



Mieux légiférer en Europe **FRANCE**



Mieux légiférer en Europe: France 2010



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres ou celles de l'Union européenne.

ISBN 978-92-64-08716-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-08717-0 (PDF)

Crédits photo : Couverture © Ronald Hudson/Fotolia.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

L'étude de l'OCDE « Mieux légiférer en France » fait partie d'une série d'études par pays lancée par la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE en partenariat avec la Commission européenne. L'objectif est d'évaluer les capacités de gouvernance réglementaire dans 15 États membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède), ainsi que d'analyser leur évolution, et d'identifier les écarts par rapport aux bonnes pratiques définies par l'OCDE et l'UE dans leurs lignes directrices et leurs politiques visant à mieux légiférer.

Ce projet est aussi l'occasion de mesurer les progrès accomplis depuis les examens pluridisciplinaires sur la réforme de la réglementation, pour les pays qui ont participé à ces examens (l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et le Portugal n'ont pas fait l'objet d'un examen pluridisciplinaire de la réforme de la réglementation), et d'examiner la suite donnée aux recommandations formulées à l'époque. L'examen pluridisciplinaire de la réforme de la réglementation en France a été publié en 2004 (OCDE, 2004).

La France fait partie du second groupe de pays à faire l'objet d'un examen. Les cinq autres pays sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande et la Suède. Le premier groupe de pays comprenait le Danemark, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Les rapports pour ce premier groupe ont été publiés en mai 2009. Les examens pour les autres pays (Autriche, Grèce, Irlande, Italie et Luxembourg) seront publiés au cours du second semestre 2010. Ce rapport a été discuté et approuvé pour publication à la réunion du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE le 15 avril 2010.

Ces examens par pays serviront de base pour la rédaction d'un rapport de synthèse qui prendra aussi en compte les expériences d'autres pays de l'OCDE. Ce sera l'occasion de placer les résultats de ce projet dans un contexte international élargi et d'enrichir les perspectives à dix ans de la réforme réglementaire.

Table des matières

Liste des abréviations.....	9
Profil du pays – France	11
Résumé.....	13
Introduction : conduite de l'examen	27
Chapitre 1 : Stratégie et politiques de gouvernance réglementaire	33
Évaluation et recommandations	34
Présentation d'ensemble.....	37
Contexte économique et moteurs des politiques de la gouvernance réglementaire.....	37
Principales évolutions de la gouvernance réglementaire en France	39
Principes directeurs de la gouvernance réglementaire actuelle	41
Principales initiatives visant à une meilleure gouvernance réglementaire	41
Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire	43
Évaluation <i>ex post</i> des initiatives de gouvernance réglementaire.....	43
Le rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire	43
Chapitre 2 : Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire	45
Évaluation et recommandations	46
Présentation d'ensemble.....	49
Cadre de la gouvernance publique en France	49
Cadre institutionnel d'élaboration des politiques publiques et des normes.....	51
Principales évolutions institutionnelles en matière de gouvernance réglementaire.....	55
Les principaux acteurs des politiques de gouvernance réglementaire	56
Ressources et formation.....	65
Chapitre 3 : La transparence par la consultation publique et la communication	69
Évaluation et recommandations	69
Présentation d'ensemble.....	73
Consultation publique sur l'élaboration des normes : contexte général	73
Les modalités de consultation publique.....	74
Accès au droit	81
Chapitre 4 : Élaboration des réglementations.....	89
Évaluation et recommandations	90
Présentation d'ensemble.....	98
Contexte général	98
Le développement des normes.....	103
Études d'impact <i>ex ante</i>	110
Évaluation <i>ex post</i> des réglementations	118
Alternatives à la réglementation	118
Prise en compte du risque	120

Chapitre 5 : Gestion et rationalisation des réglementations existantes	125
Évaluation et recommandations	126
Présentation d'ensemble.....	130
Contexte général : les objectifs de la simplification administrative en France.....	130
Simplification du droit.....	131
Réduction des charges administratives	132
Méthodologie et processus	141
Consultation publique et communication	141
Les collectivités territoriales.....	143
Chapitre 6 : Conformité, mise en application, et voies de recours.....	149
Évaluation et recommandations	149
Présentation d'ensemble.....	150
Conformité, mise en application.....	150
Voies de recours contre les décisions administratives.....	153
Chapitre 7 : Les relations entre les États membres et l'Union européenne	161
Évaluation et recommandations	161
Présentation d'ensemble.....	163
Contexte général.....	163
Négociation des actes normatifs européens.....	164
Transposition des directives européennes.....	166
Lien avec la politique de gouvernance réglementaire de la Commission européenne	168
Chapitre 8 : Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales.....	171
Évaluation et recommandations	172
Présentation d'ensemble.....	174
Structure, responsabilités et financement des collectivités territoriales	174
Services déconcentrés de l'État	176
Politiques de gouvernance réglementaire au niveau infranational.....	177
Mécanismes de coordination	178
Bibliographie	183
<i>Annexe A</i> : Compétences transférées aux collectivités territoriales	187
<i>Annexe B</i> : Application des lois	193
<i>Annexe C</i> : Structure du guide de <i>légistique</i>	195
<i>Annexe D</i> : La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.....	199
<i>Annexe E</i> : Autorités administratives indépendantes	201
<i>Annexe F</i> : Le processus d'élaboration des lois et décrets en France.....	209
<i>Annexe G</i> : L'usage des TIC au niveau local.....	211
<i>Annexe H</i> : Référentiel pour les études d'impact.....	213
<i>Annexe I</i> : État d'avancement des 15 mesures présentées le 19 octobre 2009.....	221

Tableaux

Tableau 1.1. Principales étapes des politiques visant à une meilleure gouvernance réglementaire en France	40
Tableau 2.1. Capacités institutionnelles pour une meilleure gouvernance réglementaire : étapes principales	55
Tableau 4.1. Production de textes réglementaires nouveaux, 2001-07	103
Tableau 5.1. Résultats de la simplification des obligations d'information	143
Tableau 8.1. Déconcentration et décentralisation.....	177
Tableau A.1. Compétences transférées aux collectivités territoriales	187
Tableau A.2. Compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).....	191
Tableau B.1. Exemple d'échéancier de publication des décrets nécessaires à l'application des lois.....	193
Tableau E.1. Liste des autorités administratives indépendantes	203
Tableau H.1. Diagnostic et justification de l'action (art. 8 al. 2 de la loi organique).....	213
Tableau H.2. Définition du ou des objectifs (art. 8 al. 2).....	214
Tableau H.3. Options possibles et nécessité de légiférer (art. 8 al. 2).....	214
Tableau H.4. Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées	216
Tableau H.5. Consultations (art. 8 al. 10).....	219
Tableau H.6. Mise en oeuvre, suivi et évaluation de l'intervention (art. 8 al. 6 et 11)	220

Graphiques

Graphique 5.1. Le processus MRCA.....	138
Graphique F.1. Le processus d'élaboration des lois et décrets en France.....	209

Encadrés

Encadré 1.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : stratégie et politiques de gouvernance réglementaire	37
Encadré 1.2. Principaux rapports sur la qualité de la réglementation	38
Encadré 2.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire.....	48
Encadré 2.2. Cadre institutionnel d'élaboration des politiques et des normes en France	52
Encadré 2.3. Le Secrétariat général du gouvernement	56
Encadré 2.4. Le rôle du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État en matière de simplification administrative	58
Encadré 2.5. Les réunions interministérielles.....	59
Encadré 2.6. Le rapport <i>Warsmann</i> sur la simplification du droit	60
Encadré 2.7. La réforme de la fonction consultative du Conseil d'État.....	62
Encadré 3.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : consultation publique	71
Encadré 3.2. Les organismes à caractère consultatif	74
Encadré 3.3. Le Grenelle de l'environnement	77
Encadré 3.4. La Commission nationale du débat public	78
Encadré 3.5. La modernisation du dialogue social.....	79
Encadré 3.6. Autorités de régulation et consultation publique : l'exemple de l'ARCEP.....	80

Encadré 3.7. <i>Légifrance</i>	83
Encadré 3.8. Les sites publics d'information destinés aux entreprises	84
Encadré 4.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : accessibilité au droit et décrets d'application.....	91
Encadré 4.2. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : études d'impact <i>ex ante</i>	96
Encadré 4.3. Extrait du rapport de l'OCDE de 2004 : alternatives à la réglementation	98
Encadré 4.4. La structure des normes en France	99
Encadré 4.5. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : l'inflation normative en France.....	102
Encadré 4.6. Les étapes du processus législatif.....	103
Encadré 4.7. Le rôle du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil d'État dans le processus d'élaboration des normes	106
Encadré 4.8. Le guide de <i>légistique</i>	109
Encadré 4.9. Textes relatifs aux obligations d'étude d'impact	113
Encadré 4.10. <i>Oscar</i> : outil de simulation de la charge administrative de la nouvelle réglementation	116
Encadré 5.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : simplification.....	126
Encadré 5.2. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : gestion des réglementations existantes.....	127
Encadré 5.3. Principales étapes de la simplification réglementaire en France	132
Encadré 5.4. Exemples de simplification du droit pour les entreprises.....	134
Encadré 5.5. Simplification administrative et administration électronique : quelques exemples de services par voie électronique	136
Encadré 5.6. Plan de simplification des démarches administratives de 2009	139
Encadré 5.7. Structure de la DGME.....	140
Encadré 6.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : voies de recours.....	150
Encadré 6.2. Les recours contre les décisions administratives.....	154
Encadré 6.3. Le Médiateur de la République	158
Encadré 7.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : transposition des directives européennes	162
Encadré 7.2. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : consultation et études d'impact sur les directives UE.....	163
Encadré 7.3. Les commissions parlementaires des affaires européennes.....	165
Encadré 8.1. Extraits du rapport 2004 : compétences réglementaires des niveaux de collectivités	172
Encadré 8.2. Le partage des compétences entre collectivités territoriales	175
Encadré 8.3. La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).....	179
Encadré 8.4. Les formes de coopération entre communes	180

Liste des abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
ADAE	Agence pour le développement de l'administration électronique
ADF	Assemblée des départements de France
AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AMF	Association des maires de France
AMF	Autorité des marchés financiers
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARMT	Autorité de régulation des mesures techniques
ARF	Association des régions de France
ART	Autorité de régulation des télécommunications
ASN	Autorité de sécurité nucléaire
CC	Conseil constitutionnel
CCEN	Commission consultative d'évaluation des normes
CE	Conseil d'État
CES	Conseil économique et social
CFE	Centre de formalités des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIE	Comité interministériel sur l'Europe
CNE	Commission nationale des exécitifs
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
ECPI	Établissement public de coopération intercommunale
FIS	Fiche d'impact simplifiée
H3C	Haut conseil du commissariat aux comptes
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

HAS	Haute autorité de santé
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MRCA	Mesure de la réduction de la charge administrative
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCM	Standard Cost Model
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGG	Secrétariat général du gouvernement

Profil du pays – France



Source : CIA Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html.

Profil du pays – France

Pays		
Superficie totale (1 000 km ²) :	632.8	
Superficie agricole utilisée hors DOM, (1 000 km ²) :	302.8	
Villes principales (milliers d'habitants) :	Paris	2 125
	Marseille	807
	Lyon	453
Population		
Population (milliers, 2007) :	61 938	
Densité au km ² :	113	
Accroissement net (2006/2007) :	0.6	
Population active totale hors DOM (milliers, 2007) :	27 702	
Taux de chômage (% harmonisé) :	9.5 (2009)	
Économie		
Produit Intérieur brut en milliards USD :	2 140.7	
Par habitant (PPP en USD) :	33 400	
Exportations de biens et services (% du PIB) :	26.6	
Importations de biens et services (% du PIB) :	28.5	
Unité monétaire :	Euro	
Organisation politique		
Pouvoir exécutif :	Bicéphal	
Pouvoir parlementaire :	Bicaméral	
Date des dernières élections présidentielles :	22 avril et 6 mai 2007	
Date des prochaines élections présidentielles :	Printemps 2012	
Structure de l'État :	Unitaire	
Date d'entrée dans l'UE :	Membre fondateur (1957)	
Composition de la chambre basse (Nombre de sièges) :	Union pour un mouvement populaire (UMP)	313
	Parti socialiste (PS) et Parti radical de gauche	193
	Nouveau centre	22
	Parti communiste français (PCF)	15
	Autres	34
	Total	577

Note : 2008 sauf mention contraire.

Sources : *OECD Economic Survey of France 2009*, *OECD in Figures 2009*, *OECD Employment outlook 2009* and *OECD Government at a Glance 2009*, Résultats officiels des élections : France, ministère de l'intérieur.

Résumé

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

La France est un acteur majeur de l'économie mondiale. Elle fait face à des défis importants, dont une perte de compétitivité de ses entreprises sur les marchés mondiaux. Elle dispose néanmoins d'avantages considérables pour relever ces défis. La mise en œuvre de certaines réformes structurelles nécessaires repose en partie sur le renforcement d'une politique de gouvernance réglementaire qui est en cours.

Les politiques françaises du mieux légiférer de ces dernières années ont traduit une volonté politique, plus affirmée depuis 2004, d'engager des réformes pour renforcer la qualité de la réglementation. Elles ont été rendues possibles par une meilleure appréciation des enjeux de la gestion réglementaire à l'intérieur de l'administration. Plusieurs rapports publics sur la qualité du droit ont alimenté les débats et contribué à promouvoir des principes de qualité réglementaire. La perception de ce que certains ont appelé un « mal français » (en fait un mal que l'on retrouve également dans certains autres pays), c'est-à-dire une inflation normative que l'on doit maîtriser, a conduit à une réflexion de ce qui doit changer pour faire émerger une meilleure gestion législative et réglementaire.

La politique française de gouvernance réglementaire est également fortement liée aux réformes entreprises pour moderniser l'État, dans le contexte d'un enracinement de la réglementation comme instrument prépondérant d'intervention de l'État. Les différentes initiatives actuelles, par exemple en matière d'études d'impact ou de réduction des charges administratives, s'inscrivent dans le cadre plus large de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juin 2007 au lendemain de l'élection présidentielle. La RGPP vise à produire des gains budgétaires et améliorer l'efficacité des politiques publiques, y compris en renforçant la qualité des services rendus aux citoyens et entreprises.

Les questions économiques et la pertinence de la gouvernance réglementaire pour relever les défis économiques ne sont pas absentes des politiques de gouvernance réglementaire, mais sont nettement moins visibles que dans certains autres pays européens où elles ont constitué le moteur principal des réformes. L'une des actions gouvernementales est la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises. Si l'objectif de ce programme est bien de promouvoir la compétitivité des entreprises françaises, il ne constitue pas le « cœur » des politiques de gouvernance réglementaire. L'intégration relativement mineure des enjeux économiques est plutôt surprenante dans un contexte de crise et de politique de relance économique. En l'absence d'un lien clair avec les enjeux économiques, le dossier de la gouvernance réglementaire se trouve relativement peu porté en dehors d'un champ circonscrit d'institutions administratives et politiques.

Cadre de la gouvernance publique

La gouvernance publique en France est structurée autour des caractéristiques suivantes : un pouvoir exécutif partagé entre le Président de la République et le Premier ministre ; le maintien d'un gouvernement central fort (même si la France a engagé un processus de

décentralisation au cours des trois dernières décennies); une administration professionnalisée par un système de concours et caractérisée par le rôle des « grands corps de l'État »; et un poids relativement élevé du secteur public.

Différentes réformes d'envergure engagées depuis 2007 apportent, ou vont apporter, des modifications au cadre institutionnel de la politique de gouvernance réglementaire.

- La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné de nouveaux outils au Parlement. Les nouvelles dispositions ont des limites importantes, à commencer par la volonté des parlementaires de se saisir de ces nouveaux moyens. Elles sont aussi conditionnées par l'existence du fait majoritaire.
- La réforme territoriale a été lancée à la suite du débat initié par le rapport de la Commission Attali (2008) prônant entre autres l'élimination d'un des niveaux d'administration (le département).
- La réforme de la fonction publique a pour objet la réduction du nombre de fonctionnaires et une refonte des règles régissant la fonction publique afin d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins et les emplois.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire en France et principales conclusions de cet examen

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

*Depuis l'examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en France publié en 2004, la France a engagé un ensemble de mesures ambitieuses pour promouvoir la qualité de la réglementation ; ces mesures constituent un changement qualitatif majeur. On peut distinguer trois grands volets d'action. Deux sont en amont : il s'agit tout d'abord d'améliorer le processus d'élaboration des normes en renforçant le dispositif d'études d'impact *ex ante* ; il s'agit ensuite de rénover les processus de consultation publique. Le troisième volet d'action se situe en aval de la production normative. Le gouvernement français a mené une politique de simplification qui a conjugué simplification juridique et réduction des charges administratives. Des efforts particuliers ont aussi été développés pour réduire le déficit de transposition des textes communautaires et accélérer la mise en application des textes de lois, deux points de difficulté que le rapport de l'OCDE de 2004 avait soulignés.*

*Les actions en amont et en aval tendent à se rejoindre. Une réflexion s'engage sur le moyen de combiner les études d'impact *ex ante* et les actions de simplification *ex post*. Il n'y a pas encore de stratégie intégrée sur le terrain, mais on est en train d'assister à une maturation de principes pour cadrer les évolutions futures. Cette réflexion s'observe tant pour la France que pour les autres pays.*

La définition et le champ de la politique de gouvernance réglementaire française n'ont pas toujours le sens large contenu dans l'expression « Better Regulation », qui va au-delà de la simplification et la clarté des lois. Il n'existe pas en France de stratégie de gouvernance réglementaire proprement dite, mais un ensemble de mesures pour améliorer la qualité réglementaire, essentiellement propulsé par la perception d'un « mal français », c'est-à-dire une surproduction de normes que l'on doit maîtriser. La dimension économique et le coût pour l'économie de la réglementation excessive ou d'une « mauvaise » réglementation ne sont pas encore vraiment pris en compte.

La poursuite des avancées en matière de gouvernance réglementaire dépend du maintien d'une forte volonté politique. Les progrès réalisés depuis 2004, par exemple sur le dossier des études d'impact, de la simplification administrative et de la transposition des textes communautaires, se sont appuyés sur une forte volonté politique à la fois du gouvernement et du Parlement. Il convient de souligner qu'il s'agit en large partie de chantiers à poursuivre (les réformes sont « au milieu du gué »). Il faut mettre les processus et outils en place et en pratique, ce qui implique un travail de longue haleine. La gouvernance réglementaire est une politique de long terme, à faible gain politique immédiat, soumise aux pressions du court terme.

Il n'existe pas de communication claire, qui englobe l'ensemble de la gouvernance réglementaire. Cela reflète l'absence d'une politique intégrée et la dilution de certaines initiatives dans la RGPP, qui est surtout présentée comme une initiative en faveur des usagers et de l'amélioration des services publics, plutôt qu'un soutien à la relance économique. Les diverses réformes sont le sujet de communications internes séparées au sein de l'administration, de manière *ad hoc* (comme par exemple de manière récente – février 2010 – sur l'avancée du plan de simplification). Cela ne donne pas une visibilité très nette à ces réformes, ni à l'intérieur de l'administration, ni à l'extérieur (pour les parties prenantes).

La France se distingue (de manière positive) par les très nombreux rapports sur la qualité réglementaire. On peut ainsi citer les rapports du Conseil d'État et les rapports de commissions *ad hoc* qui font le point dans certains domaines, comme le rapport *Balladur* sur les collectivités locales et le rapport *Warsmann* sur la qualité réglementaire. Ces évaluations, bien qu'elles ne soient pas périodiques, ont abouti à des changements importants, ce qui renforce l'idée qu'elles devraient être plus systématiques.

