démarche se traduit :
 - dans la « relation de confiance », engagée en 2014 par l'administration fiscale avec un premier ensemble de 14 entreprises volontaires, et pour lequel un nouvel appel au volontariat a été émis en 2015;
 - dans le fonctionnement du « comité de l'abus de droit »⁷³, dont les travaux sont souvent considérés comme indépendants, éclairés et raisonnables.

Le point commun à ces différentes démarches d'amélioration de la relation contrôleur/contrôlé est de reposer sur le volontariat des entreprises et sur la relation de confiance. Toutefois, les bilans disponibles tendent à indiquer que le nombre de volontaires est resté jusqu'à présent limité. Il est probable que les entreprises aient, de leur côté, une défiance similaire et ne soient pas convaincues qu'un effort de transparence de leur part serait « payé de retour ».

Recommandation n° 19.

Effectuer le bilan des relations de transparence engagées récemment entre les administrations fiscales et douanières et les entreprises (OEA, « relation de confiance »), afin d'évaluer les conditions de développement de cette formule.

⁷² On note a contrario qu'en matière d'environnement de travail, les entreprises se sont vues récemment considérablement restreindre la faculté de procéder elles-mêmes à des mesures de présence et de niveau des produits chimiques dans cet environnement de travail, les « organismes agréés » se voyant, a contrario, confier l'exclusivité de ces mesures.

⁷³ Le comité prévu à l'article L. 64 du LPF comprend :

- un conseiller d'État, président ;
- un conseiller à la cour de cassation ;
- un avocat ayant une compétence en droit fiscal ;
- un conseiller maître à la Cour des comptes ;
- un notaire ;
- un expert-comptable ;
- un professeur des universités, agrégé de droit ou de sciences économiques.

3.10.3 Un biais qui peut contribuer à des comportements de durcissement 'virtuel' de réglementations inappliquées

Le cas des poussières de bois a été décrit plus haut (3-1-2).

Ce sujet correspond à un enjeu de santé publique réel : l'INRS rappelle que les poussières de bois sont, derrière l'amiante, une des trois premières causes de cancer professionnel.

Dans une enquête sur 3 000 établissements, l'INRS a notamment fait les constats suivants⁷⁴ : « Si la majorité des machines fixes sont équipées d'un système de captage des poussières à la source, celui-ci est rarement raccordé à un dispositif d'aspiration... Moins de 20 % des machines portatives disposent d'un système de captage et d'aspiration des poussières. »

Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant de constater (id) que « Au final, on observe très souvent des dépassements de la valeur limite d'exposition imposée par la réglementation française. »

La réglementation française a évolué en 2005 et impose – la mission se voit obligée d'écrire « en théorie » - un seuil de présence de poussières de bois dans l'atmosphère cinq fois plus faible que le seuil européen.

Les industriels font valoir que les dispositifs permettant de respecter un certain niveau de poussières de bois dans l'exposition des salariés sont intrinsèquement liés à la conception des machines et des équipements de protection individuels (EPI) et que cet écosystème industriel est cohérent avec le seuil européen et pas avec le seuil français. Si les industriels s'équipent de machines au standard européen, il leur est difficile d'obtenir des environnements de travail différents du standard européen.

L'enquête citée par l'INRS met en évidence une segmentation en deux catégories de sites d'entreprise :

- Des sites, très minoritaires selon le résultat de l'enquête, qui prennent toutes les dispositions utiles pour respecter la réglementation. Les représentants de l'industrie indiquent que ces sites n'y arrivent qu'avec difficulté, voire pas du tout, compte tenu de la singularité de la réglementation française ;
- Des sites, très majoritaires selon le résultat de l'enquête, dans lesquels les lacunes évidentes de dispositifs de protection laissent penser que non seulement le seuil français, mais aussi le seuil européen, et sans doute dans un écart significatif, ne sont pas respectés.

Il est extrêmement légitime que la permanence de cancers professionnels des sinus dans le secteur de l'usinage du bois (et plus largement du BTP) suscite une action de prévention et là où c'est nécessaire de répression de la part des Pouvoirs Publics. Dans la situation décrite par l'étude de l'INRS, il semble que la priorité aurait dû être de faire respecter la réglementation antérieure à 2005 et de n'étudier son éventuel durcissement qu'après.

Une situation où la réglementation n'est pas appliquée et où c'est en partie parce que les entreprises ont des raisons de considérer qu'elle n'est pas applicable est préoccupante au regard de l'égalité des entreprises devant la loi (si la pratique est de ne pas respecter la réglementation, l'arbitraire peut s'introduire dans le choix des entreprises à sanctionner) et au regard de l'efficacité de la réglementation.

Ce type de situation a été décrit à la mission dans d'autres domaines, heureusement moins préoccupants que les poussières de bois par l'ampleur de leur impact sanitaire (mais souvent encore plus préoccupants par les risques de délocalisation qu'induit, dans ces secteurs, l'écart entre la réglementation française et celle d'autres pays européens).

Une méthode dans laquelle la première action, lorsqu'une réglementation n'est pas appliquée, serait de s'assurer de son applicabilité, puis de son application, et de ne la « durcir » que lorsque la vaste majorité des entreprises l'appliquent paraîtrait à la fois plus conforme aux principes de bonne réglementation et, sans doute, plus efficace.

Une approche considérant les industriels comme des partenaires réels, participant effectivement à une co-construction de la réglementation (autrement que par la négociation de délais !) pourrait contribuer à la concrétisation d'une telle méthode.

⁷⁴ <http://www.inrs.fr/risques/poussieres-bois/ce-qu-il-faut-retenir.html>

3.11 Cause ou symptôme : le traitement du stock évolue de façon incertaine après une période de priorité forte

3.11.1 Le choc de simplification : un fort soutien politique initial, une mise en pratique discontinuée et limitée

Les années récentes ont donné lieu à des actions nouvelles, à un soutien politique et à une médiatisation sur la simplification appréhendée au niveau du *stock* des normes plutôt qu'au niveau de son *flux*.

Les CIMAP de décembre 2012, avril, juillet et décembre 2013 ont consacré chaque fois une partie de leur ordre du jour et de leurs décisions au thème de la simplification, comportant le plus souvent l'annonce d'une liste de mesures de simplification ou de réforme. Une accélération politique a été donnée en mars 2013 avec l'annonce par le Président de la République du « choc de simplification ». Et en janvier 2014 a été institué⁷⁵ le Conseil de la simplification pour les entreprises. Co-présidé par un Parlementaire (Thierry Mandon) et un chef d'entreprise (Guillaume Poitrinal), le Conseil de la simplification a proposé à trois reprises des listes d'une cinquantaine de mesures de simplification, soit environ cent cinquante en tout (avril et octobre 2014, juin 2015), qui ont bénéficié d'un soutien politique important et d'une bonne médiatisation/

Plusieurs évolutions récentes viennent toutefois affaiblir la priorité qui semblait avoir été donnée à cette procédure de traitement du stock des règles et normes :

- Des changements rapides des responsables du Conseil de la simplification : MM. Poitrinal et Mandon ont été nommés en janvier 2014. Le premier a été remplacé en janvier 2015 (par Françoise Holder). Le second a quitté ses fonctions dès avril 2014 (remplacé par le député Laurent Grandguillaume) ; sa nomination comme secrétaire d'Etat en charge de la réforme de l'Etat constituait un gage de continuité pour l'action du Conseil de la simplification, toutefois sa nomination en juin 2015 comme secrétaire d'Etat chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a induit une nouvelle discontinuité. En l'espace de 18 mois (de janvier 2014 à juin 2015), c'est ainsi l'ensemble des principaux responsables de la simplification qui ont été remplacés.
- L'équipe, support du Conseil de la simplification et plus généralement chargée d'assurer l'animation de la politique de simplification, vient de changer de rattachement administratif et de localisation : initialement rattachée aux services du Premier ministre et située rue de Babylone, elle a fin 2015 été transférée au sein du SGMAP et hébergée à Bercy, géographiquement loin de son Ministre de tutelle. Au surplus, le chef de cette équipe d'une douzaine de personnes vient de quitter ses fonctions. Là encore, les ruptures sont nombreuses et défavorables à l'entretien de la dynamique créée.
- L'« atelier impact entreprises », annoncé en septembre 2015 n'est toujours pas officiellement mis en place. Or l'annonce de la création de cette entité, chargée de tester des projets de dispositions nouvelles auprès d'un panel de responsables économiques avait, comme la mission a pu le constater, créé une réelle attente, notamment par l'extension du travail de simplification du stock au flux. La mission a été informée en décembre 2015 qu'un choix de création informelle avait finalement été retenu, et que cette entité, constituée comme une formation spécifique du Conseil de la simplification, serait saisie au cas par cas par le Gouvernement de projets de textes de loi. Cette décision de mise en place informelle, prise pour des motifs contingents, peut être considérée comme la première étape vers une institutionnalisation formelle ; elle n'en reste pas moins fragile et de nature à faire craindre l'étiollement d'un outil potentiellement important.

⁷⁵ : décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014.

- Comme mentionné au point 7 ci-dessus, la priorité donnée à la rapidité d'élaboration des textes vient directement contrarier, à ce stade, la dynamique de simplification initiée en 2013.
- Des interlocuteurs de la mission ont souligné que les mesures appréhendées par le Conseil de la simplification, quel que puisse être leur intérêt, n'étaient le plus souvent pas concrètement ancrées dans des demandes du monde économique et de ce fait ne répondaient pas à des urgences perçues en matière de simplification. Cette appréciation doit être relativisée, d'une part parce que certaines mesures répondent bien à des préoccupations très actuelles des interlocuteurs économiques de la mission, d'autre part parce que la politique de simplification peut légitimement et efficacement mobiliser des problématiques ne répondant pas à des préoccupations de court terme. Il n'en demeure pas moins que cette question apparaît comme légitime et appelle une vigilance pour l'avenir.
- Enfin, une part importante des mesures de simplification proposées consiste non pas à supprimer des contraintes, mais à dématérialiser des processus, alors que de préférence, simplifier ne devrait pas consister à ajouter des simplifications, mais à supprimer des complications.

3.11.2 Les travaux de la section thématique simplification du Conseil National de l'Industrie (CNI) : un travail intéressant, mais un manque évident de visibilité politique

De façon tout à fait distincte du récent Conseil de simplification, le Conseil National de l'Industrie⁷⁶, au travers de sa section simplification, effectue depuis plusieurs années un travail d'identification, d'instruction et de proposition sur des points particuliers appelant une réponse des pouvoirs publics en termes de simplification. Il réunit de façon régulière des représentants des entreprises, des représentants du monde syndical et des fonctionnaires. Son secrétariat est assuré par la DGE du ministère de l'Économie.

Par rapport au Conseil de la simplification, cette instance présente l'avantage de traiter des sujets directement identifiés par des entreprises ou des secteurs économiques comme posant des difficultés particulières pour le bon développement de l'activité économique sur le sol français. Également, il réunit des interlocuteurs investis dans la durée, se connaissant bien et ayant de ce fait établi les conditions d'un dialogue confiant et pouvant sortir des postures institutionnelles.

La section simplification du CNI souffre en revanche de handicaps sérieux, qui n'affectent pas le Conseil simplification : un manque évident de visibilité politique et donc de capacité à promouvoir efficacement ses travaux ou ses alertes ; des interlocuteurs au sein des administrations qui, comme la mission a pu le constater, ne sont pas toujours positionnés au niveau hiérarchique qui leur permettrait d'appréhender efficacement des problématiques de remise en cause du corpus de règles existant ; et au total, un défaut de légitimité qui semble contribuer à un certain découragement quant à l'efficacité des efforts fournis

Au total, la perception par le monde économique de la dynamique de la politique de simplification est mitigée : ce qui était une priorité en 2013 et 2014 autour des termes de « choc de simplification » semble avoir régressé en importance, certains outils patinent, et l'absence de nouveaux trains de mesures depuis juin 2015 comme l'absence de perception de la mise en place d'outils de traitement du flux ont induit des incompréhensions voire des tensions.

⁷⁶ La « conférence nationale de l'industrie » avait été instituée par le décret no 2010-596 du 3 juin 2010. Elle a été « refondée » en « Conseil National de l'industrie » dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » du 6 novembre 2012. Installée dans ce nouveau contexte par le décret n° 2013-162 du 22 février 2013, elle voyait notamment son activité élargie : au-delà d'un rôle d'analyse et de proposition, elle s'est ainsi vue charger de favoriser « les propositions qui conduisent à l'émergence de contrats de filière mis en œuvre par tout ou partie des participants aux comités de filières industrielles »

4. Les conditions d'un choc de déréglementation/meilleure réglementation au profit d'un objectif très prioritaire de compétitivité à promouvoir

4.1 Affirmer la compétitivité comme une priorité de première importance

4.1.1 Le constat d'un portage administratif et politique qui n'a depuis longtemps pas été comparable aux grandes politiques sectorielles

Bien que la compétitivité retienne l'attention des pouvoirs publics depuis de nombreuses années, que ce soit au travers du discours ou par la mise en place de dispositifs visant à améliorer la performance des entreprises françaises (CICE, allègements généraux de charges, allègements ciblés de charges, politique du commerce extérieur,...), le portage politique de ce thème ne peut être considéré comme comparable à celui dont ont bénéficié les grandes politiques sectorielles.

Parmi les causes possibles de cet état de fait, on peut évoquer :

- Le caractère transversal de l'objectif politique de compétitivité : comme la réforme de l'Etat ou la simplification, il met en jeu l'ensemble des ministères, et suppose une animation centrale forte.
- Cette animation centrale a assez largement fait défaut, ne serait-ce que par la modeste dimension et le manque de visibilité, depuis plusieurs décennies, du ministère de l'Economie dans notre pays :
 - La désignation d'un ministre de l'Economie distinct du ministre des Finances est récente ; le cas de figure le plus fréquent au long cours a été celui d'une fusion des attributions au sein d'un même portefeuille ministériel, alors même que les cultures techniques sont très différentes selon qu'on se situe sur le champ de l'Economie (connaissance micro-économique des entreprises et des filières) ou sur celui des Finances (compétences macro-économiques, financières et budgétaires) ;
 - Quand on compare le ministère de l'Economie français à ses homologues en Europe (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne,...) on constate que son périmètre de compétences comme sa visibilité au sein des institutions gouvernementales sont comparativement très réduits⁷⁷ ;
 - Bien plus, le constat qu'on peut faire est celui d'une *réduction* progressive des compétences initialement confiées au ministère de l'Economie (ou de l'Industrie) dans notre pays : perte de la compétence énergie à partir de 2007⁷⁸ puis perte de la compétence sur le commerce extérieur en 2014.
- Cette évolution défavorable du ministère de l'Economie sur le long terme est aussi probablement à mettre en relation avec une apparente baisse d'appétence pour l'activité industrielle, notamment autour de l'idée du « *fabless* » reposant sur la vision osée voire erronée de la possibilité d'une sous-traitance et délocalisation massive de la production industrielle dans un partage d'activité consistant à ne conserver sur le territoire national que des activités de conception⁷⁹.
- Enfin, l'achèvement des grands programmes d'équipement soutenus par les pouvoirs publics jusqu'au début des années 80 (électro-nucléaire, télécoms) peut avoir contribué à une baisse générale d'attention des pouvoirs publics envers l'industrie.

⁷⁷ : cf Revue des missions du ministère de l'Economie, rapport IGF-CGEIET décembre 2014.

⁷⁸ On peut rappeler que dans l'organisation allemande, citée à l'époque de manière erronée pour justifier cette évolution, les « énergies nouvelles » ont été sous la responsabilité du Ministre de l'environnement, mais l'équilibre énergétique d'ensemble est toujours resté sous la responsabilité du Ministre de l'Economie.

⁷⁹ : on a pu constater depuis l'extrême difficulté pour une entreprise de conserver effectivement la maîtrise de ses productions dans un tel schéma organisationnel.

4.1.2 Consentir aux exigences inhérentes à la mise en œuvre effective d'une priorité donnée à la compétitivité (et ainsi à l'emploi)

Faire de la compétitivité une priorité et en tirer les conséquences sur notre ordre juridique a des implications qu'il est nécessaire d'être prêts à accepter :

- inscrire cette priorité dans la durée, ce qui suppose d'en faire un sujet de consensus transpartisan ;
- mettre en place des procédures d'évaluation et de contre-évaluation contraignantes pour les pouvoirs publics eux-mêmes ; à défaut, les mauvaises habitudes ne pourront pas être modifiées sur le flux des textes nouveaux ;
- être prêt à en assumer les conséquences sur l'élaboration de la règle de droit : moindre spécificité française en Europe, textes moins nombreux et élaborés de manière moins précipitée s'il le faut ;
- être prêt à une démarche plus partenariale avec le monde de l'entreprise, en acceptant de le considérer comme un interlocuteur valable dans le cadre des politiques de protection des salariés et des consommateurs.

Recommandation n° 20.

faire de la compétitivité une priorité politique, et accepter les contraintes qui peuvent en résulter sur l'élaboration de la règle de droit (moindre spécificité française en Europe, travail partenarial avec les acteurs économiques, délais le cas échéant)

4.2 Rendre plus efficace la résorption des écarts réglementaires existants

4.2.1 Pour le stock de normes, promouvoir un travail plus partenarial avec les entreprises

Le Conseil de la simplification pour les entreprises a réalisé un important travail ayant débouché, en 2014 et 2015, sur trois trains de 50 mesures de simplification et, tout récemment, sur 90 mesures supplémentaires de simplification.

Le Conseil de la simplification a à son actif une très bonne visibilité et bénéficie d'un soutien politique efficace.

Les commentaires qui ont accompagné la dernière série de mesures annoncées par ce Conseil (les 90 mesures de simplification pour les entreprises annoncées le 3 février 2016) ont été divers. La Secrétaire d'Etat chargée de la réforme de l'Etat elle-même a été au diapason de la moyenne de ces commentaires en indiquant que ces mesures pouvaient, prises une par une, apparaître d'importance réduite, mais qu'elles apportaient néanmoins chacune un progrès à leurs bénéficiaires.

L'analyse de ces mesures réalisée au 1-3 ci-dessus précise ce commentaire : environ les deux tiers des mesures consistent à faire évoluer le processus sur lequel la réglementation s'appuie (remplacer des autorisations par des déclarations dans les cas de figure où les autorisations étaient systématiquement accordées, dématérialiser les procédures, clarifier la doctrine, ...), d'autres, tout en paraissant s'imposer d'évidence, sont très focalisées sur des cibles limitées. Face aux débats récents sur des sujets tels que la pénibilité, la PPL « substitution », ou d'autres nouvelles obligations réglementaires, on peut comprendre que des interlocuteurs industriels estiment que l'échelle des simplifications et celle des nouvelles obligations n'est pas la même.

Dans un état d'esprit de recherche d'un travail partenarial avec les entreprises sur le stock (en complément des travaux de l'atelier impact entreprises, qui a été constitué en novembre dernier et paraît orienter ses travaux prioritairement sur le flux), une piste de travail pourrait être d'articuler plus systématiquement les travaux du Conseil avec ceux de la section thématique simplification de la Conférence Nationale de l'Industrie (CNI), qui ont des caractéristiques opposées à celles du Conseil de la simplification : traitement de points d'attention soumis par les entreprises, mais interlocuteurs administratifs de niveau généralement insuffisant et absence de visibilité politique.