La France dispose de plusieurs acteurs qui pourraient assurer des évaluations dans le temps. La Cour des comptes, indépendante de l'exécutif, ne s'est pas encore engagée dans des études sur la gouvernance réglementaire, mais pourrait être très utile pour des évaluations générales. Les programmes de réduction des charges administratives et le dispositif des études d'impact pourraient en être des exemples, comme on le voit dans d'autres pays. Cette évolution peut s'inscrire dans le développement d'une politique de l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle est amorcée par la révision constitutionnelle. Le Conseil d'État reste un acteur d'envergure, d'autant plus que la création récente d'une nouvelle section (la section de l'administration) lui permet d'approfondir une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'État.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

De réels progrès sont à souligner, sur la base de structures bien ancrées dans le paysage institutionnel français. La gouvernance réglementaire en France s'appuie sur plusieurs acteurs clés, en premier lieu le Conseil d'État, les services du Premier ministre et la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) au ministère du Budget. Le choix a été fait de développer le réseau autour d'unités spécialisées : le service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du gouvernement (SGG), le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) du côté des services du Premier ministre, et la DGME du côté du ministère du budget. Le SGG s'occupe surtout du flux (production normative), le SGAE intervenant aussi pour ce qui concerne la transposition des textes communautaires, tandis que la DGME s'occupe de la gestion du stock (simplification administrative). Le Conseil d'État reste un élément clé tant en amont (par sa

fonction consultative auprès du gouvernement et son contrôle de la qualité juridique des textes) qu'en aval (en tant que juge administratif de dernier ressort).

Sur qui s'appuyer au sein du gouvernement pour assurer la pérennité des réformes? Le SGG apparaît le mieux placé pour porter des questions transversales. Il s'impose progressivement comme un partenaire des ministères lors du processus d'élaboration des lois. Il ne dispose pas d'un pouvoir contraignant direct, mais sa proximité avec le chef de gouvernement peut lui donner un pouvoir fort de persuasion. Cependant, comme la plupart d'unités homologues dans d'autres pays, en tant que service du Premier ministre il est plus amené à jouer un rôle de coordination que de moteur puissant d'un réseau de la gouvernance réglementaire. En plus, il ne dispose que de peu de ressources (par rapport aux ministères). Le choix du gouvernement français a été d'asseoir la politique de qualité réglementaire sur un réseau de correspondants à travers les ministères plutôt que d'établir une instance unique de gestion de la réglementation, qui s'accorderait difficilement avec les structures institutionnelles et la culture administrative. Il reste toutefois à asseoir ce réseau sur une volonté politique forte et claire, associée à un centre de gravité clairement reconnu, sans lesquels le réseau risque peu à peu de s'éteindre.

Les avancées réalisées au cours des dernières années résultent de la mise en place d'instruments de suivi et de discipline (y compris de sanction) et du développement d'outils méthodologiques et de soutien. La culture administrative se transforme progressivement avec par exemple le développement de tableaux de bord, la réalisation d'études d'impact, la création de réseaux de correspondants sur les chantiers de simplification administrative et de qualité du droit, le développement de nouvelles formes de consultation. On peut avancer avec précaution que la culture commence à changer. Deux points méritent attention. D'une part, la culture administrative reste marquée par le poids prépondérant des formations juridiques et reste, par rapport à d'autres pays, peu empreinte de culture économique. D'autre part, le développement de la qualité réglementaire nécessite une attention particulière à la formation des fonctionnaires, y compris la formation continue. L'acculturation doit se poursuivre pour que les processus et outils mis en place fonctionnent effectivement.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, l'approche française de la consultation publique a connu des évolutions importantes, qui éloignent la France d'un modèle largement fondé sur le corporatisme tout en laissant une large place à la tradition. La voie choisie pour rénover cette approche n'a pas été de supprimer complètement les formes institutionnalisées traditionnelles (commissions consultatives) et d'adopter le « tout Internet », mais d'encadrer plus strictement les commissions consultatives, de diversifier les formes de consultation et de mieux associer les parties prenantes en amont de l'élaboration des politiques publiques. Ces directions traduisent la reconnaissance du besoin de réformer la consultation publique pour la rendre plus performante et d'adapter les modes de consultations aux évolutions de la société, tout en tenant compte de l'héritage institutionnel et d'une certaine circonspection parmi de nombreuses administrations quant à l'efficacité des consultations ouvertes sur Internet.

Des avancées significatives ont été enregistrées au cours des dernières années pour rénover la consultation publique. Premièrement, des règles de création et de fonctionnement ont été définies pour l'ensemble des commissions consultatives et près de 40% de ces commissions consultatives ont été supprimées en juin 2009, au terme d'un processus d'examen et de « clause-couperet ». Cette rationalisation des commissions

consultatives n'aura d'effets à long terme que si elle s'accompagne d'un suivi régulier des règles de création et fonctionnement de ces commissions. Deuxièmement, les ministères ont développé de nouveaux modes de consultation pour mieux associer les parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques en amont du processus (« Grenelle », forums Internet sur les réformes ou grands projets en cours d'étude, mise en place d'un « Conseil des entrepreneurs »). Troisièmement, avec la loi de modernisation du dialogue social de janvier 2007, la rénovation de la consultation publique a aussi concerné les processus de consultation et négociation qui associent le gouvernement et les « partenaires sociaux » (syndicats et représentants d'entreprise).

Le travail engagé doit s'inscrire dans une politique plus large et ambitieuse de rénovation de la consultation publique. Ce besoin est reconnu par l'administration qui souhaite définir des lignes directrices plus claires, mais ne s'est pas (encore) traduit par une réflexion d'ensemble. La réforme des commissions consultatives, si elle peut réduire les lourdeurs du système, doit s'intégrer dans une vision plus stratégique de ce que l'on attend de la consultation publique. Il convient de renforcer l'ouverture et la diversité des procédures de consultation, au-delà de l'expérimentation de nouvelles méthodes. Dans des sociétés plus complexes, il est en effet de plus en plus difficile de s'appuyer uniquement sur des groupes d'experts prédéfinis.

Il manque actuellement une méthodologie de référence de la consultation pour venir en appui à une stratégie plus claire, et pour renforcer leur visibilité. Lors des entretiens conduits par l'OCDE, plusieurs intervenants (internes et externes à l'administration) ont mis en avant le besoin de mettre en place des procédures plus structurées et, plus généralement, de développer une pédagogie de la consultation. Ont été évoqués le manque fréquent de prise en compte des réflexions des parties prenantes et le rendu des consultations (point faible souvent soulevé, pas uniquement en France), en partie sous la pression du temps.

Une grande attention est portée à l'accès au droit. Des efforts importants ont été engagés et poursuivis pour développer des outils d'accès au droit, notamment à travers les sites *Légifrance* et *monservicpublic.fr*.

L'élaboration des normes

Depuis 2004, plusieurs avancées ont été réalisées pour renforcer la structure du processus d'élaboration des normes. Le Programme de travail du gouvernement a été mis en place (et reste un travail de document interne au gouvernement), qui établit chaque semestre pour le semestre suivant, les orientations principales du gouvernement et comporte la liste des projets de loi, ordonnances et décrets. Les délais de la mise en œuvre des décrets d'application des lois ont été réduits. Une application a été développée pour la dématérialisation de la chaîne d'élaboration des normes. Enfin les outils d'aide à la rédaction des normes ont été renforcés. Les règles d'élaboration des textes normatifs ont été rassemblées dans le guide de *légistique*. Ce guide volumineux (500 pages) se concentre sur la rédaction juridique et n'adopte pas une approche globale de la production normative. Il reste aussi à intégrer dans les outils en ligne de production de normes. Le besoin de renforcer les capacités de rédaction juridique dans les différents ministères a été souvent souligné lors des entretiens de l'OCDE, notamment pour parvenir à des textes plus clairs et facilement accessibles.

Les propositions de loi émanant du Parlement méritent de l'attention. Dès lors que la révision constitutionnelle de 2008 conduit à laisser une part potentiellement plus grande à l'initiative parlementaire, il est nécessaire de s'interroger sur le besoin de renforcer les

procédures assurant une qualité des normes proposées par les parlementaires, y compris en matière d'études d'impact. Le risque est notamment d'offrir une procédure « raccourcie » en faisant passer des initiatives gouvernementales par le truchement d'un ou plusieurs parlementaires.

La France a mis en place un nouveau dispositif d'études d'impact qui la replace parmi les premiers rangs en Europe, du moins en principe. Depuis le 1^{er} septembre 2009, les études d'impact sont une exigence à caractère constitutionnel. Cet ancrage constitue une « première » par rapport aux autres pays. Selon les nouvelles dispositions, une étude d'impact doit être jointe aux projets de lois envoyés par le gouvernement au Parlement, sans quoi la conférence des présidents de l'assemblée saisie en premier lieu peut refuser de mettre le projet à l'ordre du jour, y compris si elle considère que l'étude d'impact est insuffisante. En cas de désaccord entre le Parlement et le Premier ministre, la question est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Le recours à un texte constitutionnel et organique a traduit la difficulté à inscrire les études d'impact dans le processus de production normative sans une forte contrainte. Les dispositions précédentes (qui résultaient de circulaires du Premier ministre) n'avaient pas réussi à faire entrer les études d'impact dans la pratique et la culture des ministères. Les efforts antérieurs ont échoué par manque de rigueur et absence de sanctions. Dans le dispositif actuel, trois éléments devraient venir en aide : le dispositif résulte d'une réflexion qui a engagé tous les acteurs (gouvernement, parlement, Conseil d'État, administration). Les obligations et les modalités de contrôle sont définies précisément par une loi organique et ne peuvent être ainsi facilement changées. Des sanctions importantes peuvent survenir si une étude se révèle insuffisante (remarques du Conseil d'État, refus d'inscription à l'ordre du jour du Parlement, éventuellement confirmé par le Conseil constitutionnel).

Les premiers mois d'application sont encourageants. Les projets de lois déposés devant le Parlement ont maintenant une étude d'impact dont le champ est vaste et qui est publiée sur le site *Légifrance*. Le SGG a développé des méthodologies et référentiels, tout en laissant une marge de manœuvre à chaque ministère pour adapter la structure et le contenu des études d'impact à son champ d'activité. Les premiers mois montrent que les études d'impact commencent à être utilisées comme argument lors du débat parlementaire et sont aussi prises en compte dans le débat public plus large.

L'intérêt actuel pour les études d'impact doit se maintenir dans le temps et résister aux pressions diverses. L'engagement – au niveau politique et administratif – des différentes parties prenantes, en premier lieu du Premier ministre, du Conseil d'État et de la commission des lois de l'Assemblée nationale a constitué un facteur clé de la mise en place du dispositif. Le maintien d'une attention politique forte et durable de la part du gouvernement et du parlement est indispensable pour que la menace de sanctions reste crédible.

Le dispositif n'intègre pas de manière claire les procédures de consultation publique et ne dégage pas suffisamment l'option du statu quo. Pour que les études d'impact soient un véritable outil d'aide à la décision, il est indispensable qu'elles soient accompagnées par un processus de consultation publique pour recueillir les éléments nécessaires à une bonne prise de décision. La publication des études et des commentaires importants qui ont été recueillis contribuerait à la qualité de l'outil. L'étude d'impact doit aussi permettre de poser la question du besoin même de la loi très clairement dans le processus. Ceci nécessite que les études démarrent suffisamment en amont du projet de réforme.

Les outils méthodologiques doivent être renforcés. Le développement des études d'impact nécessite une mise à jour et un approfondissement de la méthodologie, notamment pour l'analyse économique et le chiffrage des coûts (dans la mesure du possible), un point repris par plusieurs interlocuteurs. En matière de chiffrage du coût des obligations d'information administratives, l'outil *Oscar* doit continuer à être développé et mis à jour pour conserver sa pertinence. L'effort doit aussi être poursuivi pour définir les besoins de collecte de données statistiques. Il conviendrait de porter une attention particulière aux impacts sur la compétitivité internationale de la France.

Il faut trouver le bon équilibre dans la définition du champ d'application du dispositif et la proportionnalité de l'effort consacré aux études d'impact. Le dispositif actuel est obligatoire pour tous les projets de loi, et n'inclut ni les propositions de loi, ni les projets de décrets. Il n'y a pas de précisions quant à la mise à jour de l'étude d'impact pour tenir compte des amendements d'un projet de loi. Il serait également utile d'engager une réflexion sur le contenu et le degré de précision de l'étude en fonction de l'importance du projet de texte, pour proportionner les efforts.

Une réforme ambitieuse a été lancée, et les capacités institutionnelles doivent être à la hauteur de cette ambition. Le SGG doit assurer la mise en route des études d'impact dès le début du processus d'élaboration, développer une méthodologie et fournir des outils de support. La qualité et le sérieux des études actuelles dépendent fortement des ministères individuels. Il est important de renforcer les compétences économiques pour mieux appréhender les aspects économiques à la fois au SGG et dans les ministères. Il est aussi important de renforcer les capacités d'évaluation des études d'impact par le Conseil d'État.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Le gouvernement français a poursuivi des efforts importants et soutenus dans le temps pour codifier le droit, qui démarquent la France de la plupart des autres pays européens. Aujourd'hui, plus de 40 % du droit en vigueur est regroupé dans près de 70 codes. Toute la législation ne peut cependant être codifiée et la maintenance des codes existants nécessite des ressources importantes face au flux de nouvelles normes ou de normes amendées. La codification ne doit pas uniquement être un remède a posteriori à l'inflation normative mais doit s'associer aux efforts entrepris pour maîtriser le flux normatif en amont, en premier lieu avec les études d'impact.

Depuis 2003, les lois de simplification ont permis d'installer la simplification dans le paysage politique français. Elles ont permis une simplification du droit dans de nombreux domaines et ont aussi permis d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et les particuliers. Leur récurrence a donné une visibilité à la politique de simplification administrative. La méthode peut cependant conduire à un empilement des mesures, qui va à l'encontre de sa lisibilité.

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, le gouvernement français a engagé une politique nettement plus active de réduction des charges administratives. Un élément majeur a été le programme de « mesure de la réduction de la charge administrative » (MRCA), ancré sur l'engagement de la France de réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises, pris à la fin de l'année 2007. Des avancées importantes ont été réalisées, parmi lesquelles la réalisation d'une cartographie des obligations d'information pesant sur les entreprises, la mesure quantitative de près de 800 de ces obligations, le développement d'une méthodologie (basée sur le *SCM*) et d'une base de données (*Oscar*).

Depuis 2008, le gouvernement a donné une nouvelle inflexion à la politique de simplification administrative, ce qui a conduit à un plan de simplification de 15 mesures à l'automne 2009. Il a en effet été décidé de recentrer les efforts sur un nombre plus restreint de mesures (les mesures irritantes) et de fonder cette sélection sur l'analyse des événements de vie. Le changement d'orientation traduit une volonté de mieux répondre aux priorités telles qu'elles sont exprimées par les usagers de l'administration, parmi lesquels les entreprises, et de mieux communiquer pour maintenir et susciter l'intérêt (politique, administratif, usagers). Cependant, ce changement d'orientation a été fait sans que le travail de mesure fait dans le cadre de la MRCA ait fait l'objet d'une évaluation d'ensemble *ex post* et détaillée. Rien n'a été non plus prévu pour permettre une mise à jour d'*Oscar*, ce qui à terme risque de dévaluer le capital investi, alors même que cet outil doit être utilisé pour les études d'impact.

De manière plus fondamentale et stratégique, la politique de réduction de la charge administrative n'est pas clairement rattachée aux objectifs de la politique économique. Elle est avant tout insérée dans le programme plus large de modernisation de l'État (RGPP), dans lequel l'objectif principal est de rendre l'État plus efficace. Ce faisant la compétitivité des entreprises, si elle est bien mentionnée et fait l'objet d'initiatives spécifiques (telles que la simplification des procédures de création d'entreprises), n'est pas un objectif premier. Dans le contexte actuel de l'émergence de l'économie mondiale (et de celle de la France) d'une des plus graves crises de son histoire, il semblerait opportun de tisser un lien plus direct et étroit entre la politique de réduction de charges administratives et de la relance économique.

Les objectifs à atteindre ne sont pas clairement définis ni attribués. L'objectif affiché de réduction de 25 % a marqué un pas vers une démarche plus quantitative et précise, qui s'est retrouvée dans le programme MRCA. Cet objectif a été défini de manière globale, sans prendre en compte le flux de nouvelles réglementations et sans fixer d'objectifs détaillés par ministère. Avec l'inflexion vers les événements de vie, il est encore plus important de garder le cap sur des objectifs clairement définis. Or, si l'objectif de réduction de 25 % n'est pas officiellement abandonné, on ne sait pas clairement comment, en l'absence d'un suivi quantitatif bien défini, il sera possible d'évaluer les progrès accomplis pour atteindre cet objectif.

Un point qui mérite attention est la coordination des actions de simplification administrative à travers l'administration. Les entretiens menés par l'OCDE ont en effet montré une certaine déconnexion entre le projet de réduction de la charge administrative et les différentes initiatives des ministères, qui ne s'inscrivent pas clairement dans un programme d'ensemble. L'absence d'objectifs précis par ministère sur lesquels ils doivent rendre des comptes a rendu difficile une mobilisation commune forte autour du projet de réduction de la charge administrative, et plus largement de la simplification administrative.

La communication sur les progrès accomplis a besoin d'être renforcée. Il n'y a pas eu jusqu'à récemment de communication détaillée et régulière sur l'avancement du programme de réduction de la charge administrative si bien que cette politique est restée relativement peu visible à la fois pour les parties prenantes externes et pour le reste des administrations. La publication d'une feuille de suivi des 15 mesures de simplification en février 2010 constitue à cet égard un pas dans la bonne direction.

Conformité, mise en application et voies de recours

L'évolution des activités d'inspection va dans le (bon) sens d'une plus grande prise en compte du risque et d'une meilleure coordination entre les services. Les obligations de résultats ont remplacé les obligations de moyens tandis que l'analyse du risque est de plus en plus développée pour cibler les contrôles. La politique de modernisation de l'État ainsi que l'application de règlements communautaires a aussi conduit à regrouper des services (qui sont en France essentiellement du ressort de l'administration centrale) et favoriser une meilleure coordination des organes d'inspection. La simplification et la coordination des contrôles et des inspections constituent les principales préoccupations des entreprises.

Les formes alternatives au contentieux se sont développées notamment avec le recours administratif et le médiateur. Cela répond au besoin d'alléger les tribunaux administratifs. Le Médiateur offre une voie de recours de mieux en mieux connue, qui comble (ou tente de combler) les lacunes du système formel. Un axe de progrès important est d'assurer une meilleure information sur les procédures de recours, y compris une meilleure information sur les délais, souvent courts, pour saisir l'instance. Il reste aussi la difficulté des délais de traitement, avec un nombre toujours croissant de requêtes.

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

Depuis l'examen de 2004, les délais de transposition ont été significativement réduits. La France était un « mauvais élève » de l'UE en matière de transposition. Elle a considérablement amélioré son retard en matière de transposition de directives et a ainsi atteint l'objectif politique de moins de 1 % de directives en retard de transposition. Le gouvernement a mis en place un dispositif de suivi très serré de la transposition, avec une forte visibilité des avancées et retards de chacun. Il est important de ne pas relâcher le rythme des réunions du groupe à haut niveau et de maintenir la pression politique à travers le Comité interministériel sur l'Europe.

La qualité de la transposition nécessite une plus grande attention. Le principal point faible du dispositif actuel de suivi est qu'il n'examine pas la qualité de la transposition (ce n'est pas unique à la France). Le contrôle sur la qualité de la transposition repose largement sur celui fait *in fine* par la Commission européenne. L'amélioration de la qualité de transposition passe par une anticipation accrue (en amont dès la négociation) et l'utilisation des études d'impact par les ministères pilotes.

La France se doit d'être plus active dans le développement des questions sur le mieux légiférer au niveau européen. Les réflexions importantes engagées lors de sa présidence de l'Union européenne (la part que l'accès au droit peut avoir dans le chantier « Gouvernance réglementaire », y compris du point de vue de l'interrelation entre le droit communautaire et le droit national ; l'articulation entre le système communautaire d'évaluation préalable (études d'impact) et les systèmes d'évaluation préalable des États membres ; l'articulation entre les études d'impact et les mesures de simplification administrative ; l'accès au droit par les technologies de l'information comme élément à part entière) pourraient être développées. Il semble qu'un manque de ressources freine la mise en place d'un suivi effectif de ces dossiers.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

La complexité des structures infranationales nécessite une politique de gouvernance réglementaire bien articulée. Au cours des trois dernières décennies, la France a progressé dans un processus de décentralisation visant à transférer de nouveaux pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. De plus, la structure de base repose sur une grande diversité au niveau des communes, point de rattachement primordial pour les besoins des PME et des particuliers. La politique de gouvernance réglementaire est d'autant plus nécessaire dans ce contexte.