Recommandation n° 21.	Faire aboutir de manière plus partenariale avec les entreprises le travail d'identification et d'instruction des simplifications nécessaires, en s'appuyant plus systématiquement sur les capacités de 'repérage' de la section simplification du CNI et/ou en sollicitant le monde économique par d'autres canaux.
-----------------------	---

4.2.2 Faire un bilan d'application des réglementations, et restreindre les réglementations au champ dans lequel elles sont réellement appliquées

L'existence de réglementations qu'une part significative, voire largement majoritaire, des entreprises – quand ce n'est pas la totalité des entreprises d'un secteur - n'appliquent pas a été mentionnée à plusieurs reprises à la mission. Le cas des VLEP sur le chrome hexavalent a été notamment rapporté au 3-1-1, celui des poussières de bois au 3-1-2 et au 8-3, la situation du biodiesel B8 a été citée au 3-1-12, le fait qu'une proportion non négligeable des entreprises préfère payer une amende significative plutôt que de se plier à une obligation de publication de comptes que certaines de leurs concurrentes européennes n'ont pas a été mentionné au 3-1-13.

Le Conseil de la simplification pour les entreprises a eu aussi l'occasion d'évoquer de telles réglementations : dans son communiqué de presse du 30 octobre 2014, il signalait ainsi que « la visite médicale, pourtant obligatoire, n'est réalisée que dans 15% des cas et peut relever de la formalité impossible (faiblesse des effectifs de la médecine du travail, contrats courts) » et prévoyait que la législation soit revue au second semestre 2015 (à ce stade, la Cour de cassation a au contraire confirmé dans un arrêt du 12 janvier 2016⁸⁰ que, même dans les cas expressément visés par ce communiqué de presse, un chef d'entreprise qui a demandé une visite médicale mais n'a pas pu la faire réaliser avant l'embauche par suite de la saturation du service médical concerné est en infraction), de même, dans son communiqué de presse du 1^{er} juin 2015, il signale que la réglementation qui impose de graver la contenance sur tous les récipients (bouteilles, carafes, verres) est inapplicable et inappliquée par les restaurateurs, et préconise de la supprimer.

Cette situation où des réglementations sont inappliquées est malsaine tant en termes d'égalité des entreprises devant la réglementation (si la vaste majorité des entreprises d'un secteur n'applique pas une réglementation, quelle logique conduit à en sanctionner certaines et pas d'autres?) que par l'affaiblissement qu'elle induit dans le respect global du droit (si certaines réglementations peuvent être considérées comme inapplicables – probablement pour des raisons matériellement légitimes pour certaines d'entre elles – l'existence de ces réglementations semi-fictives peut contaminer le respect de celles des réglementations qui devraient être a contrario incontournables).

⁸⁰ Cass. crim. 16 Janvier 2016 n°14-87.695

Recommandation n° 22.

Lorsqu'il est avéré, par une enquête d'une administration, d'un opérateur public ou par toute autre source, qu'une part significative des entreprises concernées, et en particulier la majorité des entreprises d'une typologie donnée (taille, secteur) n'applique durablement pas une réglementation, examiner quelles en sont les raisons et, le cas échéant – s'il apparaît, en particulier que la réglementation est en pratique inapplicable et/ou invérifiable - envisager de ramener la réglementation à un cadre proche ou identique à ce que la majorité des entreprises respectent. En tout état de cause, aboutir à une situation où le droit et les faits aient été alignés les uns avec les autres..

4.3 Mettre en place un régime plus exigeant d'études d'impact et en faire assurer le contrôle par une autorité indépendante fortement légitimée

4.3.1 Mettre en place une autorité économique chargée de contre-expertiser les études d'impact

Au vu des efforts des différents gouvernements au cours des huit dernières années pour mettre en place et améliorer les études d'impact des projets de textes comme de la modestie des résultats obtenus, la mission estime que le renforcement des études d'impact qu'elle préconise n'a aucune chance d'entrer dans les faits s'il n'est pas simultanément décidé de mettre en place des procédures obligatoires contraignantes permettant de s'assurer de son respect et de donner toute sa portée au dispositif des études d'impact.

C'est la raison pour laquelle la mission propose la mise en place d'une autorité économique chargée de contre-expertiser les études d'impact des projets de loi et fiches d'impact des projets de textes réglementaires et de s'assurer ainsi de la bonne évaluation de cet impact (y compris la réalité des 'gages' qui permettent de le compenser⁸¹).

Plusieurs considérations conduisent à justifier cette recommandation :

- l'établissement d'une forme de symétrie avec les différentes autorités sectorielles ou scientifiques est de nature à rééquilibrer les conditions de la prise de décision ;
- le rapport d'information des députés Juanico et la Raudière sur la simplification législative, publié en octobre 2014, recommandait également la mise en place en France d'un organisme de ce type ;
- ce rapport relève qu'une telle institution existe déjà dans plusieurs Etats européens : le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et la République tchèque se sont ainsi déjà dotés d'organismes consultatifs indépendants pour contrôler la qualité des études d'impact produites par les administrations. La Norvège et l'Islande s'apprêtaient également, fin 2014, à mettre en place des comités indépendants chargés d'évaluer la qualité des études d'impact, rejoignant ainsi un modèle d'organisation qui tend à se généraliser en Europe ;
- ce même rapport fait état de l'opinion du secrétaire d'Etat britannique chargé de la politique réglementaire selon lequel « l'évaluation indépendante des études d'impact par un comité composé de représentants de la société civile a été l'un des facteurs décisifs du profond changement de culture normative qui s'est opéré au Royaume-Uni ». De façon similaire, le ministre d'Etat allemand chargé de la simplification estime que la mise en place d'une évaluation indépendante a permis de vaincre les résistances des ministères en matière de simplification et d'évaluation *ex ante* de l'impact des normes.

⁸¹ La logique « éviter, réduire, compenser » étant une manière pertinente d'aborder la question des impacts, quel que soit le domaine qui est impacté par une action.

- de fait, les résultats obtenus semblent très significatifs. Notamment, le dispositif britannique, décrit aux pages 57 à 63 du rapport Juanico-la Raudière, a manifestement obtenu de bons résultats ;

4.3.1.1 Les principales caractéristiques de cette autorité doivent lui permettre de peser effectivement sur le processus législatif et réglementaire afin d'infléchir rapidement les mentalités et les comportements

- Le rôle de l'Autorité doit être prioritairement un rôle de *contreexpertise* des études d'impact. Au-delà de l'indispensable vérification de la complétude formelle des études, la raison d'être de l'Autorité sera de contre-expertiser la pertinence intellectuelle et chiffrée des études et fiches d'impact.

Il apparaît également indispensable que l'Autorité assure un rôle de *formation* des administrations à la réalisation des études d'impact attendues, à l'instar du rôle actuellement joué par la mission simplification du CGEFI⁸². On peut relever que dans l'organisation mise en place au Royaume-Uni, la formation des administrations est également prévue et organisée, et confiée non pas au RPC mais au *Better Regulation Executive* (BRE), un bureau du ministère de l'Economie (ou BIS). Dans le schéma proposé dans le cas français, la préoccupation d'éviter des coûts de coordination à l'initialisation du système comme celui de capitaliser sur le schéma actuel reposant sur la mission simplification conduit à privilégier une responsabilité unique de l'Autorité à la fois pour la contre-expertise et la formation.

- Son collège devrait être *composé exclusivement de personnalités du monde économique*, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Allemagne, et choisies à raison de leur expérience et de leur compétence (entrepreneurs, économistes, spécialistes d'une des branches du conseil aux entreprises, le cas échéant représentant du monde syndical techniquement qualifié,...). De même qu'au Royaume-Uni et en Allemagne, la mission propose que les membres du collège de l'Autorité conservent leur activité professionnelle et bénéficient de suffisamment de soutien de la part de l'équipe administrative pour ne pas consacrer plus d'une journée par semaine aux activités de l'Autorité.

Par sa fonction et sa composition l'atelier impact entreprises peut constituer une forme de 'préfiguration' de ce collège au bénéfice d'évolutions conduisant à en resserrer le nombre et en adapter si nécessaire la composition en fonction de l'expérience de ses premiers travaux.

L'*effectif* du collège devrait être suffisamment resserré pour être opérationnel et engager ses membres, qui ne devraient pas se retrouver en situation de pouvoir s'abriter derrière l'institution elle-même. A cet égard, 8 à 10 membres semble un maximum à ne pas dépasser⁸³.

Sa *composition* devrait être stable : le mandat de ses membres devrait être de 5 ans environ et assorti d'un engagement des intéressés de réaliser l'intégralité de leur mandat ; leur renouvellement devrait se faire de façon étagée afin d'assurer une capitalisation de l'expérience, impossible avec des renouvellements complets.

- Il est proposé que ce collège entièrement choisi hors de l'administration et du monde politique soit appuyé par une équipe de cadres administratifs de haut niveau de 15 à 20 personnes ayant une formation et une expérience économique et financière pratique, pour partie généralistes et pour partie dotés de compétences et connaissances correspondant aux grands départements ministériels. Il est proposé que cette équipe soit dirigée par un membre d'un des corps de contrôle des ministères économique et financier (IGF, CGEJET, CGEFI). A très petite échelle et avec un rôle réduit, la mission simplification du CGEFI, par son fonctionnement, préfigure cette équipe administrative.

⁸² : l'appui de l'IGPDE doit bien entendu être mobilisé, comme il l'est actuellement sous le pilotage de la mission simplification du CGEFI.

⁸³ : le RPC britannique a un collège de 8 membres, le NKR allemand un collège de 10 membres.

- La mission propose que les avis rendus par l'autorité économique soient non bloquants, mais qu'en revanche ils soient systématiquement rendus publics. C'est la condition *sine qua non* pour que l'Autorité ait une réelle influence sur les comportements et induise un changement des pratiques de l'administration comme du monde politique.

- S'agissant du moment, dans la procédure d'élaboration de la norme, où l'avis sera rendu, la mission propose que :

- *pour les textes réglementaires*, l'autorité soit saisie et rende son avis avant la saisine du Conseil d'Etat pour les décrets en Conseil d'Etat, avant transmission au SGG⁸⁴ pour les autres textes réglementaires ;

- *pour les textes législatifs*, l'autorité soit saisie des projets de loi antérieurement à leur transmission au Parlement, de façon que l'Assemblée nationale et le Sénat soient saisis simultanément du projet de texte et de l'avis de l'Autorité au moment du dépôt. La mission considère également comme de première importance que l'Autorité soit à nouveau saisie des textes de loi une fois votés en leur forme définitive, afin d'établir l'impact des lois entrant en vigueur. Ceci est d'autant plus essentiel que de nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné l'inflation croissant de volume affectant les projets de loi à l'occasion de leur passage au Parlement avec, en termes de nombre d'articles, un rapport fréquemment de 1 à 3 entre le projet déposé et le projet définitivement voté et donc une profonde transformation au cours des débats.

4.3.1.2 Un rattachement de l'Autorité au ministère de l'Economie

Ce rattachement serait cohérent avec le sens de la mission de l'Autorité, qui est de défendre la compétitivité de notre économie marchande.

Il permettrait également de s'adosser à un vivier de compétences en adéquation avec les besoins de l'Autorité, les ministères économique et financier étant particulièrement bien dotés en personnels ayant une formation économique et plus largement une culture du chiffre.

Le rattachement de l'Autorité au Premier ministre a également été envisagée par la mission, qui ne le recommande toutefois pas :

- l'expérience tend à montrer que le rattachement à Matignon, structure légère orientée vers la prise de décision plutôt que le pilotage des politiques publiques ne constitue pas un gage de soutien dans la durée ;
- le fait que le rôle dévolu à l'Autorité l'amène à défendre une orientation de politique publique transversale ne doit pas faire oublier qu'il s'agit aussi d'une politique sectorielle ; plusieurs cas illustratifs montrent que l'animation d'une politique sectorielle pour l'ensemble des ministères peut se réaliser avec succès à partir d'un département ministériel : politique des achats, politique immobilière, politique budgétaire,...

Si le choix devait néanmoins être fait de rattacher l'Autorité au Premier ministre, il serait très souhaitable, pour des raisons d'efficacité opérationnelle, que l'équipe administrative support reste formellement une mission rattachée au Ministre de l'Economie, recrutant largement au sein des ministères économique et financier et dirigée par un membre de leurs corps d'inspection.

4.3.1.3 Statut et conditions de mise en place

L'Autorité économique devrait être instituée par décret. Son indépendance tiendrait à l'inamovibilité de ses membres pour la durée de leur mandat et à la publicité systématique de ses avis.

Le statut d'AAI doit être écarté, car il est clairement inadapté à l'Autorité économique. Notamment, contrairement aux AAI, l'Autorité économique :

⁸⁴ : ou encore que le SGG saisisse l'autorité dès réception du projet de texte.

- ne serait pas investie d'un rôle de régulation d'un secteur avec les pouvoirs de réglementation, décision et sanction qui s'y attachent ;
- n'exercerait aucun pouvoir délégué par l'Etat.

On peut faire, dans une certaine mesure, un parallèle avec l'autorité environnementale (cf. annexe 13), qui n'est pas dotée d'un statut d'AAI, mais n'en a pas moins en pratique les caractéristiques essentielles d'une autorité indépendante et, notamment, l'obligation de publier ses avis.

Le cas échéant, si le Gouvernement le souhaitait, la mise en place de l'Autorité pourrait se faire par étapes, avec une première étape expérimentale d'une année sur un champ réduit aux textes émanant des ministères du Travail, de la Santé, de l'Ecologie et de la Justice, la généralisation intervenant à partir de la deuxième année. Il paraît néanmoins important que, dès la première étape, cette Autorité ait, par exemple, la faculté de s'appuyer, à son initiative, sur des « tests PME ».

Recommandation n° 23.	mettre en place par décret auprès du ministère de l'Economie une autorité économique indépendante, constituée de personnalités du monde économique, appuyée sur une équipe administrative de 15 à 20 personnes, chargée d'émettre un avis non contraignant mais systématiquement public quant à leur impact sur la compétitivité de l'économie nationale ; pour les projets de textes réglementaires, il est proposé que cet avis soit préalable à leur signature ; pour les projets de textes législatifs, il est proposé que cet avis intervienne à la fois antérieurement à leur dépôt devant le Parlement et postérieurement à leur vote définitif par les assemblées. Il est proposé de confier également à cette autorité un rôle de formation des administrations aux études d'impact.
-----------------------	---

4.3.2 Un régime réellement exigeant d'études d'impact

4.3.2.1 Clarifier les textes organisant les études d'impact sur les textes réglementaires

Une clarification formelle est indispensable pour rendre intelligible et lisible le régime applicable. A cet effet, il est proposé :

- de fusionner les différentes circulaires Premier ministre actuellement applicables aux études d'impact des textes réglementaires dans un seul texte consolidé ;
- de donner à ce texte la forme d'un décret, l'expérience montrant que, bien que relevant de la même autorité, les circulaires du Premier ministre sont généralement peu connues des administrations et ne sont pas perçues comme ayant une force impérative équivalente, en particulier dans la durée ;
- De même, de rassembler en un décret le cas échéant assorti d'annexes, l'ensemble des textes et documents de niveau inférieur à la loi organique de 2008 organisant les évaluations préalables des projets de loi.

Cette clarification serait l'occasion de donner plus de relief à la circulaire du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit, qui précise le champ des textes soumis à l'obligation d'étude d'impact en fonction de seuils différents selon que l'impact porte sur les collectivités territoriales, les entreprises, les personnes physiques ou les services déconcentrés de l'Etat.

Recommandation n° 24.	Consolider en un seul décret les différentes circulaires Premier ministre applicables aux études d'impact. Dans le même esprit, rassembler sous un décret l'ensemble des textes non législatifs relatifs aux études d'impact des projets de loi.
-----------------------	--

4.3.2.2 Donner aux études d'impact un caractère plus utile et opérationnel

- L'évaluation des différentes options examinées avant de conclure à la nécessité du texte présenté devrait figurer en tête de document, assortie de données chiffrées sur les conséquences financières des différentes options sur les entreprises d'une part, les administrations d'autre part. Cette étape doit en effet constituer le premier terme de la réflexion sur la possibilité d'édicter une norme nouvelle.
- Chaque étude d'impact devrait comporter une évaluation chiffrée des conséquences estimées du texte proposé sur l'emploi marchand d'une part, sur l'emploi public d'autre part. Devrait appeler un avis négatif tout texte conduisant à :
 - des destructions d'emplois marchands ou une charge financière ou administrative supplémentaire sur les entreprises,
 - ou à des besoins de création d'emplois publics ou financés directement ou indirectement sur ressources publiques.
- Des ratios significatifs devraient systématiquement être présentés pour illustrer les impacts du texte proposé, ainsi, pour apprécier l'impact réel de l'application d'une mesure dont on estime qu'elle va coûter xM€ à un secteur rassemblant y entreprises, il n'est pas indifférent de savoir si ces xM€ représentent 1%, 10% ou plus de 50% de la masse globale des investissements annuels du secteur, Il est également utile de pouvoir comparer ce coût à la somme des « résultats nets » des entreprises du secteur, à la somme de leurs excédents bruts d'exploitation, et/ou à leur masse salariale cumulée..
- Lorsque c'est pertinent, une comparaison devrait systématiquement être fournie entre la norme proposée et les options de réglementation/législation retenues au niveau de l'Union européenne ou, à défaut, dans les principaux autres pays membres de l'Union. Sur cette base, les propositions de normes créant une asymétrie préjudiciable aux entreprises françaises devraient appeler un avis défavorable.

Recommandation n° 25.	améliorer le contenu des études d'impact en vue de mieux défendre notre compétitivité : notamment, examen prioritaire des options autres que normatives, évaluations des conséquences sur l'emploi marchand et l'emploi public, comparaison systématique avec les normes communautaires et celles applicables dans les principaux autres pays de l'Union.
-----------------------	---

4.3.2.3 Mettre en œuvre, dans le cadre des études d'impact, la règle « one in one out » de façon exigeante

Cette règle a été posée par la circulaire du 17 juillet 2013 sous la forme suivante : « un projet de texte réglementaire nouveau créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou le public ne pourra être adopté que s'il s'accompagne, à titre de « gage », d'une simplification équivalente. »

Cette règle a également été mise en place au Royaume-Uni, et a même été renforcée pour devenir une règle « one in two out », vérifiée par le comité britannique de la politique de la réglementation.

Cette règle du « 1 in 1 out » présente un intérêt évident, en obligeant chaque administration porteuse d'un texte créant des contraintes nouvelles à s'impliquer dans la recherche d'une simplification du droit existant. Toutefois, sa mise en œuvre appelle un regard critique qui conduit à en relativiser la portée, en dépit d'une méthode de valorisation des gains et coûts qui paraît acceptable :

- Il est admis jusqu'à présent que la création d'une charge nouvelle sur une catégorie de personne puisse être compensée par un allègement sur une autre catégorie : ainsi une charge nouvelle pour les entreprises peut être compensée par un allègement sur les collectivités territoriales ou sur le public, ce qui est loin d'être optimal, et est difficilement explicable à chacune des trois catégories de personnes ;
- La suppression d'une obligation ancienne ne représente en général pas un bénéfice comparable à l'inconvénient d'une obligation nouvelle, car : (i) une obligation ancienne est souvent intégrée de façon routinière dans des processus rôlés, ou même a fait l'objet d'une informatisation, alors que le coût d'adaptation à une obligation ancienne va obliger à un effort particulier ; (ii) l'instabilité normative est aussi dérangeante voire plus que le seul poids d'une réglementation ; il y a donc fréquemment un coût, même s'il est transitoire, à la suppression ou à la simplification d'une obligation ancienne. Ceci impose donc de soigneusement choisir les obligations supprimées de façon à cibler celles dont la disparition représente un avantage réel important une fois passé le coût de la transition. Ceci devrait inciter à rechercher systématiquement un surgage des obligations nouvelles créées.

Recommandation n° 26.

La mission propose donc de confirmer la règle de gage des règles nouvelles, sous le contrôle de l'autorité indépendante qu'il est proposé de créer (cf. infra), mais sous un format lui garantissant une meilleure efficacité, en particulier : a) de ne plus admettre de gages croisés ; une contrainte nouvelle pour les entreprises devra être compensée par des contraintes réduites sur les entreprises, et non sur les particuliers ou les collectivités territoriales ; b) d'intégrer dans les règles de valorisation un coût de la transition résultant de la suppression de règles anciennes, de sorte que le gage représente un allègement égal à deux fois la contrainte nouvelle imposée.

4.4 Encourager le Parlement à entrer pleinement dans la logique de contrôle des impacts de son activité législative

Dans les constats faits par la mission et dans l'analyse qu'elle établit des causes de l'excès normatif préjudiciable à notre compétitivité, la mission n'a pu que relever auprès de nombreux interlocuteurs l'inconvénient que le Parlement ait jusqu'à présent été peu réceptif à la logique des études d'impact (cf point 3.7 ci-dessus).

Bien qu'une remédiation de cette situation ne puisse *in fine* relever, en vertu de la séparation des pouvoirs, que du Parlement lui-même, ce fait ne semble pas suffisant pour que la mission s'interdise toute proposition à cet égard. La mission appelle donc l'attention sur les points suivants :

- le rapport Juanico – La Raudière d'octobre 2014, plusieurs autres travaux antérieurs, ou encore la teneur des débats sur la PPL Roumégas montrent qu'il existe une sensibilité croissante au sein du Parlement sur la question de l'excès de législation et sur la nécessité d'en mesurer les impacts. Des signaux peu favorables comme les réactions au projet d'accord interinstitutionnel ne doivent pas le faire perdre de vue ;

- Afin d'inciter les assemblées à évoluer, il paraît particulièrement important de mettre en œuvre la proposition faite ci-dessus (n° 23) de faire évaluer par l'Autorité économique dont la création est proposée, non seulement les projets de loi en amont de leur dépôt, mais aussi les lois votées une fois sorties du Parlement. La comparaison sera nécessairement un sujet de motivation pour les assemblées législatives ;
- Il est indispensable de ne pas se laisser arrêter par la complexité ou la difficulté pratique apparente à mettre en place, au sein même du Parlement, un dispositif de contrôle des PPL et amendements au titre de l'évaluation de leur impact économique. On peut ainsi souligner que, dans un autre domaine qui est celui de l'application de l'article 40 de la Constitution, la Commission des Finances de l'Assemblée a su mettre en place une procédure, effectivement appliquée, appuyée sur une doctrine précise et développée, qui conduit chaque année à déclarer irrecevables un nombre important d'amendements ou de PPL qui ne viennent ainsi jamais en discussion. Il ne serait pas irréaliste de mettre en place une procédure de même type, conduisant à déclarer irrecevables les amendements et propositions de textes sans étude d'impact associée, ou dont l'impact serait négatif sur l'emploi marchand en France. Il va de soi que la décision de mise en place d'une telle discipline relèverait de chacun des assemblées pour elle-même.

Recommandation n° 27.	soumettre à avis public de l'autorité économique les lois définitivement votées et établir à cette occasion une comparaison avec l'avis sur le projet de loi déposé.
-----------------------	--

Recommandation n° 28.	Inviter les assemblées à se doter de procédures internes propres à assurer une évaluation de l'impact économique des propositions de loi et amendements.
-----------------------	--

4.5 Tirer pleinement les conséquences de notre participation à l'Union européenne

4.5.1 Remettre en place une programmation du travail normatif gouvernemental, y inclure l'agenda de travail européen

Il ne peut s'agir de revenir strictement à l'ancienne programmation destinée avant tout à préparer l'agenda du Conseil des ministres : il s'agissait d'un exercice vieilli, à la fois trop étroite dans son objet et incomplet, davantage de nature à susciter des thèmes supplémentaires de communications en conseil des ministres qu'un bon pilotage des travaux législatifs et réglementaires des services de l'Etat.

Cette programmation rénovée permettrait de s'assurer que l'ensemble de l'activité normative des ministères est appréhendée et mise en cohérence, en particulier, elle devrait permettre :

- de mieux anticiper les discussions de textes au niveau européen, et donc de veiller à une bonne implication des ministres et de leurs services dans les phases préparatoire et de discussion ;
- de proscrire les travaux sur des projets de normes nationales dé-coordonnés de l'agenda européen (anticipation, contradiction flagrante,...)

Un tel travail, qui devrait être mené deux à trois fois par an, suppose la mise en place d'une coordination améliorée entre le SGG et le SGAE, qui est apparue à la mission comme étant assez légère à ce stade. Une association du SGAE aux deux à trois rendez-vous de programmation annuels, assortie d'une vigilance particulière pour proscrire les initiatives nationales redondantes avec l'agenda européen serait de nature à éviter que ne prospèrent des initiatives telles que le projet de loi pour une République numérique ou la PPL Roumégas, l'un et l'autre largement redondants avec des textes européens existants ou en préparation.

A certains égards, cette recommandation rejoint celle faite par Alain Christnacht dans son rapport au Premier ministre (janvier 2014) sur l'organisation du travail gouvernemental, même si la recommandation de M. Christnacht porte sur une programmation pluriannuelle du travail gouvernemental, à visée plus générale et plus politique. L'une et l'autre recommandations ne sont au demeurant pas nécessairement contradictoires et peuvent être considérées comme complémentaires et pouvant être articulées entre elles.

Recommandation n° 29.	remettre en place une programmation du travail gouvernemental portant sur les projets de textes européens, législatifs et réglementaires, permettant de mieux anticiper les discussions au niveau communautaire et de prescrire les travaux sur des projets normes nationales dé-coordonnés de l'agenda européen.
-----------------------	---

4.5.2 Confier aux secrétaires généraux des ministères, correspondants du SGG et du SGAE, un rôle de coordination des services de leur ministère sur les sujets européens

Il ne saurait être question, pour des raisons d'efficacité fonctionnelle, de déposséder les directions sectorielles du fond de l'activité de négociation et de transposition qu'ils doivent assurer au mieux.

Il y a toutefois, en lien avec la mise en place proposée d'une programmation régulièrement mise à jour de l'activité normative des ministères (aux niveaux européen, et législatif et réglementaire national), un besoin de mobiliser un rôle d'animation et de coordination en réseau qu'il est proposé de confier formellement aux secrétaires généraux des ministères. En substance, il s'agirait d'un rôle de *whip* chargé de :

- la responsabilité d'établir à intervalles réguliers la contribution de chaque ministère à la programmation du travail normatif du gouvernement proposée au point II.3.1., de la soumettre au SGG et au cabinet du Premier ministre en lien avec leur propre cabinet, et de la faire respecter ;
- veiller, conformément aux recommandations faites par le Conseil d'Etat⁸⁵, à l'amélioration effective et durable du volet européen du travail des ministères et notamment à ce que les directions sectorielles constituent suffisamment en amont des équipes chargées à la fois de la négociation et de la transposition des directives.

Ce rôle nouveau :

- conforterait les responsabilités croissantes confiées aux secrétaires généraux, formalisées par le décret 2014-834 du 24 juillet 2014 ;

⁸⁵ : Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, Etude, Conseil d'Etat, 26 mars 2015.

- est parfaitement cohérent avec les habitudes désormais bien ancrés de travail collégial des SG des ministères animé par le SGG, qui les réunit chaque mois pour des réunions de travail dont le contenu serait ainsi enrichi ;
- constituerait une extension de compétence cohérente avec le décret de juillet 2014 sur les compétences des secrétaires généraux des ministères, qui les positionne sur un rôle de coordination des services et de bonne insertion dans le travail gouvernemental. Cette extension pourrait dans un premier temps s'opérer au moyen d'une simple lettre du Premier ministre (prévue à l'article 2 du décret 2014-834) s'il était souhaité modifier le décret

Recommandation n° 30.	étendre le champ de compétence des secrétaires généraux des ministères en leur confiant un rôle permanent, en lien avec le SGG et le SGAE, d'établissement du programme de travail normatif de chaque ministère et de contrôle de la bonne implication et organisation des services dans les travaux de négociation et de transposition des textes communautaires.
-----------------------	--

4.5.3 Proscrire la défense constante auprès des institutions de l'Union européenne de marges de transposition

Cette posture, dont on a souligné ci-dessus qu'elle constituait un réflexe constant des négociateurs français y compris au niveau des Ministres eux-mêmes, relève en effet d'un réflexe régalien sans rapport réel avec une défense efficace de nos intérêts économiques : il en résulte une source permanente d'asymétrie défavorable aux productions sur sol français.

Notre intérêt bien compris repose au contraire dans une unicité aussi grande que possible du droit européen, dans la mesure où celui-ci s'accorde avec nos intérêts : plutôt que de susciter des marges de transpositions, il faut donc repositionner les efforts des ministères en amont du processus de production des normes, au stade de la préparation des projets de textes et au stade de leur négociation.

De façon similaire, il est nécessaire de renoncer à chercher, dans la négociation, à préserver par principe la possibilité de maintenir la réglementation française existante, ou à obtenir des marges/dérogations visant à préserver une réglementation autonome (qui sera source d'asymétrie défavorable pour notre économie).

Si une telle orientation était retenue, elle devrait être endossée comme principe général de négociation et sa mise en œuvre surveillée par le SGAE, notre Représentation permanente à Bruxelles, et par le SGG et le réseau des SG des ministères. Elle serait de nature à améliorer notre performance à obtenir des textes européens conformes à nos intérêts.

Recommandation n° 31.	proscrire la défense constante auprès des institutions de l'Union européenne de marges de transposition ; demander à notre Représentation permanente et au SGAE de veiller à faire respecter cette orientation.
-----------------------	---

4.5.4 Transposer *a minima* et sans compléments

La mission a acquis la conviction que faute d'un changement de procédure radical, les tentations de sur-transposition se maintiendront à l'identique. La mission propose donc qu'à l'avenir, l'élaboration des lois et règlements de transposition suivent deux règles :

- Règle n°1 : en cas de marge de manœuvre offerte par le texte à transposer, systématiquement se caler sur le niveau le plus favorable à la compétitivité de notre économie ; à titre d'illustration, une telle règle devrait conduire à exclure des seuils nationaux de montants plus exigeants que les seuils communautaires en matière de marchés publics, ou encore des seuils de chiffre d'affaires plus bas que la référence européenne pour la publication des comptes des entreprises.
- Règle n°2 : ne comporter aucune disposition autre que strictement nécessaire à la transposition du texte européen ; en pratique, cela signifie renvoyer à des travaux ultérieurs distincts d'éventuelles autres modifications des textes législatifs et réglementaires, qui utilisent actuellement les textes de transposition de façon opportuniste ; la seule exception admissible correspondrait au cas de modification de textes connexes existants afin, selon la règle n°1, de revenir à un niveau de transposition plus favorable à notre compétitivité.

La mission est consciente qu'il sera objecté à une telle option, qu'elle est potentiellement sous-optimale en termes de gestion des modifications de la règle de droit. La mission estime que cet inconvénient sera largement compensé par l'élimination des risques de sur-transposition qu'elle permettra d'assurer, d'éventuelles modifications de textes non strictement liées aux transpositions étant renvoyées à une réflexion *ad hoc* plus longue qui permettra de mieux prendre en compte les questions de compétitivité sans ralentir le processus de transposition.

Recommandation n° 32.	Transposer au moyen de textes strictement cantonnés aux seules dispositions indispensables à la transposition du texte européen, à l'exclusion de toute autre disposition connexe, sauf à la renvoyer à un texte différent, présenté et discuté de manière séparée, après étude d'impact.
-----------------------	---

Recommandation n° 33.	En cas de marge de manœuvre offerte par le texte européen à transposer, se caler systématiquement sur le niveau le plus favorable à la compétitivité de notre économie.
-----------------------	---

Recommandation n° 34.	édéfinir le format des tableaux de transposition de directives de façon à exclure de façon explicite toute disposition sans rapport de nécessité directe avec la transposition, ainsi que tout durcissement défavorable à notre compétitivité, afin d'assurer la mise en œuvre effective des deux recommandations qui précèdent.
-----------------------	--

4.5.5 Bannir les réglementations techniques purement nationales

L'ensemble de notre appareil administratif et politique doit assimiler que :

- Une norme ne vaut pour les consommateurs français que dès lors qu'elle est partagée par l'ensemble de l'union européenne ; à défaut, comme cela a été exposé en première partie de ce rapport, en application des principes de libre circulation et de reconnaissance mutuelle, son impact ne peut qu'être très dilué, et l'objet même qu'elle poursuit – la protection ou la satisfaction des consommateurs – ne peut être atteint⁸⁶.
- Une norme technique appliquée en France seule ou sensiblement plus contraignante que dans les autres pays de l'union européenne, qu'elle porte sur les conditions de travail ou sur la protection des consommateurs, ne peut qu'avoir un impact négatif sur l'emploi en France.

La nécessité d'exclure l'édiction de normes techniques purement nationales devrait donc être rappelée vérifiée de façon systématique dans les études d'impact, sous le contrôle de l'autorité économique.

Dans le même esprit, un travail de « nettoyage » des codes en vigueur devrait être lancé, avec comme ligne de conduite de se rapprocher autant que possible de la norme européenne.

Recommandation n° 35.	poser comme principe que l'avis de l'Autorité économique sera négatif pour les projets de textes proposant des normes techniques purement nationales.
-----------------------	---

Recommandation n° 36.	lancer un travail de « nettoyage » des codes en vigueur poursuivant l'objectif de se rapprocher au maximum des normes communautaires ou à défaut des normes de nos principaux concurrents. A cet effet, se fixer un objectif quantitatif ambitieux sur une période de plusieurs années.
-----------------------	---

4.6 Rééquilibrer l'expertise et remettre à leur juste niveau les risques de mise en cause pénale, afin que l'autorité décisionnelle puisse assumer une fonction légitime d'arbitrage

Pour que la réglementation équilibre mieux précaution et emploi et s'appuie sur des analyses préalables plus incontestables et plus équilibrées, la mission estime nécessaire :

- D'élever à l'échelon européen l'expertise préalable et la décision réglementaire ;
- De réserver autant que possible aux cas le méritant réellement les possibilités de mise en cause pénale, abondamment instrumentalisées⁸⁷.

⁸⁶ : on ne vise pas ici les normes de qualité que certains producteurs ou certaines professions s'imposent d'eux-mêmes et défendent en vertu d'un positionnement qualité qui constitue un avantage compétitif.

⁸⁷ Certains interlocuteurs de la mission ont évoqué le 'harcèlement' qu'ils avaient pu subir, chacun à par ailleurs en tête les cas médiatiques de poursuites pénales qui se sont *in fine* avérées infondées. L'objet de ces 'harcèlements' était plus d'influer sur le pouvoir réglementaire et sur des décisions en cours que de sanctionner des conduites qui auraient été fautives.

4.6.1 Elever au niveau européen les expertises scientifiques

La mission propose de confier aussi systématiquement que possible les expertises scientifiques à des instances de niveau européen : la plus grande richesse de l'information disponible à ce niveau, la possibilité de confronter un grand nombre de points de vue, les moyens importants dont dispose la Commission et ses organes associés, constituent en effet des garanties d'une évaluation scientifique mieux étayée et moins sujette la pression médiatique ou à une crainte d'action pénale

Lorsqu'il ne serait pas possible de recourir à une instance européenne, la mission propose qu'il soit systématiquement procédé à un rapprochement avec les prises de position d'autres instances nationales en Europe, et qu'une explication et une justification scientifique des écarts soit réalisée.

Recommandation n° 37.

Elever chaque fois que c'est possible au niveau communautaire les travaux d'expertise scientifique et technique débouchant sur des réglementations. A défaut, rechercher dans le cadre d'une coopération avec nos principaux partenaires (notamment l'Allemagne) une réglementation commune. Si cela s'avère impossible, systématiquement justifier les écarts avec les autres principales instances nationales d'expertise en Europe.

4.6.2 Expertiser plusieurs options de nature à limiter le développement des mises en cause pénales d'agents publics

L'impact fort et évident de la crainte de poursuites pénales ne permet pas d'éluder la question de mesures correctives éventuelles afin de limiter les inconvénients en résultant sur l'élaboration des lois et règlements.

Il ne saurait être question, comme cela a récemment été le cas pour les militaires en opérations extérieures, d'envisager une large exonération de responsabilité. Il faut au demeurant relever que la possibilité de la responsabilité pénale peut avoir une dimension protectrice pour les agents publics, par exemple pour s'opposer à des pressions en vue de favoriser tel ou tel candidat dans un marché public.

Ceci concerne plus particulièrement les fonctionnaires ayant une responsabilité décisionnelle.

A l'issue des entretiens qu'elle a menés, la mission est conduite à considérer qu'il ne serait pas avisé de chercher à modifier la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000, dite Loi Fauchon.

En effet, cette loi apparaît comme plutôt équilibrée et de nature à éviter la condamnation injustifiée d'agents de l'Etat ayant été amenés de par leurs fonctions à prendre des décisions contestées sur le terrain pénal. En particulier, au dernier alinéa de l'article 121-3 du code pénal, dans le cas de la mise en cause d'une responsabilité indirecte, les conditions d'avoir « *violé de façon manifestement délibéré une obligation particulière de prudence ou de sécurité* », ou d'avoir « *commis une faute caractérisée* » exposant autrui à « *un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* » semblent raisonnablement protectrices.

Néanmoins il ne peut pas être considéré comme satisfaisant de laisser les procédures s'engager dans une impasse qui conduit les plaignants à s'estimer légitimement insatisfaits, et les mis en cause à avoir subi pendant une période parfois très longue (quinze ans dans le cas de l'amiante) les conséquences personnelles et professionnelles de cette mise en cause.

Or, la loi Fauchon ne permet pas réellement d'agir, en amont des condamnations elles-mêmes, sur le nombre des mises en cause de fonctionnaires sur le terrain pénal en particulier dans un contexte où comme on l'a vu, l'action pénale, détournée de son objectif naturel, est mobilisée comme moyen de réparation morale en dehors même de toute chance réelle d'aboutir à des condamnations effectives.

Plusieurs options pourraient dès lors être expertisées qui compléteraient sans la modifier la loi Fauchon, notamment :

- *Faire d'un examen et d'une décision sur la responsabilité de l'Etat, que ce soit sur le terrain de la faute ou au titre d'une responsabilité sans faute, le préalable à la possibilité d'une mise en cause pénale des agents de l'Etat.* Ce serait à la fois une confirmation des rôles respectifs des deux ordres de juridictions et une façon d'obliger à un temps de réflexion analytique ainsi qu'à l'organisation d'une éventuelle réparation de préjudice, avant de laisser s'engager d'éventuels procès pénaux contre des agents publics. Ceci permettrait d'instaurer à une phase clef de la procédure un 'aiguillage' évitant aux plaignants d'être engagés dans une longue impasse et évitant aux fonctionnaires de subir une longue mise en cause personnelle qui s'avérerait *in fine* infondée. La mission estime que cette piste devrait être plus particulièrement examinée.
- *Selon une logique similaire, examiner la possibilité d'instituer un rescrit en matière pénale.* Face à une décision particulièrement lourde et pouvant susciter des vellétés d'action pénale, l'administration solliciterait un magistrat ou une instance juridictionnelle (comme, par exemple, le Tribunal des Conflits) afin d'obtenir une confirmation écrite de ce que l'acte qu'elle envisage de prendre, s'il devait avoir des conséquences préjudiciables, relèverait de la responsabilité de l'Etat (sur le terrain de la faute ou du risque) sans comporter de dimension de responsabilité personnelle de ses agents..
- *Revaloriser en le rendant plus transparent et plus efficace le rôle d'enquête des corps d'inspection de l'Etat.* Il est probable que le développement des procès pénaux visant des agents publics ne soit pas sans lien avec une perception selon laquelle les services d'enquête interne ne sont pas suffisamment indépendants pour établir la vérité sur un dysfonctionnement grave, ou qu'il n'est pas possible d'accéder de façon transparente à leurs conclusions si celle-ci sont défavorables à l'administration. Revaloriser ce rôle, le cas échéant en entourant l'action des corps d'inspection de garanties particulières (points d'information réguliers si nécessaire à l'initiative du seul corps d'inspection, moyens proportionnés, ...) sur des missions de ce type, pourrait contribuer à réduire les vellétés d'action pénale.
- *La mise en place d'une responsabilité pénale de l'Etat en tant que personne morale.* Le principe même d'une responsabilité pénale des personnes morales fait l'objet de débats entre juristes, certains estimant que cela ne peut aboutir qu'à la mobilisation d'un second niveau de condamnation pécuniaire de type en réalité civile, et conduit le cas échéant à mobiliser en défense de la personne morale des dirigeants qui ne sont que rarement ceux qui étaient en place au moment des faits. Dès lors toutefois que cette possibilité a été ouverte en droit français en 2000 pour l'ensemble des personnes morales sauf l'Etat, une extension à l'Etat lui-même serait envisageable, qui pourrait conduire à une mise en cause de l'Etat plutôt que de ses agents personnellement. Dans le cadre de cette réflexion, la possibilité et l'utilité d'une transaction pénale sans reconnaissance de culpabilité devrait être évaluée.