Des progrès importants ont été amorcés pour insérer les collectivités territoriales dans le processus d'élaboration des normes. En particulier la Commission consultative sur l'évaluation des normes (CCEN), nouvellement créée, a pour objectif que les projets de texte réglementaires qui découlent du centre prennent en compte les conséquences financières en aval (et éviter ainsi les « mandats non financés »). Le renforcement des consultations avec les collectivités territoriales, lors du processus d'élaboration des normes, permettrait de mieux appréhender l'implication au niveau local des projets de loi et décrets, et d'en faire une évaluation plus générale, au-delà de l'impact financier.

Une autre voie de progrès est d'encourager une meilleure diffusion des principes et des pratiques de gouvernance réglementaire dans les collectivités territoriales elles-mêmes. Actuellement, il existe relativement peu d'échanges de bonnes pratiques entre collectivités territoriales, par rapport à ce qui peut être fait dans d'autres pays. Les échanges d'idées et de bonnes pratiques entre collectivités concernant, par exemple, l'élaboration d'actes administratifs modèles qui pourraient servir à tous, ou encore les méthodes pour engager les consultations publiques, pourraient se faire sans entrave au respect de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre.

Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
1.1.	Regrouper les différentes initiatives pour en faire une stratégie d'ensemble. Commencer par une communication intégrée sur les chantiers en cours et la vision globale sur les années à venir, en insistant sur le lien avec une économie performante. Produire un rapport annuel sur l'état des lieux et les avancées. Ce rapport serait remis au Premier ministre et au Parlement, par un ministre désigné responsable de la coordination de la mise en œuvre de la stratégie, et de sa communication (voir aussi chapitre 2). Le rapport serait rendu public.
1.2.	Élaborer une stratégie de communication visant à regrouper les différentes initiatives pour faire ressortir leur interdépendance, en laissant de la place aux communications sur les différentes réformes. Veiller à ce que les messages soient clairement diffusés en externe ainsi qu'en interne.

1.3.	Renforcer et rendre systématique l'évaluation des politiques de gouvernance réglementaire. Anticiper l'évaluation des programmes phares, tels les études d'impact. Une évaluation globale pour dégager le lien entre gouvernance réglementaire et soutien à l'économie pourrait également être envisagée. Engager une réflexion sur le ou les acteurs qui pourraient conduire ces évaluations.
------	--

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

2.1.	Évaluer les capacités et dispositifs en place pour assurer une prise en charge effective par les ministères de leur contribution à la politique de simplification.
2.2.	Engager une réflexion sur le rôle approprié et les moyens (y compris en termes de compétences économiques) à la disposition du SGG pour assurer un bon suivi de la politique de gouvernance réglementaire au sein du gouvernement.
2.3.	Envisager un comité interministériel pour apporter un soutien politique aux travaux de gouvernance réglementaire dans leur ensemble. Le modèle du CIE pourrait servir d'exemple. Nommer un ministre responsable – figure emblématique – du suivi d'ensemble et de la communication sur la stratégie réglementaire.
2.4.	Renforcer l'acculturation nécessaire à la bonne marche des outils de gouvernance réglementaire. Revoir les formations pour que les fonctionnaires puissent se servir effectivement des processus et en comprennent l'importance. Revoir les capacités économiques.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Engager une réflexion sur la rénovation de la consultation publique, qui pourrait s'appuyer sur des audits ciblés, par exemple sur les consultations ouvertes.
3.2.	Établir un guide des procédures de consultation. Établir un portail de la consultation (dans lequel intégrer le portail forum). Partager les expériences entre ministères, pour dégager les bonnes pratiques, et les processus les plus utiles.
3.3.	Évaluer les possibilités d'évolution du site <i>Légifrance</i> .

<i>Élaboration des réglementations</i>	
4.1.	Continuer à renforcer les processus de base pour la production normative. Faire évoluer les outils en ligne, en intégrant notamment le guide <i>légistique</i> , et en développant parallèlement les formations. Maintenir l'effort de suivi sur les délais de parution des décrets d'application des lois et de transposition des directives. Publier le programme du gouvernement pour en accroître la visibilité.
4.2.	Encourager le renforcement des procédures pour les propositions de loi émanant du Parlement.
4.3.	Définir une politique de consultation publique pour les études d'impact. Intégrer clairement dans le processus en amont l'option du <i>statu quo</i> juridique.
4.4.	Renforcer les outils méthodologiques, avec un chiffrage des coûts dans la mesure du possible. Mettre en place un cadre approprié et les moyens suffisants de mise à jour de l'outil <i>Oscar</i> .
4.5.	Engager une réflexion concernant le traitement des décrets d'application. Encourager une évolution similaire pour les propositions de loi du Parlement, ainsi que pour les amendements aux projets de loi gouvernementaux.
4.6.	Intégrer des spécialistes économistes dans les équipes chargées de la réalisation des études d'impact. Mettre en place un dispositif de formation commune à tous les ministères, pour renforcer l'acculturation.
4.7.	Évaluer régulièrement et précisément la mise en application du dispositif d'études d'impact. Rendre publiques ces évaluations. Cela pourrait s'inscrire dans le rapport et la communication annuelle proposés dans le premier groupe de recommandations.
4.8.	Dégager des pistes pratiques pour aller vers l'intégration entre les études d'impact et les mesures de simplification.

<i>Gestion et rationalisation des réglementations existantes</i>	
5.1.	Évaluer l'apport de la codification à la politique de gouvernance réglementaire, et plus particulièrement à la maîtrise de la production normative.
5.2.	Rattacher la politique de simplification administrative aux enjeux économiques auxquels la France doit faire face.
5.3.	Établir des objectifs clairs et un processus pour leur attribution aux instances responsables, lesquelles doivent rendre des comptes précis et publiés sur leur mise en œuvre. Ne pas abandonner la quantification.
5.4.	Produire et publier des tableaux de bord sur la mise en œuvre effective et les résultats spécifiques, à destination de l'administration et des usagers, en plus de la communication plus générale sur la RGPP.
5.5.	Fixer un calendrier pour des évaluations régulières. Identifier l'instance qui serait la mieux placée pour faire les évaluations.

<i>Conformité, mise en application et voies de recours</i>	
6.1.	Encourager la coordination entre les services d'inspection, y compris éventuellement à travers leur regroupement.
6.2.	Maintenir une veille concernant la visibilité pour les usagers des différents moyens de recours, et les délais de traitement.

<i>Les relations entre les États membres et l'Union européenne</i>	
7.1.	Maintenir la pression pour assurer le suivi de la transposition des textes communautaires à travers l'ensemble des ministères.
7.2.	Continuer les réflexions en cours concernant le lien entre le travail entrepris au niveau national et les études d'impact élaborées par la Commission européenne, et l'intégration de la fiche d'impact dans l'exercice pratique de transposition.

7.3.	Renforcer le poids de la France dans les discussions au niveau de l'Union européenne. Engager une réflexion sur les moyens nécessaires pour soutenir cet objectif.
------	--

<i>Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales</i>	
8.1.	Envisager un suivi et un élargissement du champ de travail de la CCEN.
8.2.	Encourager une réflexion sur le partage des bonnes pratiques réglementaires entre les collectivités territoriales.
8.3.	Améliorer la diffusion du droit local en identifiant les mesures qui seraient utiles (portails juridiques ? Codification progressive du droit applicable localement ?)

Introduction : conduite de l'examen

Examen par les pairs et contribution du pays examiné

Cet examen a été conduit par une équipe composée de membres du Secrétariat de l'OCDE et de pairs issus des administrations d'autres pays européens et experts du mieux légiférer. Pour l'examen de la France, l'équipe s'est composée de :

- Caroline Varley, chef du projet UE-15, Division de la politique de la réglementation, direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
- Sophie Bismut, analyste, Division de la politique de la réglementation, direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
- Susana Brasil de Brito, directrice, Centro Jurídico (CEJUR), Présidence du Conseil des ministres, Portugal.
- Damian Nussbaum, directeur adjoint, Better Regulation Executive (BRE), Department for Business, Innovation and Skills (BIS), Royaume-Uni.

Cette équipe a conduit des entretiens avec les officiels français et autres parties intéressées extérieures à l'administration. Ces entretiens ont eu lieu à Paris le 30 janvier 2009 et du 23 au 27 mars 2009. Le rapport mentionne les initiatives importantes qui ont pu avoir lieu depuis ces missions et jusqu'à la finalisation du rapport en avril 2010, mais sans les évaluer.

L'équipe a rencontré des représentants des organismes suivants :

- Association des maires de France (AMF).
- Association des régions de France (ARF).
- Autorité de la concurrence.
- Autorité des marchés financiers (AMF).
- Cabinet du Premier ministre.
- Centre d'analyse stratégique (CAS).
- Commission des lois de l'Assemblée nationale.
- Commission nationale du débat public.
- Conseil d'État.
- Cour des comptes.

- Direction de la Législation fiscale, ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.
- Direction de la Sécurité sociale (DSS).
- Direction des Affaires civiles et du Sceau, ministère de la Justice et des Libertés.
- Direction des Affaires juridiques, ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.
- Direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.
- Direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.
- Direction générale des Collectivités locales (DGCL), ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales.
- Direction générale du Travail (DGT), ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville.
- Médiateur de la République.
- Sénat.
- Service des Affaires juridiques, secrétariat général du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.
- Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE).
- Secrétariat général du Gouvernement (SGG).
- Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC).
- Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).
- Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME).
- Confédération générale du travail (CGT).
- Force ouvrière (FO).
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF).
- Union fédérale des consommateurs-Que Choisir (UFC-Que Choisir).
- Université Paris X Nanterre.

Structure du rapport

Ce rapport se compose de huit chapitres. Après une présentation de la base de référence, chaque chapitre comprend une évaluation et des recommandations, suivies par l'analyse générale.

- *Politiques et stratégie pour mieux légiférer.* Ce chapitre considère tout d'abord les moteurs des politiques du mieux légiférer et le cadre national de gouvernance publique. L'objectif est de dessiner une vue d'ensemble sur la stratégie et les politiques du mieux légiférer. Le chapitre aborde ensuite la communication externe mise en place pour ces politiques en vue de renforcer leur soutien. Il étudie les mécanismes en place pour évaluer les stratégies et politiques, et mesurer leur efficacité. Enfin, il considère (brièvement) le rôle de l'administration électronique dans le développement des politiques du mieux légiférer.
- *Capacités institutionnelles pour le développement du mieux légiférer.* Ce chapitre présente le rôle des différentes entités impliquées dans la gestion réglementaire et les politiques visant à mieux légiférer, ainsi que leurs éventuelles interactions. Il étudie aussi les efforts de formation et de renforcement des capacités.
- *Transparence à travers consultation et information du public.* Ce chapitre examine comment la transparence de l'environnement réglementaire est garantie par des procédures de consultation publique lors de l'élaboration des normes et par la publication des actes normatifs.
- *Élaboration des nouvelles normes.* Ce chapitre examine les dispositifs, parfois imbriqués, pour assurer la qualité des nouvelles initiatives réglementaires: processus d'élaboration des normes (programmation de l'activité normative, procédures de préparation des normes, contrôle de la qualité juridique) ; études d'impact *ex ante* ; étude des alternatives à la réglementation.
- *Gestion et rationalisation des réglementations existantes.* Ce chapitre considère les politiques centrées sur la gestion du « stock » de réglementations : simplification du corpus législatif, réduction des charges administratives qui pèsent sur les entreprises, les citoyens et l'administration elle-même.
- *Conformité, application et recours.* Ce chapitre examine les procédures en place pour assurer l'application des normes, ainsi que les procédures de recours administratif et judiciaire dont disposent les citoyens et entreprises pour soulever des problèmes posés par les règles qui leur sont imposées.
- *Relations entre l'administration centrale et l'Union européenne.* Ce chapitre examine les procédures en place pour la négociation des normes européennes et leur transposition dans le droit national. Il considère également brièvement les relations entre les politiques visant à mieux légiférer élaborées au niveau national et au niveau européen.
- *Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales.* Ce chapitre examine les activités réglementaires (élaboration et application des normes) des niveaux d'administration infranationaux et leur interaction avec le niveau

national ou fédéral. Il aborde la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration, les capacités des administrations infranationales à garantir une qualité de la réglementation et les mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration.

Base de référence du projet

Ces examens utilisent une « base de référence » qui s'appuie sur des travaux menés par l'OCDE et la Commission européenne au cours des dernières années en vue de mieux légiférer :

- Les *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* publiés par l'OCDE en 2005 énoncent des principes essentiels de gestion efficace de la réglementation. Ils ont été mis à l'essai et ont fait l'objet de débats au sein de l'OCDE.
- Des examens pluridisciplinaires de l'OCDE de la réforme de la réglementation ont été menés dans 11 des 15 pays inclus dans le présent projet. Ils comprennent une analyse générale de la gestion de la réglementation dans ces pays et des recommandations.
- Les examens OCDE/SIGMA achevés en 2005-07 portent sur la gestion de la réglementation dans les 12 « nouveaux » États membres de l'UE.
- La stratégie de Lisbonne révisée de 2005 adoptée par le Conseil européen met l'accent sur les initiatives en faveur de la croissance et de l'emploi, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité, notamment des mesures visant à améliorer l'environnement réglementaire des entreprises. L'agenda de Lisbonne inclut des programmes de réforme nationaux qui doivent être mis en œuvre par les États membres.
- La stratégie « Mieux légiférer » lancée par la Commission européenne en 2006 ainsi que les orientations connexes qui sont plus spécialement axées sur les entreprises, notamment les PME, et attirent l'attention sur la nécessité de réduire les charges administratives.
- Le Programme d'action de la Commission européenne concernant le suivi de la réduction des charges administratives, approuvé par le Conseil européen en mars 2007.
- L'instauration par la Commission européenne de sa propre stratégie et de ses propres instruments pour mieux légiférer, notamment la mise en place d'un processus d'analyse d'impact qui s'applique à l'élaboration de ses propres règlements.
- Les études récentes de l'OCDE sur des aspects spécifiques de la gestion réglementaire, notamment l'allègement des formalités administratives et l'administration électronique, incluant des examens nationaux sur ces questions.

Ce rapport, rédigé par le Secrétariat de l'OCDE, a fait l'objet de commentaires et contributions de la part des pairs examinateurs et de collègues du Secrétariat de l'OCDE. Il a fait l'objet d'une vérification factuelle par la France.

Ce rapport s'appuie également sur des informations fournies par la France en réponse à un questionnaire, y compris les documents joints à la réponse, et des rapports récents publiés par l'OCDE et d'autres organisations internationales sur des sujets connexes tels l'administration électronique et la gouvernance publique.

Au sein du secrétariat de l'OCDE, le projet « UE 15 » a été dirigé par Caroline Varley avec le concours de Sophie Bismut. La préparation de l'examen et la publication du rapport ont bénéficié de l'assistance d'Elsa Cruz de Cisneros et de Shayne MacLachlan.

Qu'entend-on par réglementation dans ce projet ?

Dans ce projet, le terme « réglementation » concerne tout instrument permettant aux pouvoirs publics d'imposer des obligations aux citoyens et aux entreprises. Par conséquent, il inclut toutes les normes (lois et textes d'application), les arrêtés formels et informels, les réglementations subordonnées, les formalités administratives et les règlements édictés par des entités non étatiques ou des organismes habilités à s'auto-réglementer auxquels l'État a délégué ses pouvoirs réglementaires.

Chapitre 1

Stratégie et politiques de gouvernance réglementaire

La politique de la réglementation peut être considérée, selon une définition large, comme une politique explicite, dynamique et cohérente visant à la mise en œuvre d'une réglementation (au sens large de l'ensemble des normes) de qualité. Dans ses *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* publiés en 2005, l'OCDE recommande aux pays d'adopter au niveau politique le plus élevé de vastes programmes de réforme de la réglementation comprenant à la fois des principes de « réglementation exemplaire » et un cadre pour son application. L'expérience dans les pays de l'OCDE montre que pour être efficace, la politique de la réglementation doit émaner des plus hautes sphères politiques, s'appuyer sur des critères explicites et mesurables de qualité réglementaire et disposer des capacités de gestion de la réglementation.

La communication vers les parties prenantes est de plus en plus importante pour assurer un soutien continu au travail entrepris en matière de qualité réglementaire. Une question clé est celle de la perception par les parties prenantes des réalisations accomplies (à titre d'exemple, les entreprises peuvent ne pas ressentir les effets de mesures prises pour améliorer la réglementation).

Les autorités publiques doivent rendre des comptes sur les ressources utilisées, souvent importantes, ainsi que sur le capital politique investi dans les systèmes de gestion de la réglementation. Il devient de plus en plus important de mesurer les performances de la gestion de la réglementation, en mesurant l'écart entre les politiques de la réglementation, telles qu'elles sont énoncées sur le plan des principes, et leur efficacité réelle. Quels sont les résultats obtenus ? Les programmes et les différents instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation permettent-ils de produire une bonne réglementation ? L'application de techniques de mesures et d'évaluation *ex post* doit permettre d'apporter une partie de la réponse et ainsi contribuer à renforcer le cadre réglementaire.

L'administration électronique est un outil important pour le déploiement d'une bonne gestion réglementaire. Elle imprègne pratiquement tous les aspects de la politique réglementaire, de la consultation et de la communication vers les parties prenantes au développement de politiques de réduction de la charge administrative. Elle permet aussi de mieux disséminer les politiques, meilleures pratiques et lignes directrices à travers les administrations, y compris les administrations locales. Ce projet n'a pas pour objet de fournir une évaluation complète de ces aspects, mais tente de mettre en évidence des points à approfondir.

Évaluation et recommandations

Élaboration de la stratégie et des politiques de la gouvernance réglementaire

Depuis l'examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en France publié en 2004, la France a engagé un ensemble de mesures ambitieuses pour promouvoir la qualité de la réglementation ; ces mesures constituent un changement qualitatif majeur. On peut distinguer trois grands volets d'action. Deux sont en amont : il s'agit tout d'abord d'améliorer le processus d'élaboration des normes en renforçant le dispositif d'études d'impact *ex ante* ; il s'agit ensuite de rénover les processus de consultation publique. Le troisième volet d'action se situe en aval de la production normative. Le gouvernement français a mené une politique de simplification qui a conjugué simplification juridique et réduction des charges administratives. Des efforts particuliers ont aussi été développés pour réduire le déficit de transposition des textes communautaires et accélérer la mise en application des textes de lois, deux points de difficulté que le rapport de l'OCDE de 2004 avait soulignés. Les actions en amont et en aval tendent à se rejoindre. Une réflexion s'engage sur le moyen de combiner les études d'impact *ex ante* et les actions de simplification *ex post*. Il n'y a pas encore de stratégie intégrée sur le terrain, mais on est en train d'assister à une maturation de principes pour cadrer les évolutions futures. Cette réflexion est pertinente tant pour la France que pour les autres pays.

En matière de gouvernance réglementaire, l'accent en France a longtemps été mis sur le respect formel des règles d'élaboration et la cohérence juridique, mais les termes du débat ont tendance à s'élargir. La qualité réglementaire est de plus en plus considérée comme un objectif de pertinence des politiques publiques, ce qui n'était pas le cas auparavant. La période récente est marquée par une prise de conscience des enjeux de la qualité réglementaire et une volonté de changement, alors qu'un certain « patinage » prévalait jusqu'en 2003/04. Cette prise de conscience est largement partagée (associant le gouvernement, le Conseil d'État, le Parlement, l'administration), même si les parties prenantes extérieures (notamment les représentants d'entreprises) ont pris une part relativement faible au débat par rapport à ce que l'on a pu observer dans d'autres pays européens. Elle a aussi été guidée par les exemples des autres pays, à travers le partage des bonnes pratiques et expériences. Par rapport à d'autres pays, l'aspect innovateur du dispositif mis en place en France pour les études d'impact depuis 2009 est à souligner, ainsi que les évolutions en matière de consultation publique. Ce sont des avancées importantes, qui donnent de la place à la créativité, dans un contexte qui reste sur le fond traditionnel et centralisé.