Rien toutefois ne permet de considérer que cette réorientation des recours aurait bien lieu, le risque étant au contraire élevé que les actions pénales visent systématiquement l'Etat en plus de ses différents agents mis en cause. Au surplus, la possibilité de soumettre l'Etat comme personne morale au juge pénal devrait être soigneusement évaluée dans ses impacts sur la répartition des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif.

Pour ces motifs, la mission considère que cette option ne devrait pas être privilégiée.

Recommandation n° 38.

En complément de la loi Fauchon de juillet 2000 et pour éviter que des procédures pénales s'engagent dans des impasses dont la longueur est préjudiciable à tous, dégager les voies et moyens de mises en cause pénales moins fréquentes des agents de l'Etat participant à l'élaboration des réglementations, notamment en examinant la possibilité de conditionner l'action pénale contre un agent de l'Etat à l'existence d'une faute personnelle et en examinant les conditions d'une meilleure efficacité du rôle d'enquête des corps d'inspection de l'Etat.

Philippe SCHIL

Ingénieur Général
des Mines

Julien DUBERTRET

Inspecteur Général
des Finances

Serge CATOIRE

Ingénieur en Chef
des Mines

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou interrogées

Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification

Cabinet

Sonia BAUDRY

Conseil de la simplification pour les entreprises

Thierry WAHL

Pascale ROMENTEAU⁸⁸

Secrétariat Général du Gouvernement

Marc GUILLAUME

Secrétaire général

David SARTHOU

chef du service de la légistique et de la qualité du droit

Emmanuel JESSUA

chef de la mission simplification

Secrétariat Général aux Affaires Européennes

Philippe LEGLISE-COSTA

Secrétaire général

Aurélie LAPIDUS

Liza BELLULO

Conseil d'Etat

Bernard PECHEUR

Président de section

Rémi BOUCHEZ

Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne

Pierre SELLAL

Représentant Permanent

Florent BLAZY

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer,

Direction Générale de la Prévention des Risques

Patricia BLANC

Directrice Générale

Jérôme GOELLNER

⁸⁸ Participant à la réunion du 29 janvier de la section thématique 'simplification' du CNI

Direction Générale de l'Energie et du Climat

Laurent MICHEL Directeur Général
Frédéric BOUDIER

Ministère du travail de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social

Direction Générale du Travail

Yves STRUILLLOU Directeur Général
Bénédicte LEGRAND-JUNG
Jean-Henri PYRONNET
Delphine CHAUMEL

ANSES

Gérard LASFARGUES Directeur Général Adjoint
Henri BASTOS
Benoit VERGRIETTE

Conseil National d'Evaluation des Normes

Alain LAMBERT Président

Ministère du l'Economie, de l'Industrie et du Numérique

Cabinet

Franck LIRZIN

Direction Générale des Entreprises

Pascal FAURE Directeur Général
Thierry LANGE
Anne LAURENT
Sonia BERIER
Yves MELAIN
Lydie EVRARD
Constance MARECHAL-DEREU
Delphine CHAUMEL
Christian LEROUGE
Florent SCHMIDT
Isabelle NARDOT
François VILLEREZ

Direction Générale des Entreprises / Conseil National de l'Industrie

Odile KIRCHNER Secrétaire Général

Alain DEVIC Président de la section thématique 'simplification'

Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

Claire SERVOZ

Jean-Louis GERARD

Vincent DESIGNOLLE

Direction des Affaires Juridiques

Jean MAIA Directeur

CGEFI

Michel HAINQUE

Syndicats de salariés**CFE-CGC**

Gerard MARDINE ⁸⁹

Fédérations Professionnelles et Syndicats Professionnels**MEDEF**

Dorothée PINEAU Directrice Générale Adjoint

CGPME

Jennifer BASTARD

UIMM

Franck GAMBELLI

Cindy LEVASSEUR

UIC

Philippe PRUDHON

FIM

Jérôme FRANTZ Président

France de BAILLENX

Benjamin FRUGIER

Vincent BERANGER Syndicat de la Mesure

Yolande BUFQUIN Syndicat de la Chaudronnerie, Tuyauterie et Maintenance Industrielle

⁸⁹ Participant à la réunion du 29 janvier de la section thématique 'simplification' du CNI

Richard CLEVELAND Syndicat des équipements pour construction, infrastructures,
sidérurgie et manutention

André-Pierre DOUCET Syndicat de l'équipement des grandes cuisines

Laure HELARD Syndicat des pompes et agitateurs, des compresseurs et de la
robinetterie

Franck VERGUET Syndicat des abrasifs et carbures

Union des Industries des Technologies de Surface UITS

Denis THERY Délégué Général

Anne-Sophie MAZE

Fédération des industries des peintures, encres, couleurs, colles et adhésifs FIPEC

Claudie MATHIEU

Dominique AYOUL

Gérard CHEVILLARD Société PPG

Guillaume FREMAUX Société Haghebaert&Fremaux

Patrick VERLHAC Société ONIP

Association Nationale des Industries Alimentaires ania

Magali KONRAD

Arnaud FABREGA Société Terreos

Catherine LEQUIRE Société SICOS

Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris

Anne OUTIN-ADAM

France MOROT-VIDELAINE

Avocats

CMS

Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE Avocat, ancien directeur général du travail

SCP SPINOSI SUREAU

François SUREAU

Avocat au Conseil d'Etat

Groupement des Fédérations Industrielles GFI

François DAUPEYROUX

Annexe 2 : Lettre de mission



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMERIQUE

LA SECRETAIRE D'ETAT CHARGEE
DE LA REFORME DE L'ETAT
ET DE LA SIMPLIFICATION

Paris, le 16 SEP. 2015

Monsieur le Président,

A la suite du choc de simplification annoncé par le Président de la République, le Conseil de la simplification pour les entreprises a annoncé le 1^{er} juin dernier 52 nouvelles mesures de simplification. Parmi celles-ci, la mesure numéro 2 prévoit d'identifier et de revoir au sein des législations applicables aux entreprises industrielles les sur-transpositions passées, afin de réexaminer les justifications des écarts entre la réglementation nationale applicable aux entreprises et les strictes exigences européennes.

La surtransposition consiste à imposer des obligations à la charge des citoyens ou des entreprises au-delà des textes de l'Union européenne ou des conventions internationales. Elle peut prendre les formes suivantes :

- élargissement des obligations à la charge des personnes physiques ou morales au regard des exigences de transposition et d'adaptation (portée de l'obligation, champ des personnes concernées, seuil plus élevé ou plus bas qu'il n'est exigé au niveau de l'Union européenne etc.);
- absence d'exercice des dérogations et options qui seraient susceptibles d'alléger les charges sur les entreprises, en particulier sur les PME ;
- maintien de législations internes existantes allant au-delà des exigences européennes ;
- entrée en vigueur des mesures d'adaptation/de transposition avant la date limite fixée par le droit de l'Union européenne.

La surréglementation est un phénomène moins notoire mais également avéré. Il se caractérise par l'existence d'obligations à la charge des citoyens ou des entreprises plus contraignantes que celles qu'impose la législation de la plupart de nos partenaires de l'Union européenne (les auxiliaires technologiques constituant un exemple en cours de traitement). A la différence de la surtransposition, la surréglementation n'est pas le fruit de la transposition en droit interne de normes européennes mais provient de contraintes réglementaires nationales applicables en l'absence de cadre européen harmonisé, ou préexistantes à la mise en place d'un tel cadre.

.../...

Monsieur Luc ROUSSEAU
Vice-président du Conseil Général de l'Economie,
De l'Industrie, de l'énergie et des technologies
Télédoc 792
120 rue de Bercy
75572 Paris cedex 12



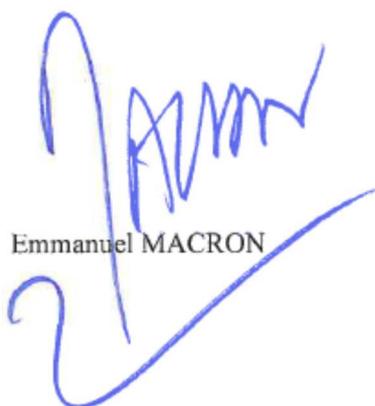
Si de tels écarts réglementaires peuvent être justifiés par des préoccupations d'intérêt général, notamment en matière sociale, environnementale ou de santé publique, une réglementation nationale excédant les seules exigences minimales de l'Union européenne ou excédant les législations de nos partenaires européens pèse sur la compétitivité des entreprises françaises. De plus, les asymétries réglementaires nuisent à l'attractivité du contexte économique français et peuvent encourager les délocalisations ou constituer un handicap aux relocalisations.

C'est pourquoi, nous vous demandons de mener une mission d'étude qui visera à identifier, apprécier et caractériser les cas de surtransposition ou de surréglementation les plus préjudiciables à l'entrepreneuriat en France ainsi qu'aux PME et ETI industrielles implantées sur le territoire national. La mission cherchera à évaluer la pertinence des écarts constatés au regard des préoccupations d'intérêt général susmentionnées. Elle examinera à titre de comparaison comment les directives concernées ont été transposées dans les pays de l'Union Européenne qui bénéficient d'un tissu industriel robuste ou qui font l'objet d'investissements soutenus dans le secteur industriel.

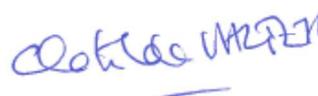
Nous souhaitons disposer d'un rapport intermédiaire esquissant les premières pistes de travail pour fin octobre puis des premières propositions rédigées en décembre 2015, avec un recensement précis d'une trentaine d'écarts particulièrement pénalisants pour l'activité industrielle en France, assorti d'une comparaison internationale éclairant la balance positive et négative de la réglementation appliquée chez nos principaux partenaires européens. Les conclusions pourront utilement préciser en tant que de besoin le champ des investigations scientifiques ou juridiques complémentaires nécessaires aux arbitrages sur les problématiques soulevées.

Le rapport définitif devra nous être remis avant le 15 février 2016 afin d'apporter, en complément des recommandations sur les surtranspositions et surréglementations à traiter en priorité, des propositions permettant de poursuivre efficacement cette démarche corrective mais aussi de limiter à l'avenir l'apparition de tels écarts réglementaires quand ils sont préjudiciables, sans être pleinement justifiés, à l'activité industrielle en France.

La Direction Générale des Entreprises vous apportera son concours pour la réalisation de cette mission. Un rapprochement avec la section thématique « Réglementation et simplification » du Conseil National de l'industrie serait utile afin de partager sur les cas de sur transpositions qu'elle a déjà identifiés et de favoriser l'approche des fédérations professionnelles. Vous pourrez également bénéficier du concours de la Mission simplification dans les services du Premier ministre.



Emmanuel MACRON



Clotilde VALTER

Annexe 3 : Propositions du Groupe des Fédérations Industrielles (GFI) « pour une production réglementaire et législative opportune et efficace »

 VADEMECUM 16 propositions pour une production réglementaire et législative opportune et efficace <i>Repenser les codes généraux du droit en ne retenant que les grands principes et renvoyant leur application aux branches, aux entreprises ou à la jurisprudence</i> <div style="float: right; border: 1px solid red; padding: 2px; color: red; font-weight: bold;">Projet</div>					
Octobre 2015 Benjamin Truger (btruger@gficons.org) François Desprez (fdesprez@gficons.fr)					
Etapes du processus légistique		Voies de simplification		Europe	France
Amont : flux de production législative et réglementaire	A Légitimité	1 Etude sur la légitimité de l'initiative réglementaire	Vérifier que la politique publique envisagée est justifiée par la régulation d'une défaillance de marché ou d'une atteinte à l'intérêt général : - Pouvoir de marché (monopole) - Externalités négatives - Asymétrie de l'information	X	X
		2 Objectifs de l'intervention	Définir précisément les objectifs de l'action ou de la politique publique proposée, et les critères permettant de choisir entre plusieurs options	X	X
	B Etude d'opportunité <small>Cette phase est rarement documentée</small>	3 Niveau d'intervention Le législateur (État ou Commission européenne) n'intervient que s'il est démontré que l'action envisagée n'est pas plus efficace à un autre échelon	Mise en œuvre le principe de subsidiarité (UE → EM ou EM → UE) ou Application du principe de cohérence européenne : faut-il engager un processus national quand l'UE est en voie de législation sur le même thème ? → approfondir les motivations pour limiter les cas de surtransposition (EM → UE)	X	X
		4 Modalités d'intervention Le législateur (État ou Commission européenne) identifie les différents moyens d'atteindre les objectifs et maintient les plus pertinentes + Documentation de chaque modalité avec une étude de sensibilité prenant en compte différents critères (coûts de mise en œuvre, bénéfices attendus,...)	Non law Campagne d'information, incitations	X	X
			Soft law Normalisation, contractualisation	X (Exemple des Green deals aux Pays-Bas)	X
	C Elaboration du Texte	5 Elaboration du projet de texte	Écriture interministérielle dès le stade amont/technique Garantir plus de transversalité dans la construction du texte entre les services administratifs concernés		
			Vérification de la validité des données et méthodes économiques et scientifiques sous-jacentes de l'étude		
		6 "Etude d'impact" Évaluation des impact des différentes options	Competitiveness proofing / Analyse de compétitivité - Identifier et, le cas échéant, quantifier les impacts probables d'une nouvelle proposition de réglementation autour de trois dimensions : la compétitivité des coûts, la capacité d'innovation, et la compétitivité internationale - Rendre obligatoire la réalisation de test-entreprises/levé-PME	X	
			Détermination précise de l'Optimum réglementaire : - Études de sensibilité permettant de connaître précisément la balance coûts/bénéfices, et d'établir le seuil/faux-croisement au-delà duquel la réglementation devient contreproductive, notamment dans le domaine social lorsque la loi implique des destructions d'emplois (analogie "courbe de Laffer") - Estimer le coût du pourcentage supplémentaire de contrainte	X	X <small>Mise en place à partir du 1er Janvier 2015 d'une autorité consultative de 3 chefs d'entreprises : le Comité Impact Entreprises</small>

Amont : flux de production législative et réglementaire	C Elaboration du Texte	6 "Etude d'impact" Evaluation des impact des différentes options	Proposer des contre-expertises effectuées par des organismes indépendants : -Prévoir un délai réaliste pour garantir la qualité de l'Etude d'impact -Prévoir une évaluation de ce dispositif de validation des études d'impact dans un délai de 2 ans à compter de sa mise en œuvre.	X	X
			Indépendance de l'Etude d'Impact : -Confier l'évaluation et la qualité des Etudes d'impact à un organisme indépendant -Découpler la rédaction du texte réglementaire de la conduite de l'Etude d'Impact pour accroître l'objectivité (séparer en 2 les différents services)		Comité impact entreprises
			Disposer d'études d'impact sur les amendements "substantiels"		
			Disposer d'études d'impact sur les PPL		
			"Iso-coût" Instaurer l'exigence de compensation des charges administratives nouvelles créées aux entreprises		Prop. 1 Conseil de la Simplification (Avril 2014): -Garantir une charge supplémentaire pour les entreprises pour toute nouvelle décision publique + Comité Impact entreprises
			Valider la qualité de l'Etude d'Impact par un Comité Indépendant		
	7 Expérimentation	Recours accru à l'expérimentation			
	8 Calendrier	Fixer des dates de mise en œuvre : deux fois par an			
	D Identification et consultation des parties prenantes concernées	9 Identification et consultation des parties prenantes concernées	Identifier et consulter les différentes parties prenantes concernées, et veiller à ce qu'un équilibre de représentativité soit respecté entre elles Exemples : Dialogue social, représentativité définie par l'Etat Dialogue environnemental (CNDP) et Dialogue consommateur (CNC), représentativité basée au libre choix des Mémoires -> Vérifier à quel niveau du processus est abondée cette consultation	X (voir stakeholders consultation guidelines)	X (voir Guide pratique pour la consultation des entreprises et des organisations professionnelles)
	E Contrôles ex post	10 Contrôle ex post de l'impact effectif de la réglementation	Définir les modalités de contrôle de l'efficacité réelle de la réglementation introduire des critères sur lesquels se fondera l'évaluation ex post, à N+1 ou N+2 selon les cas, de ces mesures.	X	X
Corpus	<p>Measures to improve business : 15 propositions pour améliorer la décision de la loi. Rapport d'information de Laure de la Roubinière, député Smart governance of the internal market for business: the issue of subsidiarity. Prof. Lena Tóková, National and Kapodistrian University of Athens for European Economic and Social Committee</p> <p>Alléger les formalités administratives en Europe. Groupe de haut niveau sur les charges administratives Amélioration des études d'impact et des évaluations ex ante des projets de textes réglementaires. EGAS et IGF, Juin 2014 Guide de l'évaluation. SGG et Comité d'Etat</p> <p>Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, JC Boileau et A.Lambert, Mars 2013 L'eu et réglementer en Europe - Approche statistique, SGG, Janvier 2011 Dossier "État des 50 premières mesures de simplification", Conseil de la Simplification, Octobre 2014 Global Competitiveness Report, Forum Economique Mondial, 2014-2015 Sécurité juridique et complexité des lois, Conseil d'Etat, Mars 2008 Guide pratique pour la consultation des entreprises et des organisations professionnelles. SGG Alternatives to traditional regulation, OCED</p>				

<p style="text-align: center;">VADEMECUM 16 propositions pour une production réglementaire et législative opportune et efficace Repenser les codes généraux du droit en ne retenant que les grands principes et renvoyant leur application aux branches, aux entreprises ou à la jurisprudence</p>				
		<div style="border: 1px solid red; padding: 2px; display: inline-block;">Projet</div>		
Octobre 2015 Benjamin Fruiger (bfrugier@fimeco.org) François Daupeyrou (fdaupeyrou@gflasso.fr)				
		Europe	France	
Aval : stock réglementaire et législatif	11			
	Renforcer les pouvoirs des instances en charge de la simplification et accélérer leurs actions	REFIT (programme pour une réglementation affilée et performante) Le rapport du GHN sur les formalités administratives recommande un renforcement du programme REFIT B to B + B to C Plateforme Internet permettant à des entreprises et particuliers de proposer des mesures de simplification Nomination d'un Commissaire européen ad hoc Franz TIMMERMANS Vice-Président de la Commission chargé de l'amélioration de la réglementation (Better Regulation)	Conseil de la simplification présidé par Guillaume Poubin, chef d'entreprise, et Laurent Grandguillaume, député B to B Plateforme Internet permettant à des entreprises de proposer des mesures de simplification Nomination de Thierry Mandon Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat et à la Simplification	
	12			
	Limiter le nombre de dispositions réglementaires ou législatives	Procédure "One-in/One-out" ou "One-in/Two-out"	Comment cela peut-il se mettre en place en France ?	
	13	Généraliser l'approche des "coûts cumulés" des réglementations qui permet d'établir un benchmark de l'impact des réglementations qui s'accumulent sur un secteur (mission de la Cour des Comptes ?)	X Exemple de la filière acier	?
	Renforcer l'évaluation de l'impact des politiques publiques par des évaluations ex post plus méthodiques	Prévoir des rendez-vous triennaux d'évaluation des lois adoptées Systématiser l'élaboration de rapports d'évaluation dont la rédaction serait confiée, 3 ans après l'entrée en vigueur d'une loi, à un binôme de rapporteurs majorité-opposition Création d'une commission d'enquête parlementaire sur le coût des réglementations		
	14			
Développer l'insertion de clauses de révision dans la loi	Prévoir des clauses de révision amenant le Parlement à débattre de l'efficacité du dispositif adopté dans un certain délai après son entrée en vigueur ou Lois à durée déterminée	X	X	
15				
Renforcer le contrôle parlementaire sur les délais	Modifier la procédure accélérée pour préserver un délai minimal entre le dépôt d'un texte et sa discussion devant chaque assemblée Caducité des articles de loi qui ne sont pas suivis dans les 6 mois de leurs décrets d'application (sauf délais spécifiques prévus par la loi)			
16				
Garantir l'équité des contrôles induits par les réglementations	Éviter les distorsions entre importations et production nationale, entre secteurs, ...	X	X	

Annexe 4-a : Extraits du guide élaboré par la SGMAP pour les « tests PME »





Pourquoi ce guide ?

Une action publique plus simple, plus juste et plus efficace : tel est le cap que le Gouvernement s'est fixé. Dans ce cadre, l'élaboration de normes nouvelles doit mieux prendre en considération leur application et leur impact sur les entreprises. Cela passe par davantage de consultation, dès le stade de la conception de ces normes.

La vocation de ce guide pratique est de proposer à tous les agents publics des méthodes et des outils pour nourrir leur dialogue avec les entreprises.

La consultation systématique et méthodique permet **l'élaboration de normes plus sûres**, en limitant l'inflation et la complexité normative. L'avis préalable des entreprises permet d'anticiper et de corriger en amont les impacts non désirés d'un texte.

Notre rôle est également d'assurer une meilleure compréhension de la norme par les entreprises. Dans cette perspective, la consultation permet d'explicitier auprès des acteurs économiques le sens des textes qui leur seront appliqués. La méthode proposée dans ce guide contribue ainsi à l'élaboration de **normes mieux acceptées**.

La simplification de l'action publique permet en outre une meilleure application de la norme. La consultation permet d'anticiper sa mise en œuvre concrète. En inscrivant cette méthode le plus en amont possible dans l'élaboration des textes et en nourrissant l'évaluation préalable des informations qu'elle fournit, l'autorité publique s'assure de mettre en œuvre des **normes efficaces**.

La consultation des acteurs économiques doit donc être systématisée, renforcée et pérennisée. Les quatre étapes clés proposées dans ce guide pratique, mobilisables selon les besoins, aideront les agents publics à organiser et mettre en œuvre le dialogue avec les entreprises et les organisations professionnelles. Ce guide a été conçu avec des agents publics, dans un souci de lisibilité, afin de vous accompagner dans une dynamique d'amélioration continue de la consultation.

« C'est dans cet esprit que consulter autrement peut effectivement permettre à l'administration d'assurer à chacun une participation plus concrète et efficace. »

Rapport public 2011
Conseil d'Etat

Nous sommes collectivement responsables de la qualité de notre droit pour assurer un environnement juridique plus favorable à notre économie sans remettre en cause la protection des intérêts publics : voilà le puissant levier en faveur de la compétitivité française que ce guide propose.

Pierre Moscovici
Ministre de
l'Economie et des
Finances

Pierre Moscovici

Marylise Lebranchu
Ministre de la
Réforme de l'Etat, de
la Décentralisation et
de la Fonction
publique

Marylise Lebranchu

Sylvia Pinel
Ministre de
l'Artisanat, du
Commerce et du
Tourisme

Sylvia Pinel

Fleur Pellerin
Ministre déléguée auprès du
Ministre du Redressement
productif, chargée des
Petites et Moyennes
Entreprises, de l'Innovation
et de l'Economie numérique

Fleur Pellerin

Annexe 4-b : Note de la DGE faisant le point au 01/07/2015 sur les « tests PME »

DGE / SCIDE / SDDE / BSCJ

01/07/2015

Le « test PME » est une mesure de simplification initiée en 2012 – Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi - qui fait l'objet d'une phase préalable d'expérimentation pilotée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ; le dispositif a été transféré au Secrétariat général du gouvernement (SGG) début mai 2014.

1. Le test PME est une technique d'évaluation et de consultation préalable à très faible coût aujourd'hui opérationnelle : outils, acteurs et processus sont prêts et ont été expérimentés sur quatre textes

1.1. Outil innovant de consultation directe et d'évaluation préalable, le test PME vise à mieux contrôler la production réglementaire pour en minimiser les possibles impacts négatifs sur les petites entreprises. Lorsqu'un texte apparaît complexe et à fort impact économique sur les petites entreprises, il s'agit de réaliser en 6 semaines environ des entretiens auprès d'un échantillon diversifié d'une quinzaine d'entreprises pour mesurer la complexité perçue et l'impact estimé sur leur activité (coûts, charge administrative, etc.). Cela permet aussi de recueillir les alternatives proposées par les entrepreneurs pour simplifier la réglementation.

1.2. Le test PME a été conçu de façon pragmatique pour ne pas ajouter de charge aux agents des administrations centrales et ne pas générer de coûts financiers directs disproportionnés. Les entretiens sont réalisés par des agents des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Dans certains cas spécifiques, les tests peuvent également être réalisés par un institut spécialisé indépendant via le SGMAP. La charge estimée pour la réalisation d'un test PME n'est que d'environ 30 jours homme ; le coût d'un test réalisé par un institut spécialisé indépendant est d'environ 15 K€.

1.3. A ce jour, les 4 tests PME réalisés ont permis d'impliquer 69 entreprises de 7 régions dans l'élaboration de normes les concernant ; les principaux indicateurs de suivi du projet sont présentés ci-après :

Période	Nombre de tests réalisés (<i>en italique : objectif</i>)	Nombre de DIRECCTE engagées dans le dispositif	Nombre d'agents de DIRECCTE formés à la méthodologie
2013	2	3	2
2014	2	4	9
2015	18	14	N/A
2016	24	22	N/A
TOTAL à date	4⁹⁰	7⁹¹	11

Le dispositif est en capacité d'assumer un nombre croissant de tests PME grâce à la montée en charge progressive des DIRECCTE⁹² dans le dispositif au fur et à mesure que de nouveaux tests sont lancés.

2. Le test PME permet de mettre en place des dispositifs normatifs applicables, proportionnés et simples pour les entreprises

2.1. Le décret relatif à la signalétique commune de tri⁹³ a été adapté à la suite du test PME. Le texte a été simplifié pour en faciliter la compréhension ; des définitions ont par exemple été ajoutées afin de faciliter la compréhension (par exemple : produit recyclable, consigne de tri).

L'obligation d'apposer la signalétique a été proportionnée aux contraintes matérielles de production : s'il existe pour un type de produits une « difficulté disproportionnée » à apposer la signalétique, l'entreprise peut l'apposer sur la notice ou sur l'emballage du produit ; s'il existe une « impossibilité à apposer la signalétique », l'entreprise peut prendre toute disposition « hors produit » (sans apposer la signalétique) afin d'informer le consommateur.

Le décret est rendu applicable par les entreprises grâce à des mesures transitoires et d'accompagnement : la loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de

⁹⁰ Décret relatif aux obligations de facturation en matière de TVA ; décret relatif à la signalétique commune de tri ; arrêté relatif à la sécurité des transporteurs de fonds ; décret relatif aux indications géographiques protégées pour les produits industriels et artisanaux non alimentaires.

⁹¹ A date : Alsace, Auvergne, Basse Normandie, PACA, Midi-Pyrénées, Limousin, NPDC. Prévisionnel : Centre, Franche Comté, Ile-de-France, Pays-de-la-Loire, Rhône Alpes.

⁹² Les lettres de cadrage 2014 indiquent que le test PME fait partie des missions régaliennes des DIRECCTE.

⁹³ L'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, prévoit qu'« au plus tard le 1^{er} janvier 2015, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs fait l'objet d'une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri ».

simplification et de sécurisation de la vie des entreprises publiée le 3 janvier 2014 au J.O. a permis de reporter l'obligation d'apposer la signalétique au 1er janvier 2015 (les entreprises peuvent écouler leurs stocks de produits dont l'emballage n'est pas conforme et prévoir les nouveaux processus de production dans des délais raisonnables) ; un important dispositif de communication va être mis en place, notamment par l'édition d'un guide à destination des entreprises.

2.2. L'arrêté relatif à la sécurité des transporteurs de fonds dans les lieux et zones sécurisés⁹⁴ a été très sensiblement simplifié : sa rédaction et sa logique d'ensemble ont été refondues afin de répondre à des exigences de clarté pour les entreprises.

Aussi, des mesures d'accompagnement ont été prévues dans la nouvelle version de la fiche d'impact par une importante action de sensibilisation des organisations professionnelles et des donneurs d'ordre.

2.3. Le décret relatif aux indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux et portant diverses dispositions relatives aux marques. Les résultats du test ont globalement permis de conforter les choix effectués par les services de l'administration dans la création de la procédure d'homologation des nouvelles IG. Les PME interrogées ont principalement réagi :

- sur la longueur de la procédure d'homologation (de 10 à 18 mois en fonction de la durée de la procédure) : pour certaines entreprises, la procédure est perçue comme étant simple et comportant des délais raisonnables, alors que pour d'autres, la durée de la procédure paraît incompatible avec la vie des affaires. Ces retours ont confirmé qu'il ne fallait pas allonger la durée de la procédure ;
- sur le contrôle a posteriori du respect du cahier des charges confié aux organismes d'inspection : quelques PME ont demandé à ce que ce contrôle soit confié à des organismes de certification et non d'inspection. Il a été décidé de modifier le projet de décret afin que les acteurs économiques aient le choix de recourir soit à des organismes d'inspection, soit à des organismes de certification.

⁹⁴ Arrêté précisant les conditions et les caractéristiques techniques des lieux sécurisés et des zones sécurisées prévues à l'article 1 du décret n°2000-1234 du 18 décembre 2000 modifié déterminant les aménagements des locaux desservis par les personnes physiques ou morales exerçant l'activité de transporteur de fonds.

3. La pérennité du dispositif dépend maintenant d'un profond changement des pratiques de consultation et d'évaluation des administrations qui doivent s'approprier le test PME

3.1. Le test PME a fait l'objet d'un accueil très favorable, tant par les entreprises visitées qui en demandent la pérennisation, que par les principales organisations professionnelles associées dans les travaux ou que les agents des DIRECCTE qui y voient une mission cohérente avec leur cœur de métier.

Par ailleurs, diverses mesures ont été prises pour communiquer vers les administrations et les inciter à avoir recours au test PME : diffusion d'un guide pratique de consultation et d'outils sur le Portail de la qualité du droit ; formations (IGPDE, Ena, IRA) etc.

3.2. A ce jour, aucun test PME n'est prévu. Ce constat met en exergue la réticence des ministères : le test n'est pas obligatoire et n'est donc pas encore ancré dans les pratiques administratives ; beaucoup de services font preuve de réserve vis-à-vis des exercices de consultation et d'évaluation préalable ; la plupart des services craignent un rallongement des délais.

A titre illustratif, bien que le pacte de compétitivité indique que le test PME doit particulièrement porter sur des textes fiscaux, les services concernés (DLF / DGFIP / DSS) tardent à faire entrer le test dans leurs pratiques. En outre, l'analyse du flux de textes réglementaires permet d'identifier les principaux ministères dont les textes seront susceptibles d'être testés : 34% des textes proviennent du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; 28% des ministères sociaux et 27% des ministères économiques et financiers.

3.3. Afin de garantir le recours au test PME, différents leviers d'actions pourraient être envisagés :

- prévoir systématiquement lors des RIM de programmation des textes d'application, un examen de l'opportunité de faire un test PME, sur la base d'une évaluation de l'éligibilité du texte ;
- informer largement les agents rédacteurs de normes par des sessions de sensibilisation dans les ministères ;
- élargir le périmètre du test PME aux projets de loi ;
- assouplir les délais de production des textes en cas de recours au test PME.

Annexe 5 : Le Conseil de la simplification pour les entreprises (extrait du rapport de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière)

Conseil de la simplification pour les entreprises

Dès le 23 octobre 2013, le Président de la République a confié à M. Guillaume Poitrinal, chef d'entreprise, et à M. Thierry Mandon, alors député, le soin de dresser régulièrement un bilan public de la mise en œuvre des mesures de simplification au profit des entreprises.

Par le décret n° 2014 11 du 8 janvier 2014, le Premier ministre a institué auprès de lui, pour une durée de trois ans, un Conseil de la simplification pour les entreprises dont la présidence a été confiée conjointement à MM. Guillaume Poitrinal et Thierry Mandon, auquel M. Laurent Grandguillaume, député, a désormais succédé.

Composé d'élus, d'experts et de personnalités indépendantes issues des entreprises et des administrations, tous désignés par arrêté du Premier ministre ⁽⁹⁰⁾, ce conseil est chargé « de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises, et notamment :

- d'assurer le dialogue avec le monde économique et de contribuer à la participation des entreprises à la conception et à la mise en œuvre des mesures de simplification ;
- de proposer au Gouvernement des axes prioritaires de simplification et de le conseiller sur toute solution innovante ou mesure nouvelle de nature législative, réglementaire ou administrative qui lui paraîtrait devoir être retenue ;
- de suivre les réalisations du programme de simplification pour les entreprises et l'évaluation de ses résultats ;
- de contribuer à faire connaître les résultats obtenus auprès des entreprises, des organisations professionnelles et du grand public » ⁽⁹¹⁾.

S'appuyant sur les services du Premier ministre, ce conseil a mis en place une méthode innovante centrant la conception et la mise en œuvre des mesures de simplification sur les besoins des entreprises identifiés non seulement par les administrations mais aussi et surtout par les acteurs économiques eux-mêmes.

Pour construire les mesures de simplification avec les entrepreneurs, un site participatif a été créé : « faire-simple.gouv.fr » ⁽⁹²⁾. Simple d'utilisation, ce site permet en trois « clics » de déposer des propositions de simplification destinées à enrichir les programmes engagés par le Gouvernement ou d'en soutenir d'autres. Des campagnes de consultation sont régulièrement organisées.

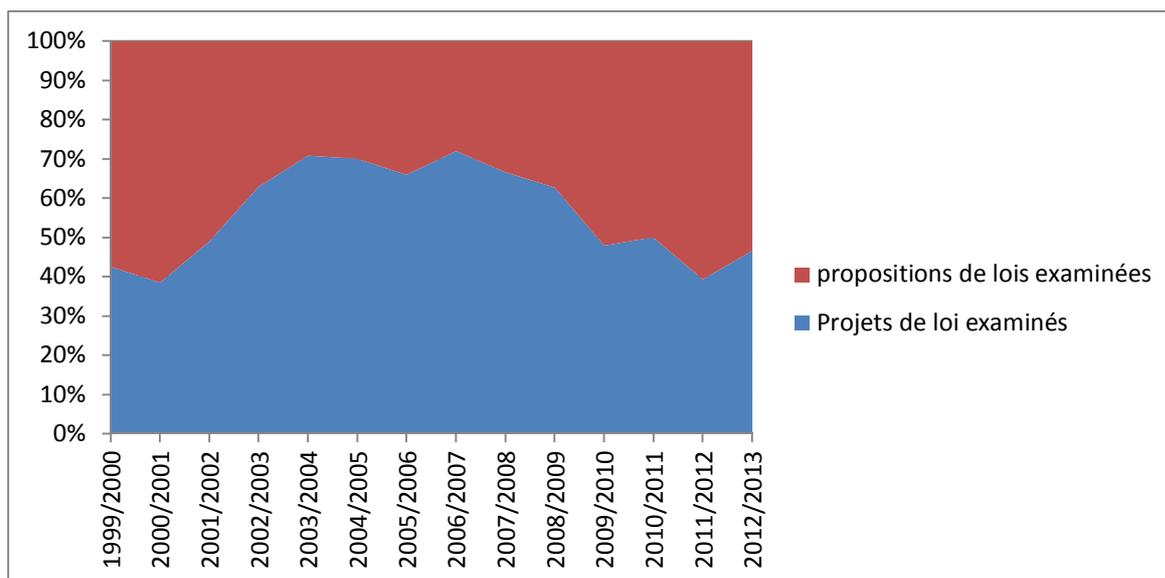
Parallèlement, des groupes de travail ont été constitués avec les parties prenantes (entreprises, élus, organisations professionnelles et consulaires, experts, administrations centrales et déconcentrées...) pour expertiser les propositions formulées sur le site « faire-simple.gouv.fr » ainsi que les recommandations faites par les entreprises.

Au bout de trois mois de travail dans le cadre d'ateliers collaboratifs associant entreprises et administrations et structurés autour des moments clés de la vie d'une entreprise, le Conseil de la simplification pour les entreprises a publié, le 14 avril dernier, une première série de 50 propositions, validées par le Président de la République, applicables soit immédiatement soit, pour la plupart, au 31 décembre 2014 ⁽⁹³⁾ et reprises, pour la quasi-totalité d'entre elles qui ont une nature législative, dans le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 22 juillet dernier (2014).

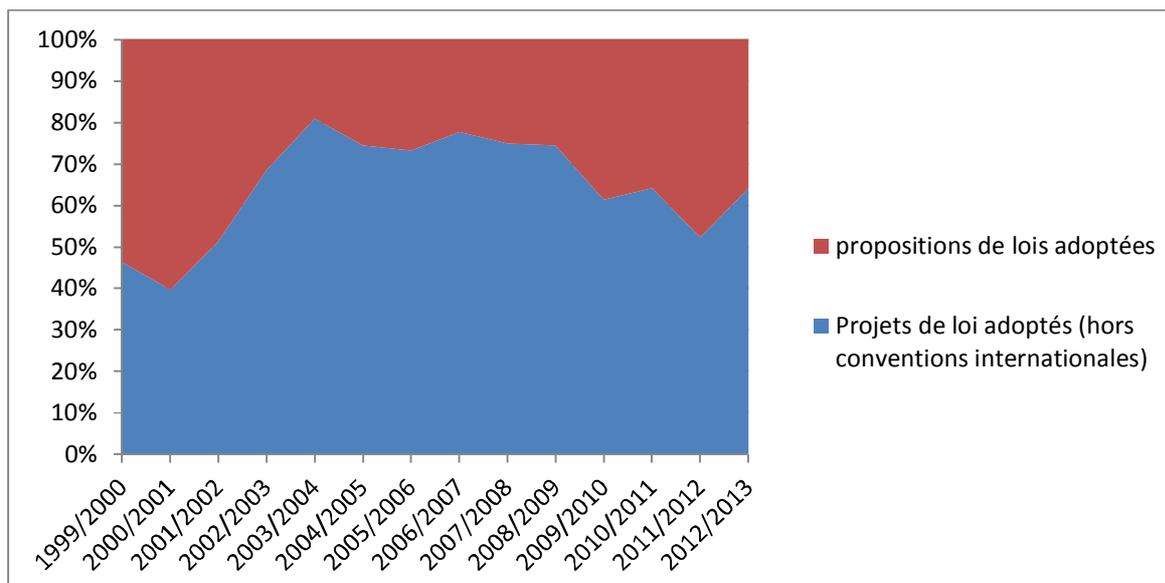
Annexe 6 : Proportion des projets de loi et des propositions de loi dans le travail parlementaire

Source : rapport de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière, calculs : mission

Les propositions de loi représentent une part majoritaire des textes examinés par le Parlement ; cette proportion croît depuis 2007



Les projets de loi restent majoritaires dans les textes adoptés.