L'approche de la gouvernance réglementaire reste encore fortement influencée par les considérations juridiques. La codification, la simplification du droit et l'accès au droit restent des piliers majeurs de la gouvernance réglementaire. La politique de gouvernance réglementaire est très largement motivée par la perception que la France souffrirait tout particulièrement de « l'inflation normative » et qui a suscité une réflexion sur ce qui doit changer pour améliorer la gestion normative. La définition et le champ de la politique de gouvernance réglementaire française n'ont pas toujours le sens large contenu dans l'expression *Better Regulation*, qui se traduit d'ailleurs difficilement en français¹, et qui va au-delà de la simplification et la clarté des lois. Il n'existe pas en France de stratégie de gouvernance réglementaire proprement dite, mais un ensemble de mesures pour améliorer la qualité réglementaire, essentiellement propulsé par la perception d'un « mal français », c'est-à-dire une surproduction de normes que l'on doit maîtriser.

La dimension économique et le coût pour l'économie de la réglementation excessive ou « mauvaise » ne sont pas encore vraiment pris en compte. Les enjeux économiques sont mentionnés, mais de manière subalterne, par rapport à ce que l'on peut constater dans d'autres pays européens. Les initiatives dans le domaine de la gouvernance réglementaire entrent dans le cadre plus large du programme de révision générale des politiques publiques (RGPP), dont l'objectif essentiel est de moderniser et de rendre plus efficace l'administration. L'objectif économique n'est donc pas au cœur du dispositif. Mise à part la question des charges administratives, il n'apparaît pas clairement que l'on ait suffisamment conscience que la réglementation a un coût ainsi qu'un bénéfice, une sorte d'équivalent du coût des dépenses publiques. Le Royaume-Uni par exemple s'est penché sur l'idée de « budgets réglementaires » (*regulatory budgets*), une approche certes difficile à mettre en pratique, mais qui tente de faire ressortir l'importance de la maîtrise des coûts réglementaires. Symptôme de ce manque de prise de conscience, le ministère de l'Économie et la Cour des comptes sont encore insuffisamment impliqués dans les dossiers de la gouvernance réglementaire.

La poursuite des avancées en matière de gouvernance réglementaire dépend du maintien d'une forte volonté politique. Les progrès réalisés depuis 2004, par exemple sur le dossier des études d'impact, de la simplification administrative et de la transposition des textes communautaires, se sont appuyés sur une forte volonté politique à la fois du gouvernement et du Parlement. Il convient de souligner qu'il s'agit en large partie de chantiers à poursuivre (les réformes sont « au milieu du gué »). Il faut mettre les processus et outils en place et en pratique, ce qui implique un travail de longue haleine. La gouvernance réglementaire est une politique de long terme, à faible gain politique immédiat, soumise aux pressions du court terme. Sa visibilité est rendue plus difficile en France par l'absence d'une part, d'un programme d'ensemble de gouvernance réglementaire, qui puisse être porté par une voix politique, et d'autre part par l'intégration relativement mineure des enjeux économiques, ce qui est plutôt surprenant dans un contexte de politique de relance économique. Dès lors, le dossier de la gouvernance réglementaire se trouve relativement peu porté en dehors d'un champ circonscrit d'institutions administratives et politiques. La définition d'une politique d'ensemble pourrait accroître la visibilité du processus et lui fournir un élan dans le temps.

Recommandation 1.1. Regrouper les différentes initiatives pour en faire une stratégie d'ensemble. Commencer par une communication intégrée sur les chantiers en cours et la vision globale sur les années à venir, en insistant sur le lien avec une économie performante. Produire un rapport annuel sur l'état des lieux et les avancées. Ce rapport serait remis au Premier ministre et au Parlement, par un ministre désigné responsable de la coordination de la mise en œuvre de la stratégie, et de sa communication (voir aussi chapitre 2). Le rapport serait rendu public.

Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire

Il n'existe pas de communication claire, qui englobe l'ensemble de la gouvernance réglementaire. Cela reflète l'absence d'une politique intégrée et la dilution de certaines initiatives dans la RGPP, qui est surtout présentée comme une initiative en faveur des usagers et de l'amélioration des services publics, plutôt qu'un soutien à la relance économique. Les diverses réformes sont le sujet de communications internes séparées au sein de l'administration, de manière *ad hoc* (comme par exemple de manière récente – février 2010 – sur l'avancée du plan de simplification). Cela ne donne pas une visibilité

très nette à ces réformes, ni à l'intérieur de l'administration, ni à l'extérieur (pour les parties prenantes).

Recommandation 1.2. Élaborer une stratégie de communication visant à regrouper les différentes initiatives pour faire ressortir leur interdépendance, en maintenant des communications spécifiques aux différents volets des réformes. Veiller à ce que les messages soient clairement diffusés à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration.

Évaluation ex post des initiatives de gouvernance réglementaire

La France se distingue (de manière positive) par les très nombreux rapports sur la qualité réglementaire. On peut ainsi citer les rapports du Conseil d'État et les rapports de commissions *ad hoc* qui font le point dans certains domaines, comme le rapport *Balladur* sur les collectivités locales et le rapport *Warsmann* sur la qualité réglementaire. Ces évaluations, bien qu'elles ne soient pas périodiques, ont abouti à des changements importants, ce qui renforce l'idée qu'elles devraient être plus systématiques. Ainsi, la publication de plusieurs rapports qui soulignaient l'inefficacité des mesures prises par décret ou circulaire pour mettre en place des études d'impact a concouru à mettre en place un dispositif plus contraignant et ambitieux à travers la réforme constitutionnelle de 2008 (chapitre 4).

La France dispose de plusieurs acteurs qui pourraient assurer des évaluations dans le temps. La Cour des comptes, indépendante de l'exécutif, ne s'est pas encore engagée dans des études sur la gouvernance réglementaire, mais pourrait être très utile pour des évaluations générales. La révision constitutionnelle de 2008 a entériné la pratique d'étendre son champ d'activité à l'évaluation des textes normatifs au-delà des purs aspects budgétaires. Les programmes de réduction des charges administratives et le dispositif des études d'impact pourraient en être des exemples, comme on le voit dans d'autres pays. Cette évolution peut s'inscrire dans le développement d'une politique de l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle est amorcée par la révision constitutionnelle. Le Conseil d'État reste un acteur d'envergure, d'autant plus que la création récente d'une nouvelle section (la section de l'administration) lui permet d'approfondir une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'État.

Recommandation 1.3. Renforcer et rendre systématique l'évaluation des politiques de gouvernance réglementaire. Anticiper l'évaluation des programmes phares, tels les études d'impact. Une évaluation globale pour dégager le lien entre gouvernance réglementaire et soutien à l'économie pourrait également être envisagée. Engager une réflexion sur le ou les acteurs qui pourraient conduire ces évaluations.

Rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire

De nombreuses initiatives se sont appuyées sur le développement de l'administration électronique. Le déploiement de l'administration électronique a servi de levier à de nombreuses réformes dans le domaine de la gouvernance réglementaire. C'est notamment le cas des mesures de simplification administrative (par exemple pour dématérialiser complètement les procédures administratives applicables aux entreprises). Cela concerne aussi l'accès à l'information (notamment avec *Légifrance*), la simplification des démarches administratives (autour du développement du portail de l'administration

mon.service-public.fr et le fonctionnement interne de l'administration. Ces progrès sont reconnus par les entreprises. Plusieurs interlocuteurs de l'OCDE ont avancé le besoin d'aller plus loin, notamment de simplifier réellement le « back office ».

Encadré 1.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : stratégie et politiques de gouvernance réglementaire

Évaluation

Le caractère juridique solide du système français, avec des procédures de préparation et d'enregistrement formalisées, a longtemps occulté la nécessité d'un effort global visant à améliorer la qualité réglementaire, et à renforcer les moyens d'élaboration en amont du contrôle. Des instructions préparées par le Premier ministre existent, comme celle du 26 août 2003 qui rappelle l'importance qu'il faut attacher à la qualité de la règle de droit, en utilisant de façon appropriée l'expertise juridique des ministères et en la coordonnant entre différents services ministériels. Cependant, de telles instructions n'ont pas de valeur juridique opposable aux textes élaborés et leur impact n'a pas été évalué. En outre, les moyens d'expertise juridique et économique ont longtemps manqué dans certains ministères sectoriels pour répondre aux exigences de qualité réglementaire et d'évaluation *ex ante*.

Ainsi, les politiques de réforme réglementaire ont longtemps gardé un caractère fragmenté, sans cadre conceptuel global permettant de définir la qualité réglementaire. Cependant, à partir de 2001, les travaux conduits dans le cadre du rapport *Mandelkern* ont conduit à envisager les conditions de transposition de principes de qualité réglementaire s'appliquant au niveau interministériel.

Source: OCDE (2004), *La réforme de la réglementation en France* : « Capacités du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », OCDE, Paris.

Présentation d'ensemble

Contexte économique et moteurs des politiques de la gouvernance réglementaire

La France est un acteur majeur de l'économie mondiale. Elle fait face à des défis importants, dont une perte de compétitivité de ses entreprises sur les marchés mondiaux. Elle dispose néanmoins d'avantages considérables pour relever ces défis. La mise en œuvre de certaines réformes structurelles nécessaires repose en partie sur le renforcement d'une politique de gouvernance réglementaire qui est déjà en cours, mais qui nécessite une forte volonté de suivi dans le temps. Par exemple, il sera important de tirer parti de la modernisation introduite par la loi organique sur les études d'impact, et des nouveaux modèles de participation du public à l'élaboration de politiques publiques, pour améliorer l'environnement réglementaire.

Les politiques françaises du mieux légiférer de ces dernières années ont traduit une volonté politique, plus affirmée depuis 2004, d'engager des réformes pour renforcer la qualité de la réglementation. Elles ont été rendues possibles par une meilleure appréciation des enjeux de la gestion réglementaire à l'intérieur de l'administration. Plusieurs rapports publics sur la qualité du droit ont alimenté les débats et contribué à promouvoir des principes de qualité réglementaire (encadré 1.2.). La perception de ce que certains ont appelé un « mal français » (en fait, un mal que l'on retrouve également dans certains autres pays, mais pas tous), c'est-à-dire une inflation normative que l'on doit maîtriser, a conduit à une réflexion de ce qui doit changer pour faire émerger une meilleure gestion législative et réglementaire. Ces débats, qui ont notamment engagé le gouvernement, le Parlement, le Conseil d'État et l'administration centrale, ont conduit à des actions visant à améliorer la

qualité réglementaire en amont (en rénovant le processus d'élaboration des normes) et en aval (en évaluant et simplifiant le processus existant). La dynamique créée par l'initiative communautaire « Mieux légiférer » conjuguée au processus de Lisbonne a aussi favorisé un contexte plus favorable aux réformes en matière de qualité réglementaire. Lors des entretiens conduits par l'OCDE, de nombreux interlocuteurs ont souligné la prise de conscience des enjeux de la qualité réglementaire et une forme d'« acculturation » de l'administration française à la réforme et à l'évaluation.

Encadré 1.2. Principaux rapports sur la qualité de la réglementation

Le rapport *Picq* (1994)

Ce rapport a fait suite au rapport du Conseil d'État de 1991 sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante. Ces rapports s'inscrivent dans l'émergence, à partir de la fin des années 1980, d'une prise de conscience du besoin de réformer l'État. Ils ont mis en évidence que la multiplication des règles formelles n'offrait en pratique que peu de secours pour véritablement orienter, moderniser et contrôler l'action de l'État. Le rapport *Picq* a proposé une stratégie d'ensemble pour moderniser le rôle de l'État, en le recentrant sur ses responsabilités fondamentales, en améliorant la délégation de la responsabilité, et en modernisant les règles budgétaires et comptables. Il a également conduit à initier les études d'impact de la réglementation en 1997.

Le rapport *Mandelkern* (2002)

Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000 avait confié le soin à un groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation d'examiner les questions suivantes : consultation citoyenne sur les projets de texte, accès au droit, lisibilité et intelligibilité du droit, études d'impact, coût de la réglementation. Ce groupe de travail interministériel, présidé par M. Dieudonné Mandelkern (qui avait présidé le groupe de haut niveau sur le mieux légiférer mandaté par la Commission européenne en 2000) a présenté une série de propositions destinées à mettre en place une réglementation mieux « proportionnée », effectivement mise en œuvre et mieux acceptée. Les recommandations les plus importantes ont porté sur la mise en œuvre d'un programme annuel de simplification, l'élaboration, à chaque réglementation nouvelle, d'indicateurs de coût, la consultation systématique des services appelés à assurer l'application du texte et l'amélioration des processus de préparation et d'arbitrage des textes. Le groupe de travail s'est livré à une analyse détaillée de la pratique des études d'impact pratiquées jusqu'alors, relevant leur caractère souvent tardif et généralement formel, mais également le fait que de nombreux projets de loi échappaient à cette discipline (Mandelkern, 2002).

Le rapport *Lasserre* (2004)

Les observations du rapport « *Mandelkern* » sur les études d'impact ont été prolongées par une évaluation complémentaire à la demande du Premier ministre par un groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, qui a remis son rapport en 2004. Celui-ci a relevé à son tour les limites du dispositif fondé sur une circulaire du Premier ministre et a recommandé une prise en compte beaucoup plus en amont de l'analyse prévisionnelle de l'impact, au stade de la détermination des options fondamentales de la réforme (Lasserre, 2004).

Le rapport du Conseil d'État sur la sécurité juridique et la complexité du droit (2006)

Le Conseil d'État a consacré une large place à l'évaluation de la politique de la qualité du droit dans les considérations générales de son rapport public 2006, intitulées « Sécurité juridique et complexité du droit » (Conseil d'État, 2006). Un groupe de travail a alors été constitué par le Secrétaire général du Gouvernement pour en tirer les conséquences, notamment en proposant d'inscrire l'obligation de procéder à des études d'impact dans un texte organique (Secrétariat général du gouvernement, 2007).

Le rapport Warsmann (2009)

En juin 2008, le Premier ministre a mandaté une mission à M. Warsmann, député et président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale pour définir une stratégie « opérationnelle » sur la qualité de la norme juridique, visant à formuler une méthodologie de la simplification du droit, rendre plus effectif l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et garantir l'accès de tous les citoyens à l'ensemble des normes juridiques. La définition de cette stratégie s'est appuyée sur un bilan des pratiques existantes en matière de production, et de diffusion de la norme. Une deuxième partie de la mission a consisté en la proposition de mesures de simplification dans trois domaines : la comptabilité des sociétés, la TVA et les procédures de marchés publics. Le rapport, remis en janvier 2009, comporte 103 propositions, dont 46 concernent les trois domaines sélectionnés.

La politique française de qualité réglementaire est également fortement liée aux réformes entreprises pour moderniser l'État, dans le contexte d'un enracinement de la réglementation comme instrument prépondérant d'intervention de l'État. Les différentes initiatives actuelles, par exemple en matière d'études d'impact ou de réduction des charges administratives, s'inscrivent dans le cadre plus large de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juin 2007 au lendemain de l'élection présidentielle. La RGPP vise à produire des gains budgétaires et améliorer l'efficacité des politiques publiques, y compris en renforçant la qualité des services rendus aux citoyens et entreprises (OCDE, 2009). Les actions en faveur de la qualité réglementaire s'inscrivent aussi dans le cadre des réformes institutionnelles, en particulier la réforme constitutionnelle de juillet 2008 (qui a consacré le principe des études d'impact) et la réforme territoriale (chapitre 2).

Les questions économiques et la pertinence de la gouvernance réglementaire pour relever les défis économiques ne sont pas absentes des politiques de gouvernance réglementaire, mais sont nettement moins visibles que dans certains autres pays européens (tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas) où elles ont constitué le moteur principal des réformes. L'une des actions gouvernementales est la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises. Si l'objectif de ce programme est bien de promouvoir la compétitivité des entreprises françaises, il ne constitue pas le « cœur » des politiques de gouvernance réglementaire. La visibilité relativement moins grande des enjeux économiques se comprend aussi par la primauté traditionnellement donnée à l'ordonnement juridique et à la sécurité juridique. Les politiques doivent bénéficier aux particuliers et entreprises, qui sont avant tout présentés comme des « usagers » des services publics plutôt que comme des acteurs économiques. Déjà relevé par le rapport OCDE de 2004, l'objectif économique n'est pas au cœur du dispositif.

Principales évolutions de la gouvernance réglementaire en France

Les initiatives pour améliorer la gouvernance réglementaire se sont progressivement enrichies au cours des quatre dernières décennies. La première grande vague de réformes, dans les années 1970, visait surtout à réduire la distance entre les administrés et l'administration et à mettre fin à une tradition de secret et d'opacité de l'action administrative (création du Médiateur de la République en 1973, lois de 1978 et 1979 sur l'accès aux documents administratifs). Une deuxième vague de réformes a eu lieu dans les années 1990, pour faciliter l'accès au droit (création de *Légifrance*) et de manière plus limitée, simplifier le droit existant. Dans les années 2000, le champ du mieux légiférer s'est élargi. La politique réglementaire a notamment englobé l'accessibilité du droit, la

rénovation des conditions d'élaboration des normes, la simplification du droit existant, la réduction de la charge administrative. Ces différentes initiatives ne sont pas intégrées dans une stratégie formelle du mieux légiférer. Cependant, la qualité du droit est devenue un objectif de plus en plus explicite et les différentes initiatives de ces dernières années s'y sont rattachées.

Depuis le rapport OCDE de 2004, le gouvernement français a pris plusieurs initiatives importantes. Une mesure phare a été l'inscription, constitutionnellement ancrée, de l'évaluation d'impact *ex ante* sur les projets de loi. Le gouvernement a lancé d'autres réformes, dans plusieurs directions : simplification du droit et allègement des charges administratives pour les particuliers et les entreprises, accès au droit, modernisation des procédures de consultation publique, sécurité juridique dans l'application du droit communautaire et l'application des lois.

Tableau 1.1. Principales étapes des politiques visant à une meilleure gouvernance réglementaire en France

1978	Loi du 17 juillet 1978 sur la transparence administrative.
1981	Création des centres de formalités des entreprises (CFE) placés auprès des chambres de commerce et d'industrie.
1987	Décret du Premier ministre qui requiert pour tout texte réglementaire une évaluation de l'impact en matière de budget et d'emplois.
1991	Rapport du Conseil d'État de 1991 sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante.
1994	Rapport <i>Picq</i> sur la réforme de l'État (suite au rapport du Conseil d'État de 1991).
1997	Expérimentation de l'évaluation d'impact pour les projets de loi et de décret en Conseil des ministres. Programme de simplification administrative (déconcentré au niveau des ministères).
1998	Création de <i>Légifrance</i> .
1989	Décret du 12 septembre 1989 qui relance la codification.
2000	Rapport <i>Mandelkern</i> (groupe de travail interministériel pour la réforme de l'État). Loi n°2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (DRCA), qui élargit le champ de la simplification au-delà de l'État central, aux collectivités territoriales, établissements publics locaux et organismes de sécurité sociale.
2002	Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Décret du 7 août 2002 sur la diffusion générale du droit par Internet.
2003	La loi d'habilitation sur la simplification administrative (juillet).
2004	Rapport <i>Lasserre</i> Pour une meilleure qualité de la réglementation.
2006	Rapport annuel du Conseil d'État qui consacre une large place à l'évaluation de la politique de la qualité du droit (Sécurité juridique et complexité du droit). Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 sur les commissions consultatives.
2007	Loi du 31 janvier 2007 sur la réforme du dialogue social. Engagement du gouvernement à réduire de 25 % d'ici la fin de l'année 2011 la charge découlant des 1 000 formalités les plus lourdes ou les plus irritantes pesant sur les entreprises (décembre).
2008	Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Destinée à renforcer la capacité d'examen des projets de réforme par le Parlement, la réforme constitutionnelle crée en particulier une obligation d'évaluation préalable des projets de loi.
2009	Rapport <i>Warsmann</i> « Simplifions nos lois pour guérir un mal français ». Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui inscrit la règle de l'évaluation préalable des dispositions des projets de loi.