Annexe 7 : Identifier et éviter les surtranspositions (extrait du rapport de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière)

L'objectif d'identification des surtranspositions n'est pas hors de portée. Nos voisins y parviennent. À titre d'exemple, le Royaume-Uni a récemment déployé d'importants moyens de lutte contre la surtransposition des directives européennes. Outre le contrôle des cas de surtransposition qui est opéré par le conseil consultatif indépendant chargé de contrôler la qualité des études d'impact (« *Regulatory Policy Committee* » - RPC) et par le comité gouvernemental chargé de la réduction de la réglementation (« *Reducing Regulation ministerial Committee* » - RRC), des lignes directrices encadrent strictement la transposition de la réglementation européenne et font l'objet de rapports quant à leur application :

- toute surtransposition est interdite, sauf lorsqu'elle est favorable aux entreprises britanniques et dûment justifiée (sur la période juillet 2011-décembre 2012, des standards plus élevés que les exigences européennes n'ont été retenus que dans 14 % des cas, sans que cela n'implique de charges supplémentaires) ;

- le Gouvernement doit chercher autant que possible à utiliser des alternatives à la réglementation (sur la période juillet 2011-décembre 2012, cela a été fait dans 16 % des cas) ;

- le Gouvernement doit transposer « mot pour mot » dans la mesure du possible, sauf si cela engendre un risque de mauvaise compréhension ou de mauvaise interprétation (sur la période juillet 2011-décembre 2012, cela a été fait dans 72 % des cas) ;

- le Gouvernement doit s'assurer que les mesures n'entrent en vigueur qu'à la date butoir définie par la Commission, sauf lorsqu'une transposition anticipée profiterait aux entreprises (sur la période juillet 2011-décembre 2012, 95 % des mesures sont entrées en vigueur à la date fixée par les institutions européennes) ;

- le Gouvernement doit introduire dans le texte de transposition une clause de révision quinquennale.

En Allemagne, le nouveau Gouvernement a décidé que, désormais, comme au Royaume-Uni, toute surtransposition serait interdite, sauf lorsqu'elle serait favorable aux entreprises allemandes et dûment justifiée.

En revanche, ce contrôle ne concerne pas les règlements européens, qui sont d'application directe. Ayant constaté que les charges administratives résultant des règlements pouvaient être conséquentes, le conseil national de contrôle des normes (« NKR ») a décidé de mettre en place d'ici la fin de l'année 2014 un processus d'évaluation desdites charges.

Si nos voisins britanniques et allemands sont parvenus à mettre en place de telles stratégies de lutte contre les surtranspositions, il n'y a pas de raison que la France n'y parvienne pas.

Annexe 8 : Cas du chrome hexavalent (extrait des mesures de simplification proposées par le CNI au Ministre du Redressement Productif en juin 2013)

Comité stratégique de filière : Industrie aéronautique

Proposition de mesure de simplification relative à la valeur limite d'exposition professionnelle au chrome hexavalent

Exposé de la contrainte et de son contexte

Le décret n° 2012-746 du 9 mai 2012 a introduit plus de 20 nouvelles substances à valeur limite d'exposition professionnelle (VLEP) contraignante. Une partie de ces substances provient d'une directive européenne ayant pour but de désigner de nouvelles valeurs d'exposition indicatives. La retranscription française, en proposant ces substances comme contraignantes, va donc au-delà des exigences européennes. De plus, l'introduction par l'Anses de substances supplémentaires accentue encore la contrainte française.

La valeur limite proposée pour le chrome hexavalent dans ce texte (passage de 50 µg/m³ à 1 µg/m³), basée sur les recommandations de l'Anses, fait de la valeur française la plus contraignante en Europe. A titre de comparaison, les valeurs limites en 2011 étaient, aux Pays Bas : 50 µg/m³, au Danemark : 5 µg/m³, en Espagne : 5 µg/m³ et aux USA : 5 µg/m³ (valeurs issues du rapport Anses).

L'abaissement de 50 fois de la valeur limite d'exposition au chrome hexavalent (applicable au 1er juillet 2014) peut avoir un impact considérable sur les activités aéronautiques. En effet, la problématique de l'application de ces textes va se poser non seulement pour les processus fortement émissifs (comme les halls de peinture d'avion, dont le process est bien maîtrisé) mais surtout pour toutes les interventions liées à la régulation de la production (ponçage pour ajustage d'éléments, perçage, ébavurages, rattrapages, retouches, chantiers, ...).

De plus, cette valeur extrêmement faible est établie par rapport à une étude considérant une exposition de 8 h par jour, 5 jours par semaine, 240 jours par an, pendant 45 ans. Or, dans le cas de l'industrie aéronautique, les expositions peuvent s'étaler au maximum sur une journée mais ne sont pas répétées chaque jour (en salle de peinture, une trentaine de jour de ponçage par an par personne). La réglementation ne prévoit qu'une comparaison sur 8 h de travail et non sur une semaine ou sur l'année.

Enfin, la réglementation française a introduit la notion du dépassement des 10 % de la VLEP dans la méthodologie pour les contrôles d'exposition (selon l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif aux contrôles techniques des VLEP sur les lieux de travail). Associée à la très faible VLEP au chrome hexavalent, ces modalités de contrôles pourraient entraîner une inflation des contrôles d'exposition pour permettre à l'employeur d'établir ses diagnostics de respect de la VLEP.

Il faut noter que si la substitution de ces substances est une priorité, le chrome hexavalent étant classé cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction (CMR), celle-ci nécessite du temps pour satisfaire aux règles de sécurité aéronautique et les processus de qualification à déployer sont très lourds.

Encadrement communautaire correspondant

Quatre directives encadrent la protection des travailleurs exposés aux substances chimiques (Directive 98/24/CE, Directive 2000/39/CE, Directive 2006/15/CE, Directive 2009/161/UE).

Il n'existe pas de VLEP européenne pour le chrome hexavalent. Néanmoins, le trioxyde de chrome est entré depuis le 13 avril 2013 dans une procédure d'autorisation de règlement REACH (avec un délai de transmission des demandes des industriels fixé au 21 mars 2016 pour un arrêt définitif des utilisations sans autorisation fixé au 21 septembre 2017).

Complexité introduite par le dispositif français

Le décret n°2012-746 du 9 mai 2012 prévoit une VLEP au chrome hexavalent de 1 µg/m³ applicable en juillet 2014. La méthodologie des contrôles d'exposition est définie par l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif aux contrôles techniques des VLEP sur les lieux de travail.

Nature des textes à modifier (y compris références et éléments de rédaction)

Le décret n°2012-746 fixe une VLEP contraignante de 1 µg/m³ pour le chrome hexavalent. La valeur souhaitée par les industriels est de 5 µg/m³ en 2014, correspondant à une moyenne observée en Europe et aux États-Unis, ce qui diviserait par dix la valeur actuellement applicable.

Position des acteurs

Industriels représentés au sein du CSF aéronautique :

Les industriels de l'aéronautique souhaitent l'ouverture d'un groupe de travail sur les VLEP indicatives et contraignantes dans l'objectif d'arriver à une harmonisation européenne. Dans l'attente, ils souhaitent que la VLEP française fixée pour 2014 soit modifiée pour se situer dans la moyenne observée en Europe et aux États-Unis.

Direction Générale du Travail :

Suite à des discussions avec les professionnels du secteur aéronautique, la DGT a accordé aux industriels un délai de deux ans pour l'application de la nouvelle VLEP au chrome hexavalent, compte tenu notamment des limites des méthodes d'analyse actuellement en vigueur en milieu professionnel pour mesurer des niveaux de concentration en chrome hexavalent de l'ordre de 1 µg/m³.

Annexe 9 : Mission et composition de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (article D 514-6-1 du code de l'environnement), projet de décret de création d'une commission des filières de Responsabilité Elargie des Producteurs

Commission d'harmonisation et de médiation (article D 514-6-1 du code de l'environnement). (Décret n° 2009-1043 du 27 août 2009, article 1er)

I. La commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets rend des avis qui sont rendus publics, participe à la médiation et contribue à l'harmonisation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets. Elle rend compte annuellement de son activité en séance plénière du Conseil national des déchets.

II. Elle comprend 20 membres, qui peuvent être choisis en dehors des membres du Conseil national des déchets, répartis en cinq collèges :

1° Collège de l'Etat :

- deux représentants du ministre chargé de l'environnement ;
- un représentant du ministre chargé de l'économie ;
- un représentant du ministère de l'intérieur.

Les représentants du collège de l'Etat assistent aux délibérations de la commission avec voix consultative.

2° Collège des élus locaux :

- un représentant désigné par l'Association des maires de France (AMF) ;
- un représentant désigné par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ;
- deux représentants désignés par l'Assemblée des départements de France (ADF).

3° Collège des associations :

- deux représentants des associations agréées de protection de l'environnement ;
- deux représentants des associations nationales de consommateurs et d'usagers sur proposition du collège des consommateurs et des usagers du Conseil national de la consommation.

4° Collège des professionnels :

- un représentant des producteurs ;
- un représentant des distributeurs ;
- deux représentants des professionnels du secteur traitement et recyclage des déchets.

5° Collège des salariés :

- quatre représentants.

III. Trois personnalités qualifiées, dont une représentant l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, siègent également au sein de la commission avec voix délibérative.

IV. Les membres de la commission, leurs suppléants et les personnalités qualifiées sont nommés par le ministre chargé de l'environnement pour une durée de cinq ans courant à compter de sa création.

Lorsqu'un membre cesse ses fonctions, notamment lorsqu'il perd la qualité en raison de laquelle il avait été nommé, son suppléant le remplace pour la durée du mandat restant à accomplir. Il est nommé un nouveau suppléant pour la durée du mandat restant à accomplir.

Les fonctions des membres de cette commission sont exercées à titre gratuit.

V. Le président de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets est nommé parmi les membres titulaires ou les personnalités qualifiées de la commission par le ministre chargé de l'environnement.

Le secrétariat est assuré par la direction générale de la prévention des risques du ministère chargé de l'environnement.

VI. La commission est saisie pour avis des programmes annuels d'étude et de communication d'ampleur nationale des organismes agréés pour l'élimination des déchets issus de certains produits. Ses avis sont rendus dans un délai de trois mois.

VII. La commission peut être saisie par le ministre chargé de l'environnement pour avis des projets de textes réglementaires portant sur les filières de collecte sélective et de traitement des déchets. Elle peut être saisie par le ministre chargé de l'environnement, par au moins deux de ses collèges et par le président du Conseil national des déchets pour avis de toute question relative aux filières de collecte sélective et de traitement des déchets. Ces avis sont rendus publics. Elle se réunit sur convocation de son président, en tant que de besoin, et au moins deux fois par an.

VIII. La commission peut proposer au ministre chargé de l'environnement des missions d'expertise spécifiques et des contrôles ponctuels dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi de ces filières.

IX. La commission peut entendre, à sa demande, toute personne qualifiée, et notamment les organismes agréés dans le cadre de ces filières.

X. La commission arrête son règlement intérieur. "

Projet de décret relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs

Publics concernés : parties prenantes des filières à responsabilité élargie des producteurs.

Objet : évolution de la gouvernance des filières à responsabilité élargie des producteurs.

Entrée en vigueur initialement prévue : 1er octobre 2015.

Notice : ce décret met en place l'instance de gouvernance des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) visée à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Cette instance prend la forme d'une « commission des filières de responsabilité élargie des producteurs », qui vient en remplacement de la commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF) et de l'ensemble des commissions consultatives d'agrément existantes, notamment celles des emballages ménagers et des VHU (véhicules hors d'usage). Elle constitue l'instance de concertation et de consultation des parties prenantes concernées prévue au XI de l'article L. 541-10, leur permettant de participer à la gouvernance des filières. Le présent décret définit les modalités de fonctionnement de la commission ainsi que ses missions, et précise leur répartition entre ses différentes formations (formation transversale et formation spécifique à chacune des filières).

Références : le projet de décret a été mis en consultation sur le site Légifrance

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 541-10 et D. 541-6-1 ;

Vu le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif ;

Décète :

Article 1er

L'article D. 541-6-1 du code de l'environnement est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. D. 541-6-1 - I. - La commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, placée auprès du ministre chargé de l'environnement, constitue l'instance mentionnée au XI de l'article L. 541-10,.

Elle comprend une formation transversale à l'ensemble des filières et des formations spécifiques à chacune d'elles, dénommées « formations de filière ».

Elle rend compte annuellement de son activité en séance plénière du Conseil national des déchets. »

« II. - La composition de la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs est précisée à l'annexe du présent article.

« III. - Des personnalités qualifiées ou des experts peuvent être invités à participer, à titre permanent ou ponctuel, aux travaux de la commission. Ces personnalités qualifiées incluent notamment un représentant de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et un représentant des censeurs d'État. »

« IV. - Pour chacune des formations de la commission, les membres de la commission et leurs suppléants sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'environnement, pour une durée de trois ans.

Lorsqu'un membre cesse ses fonctions, notamment lorsqu'il perd la qualité en raison de laquelle il avait été nommé, son suppléant le remplace pour la durée du mandat restant à accomplir. Il est nommé un nouveau suppléant pour la durée du mandat restant à accomplir.

Les fonctions des membres de la commission sont exercées à titre gratuit.

« V. - Le président de la commission est nommé pour trois ans, parmi les membres de la commission ou en dehors de celle-ci, par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Il peut être assisté de deux vice-présidents, nommés dans les mêmes conditions.

Le président peut demander à un vice-président, ou à un représentant de la direction générale de la prévention des risques du ministère chargé de l'environnement, de le suppléer pour assurer la présidence de certaines réunions de la commission.

Le secrétariat est assuré par la direction générale de la prévention des risques du ministère chargé de l'environnement. »

« VI. - 1° La commission, dans sa formation transversale, contribue à la médiation entre acteurs des filières de responsabilité élargie des producteurs, et à l'harmonisation des filières, notamment en assurant la cohérence des cahiers des charges d'agrément ou d'approbation des différentes filières. Elle constitue une instance de mutualisation et de suivi des données agrégées nationales et des expériences des filières.

Elle est notamment consultée pour avis par le ministre chargé de l'environnement sur :

- les programmes annuels d'information et de communication nationale à destination des utilisateurs prévus par les organismes collectifs et les systèmes individuels mis en place en application de l'article L. 541-10 et en assure l'harmonisation entre filières ;
- les projets de modifications de champ d'application des filières existantes et de création de nouvelles filières ;
- les projets d'arrêtés portant cahiers des charges d'agrément ou d'approbation de chaque filière au regard de l'objectif de cohérence rappelé au premier alinéa.

Elle peut également être consultée sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les filières de responsabilité élargie des producteurs.

Le président de la commission réunit la commission dans sa formation transversale au moins une fois par an et peut la réunir sur demande d'un de ses membres, du Conseil national des déchets ou des ministères signataires des décrets précisant les conditions d'application de la

section 2 du chapitre 1er du titre IV du livre V de la partie législative du code de l'environnement.

La commission est informée annuellement d'un bilan des travaux de chaque formation de filière. »

2° Les formations spécifiques sont des lieux de dialogue, d'échange, de concertation, de partage d'initiatives et de mutualisation d'expériences entre les parties prenantes sur les sujets spécifiques à chaque filière. Elles contribuent au suivi des filières.

Elles rendent notamment les avis prévus aux troisième et quatrième alinéas et au 6° du II de l'article L. 541-10 sur :

- les projets d'arrêtés portant cahiers des charges des agréments des éco-organismes ou d'approbation des systèmes individuels et sur les modifications de ces arrêtés relatifs à la filière ;
- les demandes d'agrément des éco-organismes ou d'approbation des systèmes individuels de la filière ;
- le plan annuel d'information et de communication des organismes collectifs et des systèmes individuels agréés ou approuvés en application de l'article L. 541-10.

Les formations spécifiques sont notamment informées par les éco-organismes agréés, les systèmes individuels ou les services de l'État :

- du suivi et de la mise en œuvre de l'agrément et des approbations ainsi que du rapport annuel d'activité des organismes collectifs et des systèmes individuels agréés ou approuvés en application de l'article L. 541-10 ;
- des résultats des contrôles périodiques des éco-organismes agréés et des systèmes individuels approuvés réalisés en application du IV de l'article L. 541-10 ;
- du bilan statistique des contrôles des non-contributeurs réalisés en application du III de l'article L. 541-10, et, le cas échéant, des suites administratives résultant de ces contrôles ;
- des paramètres retenus par les éco-organismes agréés pour calculer le barème des contributions perçues auprès des producteurs, notamment la période de calcul des contributions, le taux de collecte retenu comme hypothèse, les solutions choisies en termes de traitement et la mise en œuvre des règles de modulation ;
- des programmes de recherche et développement des éco-organismes agréés et des systèmes individuels approuvés.

Les arrêtés portant cahiers des charges d'agrément et d'approbation de chaque filière peuvent prévoir des cas supplémentaires de consultation pour avis ou d'information de la commission dans la formation de filière concernée.

Le président de la commission réunit la commission dans ses formations spécifiques au moins une fois par an et peut les réunir sur demande d'un de ses membres, du Conseil national des déchets ou des ministères signataires des décrets précisant les conditions d'application de la section 2 du chapitre 1er du titre IV du livre V de la partie législative du code de l'environnement.

Chacune des formations spécifiques est informée annuellement d'un bilan des travaux de la formation transversale.

« VII. - Les avis émis par la commission dans sa formation transversale sont rendus publics et communiqués aux formations spécifiques. Les avis émis par la commission dans ses formations spécifiques sont communiqués à la formation transversale.

Les avis émis par la commission le sont à titre consultatif et viennent éclairer les décisions prises, dans le cadre des filières de responsabilité élargie des producteurs, par l'État et les éco-organismes et les systèmes individuels mis en place en application de l'article L. 541-10.

Certains travaux et avis de la formation transversale peuvent être repris dans les arrêtés portant cahiers des charges d'agrément ou d'approbation.

« VIII. – La commission peut proposer au ministre chargé de l'environnement des missions d'expertise spécifiques et des contrôles ponctuels dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi des filières.

« IX. - En cas de vote, le président et les vice-présidents de la commission, les représentants de l'État et les personnalités qualifiées ou experts invités, les éco-organismes et les systèmes individuels mis en place en application de l'article L. 541-10 ne prennent pas part aux votes.

« X. – La commission arrête son règlement intérieur. »

Article 2

Le présent décret entre en vigueur au 1er octobre 2015.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté mentionné au I de l'article D. 541-6-1 dans sa rédaction issue du présent décret, les commissions en place avant la date d'entrée en vigueur du présent décret peuvent émettre des avis suivant les procédures et modalités en place avant cette date.

Article 3

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le

Par le Premier ministre :

La ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie,

Ségolène ROYAL

Annexe à l'article D. 541-6-1 : relative à la composition de la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs

Chaque formation de la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, transversale ou spécifiques, est composée des membres suivants qui disposent chacun d'un suppléant :

I- Pour la formation transversale :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie, un représentant du ministre chargé de l'économie et un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales
- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 7 représentants
- Au titre des élus locaux : 6 représentants
- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 4 représentants
- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants
- Au titre des salariés : 2 représentants
- Au titre des éco-organismes agréés : 3 représentants, ne prenant pas part aux votes
- Au titre des systèmes individuels approuvés : 1 représentant, ne prenant pas part aux votes

II- Pour la formation de filière des emballages ménagers :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie, un représentant du ministre chargé de l'économie, un représentant du ministre chargé de l'agriculture et un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales
- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 9 représentants
- Au titre des élus locaux : 8 représentants
- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 2 représentants
- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 8 représentants
- Au titre des représentants des matériaux de recyclage : 5 représentants

III- Pour la formation de filière des papiers graphiques :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie, un représentant du ministre chargé de l'économie, un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales et un représentant du ministre chargé de la culture
- Au titre des producteurs, donneurs d'ordre et distributeurs : 9 représentants
- Au titre des élus locaux : 8 représentants
- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 4 représentants
- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 8 représentants

IV- Pour la formation de filière des textiles, linges et chaussures :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement et un représentant du ministre chargé de l'industrie
- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 9 représentants
- Au titre des élus locaux : 5 représentants
- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 8 représentants
- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants

V- Pour la formation de filière des véhicules hors d'usage (VHU) :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie, un représentant du ministre chargé de l'intérieur et un représentant du ministre chargé de l'économie
- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 6 représentants

- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 8 représentants
 - Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants
 - Au titre des organisations professionnelles représentatives des entreprises d'assurances automobiles : 2 représentants
 - Au titre des organisations professionnelles représentatives des professionnels de la réparation automobile : 2 représentants
- VI- Pour la formation de filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ménagers :
- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie et un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales
 - Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants
 - Au titre des élus locaux : 5 représentants
 - Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 5 représentants
 - Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants
- VII- Pour la formation de filière des piles et accumulateurs :
- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie et un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales
 - Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants
 - Au titre des élus locaux : 5 représentants
 - Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 5 représentants
 - Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants
- VIII- Pour la formation de filière des déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI) des patients en auto-traitement :
- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales et un représentant du ministre chargé de la santé
 - Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants
 - Au titre des élus locaux : 5 représentants
 - Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire, et des pharmaciens : 5 représentants
 - Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants
- IX- Pour la formation de filière des médicaments non utilisés (MNU) :
- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement et un représentant du ministre chargé de la santé
 - Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants
 - Au titre des élus locaux : 5 représentants
 - Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire, et des pharmaciens : 5 représentants
 - Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants.
- X- Pour la formation de filière des pneumatiques :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement et un représentant du ministre chargé de l'industrie

- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants

- Au titre des élus locaux : 5 représentants

- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 5 représentants

- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants

XI- Pour la formation de filière des déchets diffus spécifiques (DDS) ménagers :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie, un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales et un représentant du ministre chargé de la santé

- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 9 représentants

- Au titre des élus locaux : 6 représentants

- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 5 représentants

- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants

XII- Pour la formation de filière des déchets d'éléments d'ameublement (DEA) ménagers :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie et un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales

- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants

- Au titre des élus locaux : 7 représentants

- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 5 représentants

- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants

XIII- Pour la formation de filière des déchets d'éléments d'ameublement (DEA) professionnels :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement, un représentant du ministre chargé de l'industrie et un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales

- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants

- Au titre des élus locaux : 3 représentants

- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 5 représentants

- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants

XIV- Pour la formation de filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) professionnels :

- Au titre de l'État : un représentant du ministre chargé de l'environnement et un représentant du ministre chargé de l'industrie

- Au titre des producteurs, importateurs et distributeurs : 8 représentants

- Au titre des élus locaux : 3 représentants

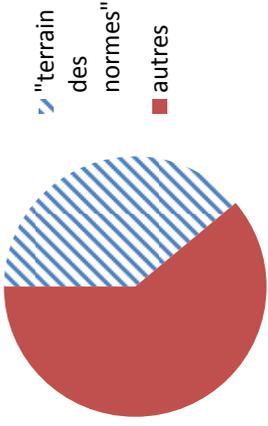
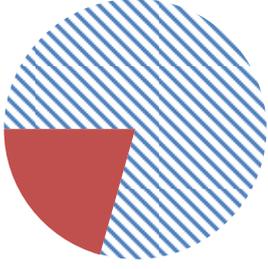
- Au titre des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire : 5 représentants

- Au titre des associations agréées de protection de l'environnement et des associations nationales de consommateurs et d'usagers : 4 représentants

Annexe 10 : Comparaison entre le Conseil National d'Evaluation des Normes (pour les collectivités territoriales), le Conseil de la Simplification pour les entreprises et l'Autorité Environnementale

	Conseil de la Simplification pour les Entreprises	Conseil National d'Evaluation des Normes (pour les collectivités territoriales)	Autorité Environnementale
Créé par	« décision du Premier Ministre » le 8 janvier 2014	Loi 2013-921 du 17 octobre 2013	ORDONNANCE n°2014-1345 du 6 novembre 2014 - art. 5
mission	A pour mission de « proposer au gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises »	A pour « mission d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. » Il doit être consulté par le gouvernement sur « l'impact technique et financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables », ainsi que sur « l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics » Lorsque le conseil national émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte, le Gouvernement transmet un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération.	« la fonction de l'Autorité Environnementale est celle d'un garant qui analyse la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par le maître d'ouvrage et, le cas échéant, recommande de l'améliorer » « Les avis de l'Ae créent les conditions d'une évolution du projet, du plan ou du programme par une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage à toutes les étapes : conception, autorisation et suivi. » « Le public bénéficie grâce à l'avis de l'Ae des analyses d'un garant environnemental, là où le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pourraient être suspectés de partialité dans l'analyse des effets du projet. Avec la vision claire et synthétique du résumé non technique et l'avis de l'Ae, le public voit facilité l'exercice de son droit de participation aux procédures décisionnelles en matière d'environnement. » ⁹⁵

⁹⁵ Extraits du site de présentation de l'AE

<p>Composition</p>	<p>5 élus (dont un des deux co-présidents) 7 chefs d'entreprise (dont l'autre co-président) 3 hauts fonctionnaires (IGAS, IGF et un ex-Préfet) 3 experts (dont le secrétaire général de l'UNSA, le président de la fédération de conservation des espaces naturels et une ancienne inspectrice des finances)</p>	<p>23 représentants des collectivités territoriales (dont son président et ses deux vice présidents) 4 parlementaires 2 représentants de l'administration</p>	<p>A l'échelon central, l'AE fait partie du CGEDD. Les membres permanents sont des ingénieurs et inspecteurs généraux, ayant des compétences en fonctionnement des milieux, aménagement du territoire, transports, infrastructures, droit de l'environnement; les rapporteurs sont désignés parmi eux et parmi l'équipe permanente ; les membres permanents consacrent 50 % de leur temps à cette mission, à côté de missions d'audits, d'expertise et de conseil ; ils représentent 2/3 des membres délibérants de l'AE. Les membres qualifiés externes interviennent pour leurs compétences environnementales spécifiques (patrimoine naturel et biodiversité, nature et paysages, eau et milieux aquatiques, droit de l'environnement...) ils représentent 1/3 des membres délibérants.</p>
	<p>composition</p>  <p>"terrain des normes" autres</p>	<p>composition</p>  <p>"terrain des normes" autres</p>	<p>composition</p>  <p>CGEDD autres spécialistes environnement</p>

Annexe 11 : Recommandations du NIOSH pour les équipements individuels de protection des salariés exposés au chrome hexavalent

B - Risk Management

Table 8-1. Respiratory protection recommendations for exposure to Cr(VI)* compounds

Airborne Cr(VI) concentration or condition of use†	Minimum respiratory protection
≤ 2 µg/m ³ (10 x REL)	Any half mask particulate air-purifying respirator with a N100 [‡] , R100, or P100 filter worn in combination with eye protection. If chromyl chloride is present, any half mask air-purifying respirator with canisters providing organic vapor (OV) and acid gas (AG) protection with a N100, R100, or P100 filter worn in combination with eye protection.
≤ 5 µg/m ³ (25 x REL)	Any supplied-air respirator with loose-fitting hood or helmet operated in a continuous-flow mode; any powered air-purifying respirator (PAPR) with a HEPA filter with loose-fitting hood or helmet. If chromyl chloride is present, any PAPR providing OV and AG protection with a HEPA filter with loose-fitting hood or helmet.
≤ 10 µg/m ³ (50 x REL)	Any full facepiece particulate air-purifying respirator with a N100, R100, or P100 filter; any PAPR with full facepiece and HEPA filter; any full facepiece supplied-air respirator operated in a continuous-flow mode. If chromyl chloride is present, any full facepiece air-purifying respirator providing OV and AG protection with a N100, R100, or P100 filter; any full facepiece PAPR providing OV and AG protection and a HEPA filter.
≤ 400 µg/m ³ (2,000 x REL)	Any supplied-air, pressure-demand respirator with full facepiece.
≤ 2000 µg/m ³ (10,000 x REL)	Any self-contained breathing apparatus that is operated in a pressure-demand or other positive-pressure mode, or any supplied-air respirator with a full facepiece that is operated in a pressure-demand or other positive-pressure mode in combination with an auxiliary self-contained positive-pressure breathing apparatus.
> 2000 µg/m ³ §	Any self-contained breathing apparatus that has a full facepiece and is operated in a pressure-demand or other positive-pressure mode.
Escape only	Any air-purifying, full-facepiece respirator with a N100, R100, or P100 filter or any appropriate escape-type, self-contained breathing apparatus. If chromyl chloride is present, any full facepiece gas mask (14G) with a canister providing OV and AG protection with a N100, R100, or P100 filter or any appropriate escape-type, self-contained breathing apparatus.

*Abbreviations: AG= acid gas; APF = assigned protection factor; Cr(VI) = hexavalent chromium; HEPA = high efficiency particulate air; IDLH = immediately dangerous to life or health; OV=organic vapor; PAPR = powered air-purifying respirator.

†The protection offered by a given respirator is contingent upon (1) the respirator user adhering to complete program requirements (such as those required by OSHA in 29 CFR 1910.134), (2) the use of NIOSH-certified respirators in their approved configuration, and (3) individual fit testing to rule out those respirators with tight-fitting facepieces that cannot achieve a good fit on individual workers.

‡N-100 series particulate filters should not be used in environments where there is potential for exposure to oil mists.

§Immediately Dangerous to Life or Health (IDLH) value for chromic acid and chromates = 15 mg/m³.

Annexe 12 : Description du « Regulatory Policy Committee » britannique (extrait du rapport au nom de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 9 octobre 2014)

i. Création et composition

Le « Regulatory Policy Committee » (ou « RPC ») a été créé en 2009 pour évaluer de façon totalement indépendante la qualité (sincérité des estimations, des données...) des études d'impact proposées par les services des ministères porteurs de projets de textes (législatifs et réglementaires).

Bénéficiant d'un financement de 800 000 £ par an (soit 950 000 €) et installé dans les locaux du ministère de l'Économie, de l'innovation et des compétences (« *Department for Business, Innovation & Skills* » - BIS), il est composé de huit membres nommés par le Premier ministre, au terme d'un processus de « recrutement » public et transparent (appel à candidatures, sélection par les fonctionnaires composant le secrétariat, proposition de nomination faite au Premier ministre).

Les membres du « RPC » sont issus de la société civile : syndicalistes, économistes, entrepreneurs, employés de la chambre de commerce britannique, spécialistes de l'audit, etc.

Les membres de ce comité conservent des activités professionnelles parallèles et ne consacrent chacun qu'un jour de leur semaine au travail du « RPC ». Jusqu'en 2012, ils n'étaient pas rémunérés pour leur activité au sein du « RPC ».

Ce comité s'appuie sur un secrétariat de quinze fonctionnaires qui sont détachés de différents ministères pour une durée de trois à quatre ans pour travailler à temps plein pour le « RPC » et dont la plupart ont un profil d'économiste.

ii. Rôle du « RPC » dans le processus britannique d'élaboration des études d'impact

Le « RPC » examine, en dehors de toute considération partisane, la qualité des études d'impact élaborées par les services des ministères porteurs de projets de textes.

Les ministères élaborent une étude d'impact, le cas échéant avec l'appui méthodologique et technique du bureau du ministère de l'Économie, de l'innovation et des compétences chargé de l'amélioration de la réglementation (« *Better Regulation Executive* » - BRE) ⁽¹⁾.

Depuis l'été 2012, pour certaines mesures sans impact lourd, les ministères peuvent produire des études d'impact allégées qui sont soumises à une procédure de contrôle accélérée. Cette procédure est notamment utilisée pour les mesures de simplification approuvées dans le cadre du programme de réduction du stock normatif (« *Red Tape Challenge* ») et pour toute mesure dont l'incidence financière est inférieure à 1 million de livres sterling (soit environ 1,2 million d'euros).

(1) Composé d'une cinquantaine de personnes et bénéficiant d'un budget annuel d'environ 3,5 millions de livres sterling (soit environ 4,13 millions d'euros), le « BRE » est une unité de soutien à la mise en œuvre des programmes d'amélioration de la réglementation qui se concentre sur l'évaluation ex ante. Formellement créé il y a une dizaine d'années, le « BRE » a commencé d'être constitué de façon informelle en 1992, sous le gouvernement de M. John Major.

Initialement rattaché aux services du Premier ministre (« Cabinet Office »), ce service est placé depuis 2009 auprès du ministère de l'Économie, de l'innovation et des compétences (BIS), afin de regrouper auprès de ce ministère toutes les structures qui travaillaient sur les questions liées aux entreprises. Malgré ce rattachement, le « BRE » a une vocation interministérielle et travaille aux côtés des ministres et rédacteurs des projets de texte pour leur assurer une assistance pratique, au sujet de l'échange de bonnes pratiques ou des alternatives à la réglementation notamment.

C'est ce service qui a défini les règles d'élaboration des études d'impact et qui apporte un soutien méthodologique et technique aux ministères porteurs de projets de textes lorsqu'ils élaborent de telles études.

Chaque ministère dispose d'une unité d'amélioration de la réglementation composée de trois à six personnes. Et au sein de chaque ministère, un secrétaire d'État chargé de la gouvernance normative est identifié.

C'est également vers ce service que le « RPC » peut se tourner lorsqu'il rencontre des difficultés méthodologiques ou techniques au cours de l'examen de la qualité d'une étude d'impact.

C'est une unité centrale influente et dynamique qui dispose d'un réseau et de ressources importantes et qui regroupe les éléments essentiels du « mieux légiférer » : soutien aux analyses d'impact, au programme « one-in, two-out », ou encore à l'utilisation d'alternatives à la réglementation.

Ils la transmettent ensuite au « RPC », avant de procéder aux éventuelles consultations obligatoires ou facultatives.

Une fois que l'étude d'impact lui est transmise, le « RPC » dispose d'un délai allant de 10 jours (en cas de procédure accélérée) à 30 jours (en cas de procédure classique) pour analyser l'étude d'impact. En moyenne, le « RPC » examine les études d'impact dans un délai de 20 jours ouvrables.

Lors de cet examen, le « RPC » s'attache à vérifier que le Gouvernement a envisagé toutes les options possibles, en particulier celles qui sont non normatives (« *soft law* » : recommandations, référentiels, guides de bonnes pratiques, etc.) et pour réaliser des estimations chiffrées fiables des coûts et des avantages attendus du projet de texte. Le « RPC » contrôle notamment le respect du principe « *one-in, two-out* »⁽¹⁾ et de la prohibition des surtranspositions des directives européennes qui n'iraient pas dans un sens favorable aux entreprises britanniques.

L'examen de l'étude d'impact est effectué par deux fonctionnaires (dont au moins un économiste) sans recours à des consultants extérieurs. Ils travaillent uniquement sur la base des documents transmis par le Gouvernement et examinent leur conformité au regard des exigences méthodologiques relatives aux études d'impact telles que définies dans le référentiel établi par le « BRE » et appelé « *Better regulation framework manual* »⁽²⁾.

Ces deux fonctionnaires transmettent leur proposition d'avis au membre du comité chargé du dossier, lequel se forge sa propre opinion et transmet sa proposition d'avis à l'ensemble des membres du comité.

Le « RPC » émet un avis classé par couleur :

- vert si l'étude d'impact est en tous points satisfaisante ou si elle ne comporte que des lacunes mineures ;
- orange si elle doit être complétée et/ou modifiée ;
- rouge si elle est très insuffisante et doit être intégralement refaite.

Si le projet de texte ne satisfait pas la règle du « *one-in, two-out* », l'avis du « RPC » est automatiquement négatif.

(1) Le « RPC » détermine si le projet de texte crée des charges administratives (dans quel cas, c'est un « in ») ou s'il en supprime (dans quel cas, c'est un « out »). Il vérifie que le poids de la charge administrative créée ou supprimée a bien été calculé conformément aux principes méthodologiques communément adoptés. Le président du « RPC », M. Michael Gibbons, a fait valoir l'utilité d'un regard indépendant sur le chiffrage fait par le Gouvernement de ce qu'il présente comme des créations ou des suppressions de charges administratives, car les ministères ont, selon lui, tendance à surestimer les suppressions de charges (« OÜTs »). Cette vérification a permis au « RPC » d'estimer à environ 475 millions de livres sterling (soit environ 575 millions d'euros) la différence entre la réduction de la charge administrative annoncée par le Gouvernement (qui prétend avoir réduit cette charge de 836 millions de livres sterling entre 2011 et 2013, grâce au « one-in, one-out ») et la réduction réelle de cette charge depuis 2011.

(2) Ce manuel méthodologique est consultable au lien suivant :

<https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework-manual>.

Cet avis est transmis aux ministères porteurs des projets de texte et auteurs des études d'impact. En cas d'avis orange, ils peuvent décider de modifier ou compléter l'étude d'impact jusqu'à ce que le « RPC » donne un avis vert (plusieurs navettes peuvent ainsi avoir lieu). En cas d'avis rouge, ils peuvent décider de refaire intégralement l'étude d'impact, ou de renoncer à leur projet de texte ou de passer outre.

Le « RPC » n'a pas de droit de veto : le Gouvernement peut faire le choix politique de passer outre un avis négatif, mais dans cette hypothèse, l'avis négatif du « RPC » est publié (non seulement le sens de l'avis, mais aussi l'ensemble des motifs) et le Gouvernement doit assumer les conséquences politiques et médiatiques de son choix. En pratique, tout ministre renonce à présenter un projet de texte qui n'aurait pas recueilli un « feu vert » du « RPC ».

Récemment, dans le cadre d'un projet de loi visant à mettre en place un nouveau régime de retraites, le Gouvernement britannique a procédé à des consultations sans avoir préalablement recueilli l'avis du « RPC » sur l'étude d'impact. Dès lors que les partenaires sociaux avaient reçu la consultation, il était trop tard pour saisir le « RPC ». Ce dernier a donc émis un avis « rouge » (négatif) qui a été publié en intégralité dans la une du *Financial Times* ⁽¹⁾, ce qui a plongé le Gouvernement dans l'embarras pendant plusieurs semaines. Le ministre porteur du projet de loi a alors demandé à rencontrer le Président du « RPC » devant qui il a reconnu qu'il n'aurait pas dû valider l'étude d'impact assortissant le projet de loi. Le ministre a alors demandé au « RPC » de lui transmettre ses recommandations pour que le projet de loi envisagé satisfasse aux exigences du comité.

En 2012, le « RPC » a examiné 654 études d'impact (contre 579 en 2011). 81 % de ces analyses ont été jugées conformes aux exigences méthodologiques. Le plus souvent, les reproches adressés aux ministères par le « RPC » portent sur le manque de clarté des bases de calcul, l'absence d'explication complète sur la façon dont le coût net annuel de la mesure envisagée pour les entreprises a été estimé, l'absence de prise en compte des coûts de familiarisation avec la nouvelle mesure et de mise en œuvre de dispositifs transitoires, ou encore l'insuffisance de l'évaluation de l'impact pour les petites et très petites entreprises.