Principes directeurs de la gouvernance réglementaire actuelle

Tout comme il n'existe pas une politique intégrée du mieux légiférer, le gouvernement français n'a pas défini un ensemble spécifique de principes du mieux légiférer. Cependant les différentes politiques et initiatives dans ce domaine font de fait ressortir deux grands principes directeurs, la sécurité juridique et l'accès au droit, de manière plus marquée que dans la plupart des autres pays de l'UE. Il existe un large consensus parmi les responsables politiques et administratifs ainsi que parmi les acteurs économiques selon lequel la France souffrirait tout particulièrement d'une dérive inflationniste (voir chapitre 4). Cette dernière est considérée comme une source d'insécurité juridique et de coûts pour la société et l'économie, qui affecte la crédibilité et l'efficacité de l'action publique. Pour beaucoup, s'ajoute la préoccupation de faire en sorte que les citoyens connaissent le droit, et que leurs rapports avec l'administration soient simplifiés.

Principales initiatives visant à une meilleure gouvernance réglementaire

La simplification du droit et la réduction de la charge administrative

La simplification du droit constitue un des axes stratégiques de la révision générale des politiques publiques. Cette politique vise toutes les catégories « d'usagers » (particuliers, entreprises, collectivités territoriales et associations). Son objectif est de simplifier la réglementation ainsi que la relation entre l'État et ses usagers et de réduire la charge administrative qui pèse sur ces derniers dans leurs démarches avec l'administration. La politique de simplification française s'articule autour d'un programme normatif de simplification du droit et des procédures (notamment à travers les lois de simplification de 2003, 2004, 2007, 2008 et 2009) et d'un programme de modernisation de l'administration publique y compris par le canal de l'administration électronique.

Parallèlement, le gouvernement français a lancé en 2006 un programme spécifique destiné à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises. La « mesure et réduction de la charge administrative » (MRCA) s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne et l'engagement public du gouvernement français, à l'occasion du premier conseil de la modernisation des politiques publiques, le 12 décembre 2007, à réduire de 25 % d'ici la fin de l'année 2011 la charge découlant des 1 000 formalités les plus lourdes ou les plus irritantes pesant sur les entreprises. Le pilotage de ce chantier a été confié à la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État. Ce programme a évolué dans la période récente, en termes de cible (s'adressant à l'ensemble des usagers) et de méthodologie (avec l'utilisation des événements de vie pour sélectionner les chantiers de simplification (chapitre 5).

Les études d'impact

Le gouvernement français a engagé une réforme des méthodes d'élaboration de la norme par la modernisation de la procédure parlementaire et la consécration d'une obligation d'évaluation préalable des projets de loi. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 15 avril 2009 marquent une étape majeure dans la prise en compte des exigences de qualité du droit dans les relations entre gouvernement et parlement. L'un des aspects de cette réforme est en effet la création d'une obligation d'évaluation préalable des projets de loi, dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée au plan politique voire juridictionnel (par le Conseil constitutionnel). Cette obligation est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009. Le gouvernement a anticipé cette

obligation et la pratique systématique des études d'impact (en ce qui concerne les projets de loi) est appliquée depuis avril 2009 (chapitre 4).

La modernisation de la consultation des parties prenantes

Plusieurs actions conjointes ont été entreprises qui visent à moderniser la consultation des parties prenantes dans l'élaboration des politiques publiques et des projets de textes normatifs, y compris à travers une plus grande utilisation des technologies de l'information. Elles consistent à rénover les formes de consultation traditionnelle (qui s'effectue dans le cadre de commissions consultatives institutionnelles) à diversifier les modes de consultation pour associer les parties prenantes au processus d'élaboration des politiques publiques (chapitre 3). Ces actions ont compris :

- *La réforme de la consultation institutionnelle traditionnelle, avec une révision systématique des commissions consultatives existantes.* Cela a conduit à l'abrogation de plus de 200 commissions. Des règles ont également été définies pour encadrer la création de nouvelles commissions.
- *La réforme du dialogue social.* La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social a introduit, pour tout projet gouvernemental impliquant des réformes dans les domaines des relations du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle, une obligation de concertation préalable avec les partenaires sociaux (organisations syndicales de salariés et d'employeurs interprofessionnelles reconnues représentatives au niveau national) dans le but de permettre l'ouverture d'une négociation. Les assemblées parlementaires ont récemment défini un protocole destiné à donner aux partenaires sociaux des garanties équivalentes s'agissant des réformes sociales cheminant par la voie de proposition de loi (initiative parlementaire)².
- *Le développement de nouvelles formes de consultations participatives sur la définition des politiques publiques* (avec notamment le Grenelle de l'environnement).

Promotion de la qualité juridique

- *La sécurité juridique dans l'application du droit communautaire et l'application des lois.* Des dispositions nouvelles ont été prises par le Premier ministre dans ces deux domaines, notamment du point de vue de l'organisation du travail interministériel. Leur objectif a été de réduire le déficit de transposition des directives européennes (chapitre 4).
- *L'accès au droit.* Ceci reste un axe important de la politique réglementaire nationale, mis en avant par la France lors de sa présidence de l'Union européenne au second semestre 2008. Il se concrétise notamment par l'expansion du site *Légifrance* (chapitre 3).
- *Le programme national de codification.* Celui-ci se poursuit, avec une attention particulière accordée à la maintenance des codes existants (chapitre 5). La diffusion, depuis 2005, d'un Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires coédité par le Conseil d'État et le secrétariat général du gouvernement marque le progrès de la *légistique* (chapitre 4).

Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'Union européenne, la France n'a pas développé une stratégie de communication intégrée sur les questions de qualité de la réglementation. Les nombreux rapports consacrés à la qualité de la réglementation ont pu toutefois alimenter le débat public. Plusieurs sites gouvernementaux fournissent des éléments d'information sur le processus d'élaboration des lois et les initiatives en matière de simplification. Sur le cadre général, la rubrique « Qualité de la réglementation » de la page d'accueil du site *Légifrance*³ donne accès à des informations sur l'avancement du programme de codification, sur l'évolution des règles d'élaboration des textes législatifs et réglementaires et sur l'évolution du volume des textes. Les sites de la DGME⁴ fournissent des éléments d'informations sur les initiatives en matière de simplification.

Évaluation ex post des initiatives de gouvernance réglementaire

Comme dans la plupart des autres pays membres de l'Union européenne, les évaluations *ex post* ne sont pas systématiques. Ceci dit, les différentes mesures en faveur de la qualité réglementaires ont pu être évaluées dans des rapports du Conseil d'État ainsi qu'à travers différents rapports mandatés par le Président de la République ou le Premier ministre (encadré 1.2). Plusieurs rapports ont ainsi souligné l'inefficacité des mesures prises par décret ou circulaire pour mettre en place des études d'impact et ont conduit à mettre en place un dispositif plus contraignant, et ambitieux, à travers la réforme constitutionnelle de 2008 (chapitre 4). La Cour des comptes n'a pas produit de rapport spécifique sur un programme directement lié aux politiques de qualité réglementaire. À travers certains rapports, elle peut toutefois ponctuellement identifier les difficultés rencontrées par les administrations, telles que la profusion de décrets à produire ou les délais de transposition des directives européennes.

Le rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire

En octobre 2008, le gouvernement français a lancé un plan stratégique pour l'économie numérique, « France numérique 2012 ». Il fait suite au premier plan de développement de l'administration électronique, Adèle, conduit entre 2004 et 2007. Le plan actuel s'intègre dans la révision générale des politiques publiques (RGPP) et son avancement est ainsi suivi par le Conseil de modernisation des politiques publiques. Structuré autour de 150 actions, le plan « France numérique 2012 » vise à développer les infrastructures (accès de tous, développement du très haut débit), promotion des contenus numériques, promotion et diversification des services utilisés par les entreprises, les administrations publiques et les particuliers, modernisation de la gouvernance de l'économie numérique. Pour favoriser l'essor de l'administration électronique, une priorité est donnée au déploiement de la carte d'identité électronique.

L'administration électronique est considérée comme un levier essentiel pour simplifier l'administration pour les usagers (notion qui rassemble particuliers, entreprises, associations), améliorer l'accessibilité et la qualité des services publics. La dématérialisation complète des procédures administratives applicables aux entreprises constitue un objectif poursuivi en étroite liaison avec les centres de formalités des entreprises, dans le cadre notamment de la transposition de la directive de l'UE dite « services ». L'objectif est de mettre à disposition un portail nouveau, regroupant nombre de services déjà disponibles en ligne, d'ici à la fin de l'année 2009. En matière d'accès à l'information, la France dispose depuis 2000 d'un portail unique de l'administration, géré par la Documentation française, *www.service-public.fr*, qui s'adresse tant aux particuliers

qu'aux entreprises (avec une section spécifique destinée aux PME) et s'est progressivement enrichi. En janvier 2008, deux tiers des procédures administratives étaient disponibles en ligne.⁵ La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a enrichi l'offre de services publics en ouvrant *mon.service-public.fr*, permettant d'établir un compte personnel des démarches en ligne, au début de l'année 2009.

Les technologies de l'information et de la communication sont également un levier de réforme des processus d'élaboration et de diffusion du droit. Une étape importante de l'intégration de cette chaîne a été franchie en 2007 avec le déploiement au sein de l'administration centrale de l'État du « système d'organisation en ligne des opérations normatives (S.O.L.O.N.) ». Dématérialisant le parcours des textes publiés au Journal officiel de la République française (édition « Lois et décrets ») entre les ministères, le Conseil d'État et le Secrétariat général du gouvernement, il a notamment pour avantage de permettre un meilleur suivi du travail gouvernemental, en garantissant la traçabilité des différents états successifs des projets de textes jusqu'à leur publication au Journal officiel. Le système permet la diffusion de modèles communs à travers les ministères dans un contexte de production normative décentralisée. L'outil ne contient cependant pas une aide directe à la rédaction et n'est pas clairement relié au guide de *légistique*. Il n'intègre pas les autorités indépendantes de régulation et n'intègre pas non plus les échanges entre le gouvernement et le parlement. Une prochaine version, enrichie, est prévue qui doit notamment anticiper la consolidation des textes lors de la rédaction des projets de normes.

Notes

1. Généralement par « Mieux légiférer ».
2. En décembre 2009, le Bureau du Sénat a ainsi approuvé un protocole qui organise la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Ce protocole est mis en œuvre au Sénat à titre expérimental et fera l'objet d'une évaluation d'ici au 30 septembre 2011. Concrètement, lorsque l'inscription d'une proposition de loi « à caractère social » est désormais envisagée par la Conférence des Présidents, le Président de la Commission des affaires sociales informe par écrit les partenaires sociaux en vue de recueillir leur avis ainsi que, le cas échéant, leur volonté d'ouvrir une négociation.
3. *www.legifrance.gouv.fr*.
4. *www.ensemble-simplifions.fr* et *www.modernisation.gouv.fr*.
5. Source : E-Government en France, EC.

Chapitre 2

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

La gestion réglementaire doit trouver sa place dans l'architecture institutionnelle d'un pays et être soutenue par les différentes institutions impliquées dans sa définition et mise en œuvre. Le centre de l'exécutif est généralement le point d'ancrage des politiques de gouvernance réglementaire, mais le cadre institutionnel de ces politiques va bien au-delà. Le parlement, l'autorité judiciaire, les agences ou autorités de régulation, les administrations locales, tout comme les structures internationales (en particulier l'Union européenne pour ce qui concerne ce projet) jouent un rôle critique dans le développement, la mise en œuvre et l'application des réglementations.

Les projets de loi préparés par les gouvernements deviennent rarement des lois sans avoir été modifiés par des amendements parlementaires, et dans certains pays les parlementaires eux-mêmes peuvent être à l'initiative de nouveaux textes de lois. Les organes de l'autorité judiciaire jouent dans certains pays la fonction de gardien de la constitution. L'autorité judiciaire est généralement chargée de veiller à ce que l'exécutif agisse dans les limites de son autorité. Elle peut aussi jouer un rôle important à travers leur interprétation des normes et en faisant appliquer la loi en tranchant les litiges. Les autorités de régulation et les administrations locales peuvent exercer différents types de responsabilités en matière de réglementations. Elles peuvent dans certains cas produire des textes d'application, des notes d'orientation sur la réglementation, disposer de pouvoirs d'interprétation des textes, être chargées d'assurer leur mise en application et influencer le développement plus général des politiques et du cadre réglementaire. Quel doit être le rôle de chacun de ces acteurs, en tenant compte de la responsabilité, faisabilité et de l'équilibre entre les différentes institutions ? Quelle doit être la structure institutionnelle pour assurer une supervision effective des politiques de gouvernance réglementaire ?

Les précédents examens nationaux de l'OCDE sur la politique de la réglementation montrent que le contexte institutionnel dans lequel s'insère une gestion efficace de la réglementation est complexe et souvent très fragmenté. Les approches doivent être adaptées aux besoins, dans la mesure où le contexte institutionnel et le système juridique des pays peuvent être très particuliers, allant de systèmes adaptés à des petites populations dotées d'administrations très resserrées, dont le fonctionnement repose sur la confiance et l'absence de formalisme, jusqu'aux grands systèmes fédéraux confrontés à la nécessité de faire face à des niveaux élevés d'autonomie et de diversité des différentes entités fédérées.

La formation continue et le renforcement des capacités de l'administration, à travers des ressources adaptées, contribuent à la mise en œuvre efficace des instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation. Au-delà de formations spécifiques (concernant par exemple les études d'impact ou la rédaction en langage clair), la formation transmet le message aux fonctionnaires que la qualité réglementaire est une question importante, reconnue comme telle par la hiérarchie administrative et politique. Elle encourage également une appropriation des initiatives de réforme et favorise la coordination et la cohérence de la réglementation.

Évaluation et recommandations

De réels progrès sont à souligner, sur la base de structures bien ancrées dans le paysage institutionnel français. La gouvernance réglementaire en France s'appuie sur plusieurs acteurs clés, en premier lieu le Conseil d'État, les services du Premier ministre et la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) au ministère du Budget. Le choix a été fait de développer le réseau autour d'unités spécialisées : le service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du gouvernement (SGG), le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) du côté des services du Premier ministre, et la DGME du côté du ministère du budget. Le SGG s'occupe surtout du flux (production normative), le SGAE intervenant aussi pour ce qui concerne la transposition des textes communautaires, tandis que la DGME s'occupe de la gestion du stock (simplification administrative). Le Conseil d'État reste un élément clé tant en amont (par sa fonction consultative auprès du gouvernement et son contrôle de la qualité juridique des textes) qu'en aval (en tant que juge administratif de dernier ressort).

Depuis 2004, le rôle du SGG dans la conduite et le suivi de la politique de gouvernance réglementaire s'est renforcé. Le rapport de l'OCDE de 2004 soulignait que « le rôle du SGG reste discret au niveau public, avec des fonctions qui l'apparentent à un « greffier » de la République ». Si ce rôle reste discret au niveau public, il a été moteur dans des chantiers clés de la gouvernance réglementaire (animation et suivi des études d'impact, guide de *légistique* en coopération avec le Conseil d'État, transposition des directives européennes avec le SGAE, rénovation des commissions consultatives), bien au-delà de son rôle traditionnel dans la coordination et la préparation des documents pour le Conseil des ministres. Le service législatif du SGG a été renforcé et sa transformation en un « service de la législation et de la qualité du droit » a traduit l'évolution de ce rôle. Le SGG s'impose ainsi progressivement comme un partenaire des ministères lors du processus d'élaboration des lois. Il ne dispose pas d'un pouvoir contraignant direct, mais sa proximité avec le chef de gouvernement peut lui donner un pouvoir fort de persuasion. Il bénéficie aussi de l'étroitesse des relations avec le Conseil d'État dont ses responsables sont issus.

La DGME est compétente pour toutes les questions portant sur la simplification administrative, qui constitue l'un des principaux piliers de la politique de gouvernance réglementaire. Ce chantier combine la simplification administrative (dont la réduction de la charge administrative), le développement de l'administration électronique et l'adaptation de l'organisation administrative. Il a beaucoup évolué dans la période récente avec un resserrement des actions autour de 15 mesures clés de simplification, annoncées en octobre 2009 (chapitre 5). En tant que direction dans l'un des principaux ministères, la DGME a la capacité de mobiliser des ressources à une toute autre échelle que le SGG. Cela a permis par exemple la mise en place de l'outil de mesure des charges administratives *Oscar* (chapitre 4) Un point qui mérite attention est la coordination des actions de simplification administrative à travers l'administration. Les entretiens menés par l'OCDE ont en effet montré une certaine déconnexion entre le projet de réduction de la charge administrative et les différentes initiatives des ministères, qui ne s'inscrivent pas clairement dans un programme d'ensemble. L'absence d'objectifs précis par ministère sur lesquels ils doivent rendre des comptes a rendu difficile une mobilisation commune forte autour du projet de réduction de la charge administrative, et plus largement de la simplification administrative.

Recommandation 2.1. Évaluer les capacités et dispositifs en place pour assurer une prise en charge effective par les ministères de leur contribution à la politique de simplification.

Le Conseil constitutionnel apparaît pouvoir jouer un rôle très significatif, notamment pour le développement des études d'impact. Dans le dispositif mis en place à la suite de la révision constitutionnelle, dans le cas de désaccord entre le Premier ministre et le Parlement sur la qualité des études d'impact, le Premier ministre et le Président de l'assemblée saisie peuvent saisir le Conseil constitutionnel pour trancher le conflit. La mise en place de ce dispositif est encore récente pour montrer comment le Conseil constitutionnel pourra jouer ce rôle. Le Conseil constitutionnel a aussi pris des décisions phares concernant l'accessibilité à la loi.

En matière de gouvernance réglementaire, la France se distingue par le rôle important joué par le Parlement dans les principaux chantiers de simplification du droit et d'amélioration de la qualité du droit. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a joué un rôle important dans la relance de la politique de simplification, à travers des recommandations détaillées (rapport *Warsmann* de janvier 2009) et les lois de simplification (dont plusieurs ont été initiées par des parlementaires). La révision constitutionnelle de 2008 a accru le rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques et, comme mentionné ci-dessus, lui a donné la capacité d'ajourner un texte dont la qualité de l'étude d'impact serait insuffisante. La capacité du Parlement à mettre en action ces pouvoirs dépend de ses moyens et ressources (et d'équipes pour analyser la qualité de ces études notamment). On peut déjà noter une avancée avec la création de la Comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale, qui a remis un premier rapport sur les critères de contrôle des études d'impact en novembre 2009 (chapitre 4).

Sur qui s'appuyer au sein du gouvernement pour assurer la pérennité des réformes? Le SGG apparaît le mieux placé pour porter des questions transversales. Cependant, comme la plupart des unités homologues dans d'autres pays, en tant que service du Premier ministre il est plus amené à jouer un rôle de coordination que de moteur puissant d'un réseau de la gouvernance réglementaire. En plus, il ne dispose que de peu de ressources (par rapport aux ministères). Le choix du gouvernement français a été fait d'asseoir la politique de qualité réglementaire sur un réseau de correspondants à travers les ministères plutôt que d'établir une instance unique de gestion de la réglementation, qui s'accorderait difficilement avec les structures institutionnelles et la culture administrative. Il reste toutefois à asseoir ce réseau sur une volonté politique forte et claire, associée à un centre de gravité clairement reconnu, sans lesquels le réseau risque peu à peu de s'éteindre.

Recommandation 2.2. Engager une réflexion sur le rôle approprié et les moyens (y compris en termes de compétences économiques) à la disposition du SGG pour assurer un bon suivi de la politique de gouvernance réglementaire au sein du gouvernement.