En juin 2013, le ministre chargé de l'Économie, de l'innovation et des compétences a annoncé la création, au sein des études d'impact, d'un indicateur spécifique pour les petites et très petites entreprises (« *Small and Micro Business Assessment* » - SaMBA). Dans ce cadre, le « RPC » est chargé de s'assurer que toutes les solutions ont été envisagées pour atténuer tout impact disproportionné d'un projet de texte sur les petites et très petites entreprises. Le principe est que les petites et très petites entreprises sont exemptées des nouvelles réglementations.

L'exception est qu'elles peuvent être concernées par la nouvelle réglementation mais qu'elles bénéficient alors d'adaptations et de délais plus longs pour l'appliquer à moindre coût. Ce dispositif n'a toutefois pas encore été mis en œuvre.

En juillet 2013, le ministre chargé de l'Économie, de l'innovation et des compétences a annoncé que même les producteurs de normes qui n'interviennent pas dans le domaine économique (les « régulateurs non-économiques »), parmi lesquels certaines autorités administratives indépendantes, allaient devoir produire une étude de l'impact que leurs nouvelles réglementations ou les modifications de leurs réglementations existantes peuvent avoir indirectement sur les entreprises. Ces régulateurs « non-économiques » sont tenus de communiquer leur étude d'impact aux entreprises concernées, de se concerter avec elles et, si possible, parvenir à un accord avec elles avant la modification de la réglementation. Si les entreprises susceptibles d'être affectées par la nouvelle réglementation considèrent que l'étude d'impact réalisée par le régulateur « non-économique » est substantiellement erronée, et qu'elles ne peuvent donc parvenir à un accord avec ledit régulateur, alors elles peuvent saisir le « RPC » pour qu'il contrôle l'étude d'impact élaborée par le régulateur et formule un avis en toute indépendance. Ce dispositif n'a toutefois pas encore été mis en œuvre.

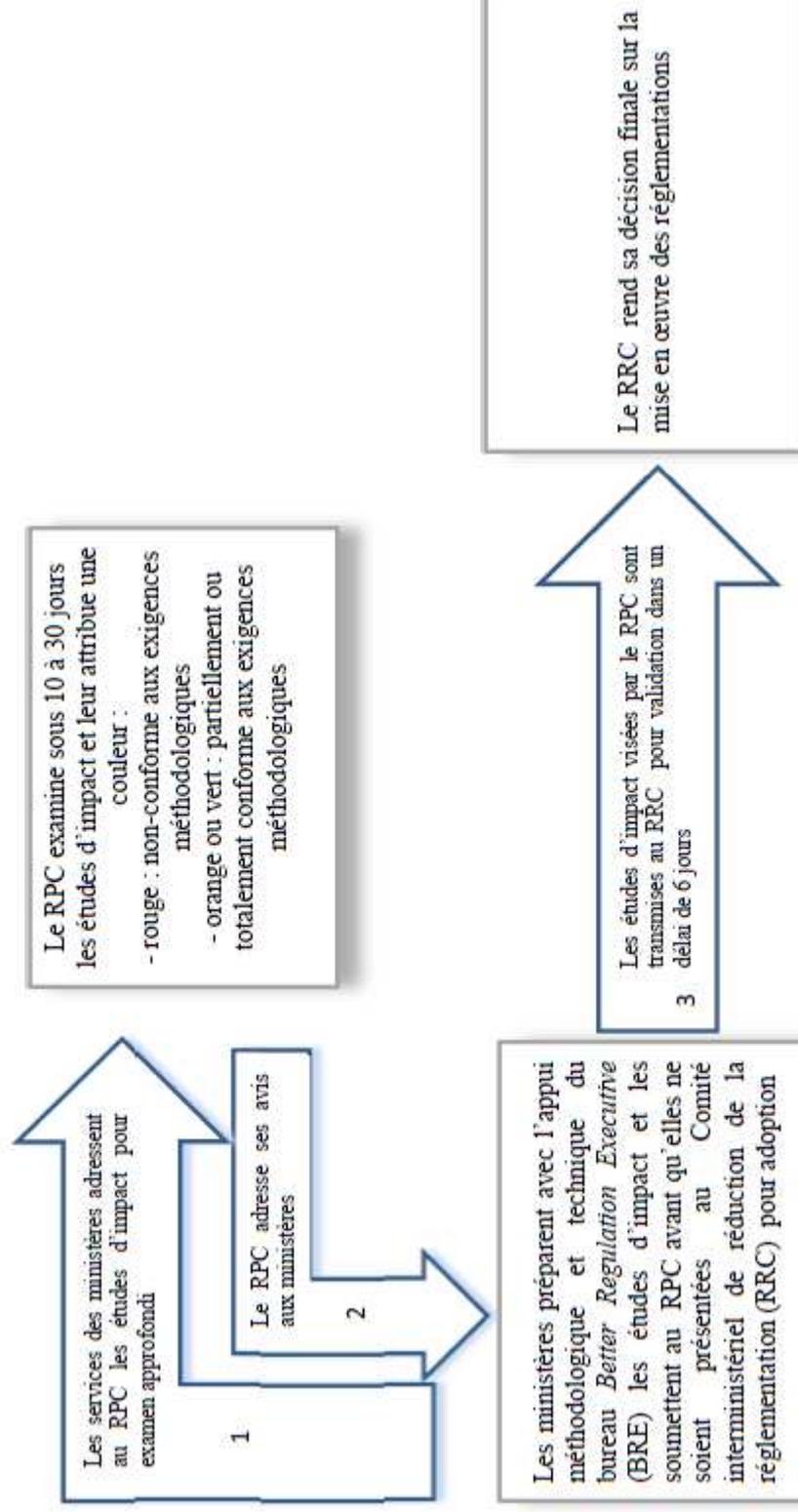
Le « RPC » a établi un classement des ministères selon la qualité des études d'impact qu'ils lui transmettent, ce qui permet de faire pression sur les administrations centrales et de les mobiliser ⁽¹⁾. Le constat est que ce sont toujours les mêmes ministères qui produisent les meilleures études d'impact et que la qualité d'une étude d'impact est d'autant plus grande que les ministères travaillent en étroite association avec les entreprises.

Une fois retournée aux ministères avec l'avis du « RPC », l'étude d'impact est transmise au comité gouvernemental chargé de la réduction de la réglementation (« *Reducing Regulation ministerial Committee* » - RRC). Ce comité est composé d'une dizaine de membres du Gouvernement, ministres (de l'Économie notamment) et secrétaires d'État. Il a été créé en 2008 pour piloter le programme de réglementation du gouvernement. Toutes les mesures qui impliquent la création ou la suppression d'une norme lui sont soumises pour autorisation. Ce comité prend, dans un délai moyen de six jours, la décision politique d'adopter ou non le projet de texte, en s'appuyant sur l'avis du « RPC » et sur l'expertise du « BRE ».

Selon M. Oliver Letwin, secrétaire d'État auprès du Premier ministre britannique, chargé de la politique réglementaire, l'évaluation indépendante des études d'impact par un comité composé de représentants de la société civile a été l'un des facteurs décisifs du profond changement de culture normative qui s'est opéré au Royaume-Uni.

Ce constat est partagé par le ministre d'État allemand chargé de la simplification, M. Helge Braun, que la mission a pu entendre et pour lequel le contrôle de l'évaluation des réformes par une institution indépendante a permis en Allemagne de vaincre les éventuelles résistances des ministères en matière de simplification et d'évaluation *ex ante* de l'impact des normes.

Le rôle du « RPC » dans le processus britannique d'adoption des projets de textes



Annexe 13 : L'Autorité environnementale du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

(source : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>)

18 février 2016



Des avis rendus publics sur les impacts environnementaux des projets, plans et programmes

Articles L.122-1, L.122-4, R.122-6 et R.122-17 du code de l'environnement et L.104-1, L.104-2 et R.104-21 du code de l'urbanisme.

Cette instance donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des grands projets et programmes sur l'environnement et sur les mesures de gestion visant à éviter, atténuer ou compenser ces impacts, par exemple, la décision d'un tracé d'autoroute, la construction d'une ligne TGV ou d'une ligne à haute tension, mais aussi d'un projet local, dès lors qu'il dépend du ministère l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le Climat, et qu'il est soumis à étude d'impact.

Une autorité environnementale composée de quinze personnes qualifiées :

Elle se compose de 17 personnes dont 11 sont issus du CGEDD, instance de conseil et d'inspection du MEEM, et 6 sont des personnalités qualifiées externes, choisies pour leur compétence en environnement.

Une création répondant aux législations européennes et nationales

Les législations européennes et nationales (format pdf - 13.9 ko) prévoient que les évaluations d'impacts environnementaux des grandes opérations sont soumises à l'avis, rendu public, d'une « autorité compétente en matière d'environnement ».

Ces prescriptions visent à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent (convention d'Aarhus, charte constitutionnelle, et à améliorer la qualité des projets avant la prise de décision.

L'autorité peut être la ministre chargée de l'environnement (MEEM), ou localement pour son compte les préfets, lorsque ce ministre n'est pas lui-même responsable de l'opération au titre de certaines de ses autres attributions (transport, énergie, urbanisme, etc.).

En revanche, lorsque l'opération est réalisée par le ministère ou un organisme placé sous sa tutelle, la fonction d'autorité environnementale ne peut être directement dépendante de lui : c'est ce qui a conduit à instituer une structure spécifique au sein du CGEDD pour avoir une garantie d'impartialité.

Un avis sur des projets nationaux mais aussi locaux

Elle donne son avis sur tous les grands projets (infrastructures d'énergie, de transport, de télécommunications, de tourisme, etc.) et plans ou programmes (schémas nationaux de transports, orientations de l'État en matière d'urbanisme, etc.) relevant d'une décision de l'État (MEEM) ou directement pilotés par lui ou un de ses opérateurs (par exemple RFF).

En revanche, les avis sur les projets relevant d'autres responsables que l'État représenté par le MEEM, et en particulier tous les projets relevant de la décision de collectivités, sont donnés par la ministre s'appuyant sur ses services, ou localement par les préfets, selon la nature et la portée de l'opération.

Décision après examen au cas par cas

En application des articles R.122-2 et R.122-3 du code de l'environnement, depuis le 1er juin 2012, l'Ae décide après examen au cas par cas si certains projets sont ou non soumis à obligation de réaliser une étude d'impact

Méthodes de travail

C'est le responsable du projet qui établit le rapport d'évaluation des impacts de son projet sur l'environnement, L'autorité environnementale, saisie de cette évaluation, analyse le projet, consulte toute personne de son choix, et donne un avis collégial, dans un délai de 3 mois.

L'avis est rendu public, et joint au dossier d'enquête publique.

Il ne peut y avoir d'auto-saisine sur des dossiers, mais le rapport annuel permet de faire part d'avis collégiaux de l'autorité environnementale sur des sujets de portée générale liés à ses prérogatives.

La procédure de saisine et de traitement des dossiers est décrite dans la circulaire du 3 septembre 2009.

Les règles de fonctionnement de l'autorité environnementale sont intégrées dans le règlement intérieur du CGEDD.

Quelle est la portée d'un avis de l'autorité environnementale ?

L'autorité environnementale n'est pas une « autorité indépendante » au sens juridique et ses avis sont consultatifs. Cependant, le caractère public (et pas seulement communicable, au sens de la CADA) des avis qu'elle émet, qui sont joints aux dossiers d'enquête publique,

leur donne un poids certain vis-à-vis du public, des maîtres d'ouvrage, et des autorités chargés de décider. Cela impose aussi une exigence de qualité élevée pour les avis.

Rendu public à un stade suffisamment précoce (avant enquête publique), il sert à éclairer le public et le commissaire enquêteur, le cas échéant à inciter le responsable du projet à le modifier ou l'améliorer, et à permettre à l'autorité chargée de prendre la décision finale de le faire en toute connaissance de cause.

A quel moment de la consultation intervient l'avis de l'autorité environnementale ?

Pour les très grands projets, le déroulement est schématiquement le suivant :

Un débat public est organisé avant la décision de principe de faire l'opération.

Suite à ce débat, un avant-projet est proposé avec des choix de variantes (par exemple sur les différents tracés possibles pour une ligne TGV), puis un projet avec évaluation des impacts environnementaux.

L'autorité environnementale intervient à ce moment pour rendre un avis sur l'évaluation de l'impact environnemental faite par le maître d'ouvrage. Il y a ensuite une enquête publique qui a lieu sur le projet déjà très avancé et au cours de laquelle l'avis de l'autorité environnementale doit être connu du public.

La décision finale (autorisation, déclaration d'utilité publique, etc.) est prise après l'enquête publique.

L'autorité environnementale peut également intervenir à la demande du porteur de projet, sur un « cadrage préalable » très en amont (après débat public, ou au stade de l'avant-projet sommaire). Son avis formel sur l'évaluation des impacts environnementaux suppose que le projet soit assez avancé, juste avant la phase d'enquête publique.

Annexe 14 : L'« Administrative Burden Advisory Board » et le « Regulatory Policy Committee » britanniques

Fonctionnement du « Administrative Burden Advisory Board » britannique

Dans le contexte de la démarche de réduction des coûts administratifs, le ABAB a été constitué en 2006 auprès du ministère britannique des Finances (Her Majesty's Revenue & Customs) pour apporter :

- Un éclairage entrepreneurial au ministère et l'aider à mettre en place des mesures de simplification ;
- Une évaluation indépendante des résultats obtenus par le ministère en matière de simplification administrative.

Le ABAB dispose de ses propres pages sur le site du gouvernement britannique (<https://www.gov.uk/government/groups/administrative-burden-advisory-board>) et rend public, notamment par cet intermédiaire, les comptes rendus de ses réunions trimestrielles, de ses rapports annuels, et des lettres qu'il peut adresser aux ministres ou recevoir d'eux.

Le ABAB est composé de douze personnes, toutes (lors de leur nomination) externes à l'administration.

Il est présidé par Teresa Graham. Celle-ci, après avoir été en 1988 « jeune expert-comptable de l'année » puis avoir dirigé les équipes « Business Services » du cabinet Baker Tilly, est maintenant administratrice indépendante dans plusieurs sociétés.

Parmi ses membres, on trouve notamment :

- Deux membres du conseil du ICAEW (Institute of Chartered Accountants in England and Wales, qui correspond dans une certaine mesure à l'ordre des experts comptables) : PS Aplin et MG Bacchus ;
- Un conseiller fiscal, Rebecca Benneyworth, dont la biographie indique qu'elle est également « ICAEW tax faculty chairman) ;
- Mitesh Soma, qui a créé la société de vente en ligne « Chemist direct » et a depuis 2008 reçu de nombreuses récompenses (« [Retailer of the Year](#) aux Startups Awards en 2008 », « Best Male Entrepreneur à l'occasion des Business Essence of the Entrepreneur Awards en 2009 »).
- Allison Harper, directeur financier de l'éditeur Crimson Publishing ;
- Alastair Kerr, directeur général de la fédération des industries de panneaux en bois ;
- Le promoteur Roger Southam, dont la biographie indique qu'il intervient régulièrement

dans les journaux et émissions de télévision ;

- John Whiting : après une carrière comme conseiller fiscal au sein du cabinet PwC – c'était son activité quand il a été nommé au sein du ABAB – il a rejoint l'administration comme « Tax Director, Office of Tax Simplification ».

Au titre des similitudes, on relève le nombre de membres et le profil entrepreneurial de la quasi-totalité des membres.

Les différences apparaissent de deux ordres, qui portent tous les deux sur la visibilité de l'organisme et de ses travaux :

- Alors que l'existence de l'ABAB est publique, celle de l'atelier impact entreprise est restée confidentielle, au point que de nombreux interlocuteurs industriels de la mission (fédérations professionnelles) ont regretté fortement que l'annonce de sa création n'ait pas été concrétisée, et qu'il n'existe pas ... alors qu'il s'était déjà réuni au moment même où ce regret était formulé auprès de la mission ;
- Les avis de l'ABAB sont publics, tandis que les avis de l'atelier ont à ce stade pour uniques destinataires les membres du gouvernement concernés, à charge pour eux de donner ou pas une publicité à ces avis.

La fonction de l'atelier impact entreprises le rapproche par ailleurs de celle du « Regulatory Policy Committee » (RPC) britannique, décrit de manière précise dans le rapport remis en octobre 2014 par Mme Laure de la Raudière à l'Assemblée Nationale (cette description est reprise dans l'annexe 12).

Le site du gouvernement britannique décrit l'activité du RPC dans les termes suivants : « *le RPC est l'autorité (body) indépendante chargée de vérifier l'évaluation des coûts et économies liées aux évolutions réglementaires proposées par le gouvernement qui affectent les entreprises – grandes et petites – et les organisations de la société civile. Le RPC apportera ainsi un audit indépendant des progrès du gouvernement vers son objectif de réduire de 10 milliards de livres le coût de la réglementation pendant cette législature* ».

Le RPC s'appuie aujourd'hui sur huit membres externes à l'administration, qui eux-mêmes mobilisent un secrétariat de quinze fonctionnaires. Les membres du RPC représentent « *un vaste panel d'expériences : des économistes professionnels, des cadres de petites ou grandes entreprises, des membres de la société civile, de l'université et des professions légales – ayant tous une connaissance approfondie de l'impact des réglementations.* »

Biographie restreinte des membres du Regulatory Policy Committee (source : site du gouvernement britannique)

- Micheal Gibbons, président, est par ailleurs membre du conseil d'administration de plusieurs sociétés privées, il préside le conseil d'administration de l'Association Britannique pour la capture et le stockage du CO2, est membre du « High Level Group on Administrative Burden » de la Commission Européenne. Il a participé depuis 2002 aux différentes entités consultatives qui ont conseillé le gouvernement britannique sur l'amélioration de la réglementation (en particulier, de 2002 à 2007, la Better Regulations Commission. Il a rendu en 2007 le rapport Gibbons (Gibbons Review) sur les réglementations applicables à la résolution des conflits du travail
- Jonathan Cave est professeur à l'université de Warwick depuis 1994 et a également travaillé pendant plus de trente ans pour la Rand Corporation. Avant de rejoindre l'université de Warwick, il a travaillé à la Banque d'Angleterre puis à la Federal Trade Commission américaine ;

- Alexander Ehmann est le directeur des affaires publiques pour le Royaume Uni du groupe Tata ;
- Jeremy Mayhew a réalisé son parcours professionnel dans les industries des media et de la communication, tant au sein de la BBC qu'en tant que consultant. Il exerce des responsabilités dans le conseil d'administration de plusieurs entités publiques, notamment la chambre de commerce et d'industrie de Londres ;
- Martin Traynor a notamment été directeur général de la CCI du Leicestershire pendant 14 ans et a été cadre dirigeant dans le secteur hôtelier pendant plus de vingt ans. Il est président non exécutif du « King Richard III Visitor Centre » et de «The Forest Experience Ltd», et membre de plusieurs conseils d'administration d'entités non lucratives.
- Sarah Veale a travaillé depuis 1985 au Trades Union Congress, où elle a dirigé le « Equality and Employment Rights Department »
- Ken Warwick est un économiste et un consultant indépendant, spécialisé dans l'économie industrielle, l'innovation, et l'évaluation économique. Il enseigne à l'université de Warwick. Il a été "director of economics" dans le "Department for Business Innovation and Skills" (équivalent britannique du Ministère de l'Economie);
- Nicole KAR est avocat associé au cabinet Linklaters

Le profil des membres du RPC est notablement différent de celui des membres de l'ABAB ou de l'atelier impact entreprises.

Le RPC et l'ABAB ont par contre deux similitudes : leur existence est l'objet publique, leurs avis sont publics