Il est également nécessaire d'assurer une prise en charge interministérielle qui va durer dans le temps. Les avancées en matière d'études d'impact et de transposition des textes communautaires montrent que le système « en réseau » peut apporter des résultats concrets dans la mesure où les différents membres du réseau sont mobilisés autour d'un objectif politique clairement défini. Cela renvoie à la question de donner une incarnation au niveau politique à la politique de la gouvernance réglementaire (chapitre 1). Un dispositif

« naturel » est en place avec le rôle d'arbitrage du Premier ministre. Toutefois on peut relever une multiplicité des réunions interministérielles techniques et une moindre coordination « politique » (les réunions interministérielles sont plus sur la forme que le fond). Il faudrait envisager des structures plus fortes et plus ciblées pour porter la politique réglementaire. Une première piste de réflexion pourrait partir de l'expérience du Comité interministériel sur l'Europe (CIE). Ce comité se réunit mensuellement sous la présidence du Premier ministre, et a su donner un élan et une volonté de progresser pour les questions européennes. Une autre piste serait d'évaluer si les dispositifs mis en place par d'autres pays de l'Union européenne pourraient être transposés en France. Pour compléter le dispositif de haut niveau politique, il serait souhaitable qu'un ministre soit désigné responsable du suivi d'ensemble et de la communication sur la stratégie réglementaire (chapitre 1).

Recommandation 2.3. Envisager un comité interministériel pour apporter un soutien politique aux travaux de gouvernance réglementaire dans leur ensemble. Le modèle du CIE pourrait servir d'exemple. Nommer un ministre responsable – figure emblématique – du suivi d'ensemble et de la communication sur la stratégie réglementaire.

Les avancées réalisées au cours des dernières années résultent de la mise en place d'instruments de suivi et de discipline (y compris de sanction) et du développement d'outils méthodologiques et de soutien. La culture administrative se transforme progressivement avec par exemple le développement de tableaux de bord, la réalisation d'études d'impact, la création de réseaux de correspondants sur les chantiers de simplification administrative et de qualité du droit, le développement de nouvelles formes de consultation. On peut avancer avec précaution que la culture commence à changer. Deux points méritent attention. D'une part, la culture administrative reste marquée par le poids prépondérant des formations juridiques et reste, par rapport à d'autres pays, peu empreinte de culture économique. D'autre part, le développement de la qualité réglementaire nécessite une attention particulière à la formation des fonctionnaires, y compris la formation continue. L'acculturation doit se poursuivre pour que les processus et outils mis en place fonctionnent effectivement.

Recommandation 2.4. Renforcer l'acculturation nécessaire à la bonne marche des outils de gouvernance réglementaire. Revoir les formations pour que les fonctionnaires puissent se servir effectivement des processus et en comprennent l'importance. Revoir les capacités en termes de compétences économiques.

Encadré 2.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

Recommandations

Envisager une institution en charge de la qualité globale des réglementations nouvelles.

L'examen des autres pays membres de l'OCDE montre que l'existence d'une institution spécifique située aussi près que possible du centre gouvernemental responsable des décisions et arbitrages finaux sur les politiques et leur mise en œuvre juridique peut contribuer de façon décisive à l'amélioration de la qualité de la réglementation. Or en dépit de la multiplicité d'acteurs intervenant dans la préparation des textes, et notamment d'en contrôler la qualité juridique, une telle institution fait actuellement défaut

en France. Cependant, la mise en réseau des organismes chargés de cette mission permettrait sans doute d'accomplir un premier pas permettant de combler ce manque en posant les jalons d'une institution en charge de la qualité globale des réglementations nouvelles. La mission de cette institution, ou des instances qui en représenteraient les prémices, serait à terme d'avoir en charge de promouvoir la qualité des réglementations nouvelles en tenant compte de leurs coûts et effets induits pour la société. Sa mission serait également de mesurer régulièrement le coût des réglementations existantes, et de formuler des recommandations au Gouvernement et au Parlement pour le réduire. Cette institution pourrait donner un avis en amont dès la transmission des projets réglementaires et législatifs aux services du Premier ministre. Les avis de ce réseau, ou de cette institution pourraient à l'avenir être rendus publics, transmis au Conseil d'État et au Conseil des ministres. Pour éviter d'être submergée par l'afflux de réglementations nouvelles, cette institution pourrait décider de se saisir des réglementations de son choix en fonction de leurs impacts économiques. Enfin, cette institution pourrait promouvoir les questions de qualité réglementaire dans le débat public, en jouant un rôle pédagogique, notamment vis-à-vis du Parlement.

Rationaliser le cadre des régulateurs indépendants.

Les régulateurs indépendants, actuellement qualifiés d'autorités administratives indépendantes, ont des statuts relativement divers, surtout après le vote de la loi sur la modernisation financière. Le système actuel de double recours croisé vis-à-vis de la juridiction administrative et civile peut présenter des éléments de fragilité en termes de cohérence. Des procédures de consultations existent entre les régulateurs et le conseil de la concurrence, mais elles pourraient être rendues systématiques et obligatoires pour tous les régulateurs existants ayant un rôle économique. Certaines autorités administratives indépendantes de petite taille pourraient être fusionnées. Les régulateurs étant souvent financés sur fonds publics, les mécanismes de financement budgétaire pourraient également être amendés pour mieux conforter l'indépendance de ces régulateurs.

Évaluation

Le Conseil d'État joue un rôle d'orientation et de contrôle central parmi les mécanismes qui interviennent dans le cadre des processus réglementaires. Cependant, son approche reste souvent purement juridique. Le ministère des Finances peut prendre en compte la dimension économique, mais n'a pas de compétence globale. Les services spécialisés auprès du Premier ministre ont actuellement une existence trop récente pour évaluer leur action. Enfin, le rôle du SGG reste neutre en substance, et étroitement dépendant de la perspective juridique du Conseil d'État. En dépit de la multiplicité des acteurs, il n'existe pas actuellement, d'organisme permanent chargé de concevoir et de mettre en œuvre en amont l'application d'une politique globale et pérenne en faveur de l'amélioration de la qualité de la réglementation.

Source : OCDE (2004).

Présentation d'ensemble

Cadre de la gouvernance publique en France

La gouvernance publique en France est structurée autour des caractéristiques suivantes :

- *Un pouvoir exécutif partagé entre le Président de la République et le Premier ministre.* Dans le cas où la majorité présidentielle et la majorité parlementaire appartiennent à la même famille politique (ce qui est le cas depuis 2002), l'agenda politique est défini par le Président et mis en œuvre par le Premier ministre. Autre spécificité française, le Premier ministre joue un rôle prééminent dans le processus de production normative. C'est lui qui en principe a l'initiative des projets de loi (en pratique préparés par les ministères) et qui arbitre en cas de désaccords entre ministères. Les ministres ne peuvent poursuivre leurs propres objectifs politiques

qu'en coordonnant leurs initiatives avec le cabinet du Président de la République et celui du Premier ministre.

- *Le maintien d'un gouvernement central fort. État traditionnellement unitaire et centralisé, la France a engagé un processus de décentralisation au cours des trois dernières décennies.* Ce processus a conduit au transfert de pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales (voir le chapitre 8), et à de nouvelles formes de relations institutionnelles entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. L'État garde une responsabilité entière dans relativement peu de domaines (par exemple les retraites), et les partage dans beaucoup d'autres avec les collectivités territoriales. Il garde toutefois un rôle important, voire une responsabilité presque entière (par exemple dans les domaines de l'emploi et de la santé même si certains dispositifs sont décentralisés). L'État central reste le principal employeur d'agents publics (2.5 millions sur 5 millions d'agents publics au 31 décembre 2003) devant les collectivités territoriales (1.5 million) et le système hospitalier (moins d'un million).
- *Une administration professionnalisée par un système de concours.* Dans ce système, un fonctionnaire entre dans un « corps » de fonctionnaires (ensemble d'agents soumis au même statut particulier, ex : les préfets, professeurs agrégés) et y fait sa carrière. Le système, fondé sur la méritocratie, est destiné à assurer un niveau élevé de compétences et d'intégrité. Cependant l'administration est marquée par une certaine fermeture vis-à-vis de l'extérieur, notamment en raison du faible nombre des recrutements externes à des postes de niveau élevé et de l'influence relativement faible des experts extérieurs. Si les compétences juridiques sont largement diffusées, les compétences économiques restent souvent cantonnées à des services d'étude spécialisées. La gestion est marquée par une réglementation abondante qui ne favorise pas la fluidité et la souplesse, ainsi que par une fragmentation en un nombre élevé de « corps » (on compte environ 500 corps différents aujourd'hui).
- *Une administration également caractérisée par le rôle des grands corps de l'État.* Il n'existe pas de définition juridique précise de la notion de grand corps de l'État. On peut le définir comme un corps de fonctionnaires de l'État doté d'une très forte unité et d'un grand prestige car ses membres occupent des postes hiérarchiquement élevés dans l'administration. Ces grands corps jouent aussi un rôle très important dans les entourages du Président de la République, du Premier ministre et des différents ministres ainsi que dans les enceintes parlementaires. Les trois grands corps administratifs sont l'Inspection des Finances, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Leur autonomie est relative par rapport à la hiérarchie externe, et par principe totale pour les magistrats.
- *Un poids relativement élevé du secteur public.* Les dépenses des administrations publiques représentaient près de 53% du PIB en 2008, le niveau le plus élevé derrière la Suède parmi les 15 pays de l'Union européenne étudiés dans le projet « Mieux légiférer en Europe » (OECD, 2009).

Évolutions du cadre de la gouvernance publique

Différentes réformes d'envergure engagées depuis 2007 apportent, ou vont apporter, des modifications à ce cadre institutionnel.

- *La révision constitutionnelle de 2008 et le renforcement du Parlement.* La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné de nouveaux outils au Parlement (partage entre le gouvernement et le Parlement de la maîtrise de l'ordre du jour des travaux du Parlement, votes sur les textes émanant des commissions parlementaires et non sur la version arrêtée par le gouvernement, limitation du recours à l'article 49-3 qui permet l'adoption sans vote d'un projet de loi, possibilité d'organiser un référendum à l'initiative d'un cinquième des parlementaires soutenus par un dixième des électeurs inscrits, possibilité de voter des résolutions). La réforme vise aussi à rénover le mode d'exercice du pouvoir exécutif (dont possibilité donnée au Président de la République de s'exprimer devant le Parlement) et à garantir des droits nouveaux pour les citoyens (mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, création d'un Défenseur des droits des citoyens). Les nouvelles dispositions en faveur du Parlement ont des limites importantes, à commencer par la volonté des parlementaires de se saisir de ces nouveaux moyens. Elles sont aussi conditionnées par l'existence du fait majoritaire. Sauf en cas de majorité fortement divisée, il apparaît difficile qu'une majorité parlementaire élue dans la foulée de l'élection présidentielle (comme c'est le cas depuis l'institution du quinquennat présidentiel) mette en difficulté un exécutif dont elle est l'émanation. (Pour le détail de la réforme constitutionnelle, voir Annexe D).
- *La réforme territoriale.* Celle-ci a été lancée à la suite du débat initié par le rapport de la Commission Attali (2008) prônant entre autres l'élimination d'un des niveaux d'administration (le département). Le gouvernement a établi un Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur et chargé ce comité de faire des propositions pour simplifier la structure administrative. Les préconisations du comité vont notamment dans le sens de regroupement de certaines régions ou départements sur une base volontaire et d'une refonte de la fiscalité locale. Le gouvernement a déposé devant le Sénat un projet de loi, en partie inspiré de ces propositions en octobre 2009 (examen en cours).
- *La réforme de la fonction publique.* Elle a été définie par le président de la République en septembre 2007, inclut une réduction du nombre de fonctionnaires et une refonte des règles régissant la fonction publique afin d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins et les emplois. À la suite du deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques et de la publication d'un livre blanc sur la fonction publique¹, la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique énumère des dispositions visant à supprimer les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires (notamment entre corps), assouplit les conditions de recours à l'intérim ou au cumul d'emplois à temps partiel et vise à encourager l'utilisation du droit à la mobilité ou à faciliter la mobilité obligée.

Cadre institutionnel d'élaboration des politiques publiques et des normes

La France est une démocratie parlementaire. Le régime politique est celui de la Ve République établie par la Constitution de 1958. Conçue à l'origine comme un régime

parlementaire dans lequel les pouvoirs de l'exécutif sont renforcés, la Ve République est devenue un régime de type semi-présidentiel depuis le référendum de 1962 qui a instauré l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. La Ve République apparaît donc comme un régime hybride présentant simultanément des caractéristiques propres au régime présidentiel et au régime parlementaire (voir encadré 2.2).

Encadré 2.2. Cadre institutionnel d'élaboration des politiques et des normes en France

Le pouvoir exécutif

Le Président de la République

Depuis 1962, le Président de la République est élu au suffrage universel direct ; la durée de son mandat présidentiel a été ramenée de sept à cinq ans, à la suite du référendum du 24 septembre 2000.

Le Président de la République dispose de nombreux pouvoirs: il nomme le Premier ministre et nomme les autres ministres sur proposition du Premier ministre; il préside la réunion hebdomadaire du Conseil des ministres; il peut consulter le pays par référendum (les électeurs sont appelés à voter par oui ou par non sur une question posée par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou des deux assemblées parlementaires); il peut dissoudre l'Assemblée nationale (et non le Sénat); il peut exercer des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave; il négocie les traités; il est le chef des armées; il veille au respect de la Constitution et prend l'initiative de la réviser; il dispose du droit de grâce.

L'équilibre entre Président de la République et Premier ministre est modifié en cas de cohabitation. Certains des pouvoirs présidentiels sont cependant moins affectés, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de la défense (« domaines réservés »).

Le gouvernement et le Premier ministre

Nommé par le Président de la République, le Premier ministre est le chef du gouvernement. Sur sa proposition, les ministres sont nommés par le Président de la République. Le Premier ministre a l'initiative des lois, en même temps que les membres du Parlement. Dans le cadre de la Constitution de 1958, le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire à caractère général et « dispose de l'administration ».

Le gouvernement « détermine et conduit la politique de la Nation ». Il fixe le montant des dépenses et des recettes de l'État inscrites dans le projet de budget soumis au vote du Parlement. En pratique, le gouvernement prépare une part importante des lois dont il soumet les projets, après l'adoption de ceux-ci en Conseil des ministres, à la discussion et au vote du Parlement. Ces projets de loi sont modifiés par les députés et les sénateurs, par le biais d'amendements.

Le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale (et non devant le Sénat) qui peut le contraindre à démissionner par un vote de plus de la moitié des députés.

Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif appartient au Parlement, composé de l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, et du Sénat, élu au suffrage universel indirect par des « grands électeurs » (députés, élus locaux, etc.). Les 577 députés sont élus pour cinq ans. En 2003 une réforme a modifié graduellement le nombre des sénateurs et raccourci la durée de leur mandat de neuf à six ans. À partir de 2011, le Sénat sera renouvelé par moitié, tous les trois ans.

Comme dans la plupart des autres démocraties parlementaires, le bicamérisme établi par la Constitution de 1958 est inégalitaire, en ce sens que l'Assemblée nationale a le dernier mot en matière législative lorsqu'elle est en désaccord avec le Sénat (mais pas en matière constituante où l'égalité s'applique) et qu'elle seule peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement.

Le pouvoir judiciaire

La France est un pays de droit romain écrit. L'autorité judiciaire de la France est organisée selon une distinction fondamentale entre, d'une part les juridictions judiciaires chargées de régler les litiges entre les personnes, et d'autre part les juridictions administratives pour les litiges entre les citoyens et les pouvoirs publics. À l'intérieur des deux ordres juridictionnels, les différents tribunaux et cours sont organisés selon une structure pyramidale.

- les juridictions dites de première instance (ou de premier degré) constituent la base de cette organisation ;
- les juridictions d'appel (ou de second degré) sont formées des cours qui jugent les recours formés contre les décisions prises par les juridictions de première instance ;
- au sommet de chaque ordre, une juridiction de cassation est chargée de contrôler et d'harmoniser l'application de la loi telle qu'elle est mise en œuvre par les autres juges (qu'on appelle les « juges du fond »). Il s'agit de la Cour de cassation pour l'ordre judiciaire, et du Conseil d'État pour l'ordre administratif.

Le Conseil d'État

Le Conseil d'État a été créé en 1799² pour participer à la rédaction des textes réglementaires les plus importants et pour résoudre les litiges liés à l'administration dans un contexte de double juridiction civile et administrative. Il a notamment été à l'origine des codes napoléoniens (1799-1814), qui marquent encore largement aujourd'hui l'édifice législatif et réglementaire en France. Dans sa forme actuelle, le Conseil d'État a vu son rôle précisé par l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui a posé le principe de sa consultation obligatoire pour tout projet à caractère législatif, rôle confirmé par la Constitution de 1958.

Le Conseil d'État se distingue par sa double fonctionnalité, consultative et contentieuse. D'une part il est le conseiller du gouvernement, chargé de donner un avis juridique sur les projets de lois et des projets de certains décrets. Cette mission est historiquement sa mission première. D'autre part, il est le juge administratif suprême.

Le Conseil constitutionnel

Créé en 1958, le Conseil constitutionnel, d'abord et avant tout, est chargé de contrôler *ex ante* la constitutionnalité des lois et des traités internationaux. Ce contrôle est obligatoire pour les règlements des assemblées et les lois organiques. Il est facultatif pour les lois ordinaires et les engagements internationaux. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et l'entrée en vigueur d'une loi organique du 10 décembre 2009, le Conseil constitutionnel peut être amené à se prononcer sur un moyen tiré de l'inconstitutionnalité d'une loi en vigueur soulevé devant une juridiction judiciaire ou administrative, par le truchement du Conseil d'État ou de la Cour de cassation selon le cas. Si le Conseil constitutionnel juge la disposition en cause inconstitutionnelle, sa décision conduira à écarter de l'ordre juridique à l'écart de tous, et non pas seulement à l'écart des parties au litige.

Le Conseil constitutionnel est en outre le juge de la régularité des consultations nationales que sont l'élection présidentielle, le référendum, les élections législatives et sénatoriales. De manière beaucoup plus exceptionnelle enfin, le Conseil constitutionnel est amené à émettre des avis et à constater l'existence de certaines situations (empêchement ou vacance de la présidence de la République, situation justifiant l'octroi des pouvoirs exceptionnels conférés par l'article 16 de la Constitution au Président de la République).

Les collectivités territoriales³

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, sont définies comme « collectivités territoriales de la République » à l'article 72 de la Constitution :

- les communes (36 873 en 2007) ;
- les départements (96), auxquels s'ajoutent les quatre départements d'outre-mer (DOM) (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) ;
- les régions (22) auxquelles s'ajoutent également quatre régions d'outre-mer (ROM) qui sont mono-départementales (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) ;
- les collectivités à statut particulier, notamment la collectivité territoriale de Corse ;
- les collectivités d'outre-mer : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale⁴, qui leur permet d'agir en justice, et bénéficient de l'autonomie administrative. Elles détiennent des compétences propres, qui leur sont confiées par le législateur. Elles exercent un pouvoir de décision par délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités se voient reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Ce pouvoir n'a cependant une portée générale et absolue : le champ et les modalités d'exercice des compétences sont fixés par le législateur et le pouvoir réglementaire national ; le pouvoir réglementaire local reste soumis au contrôle administratif du représentant de l'État.

La Cour des comptes

La Cour des comptes, juridiction des comptes et des comptables publics, a été créée par Napoléon en 1807, puis a élargi ses contrôles et son champ d'intervention. Selon la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, et dans le contrôle de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale ». La révision constitutionnelle de 2008 a élargi ce rôle d'assistance à l'évaluation des politiques publiques.

Composée de magistrats inamovibles, la Cour des comptes est divisée en sept chambres, qui sont les formations délibérantes de droit commun, dans lesquelles se prennent les décisions relatives à l'activité juridictionnelle, et comporte un parquet.

Les autorités administratives indépendantes

Une autorité administrative indépendante (AAI) est une institution de l'État, chargée, en son nom, d'assurer la régulation⁵ de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement. C'est dans la loi du 6 janvier 1978 créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) que le terme est apparu pour la première fois. Les AAI sont une catégorie juridique nouvelle car, contrairement à la tradition administrative française, elles ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. Les AAI sont des structures administratives et, à ce titre, rattachées au pouvoir exécutif, mais les ministres ne peuvent pas leur adresser d'ordres, de consignes ou même de simples conseils et leurs membres ne sont pas révocables. Elles sont soumises au contrôle du gouvernement et du parlement auxquels elles soumettent un rapport public d'activité chaque année. Leurs décisions sont aussi susceptibles de recours, selon les cas, devant le juge judiciaire ou le juge administratif.

En 2009, le site *Légifrance* en dénombre 41 (Annexe E)⁶. Les AAI interviennent particulièrement dans trois domaines : les droits des administrés, la régulation économique du marché, l'information et la communication. Leurs règles de composition et de fonctionnement, et leurs pouvoirs, définis dans des statuts particuliers, varient de l'une à l'autre. Ce sont quasiment toutes des autorités collégiales (une exception étant le Médiateur de la République), dont les membres sont généralement nommés par décret (en Conseil des ministres, ou du Premier ministre).

Principales évolutions institutionnelles en matière de gouvernance réglementaire

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, trois principales modifications ont été apportées à la structure institutionnelle sous-tendant la politique de gouvernance réglementaire en France.

- En 2006, la création de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, a permis de regrouper les services suivants : délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE). Ces deux structures, créées en 2003 ainsi que la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, faisaient alors partie des services du Premier ministre⁷. Ce regroupement vise à susciter des synergies entre le développement de l'administration électronique, la simplification administrative et l'amélioration de la qualité de service des administrations.
- En 2007, le secrétariat général du gouvernement (SGG) a élargi les missions de son service législatif, devenu « service de la législation et de la qualité du droit ». Ce service est non seulement chargé de la gestion quotidienne des procédures, mais aussi de l'animation et de la coordination d'une politique de qualité réglementaire. Parallèlement, l'organisation du travail du SGG a évolué à travers le développement d'un travail en réseau avec les hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation désignés dans chaque ministère.
- En 2008, le décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État réforme les conditions d'exercice des fonctions consultatives du Conseil, en prenant acte de la diversité des affaires qui sont soumises au Conseil d'État. Il inclut notamment la création d'une nouvelle section – la section de l'administration – dotée d'un bloc de compétences homogène lui permettant d'avoir une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'État.

Tableau 2.1. Capacités institutionnelles pour une meilleure gouvernance réglementaire : étapes principales

1966	Création du Centre pour l'enregistrement des formulaires administratifs (CERFA).
1983	Création de la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (COSIFORM). Ses compétences sont étendues aux formalités incombant aux particuliers en 1989.
1995	Création du Commissariat à la réforme de l'État (suite au rapport <i>Picq</i>). La Cosiform disparaît.
1998	Création de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État (DIRE), qui remplace le Commissariat à la Réforme de l'État, qui anime la politique de réforme des administrations jusqu'en 2003.
	Création de la Commission pour la simplification administrative (COSA), placée auprès du Premier ministre à partir du 2 décembre 1998.
2001	Création du Comité pour la simplification du langage administratif (juillet).
2002	La Commission nationale du débat public devient une autorité administrative indépendante aux compétences élargies.
2003	La DIRE est remplacée par : <ul style="list-style-type: none"> • la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE) ; • la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) ;

	<ul style="list-style-type: none"> • l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).
2005	Première édition du guide de <i>légistique</i> .
2006	Création de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) au ministère du Budget, qui fusionne la DUSA et l'ADAE.
2007	Le service législatif du Secrétariat général du Gouvernement est transformé en « service de la législation et de la qualité du droit ». Seconde édition du guide de <i>légistique</i> .
2008	Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État.

Les principaux acteurs des politiques de gouvernance réglementaire

Pouvoir exécutif

Dans le cadre de la Constitution de 1958, le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire à caractère général et « dispose de l'administration ». Dès lors, les services du Premier ministre situés au centre du gouvernement (plus particulièrement le secrétariat général du gouvernement – SGG et, pour les questions européennes, le secrétariat général des affaires européennes – SGAE), jouent un rôle clé dans l'impulsion des politiques réglementaires. Parmi les ministères, le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, est un acteur d'envergure, en charge de la modernisation de l'initiative économique en faveur des PME et de modernisation de l'administration. La DGME, qui fait partie du ministère du Budget, joue un rôle important dans la simplification administrative et le développement de l'administration électronique. Le rôle du ministère de la Justice (qui peut être important dans certains autres pays de l'UE) est relativement effacé dans le domaine du mieux légiférer.

Le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG)

Le SGG exerce un rôle important de coordination administrative et de conseiller juridique au sein du gouvernement (encadré 2.3). Le SGG a vu son rôle renforcé dans le suivi et la promotion de la qualité de la réglementation, ce qui s'est traduit dans son organisation. En 2007, le service législatif a en effet été transformé en « service de la législation et de la qualité du droit » comprenant, outre le département de l'activité normative chargé de la gestion quotidienne de procédures telles que la publication du *Journal officiel*, une mission « qualité de la norme » (coordination des études d'impact, *légistique*, actions transversales en faveur de la qualité du droit), une mission « simplification des procédures et accessibilité du droit », une « mission dématérialisation des procédures et diffusion du droit » et une cellule de programmation de l'activité normative. En plus, ce service apporte son appui à la Commission supérieure de codification (chapitre 5), dont il assure le secrétariat.

Encadré 2.3. Le Secrétariat général du gouvernement

Le Secrétariat général du gouvernement (SGG), créé en 1935⁸, joue un rôle de coordination administrative du travail gouvernemental. C'est un organisme administratif permanent (ses membres ne sont pas remplacés lorsque le Premier ministre quitte ses fonctions). Le SGG assure le suivi de l'élaboration et de la publication des lois, ordonnances et des principaux actes réglementaires. A ce titre, sous l'autorité et en lien permanent avec le cabinet du Premier ministre, le secrétariat général du gouvernement :

- prépare, sur proposition des ministères, le programme semestriel de travail du gouvernement, qui porte sur les projets de textes appelés à faire l'objet d'un examen en Conseil des ministres au cours des mois suivants, et en assure le suivi ;
- prépare les réunions hebdomadaires du Conseil des ministres ;
- élabore avec les ministères concernés la programmation des textes d'application des lois au fil de leur publication, rend publique cette programmation sur *Légifrance* et veille au respect des échéances correspondantes ;
- appuie les travaux du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) dans le suivi interministériel de la transposition des directives ;
- assure le secrétariat des réunions interministérielles d'arbitrage sur les projets de textes, sous la présidence du Premier ministre ou d'un membre de son cabinet ;
- suit l'ensemble des procédures d'élaboration et d'adoption des lois et des actes réglementaires les plus importants en liaison avec les assemblées parlementaires, le Conseil d'État et, le cas échéant, le Conseil constitutionnel.

Le SGG exerce en outre un rôle de conseiller juridique auprès du Premier ministre et plus largement de l'ensemble du gouvernement. Il a la charge de l'organisation de la représentation du gouvernement devant le Conseil constitutionnel lorsqu'il délibère de la constitutionnalité de la loi. Il veille à la régularité et à la qualité des textes présentés à la signature du Premier ministre et du Président de la République. Il coordonne l'activité des services juridiques des ministères en faveur de la qualité réglementaire.

Le SGG joue un rôle clé dans le nouveau dispositif qui a rendu obligatoires les études d'impact à compter du 1^{er} septembre 2009 (voir chapitre 4). Il a en effet la charge d'animer les travaux d'étude d'impact, en particulier sous la forme d'un appui méthodologique aux ministères. Le ministre principalement responsable du projet de réforme prend en charge la responsabilité de l'étude d'impact, mais ses services doivent entrer en contact avec le Secrétariat Général du Gouvernement dès la mise en chantier du projet de réforme. Enfin, le Conseil d'Etat n'est saisi du projet de loi (étape obligatoire dans la préparation des projets de lois et des principaux décrets) que si l'étude d'impact est jugée suffisante par le cabinet du Premier ministre et par le SGG.

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est en charge de la coordination interministérielle des dossiers européens (et de l'OCDE) à travers la préparation des travaux de négociation et le suivi de la transposition des textes communautaires et du contentieux. Ce service du Premier ministre (distinct du SGG et placé sous l'autorité directe du Premier ministre) a pour missions principales l'élaboration des positions de la France sur les questions communautaires, de la coordination et des liaisons entre les autorités administratives et gouvernementales françaises et les institutions européennes. Il est ainsi chargé de rapprocher les positions des administrations françaises sur les dossiers européens et, en cas de désaccords, de rendre les arbitrages techniques nécessaires, ceci afin d'assurer que la France « parle d'une seule voix » dans les instances européennes. Le SGAE couvre l'ensemble des domaines définis par les traités sur l'Union européenne, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune qui reste de la

seule compétence du ministère des Affaires étrangères, pour autant que cette politique ne fasse pas appel à des instruments communautaires.

La direction générale de la modernisation de l'État (DGME)

Les structures chargées des politiques réglementaires de simplification et de modernisation administratives ont été affectées par des révisions fréquentes, dont la plus récente est la création de la DGME en 2006⁹. La DGME fait partie du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État (encadré 2.4), responsable de l'ensemble des actions de simplification et de modernisation administratives à destination des usagers (entreprises, particuliers, associations et collectivités locales) et de l'administration, et notamment en charge du pilotage de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'objectif de la création de la DGME était d'atteindre une taille critique et de créer une synergie entre le développement de l'administration électronique, la simplification administrative et la qualité de service des administrations, tout en inscrivant ces actions dans le cadre de la réforme de l'État (RGPP). La DGME a regroupé dans un seul ensemble des services précédemment distincts, alors placés auprès du Premier ministre et dépendant du ministre chargé de la réforme de l'État, intervenant en matière de simplification administrative, d'administration électronique et de modernisation de l'État : délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

Encadré 2.4. Le rôle du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État en matière de simplification administrative

Le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État exerce une action spécifique dans les actions de simplification et de modernisation administratives à destination des usagers (entreprises, particuliers) et de l'administration. Cette mission s'explique par son rôle transversal et également l'importance de ses moyens humains et financiers. Le ministère du Budget est moteur dans les projets sur la modernisation de l'initiative économique en faveur des PME et de modernisation de l'administration. Il joue aussi un rôle important dans la simplification administrative et le développement de l'administration électronique. Cette action s'inscrit dans le nouveau cadre de la modernisation de l'État que constitue la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Plus particulièrement, le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État a dans ses attributions les missions suivantes :

- En matière de modernisation de l'État, il prépare et met en œuvre les mesures tendant à répondre aux besoins des usagers des services publics, à améliorer l'efficacité de ces derniers, à déconcentrer les responsabilités, à moderniser la gestion publique et à développer le dialogue social au sein des administrations.
- Il prépare et met en œuvre les mesures de simplification des formalités administratives incombant aux usagers et coordonne l'élaboration des programmes de simplification.
- Il anime et coordonne le travail du gouvernement en matière d'évaluation des politiques publiques.

Il conduit la politique d'audits et de performance au sein des administrations et met en œuvre une revue des programmes des politiques publiques.

Coordination de la gouvernance réglementaire

La politique gouvernementale en France est coordonnée à travers de multiples réunions interministérielles en amont du Conseil des ministres (encadré 2.5). Le SGG en assure le secrétariat. Pour ce qui est de la gouvernance réglementaire, il n'existe pas des structures (ou des structures) particulières pour en discuter (comme on peut en trouver dans certains autres pays de l'UE). Toutefois, les outils de coordination de gouvernance réglementaire ont été renforcés par la Constitution de réseaux de correspondants dans les ministères. Des hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation ont ainsi été nommés dans chaque ministère et sont les interlocuteurs directs du SGG. Il s'agit pour une large part des directeurs des affaires juridiques, mais également des responsables de services dont l'activité normative est importante ou qui participent directement à la politique de qualité de la réglementation, comme la direction générale du Trésor et des politiques économiques (DGTPE), chargée entre autres de promouvoir l'attractivité économique de la France. À ce dispositif viennent s'ajouter les structures qui ont été mises en place pour soutenir la politique de simplification, et celles qui sont en place pour la coordination de la politique européenne.

Encadré 2.5. Les réunions interministérielles

La politique gouvernementale est coordonnée à travers les réunions interministérielles qui ont lieu en amont des réunions du Conseil des ministres. Ces réunions (1 500 réunions par an) sont placées sous la responsabilité du Premier ministre ou de ses conseillers, avec des représentants des ministères concernés. Le membre du cabinet du Premier ministre veille à la cohérence de la politique gouvernementale ou prépare l'arbitrage soumis à l'accord du Premier ministre. Le SGG assure le secrétariat de ces réunions interministérielles. Ce processus est surtout un processus de confrontation, parfois conflictuelle, entre ministères, dont l'influence peut varier selon le « poids » (avec un rôle ainsi clé du ministère du Budget). Dans le domaine européen, le processus de coordination fait intervenir un autre service du Premier ministre, le Secrétariat général aux affaires européennes (voir ci-dessus et le chapitre 7).

En 2007, le Conseil d'État et de l'Inspection générale des finances ont réalisé un audit conjoint du travail interministériel, dans le cadre des audits de modernisation lancés par le gouvernement en 2006. Le rapport souligne l'inflation du processus de coordination, avec une « coordination tout azimuts », qui conduit à faire remonter à l'arbitrage de nombreux sujets techniques et tend à « noyer » les enjeux politiques majeurs. Il recommande des mesures pour améliorer l'organisation du travail gouvernemental (programmation, consultation, études d'impact), pour renforcer le rôle du secrétariat général du gouvernement dans la coordination et rééquilibrer le rôle respectif des cabinets et des administrations, et pour renforcer les règles d'organisation des réunions interministérielles (exemple : respect d'un délai de préavis suffisant, recours à des modes alternatifs de coordination).

Source CE-IGF, 2007.

Le Parlement et la gouvernance réglementaire

Le Parlement joue un rôle significatif dans la dynamique de la politique réglementaire en France, notamment à travers la commission des lois de l'Assemblée nationale. Chacune des deux assemblées possède une commission des lois permanente liée au travail réglementaire¹⁰. Dans les années récentes, de nombreux rapports parlementaires – dans certains cas mandatés par le Premier ministre – ont abordé les sujets de réforme réglementaire, de modernisation de l'administration et de simplification (voir encadré 1.2).

Le plus récent en date, le rapport *Warsmann*, a notamment joué un rôle important dans l'élaboration de la loi organique de 2009 qui a mis en place le nouveau régime des études d'impact (encadré 2.6).

Encadré 2.6. Le rapport *Warsmann* sur la simplification du droit

À la suite d'une demande du Premier ministre, le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Warsmann, a conduit une mission sur la simplification du droit. Son rapport, remis en janvier 2009, comprend 56 propositions pour améliorer le processus de production des normes, qui ont alimenté les initiatives du gouvernement, notamment en matière d'étude d'impact, et 31 propositions de simplification (dont certaines mises en œuvre, par exemple en matière de marchés publics).

Le rapport préconise de simplifier les processus de production du droit, ses modes d'évaluation et son accessibilité. Produire un droit de plus grande qualité nécessite de renforcer la phase préparatoire des lois (études d'impact, consultations). En aval, il s'agit de « bannir la complexité inutile » et de réduire le « fardeau administratif » pesant sur les citoyens et les entreprises, en adoptant notamment « au moins une loi de simplification par an ».

Une meilleure lisibilité et un accès plus facile au droit impliquent la poursuite de la codification et un plus grand effort de pédagogie : « La fusion de la Documentation française avec la Direction des Journaux officiels doit être l'occasion de produire des commentaires, des analyses de lois et des guides dans des domaines intéressant les préoccupations des usagers ».

Dans une seconde partie, le rapport suggère 14 mesures de simplification pour la comptabilité des sociétés, 15 pour les dispositions liées à la TVA, 17 sur la simplification du code des marchés publics.

Éléments clés des observations et recommandations qui sont pertinentes pour l'examen OCDE :

Une étude d'impact au service de tous

- Mettre en ligne l'avis des personnes intéressées¹¹.
- Recueillir l'avis d'un réseau de correspondants Parlement-PME qui serait consulté sur tous les projets et propositions de loi les concernant.

Consultations concernant tous les usagers

- Organiser des consultations ouvertes pour l'élaboration des réglementations. Et pour les décisions administratives nationales ou locales, offrir la faculté de recourir soit à des consultations ouvertes, soit à la consultation traditionnelle.

Application des lois

- Décider, pour toutes les dispositions législatives de plus de trois ans non appliquées, soit de les appliquer dans les plus brefs délais, soit de les abroger.
- L'application des lois s'améliore constamment pour les lois nouvellement votées. En revanche, la question du stock des dispositions non encore appliquées (non encore en vigueur) devient préoccupante.

Une loi de simplification par an

- La politique de simplification doit se concevoir comme une politique en tant que telle. Deux objectifs principaux : réduire les charges administratives injustifiées et renforcer la sécurité et la cohérence juridique de nos règles.

- Élaboration de programmes ministériels de simplification chaque année, renforcement du rôle et des moyens des services du Premier ministre.

Note : www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/communiqués_4/premier_ministre_recoit_rapport_62473.html.

Le Parlement s'est saisi directement de la politique de simplification. Les lois de simplification de 2007 et 2009 ont été d'origine parlementaire (propositions du président de la Commission des lois, M. Warsmann). La commission des lois de l'Assemblée nationale a lancé son propre site Internet « Simplifions la loi », sur lequel chacun est invité à citer les dispositions législatives qui lui paraissent devoir être simplifiées ou à exposer les difficultés auxquelles il a été confronté du fait de la complexité du droit. Selon M. Warsmann, « en associant les citoyens au processus législatif, cette démarche s'inscrit dans le cadre du renforcement de la fonction de contrôle du Parlement, de rénovation de nos institutions et de développement du débat public ».

La fonction d'évaluation des politiques publiques du Parlement a été substantiellement renforcée. Le Parlement est doté d'un office parlementaire d'évaluation de la législation depuis 1996, ainsi que d'une mission d'évaluation et de contrôle à vocation plus budgétaire. Aux côtés de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ont conduit au développement de « missions d'évaluation et de contrôle » au sein des commissions des finances, appelées à se prononcer notamment sur l'efficacité des dispositifs législatifs et réglementaires.

Les institutions indépendantes

Le Conseil d'État

Le Conseil d'État assure un rôle essentiel en matière de qualité réglementaire dans le processus normatif. Il est obligatoirement consulté sur tout projet de loi, d'ordonnance, ainsi que sur tous les projets de décrets pour lesquels un texte supérieur impose son intervention (environ 40 % des décrets, parmi les plus importants). Si le gouvernement n'est pas tenu de suivre systématiquement la rédaction qu'il propose, le Conseil d'État exerce une influence profonde en amont sur la qualité de la réglementation (chapitre 4). Le Conseil d'État est également obligatoirement consulté pour tous les projets d'actes communautaires depuis 1992 pour déterminer s'ils relèvent du domaine de la loi ou du décret au sens de la Constitution.

Le Conseil d'État a mené depuis 2007 une réflexion sur l'évolution de son activité consultative, afin notamment de développer son rôle d'analyse et de proposition au gouvernement sur la qualité du droit. Cette réflexion a trouvé pour l'essentiel sa traduction dans un décret de 2008 qui prévoit entre autres la création d'une nouvelle section traitant de manière transversale des questions relatives à la réforme de l'État (encadré 2.7). Toutefois, il n'appartient pas au Conseil d'État de juger l'opportunité politique des textes, ce qui ne lui a pas permis d'entrer dans une évaluation plus large, de type économique ou social, jusqu'à présent.

Le Conseil d'État est également l'échelon suprême de la juridiction administrative. Il est aujourd'hui le juge de cassation de la justice administrative, suite aux réformes de 1953, qui ont institué les tribunaux administratifs de droit commun et de première instance, puis la

réforme de 1987 qui a institué sept cours administratives d'appel. Il juge en premier et dernier ressort les recours dirigés notamment contre les décrets, les actes des autorités administratives et des régulateurs indépendants.

Le Conseil d'État adresse chaque année au Président de la République un rapport public, qui énonce notamment les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, qu'il propose au gouvernement. Une large partie du rapport de 2006 a été consacrée à la qualité réglementaire et contribué à la réforme constitutionnelle de juillet 2008 qui a conduit à des règles organiques sur les études d'impact (Conseil d'État, 2006).

Le rôle du Conseil d'État dépasse sa fonction officielle proprement dite en raison de la diffusion de ses membres au sein de l'administration. Les membres du Conseil d'État en détachement sont en fait nombreux au sein des autres organes jouant un rôle clé, tel que le secrétariat général du gouvernement, le ministère de la Justice, le cabinet du Premier ministre, ainsi que les divers cabinets ministériels et structures juridiques des ministères.

Encadré 2.7. La réforme de la fonction consultative du Conseil d'État

Le décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État réforme les conditions d'exercice des fonctions consultatives du Conseil, en prenant acte de la diversité des affaires qui sont soumises au Conseil d'État, en visant à assurer une affectation optimale des ressources dévolues à leur traitement, tout en confortant la collégialité et la qualité des délibérations. Il prévoit à cet effet :

- la création d'une nouvelle section – la section de l'administration – dotée d'un bloc de compétences homogène lui permettant d'avoir une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'État. Alors que les projets de loi et de décret en matière de fonction publique étaient traités par trois sections différentes selon le ministère d'origine, la nouvelle section de l'administration traite désormais de l'ensemble de ces questions au Conseil d'État. Elle traite également des relations entre administration et usagers, de la procédure administrative non contentieuse et de la défense nationale, mais également, de tous les contrats publics ainsi que des propriétés publiques. La section de l'administration est ainsi la section en charge des instruments de la gestion publique ;
- la mise en place, dans chaque section administrative, d'une formation ordinaire aux effectifs restreints chargée de l'examen des affaires les moins complexes pour organiser le traitement des dossiers en fonction de leur importance ;
- l'attribution de la voix délibérative à tous les membres des sections administratives, la diversification des profils des membres exclusivement affectés aux tâches consultatives et la création d'une fonction de président-adjoint pour accentuer la collégialité des travaux ;
- le recours accru à des personnes susceptibles, en raison de leurs connaissances ou de leur expérience, d'éclairer utilement les travaux des diverses formations consultatives pour une plus grande ouverture du Conseil d'État sur l'extérieur.

Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la constitutionnalité des lois et des traités internationaux, de façon obligatoire *ex ante* pour les règlements des assemblées et les lois organiques, sur saisine facultative *a posteriori* pour les lois ordinaires et les engagements internationaux, entre l'adoption de la loi par le Parlement et sa promulgation par le Président de la République. Le Conseil constitutionnel peut donc jouer un rôle

important dans le contexte des nouvelles dispositions pour les études d'impact qui sont une exigence constitutionnelle depuis l'été 2008 (voir le chapitre 4). Le droit de saisine est ouvert au Président de la République, au Premier ministre et aux parlementaires¹², dans les 15 jours suivant la promulgation de la loi. Depuis le 1^{er} mars 2010, le Conseil constitutionnel peut aussi être saisi par tout justiciable de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative sur renvoi du Conseil d'État ou la Cour de cassation. Cette réforme introduit ainsi un droit de saisine *a posteriori* très étendu du Conseil constitutionnel. Lorsqu'il estime qu'une loi n'est pas conforme à l'un des principes énoncés, le Conseil peut censurer cette loi en totalité ou en partie, ou bien encore émettre des réserves d'interprétations.

La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel a dégagé des principes relatifs à la production normative et à l'intelligibilité de la loi :

- Par une décision de 1999¹³, le Conseil constitutionnel avait dégagé des objectifs à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.
- En 2003¹⁴, il avait considéré que « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la « garantie des droits » requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ».
- Par une décision de 2005¹⁵, il a censuré un article de la loi de finances, instituant un plafonnement global des avantages fiscaux, comme excessivement complexe.
- Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a reconnu l'exigence constitutionnelle de transposition des directives communautaires en droit interne (chapitre 7)¹⁶.

La Cour des comptes

La Cour des comptes a progressivement étendu son champ d'activité à l'évaluation des textes réglementaires, voire législatifs. La révision constitutionnelle de 2008 a entériné l'évolution de la pratique. Jusque là, la Constitution indiquait que la Cour des comptes contrôlait l'application du budget (certification des comptes), mais seulement dans le domaine budgétaire et financier. La Constitution révisée indique que la Cour des comptes assiste le Parlement dans sa fonction de contrôle et dans l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes n'a pas évalué directement des programmes liés à la gouvernance réglementaire. À travers l'évaluation de certains textes, elle a cependant abordé des questions relatives à la qualité réglementaire telles que l'organisation des autorités administratives et la complexité du droit ou des procédures administratives.

Les autorités administratives indépendantes (AAI)

Plusieurs dispositions sont intervenues dans les dernières années qui ont fait évoluer le paysage des autorités administratives indépendantes (une quarantaine d'AAI, voir Annexe E). Certaines d'entre elles ont été transformées, avec un élargissement de leurs attributions et un renforcement de leurs moyens propres (Autorité de régulation des communications électroniques, Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers). De nouvelles autorités administratives indépendantes sont aussi venues

s'ajouter au cadre institutionnel depuis 2004. Neuf autorités ont été établies dans des domaines variés. Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu l'institution d'un « défenseur des droits¹⁷ » qui viendra reprendre les attributions du Médiateur de la République ainsi que tout ou partie des missions dévolues à d'autres autorités administratives indépendantes, qui seront déterminées par la voie d'une loi organique.

La plupart des autorités administratives indépendantes disposent de pouvoirs de sanction individuelle, de recommandation ou de proposition. Les AAI peuvent détenir un pouvoir d'avis ou de recommandation, consistant soit à conseiller aux opérateurs une pratique particulière (ex : Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL), soit à tenter de trouver un compromis entre l'administration et un administré (ex : le Médiateur de la République). Certaines ont un pouvoir de décision individuelle (délivrer l'autorisation d'exercer une activité, pouvoir de nomination). Les AAI peuvent aussi disposer d'un pouvoir de sanction, lorsqu'un des acteurs du secteur d'activité contrôlé ne respectent pas les règles posées par ces institutions ou les obligations qui lui incombent.

Seules certaines AAI disposent d'un pouvoir réglementaire dérivé dans leur champ particulier : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Encore ce pouvoir réglementaire ne peut-il résulter que d'une disposition législative expresse, et pour un objet précis et limité, correspondant pour l'essentiel à des mesures techniques, selon la position retenue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'agissant du Conseil supérieur de l'audiovisuel¹⁸ (un cadre qui correspond de manière générale à la situation des autorités indépendantes des autres pays de l'OCDE).

Toutefois la pratique de certaines autorités administratives indépendantes s'étend jusqu'à l'édiction de règlements généraux parfois détaillés (voir par exemple les règlements généraux de l'Autorité des marchés financiers) et le développement d'un pouvoir de « recommandation ». Même si de tels référentiels sont dépourvus de portée juridique, ils s'imposent à la grande majorité des opérateurs *de facto*. Ces normes non contraignantes tendent à prendre une importance toute particulière en ce qui concerne les autorités administratives indépendantes agissant en tant qu'arbitre dans un système concurrentiel, en privilégiant un mode de régulation fondé sur le consensus.

L'équilibre entre le pouvoir réglementaire général et le pouvoir réglementaire dérivé attribué aux autorités administratives indépendantes, d'une part, et l'équilibre entre le choix de l'intervention de nouvelles règles et des formes plus souples de régulation, d'autre part, sont au nombre des questions dont le législateur traite de manière récurrente lors de la création d'une autorité administrative indépendante ou de la réforme des autorités existantes¹⁹. Il n'est pas rare que les autorités administratives indépendantes soient appelées à communiquer au gouvernement des appréciations ou contributions sur le cours de la politique réglementaire. Tel est le cas, de manière transversale, du Médiateur de la République qui, saisi des difficultés concrètes d'application des réglementations en vigueur, a notamment pour fonction d'alerter le gouvernement sur les limites de ces dernières. Tel est également le cas lorsque, comme c'est fréquent, une autorité administrative indépendante doit être obligatoirement consultée préalablement à l'édiction de nouvelles règles dans le domaine qui est le sien (à titre d'exemple, la Commission nationale de l'informatique et des libertés).

Le pouvoir judiciaire et la gouvernance réglementaire

Comme dans les autres pays de l'OCDE, le juge (constitutionnel, judiciaire, administratif) a un rôle dans la construction d'ensemble de la politique réglementaire en ce qui définit le cadre jurisprudentiel. Certains éléments du paysage réglementaire français (comme pour certains autres pays fondés sur le droit écrit romain) donnent au pouvoir judiciaire une portée particulière tels la consultation publique qui est traditionnellement basée sur des obligations inscrites dans des textes qui, si elles sont ignorées, peuvent entraîner l'annulation du texte par le juge administratif.

Les trois grandes juridictions (Conseil d'État, Conseil constitutionnel et Cour de Cassation) ont renforcé les exigences en matière de qualité réglementaire de trois manières principales :

- Elles ont affirmé l'exigence constitutionnelle de transposition des directives.
- Le Conseil constitutionnel a apporté des précisions quant à la portée de l'objectif à valeur constitutionnelle de l'intelligibilité et de la clarté de la loi (voir chapitre 3).
- Le Conseil d'État a consacré le principe de sécurité juridique dans une décision de 2006²⁰ (jurisprudence du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel et de la Cour de Cassation).

Les collectivités territoriales et la gouvernance réglementaire

Les politiques de gouvernance réglementaire actuelles relèvent essentiellement du niveau central de l'administration. Il existe cependant des initiatives pour mieux prendre en compte les implications des nouveaux textes réglementaires pour les collectivités territoriales (création de la CCEN). Ces questions sont abordées dans le chapitre 8.

Ressources et formation

Effectifs

Pour se limiter aux agents qui œuvrent à titre principal à la mission d'amélioration de la réglementation, on peut avancer les ordres de grandeur suivants :

- Secrétariat général du Gouvernement : 120 agents (dont 36 agents au service de la législation et de la qualité de la norme, dont 7 agents au sein de la mission « qualité de la norme ») ;
- Secrétariat général des Affaires européennes : 200 agents ;
- Conseil d'État : 300 membres, dont la moitié environ est affectée auprès des sections consultatives ;
- Direction générale de la Modernisation de l'État : 125 agents (dont 10 affectés au programme de simplification administrative) ;
- Directions juridiques dans les ministères : 600 agents (soit environ 40 agents en moyenne par ministère), dont les principaux responsables (une trentaine de cadres) sont les correspondants directs du SGG.

Les unités plus spécifiquement rattachées aux politiques de la gouvernance réglementaire sont le service de la législation et de la qualité du droit au SGG, le service en charge du programme de simplification administrative à la DGME et le réseau interministériel des directeurs des affaires juridiques et hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation. Les deux principales entités impliquées dans les politiques de la gouvernance réglementaire sont structurellement différentes. Le service de la législation et de la qualité du droit fait partie du SGG, qui constitue une entité par nature relativement restreinte (similaire aux services du Premier ministre dans d'autres pays de l'Union européenne), alors que la DGME est une direction d'un ministère d'envergure, ce qui implique un accès à des ressources potentiellement plus importantes.

Formation

Des formations sont organisées de façon récurrente, aux niveaux ministériel et interministériel, en matière d'élaboration des textes législatifs ou réglementaires, soit à destination des personnes nouvellement affectées dans les services concernés, soit afin de présenter des éléments d'actualité juridique ou de former les personnes à de nouvelles techniques de gouvernance. Il est à noter que les projets de textes législatifs ou réglementaires sont rédigés par les services du ministère concerné, sans qu'il y ait une équipe de juristes spécifiquement formés à la rédaction des normes (comme le *Parliamentary Counsel* britannique). Une centaine d'agents par an suit ces formations. Plusieurs intervenants ont souligné le progrès fait au cours des dernières années dans la diffusion d'une « culture » de la qualité réglementaire à travers l'administration. Ces formations concernent essentiellement des aspects juridiques. Les formations en matière d'étude d'impact font notamment défaut (voir chapitre 4).

L'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), service à compétence nationale rattaché au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, offre aux agents de ces deux ministères mais également, pour partie de son activité, aux agents d'autres ministères, une multitude de formations permanentes. Parallèlement, l'IGPDE développe des missions de recherche, de veille et de réflexion dans les domaines de la gestion publique et du développement économique. Ces activités lui permettent de partager et de diffuser des savoirs utiles au développement de la culture de la nouvelle gestion publique et à l'accompagnement de la modernisation de l'administration. On peut citer pour exemple :

- Mise en place de formations à la suite de la publication, le 1^{er} août 2006, du nouveau Code des marchés publics. Au total en 2007, 384 stagiaires ont suivi ces formations (1 131 jours-stage). Des stages spécifiques ont aussi été réalisés sur le thème du nouveau code des marchés publics, dont un notamment au profit du ministère de la Défense qui, à lui seul, a mobilisé 41 agents (204 jours-stage).
- Publication d'un numéro spécial de la revue « Perspective gestions publiques²¹ » dédiée à mieux légiférer en septembre 2007 (synthèse des 6^{èmes} « Rencontres internationales de la gestion publique » organisées en Juillet 2007 à Paris, en partenariat avec l'OCDE).

Notes

1. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000231/index.shtml.
2. Par la constitution du 22 frimaire an VIII.
3. Une expression qui désigne toutes les strates infranationales françaises. L'article 72 de la Constitution de 1958 énonce que sont des collectivités territoriales les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer.
4. Terme juridique représentant un groupement qui se voit reconnaître une existence juridique et qui, à ce titre, a des droits et des obligations (exemple: société, association). On la distingue des personnes physiques, c'est-à-dire des individus.
5. À noter que la langue française distingue le terme de réglementation, qui concerne la préparation de règles générales s'appliquant aux agents économiques, du concept de régulation, qui correspond à l'application de la règle, et définit le domaine d'action délégué des régulateurs indépendants (Frison Roche 2002).
6. www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm.
7. La DMGPSE était en charge de mettre en œuvre les stratégies ministérielles de réforme instituées par le Premier ministre et notamment les mesures d'application de la loi organique du 1er août 2001. Avant 2003, la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), avait elle-même remplacé en 1998 le Commissariat à la réforme de l'État institué en 1995 suite au rapport Picq pour animer la politique de réforme des administrations.
8. Décret du 31 janvier 1935 portant organisation des services administratifs de la Présidence du Conseil. À l'époque, le système britannique avait servi d'exemple.
9. Sur les évolutions précédentes, voir OCDE (2004), pp. 48-49.
10. La commission des Lois constitutionnelles, de la Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale pour le Sénat, et la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République à l'Assemblée Nationale. Les commissions parlementaires sont des organismes de travail spécialisés dans l'étude de problèmes généraux ou ponctuels - notamment d'ordre législatif - avant leur examen en séance publique.
11. Ceci est sur le point d'être fait par l'Assemblée Nationale conformément à l'article 83 de son règlement intérieur. Le rapporteur du projet devra rendre compte des observations recueillies.
12. Le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, 60 députés ou 60 sénateurs.
13. Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, afférente à la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.
14. Décision n° 2003-473 DC.
15. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 portant sur la loi de finances pour 2006.

16. Décisions n° 2004-496 DC du 10 juin 2004 : Loi pour la confiance dans l'économie numérique et n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 : Traité établissant une Constitution pour l'Union européenne.
17. Article 71-1 de la Constitution.
18. CC, 18 septembre 1986, Liberté de communication. Le Conseil constitutionnel a alors admis que les dispositions de l'article 21 de la Constitution ne faisaient pas « obstacle à ce que le législateur confie à une autre autorité que le Premier ministre le soin de fixer (...) des normes permettant de mettre en œuvre un loi », à la condition que ce soit « dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements ».
19. En 2006, l'office parlementaire d'évaluation de la législation a ainsi publié un rapport sur les autorités administratives indépendantes, présenté par M. Patrice Gélard, sénateur. Il adopté 30 recommandations préconisées par le rapport visant à rationaliser le régime juridique et l'organisation des AAI, assurer leur indépendance et renforcer le contrôle parlementaire sur leur activité (www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-tl.asp).
20. Par sa décision d'Assemblée Société KPMG et autres du 24 mars 2006, le Conseil d'État a consacré de façon solennelle le principe de sécurité juridique en imposant de prévoir des dispositions transitoires dans un décret portant code de déontologie des commissaires aux comptes.
21. Revue de l'IGPDE faisant le point sur les grandes questions relatives à la gestion et à l'action publiques avec de nombreux comparatifs internationaux.

Chapitre 3

La transparence par la consultation publique et la communication

La transparence est l'un des principaux piliers d'une bonne réglementation ; elle préserve la confiance dans l'environnement juridique, rend la réglementation plus sûre et accessible, aide à la préserver de l'influence des intérêts particuliers, et ainsi de la rendre favorable à la concurrence, aux échanges et à l'investissement. Elle inclut diverses mesures, parmi lesquelles des processus normalisés pour élaborer ou modifier la réglementation, la consultation des parties intéressées, la communication et la rédaction en langage clair, la publication des textes, la codification afin de la rendre accessible, le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'existence de procédures de recours efficaces. La transparence peut s'appuyer sur une combinaison de processus formels et informels. Des techniques telles que les dates communes de commencement peuvent faciliter l'assimilation des obligations réglementaires par les entreprises. L'administration électronique joue aussi un rôle de plus en plus important pour promouvoir la transparence, notamment en matière de consultation et de communication.

Ce chapitre examine deux principales composantes de la transparence : la consultation publique et l'accès au droit (communication des normes). D'autres aspects de la transparence sont considérés dans d'autres chapitres du rapport¹.

Évaluation et recommandations

Consultation publique lors de l'élaboration des normes

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, l'approche française de la consultation publique a connu des évolutions importantes, qui éloignent la France d'un modèle largement fondé sur le corporatisme tout en laissant une large place à la tradition. La voie choisie pour rénover cette approche n'a pas été de supprimer complètement les formes institutionnalisées traditionnelles (commissions consultatives) et d'adopter le « tout Internet », mais d'encadrer plus strictement les commissions consultatives, de diversifier les formes de consultation et de mieux associer les parties prenantes en amont de l'élaboration des politiques publiques. Ces directions traduisent la reconnaissance du besoin de réformer la consultation publique pour la rendre plus performante et d'adapter les modes de consultations aux évolutions de la société, tout en tenant compte de l'héritage institutionnel et d'une certaine circonspection parmi de nombreuses administrations quant à l'efficacité des consultations ouvertes sur Internet.

Des avancées significatives ont été enregistrées au cours des dernières années pour rénover la consultation publique. Premièrement, des règles de création et de fonctionnement ont été définies pour l'ensemble des commissions consultatives et près de

40 % de ces commissions consultatives ont été supprimées en juin 2009, au terme d'un processus d'examen et de « clause-couperet ». Cette rationalisation des commissions consultatives n'aura d'effets à long terme que si elle s'accompagne d'un suivi régulier des règles de création et fonctionnement de ces commissions. Deuxièmement, les ministères ont développé de nouveaux modes de consultation pour mieux associer les parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques en amont du processus (« Grenelle », forums Internet sur les réformes ou grands projets en cours d'étude, mise en place d'un « Conseil des entrepreneurs »). Troisièmement, avec la loi de modernisation du dialogue social de janvier 2007, la rénovation de la consultation publique a aussi concerné les processus de consultation et négociation qui associent le gouvernement et les « partenaires sociaux » (syndicats et représentants d'entreprise).

Le travail engagé doit s'inscrire dans une politique plus large et ambitieuse de rénovation de la consultation publique. Ce besoin est reconnu par l'administration qui souhaite définir des lignes directrices plus claires, mais ne s'est pas (encore) traduit par une réflexion d'ensemble. La réforme des commissions consultatives, si elle peut réduire les lourdeurs du système, doit s'intégrer dans une vision plus stratégique de ce que l'on attend de la consultation publique. Bien que les avancées réalisées soient largement reconnues, une certaine frustration s'est également dégagée des entretiens. La consultation est avant tout un moyen de dégager tous les points de vue nécessaires à une prise de décision bien ancrée.

Que souhaite-t-on tirer d'une consultation ? Cela permettrait de mieux identifier la (ou les) méthodes à suivre. Par exemple, pour l'élaboration de nouvelles politiques en amont, il convient de veiller à ce que toutes les parties prenantes puissent s'exprimer, et faire des retours d'expérience, pour que le gouvernement puisse se saisir de l'étendue des arguments et de l'évidence, et laisser de la place aux idées novatrices. Deux points méritent une attention particulière. Tout d'abord, il convient de renforcer l'ouverture et la diversité des procédures de consultation, au-delà de l'expérimentation de nouvelles méthodes. Dans des sociétés plus complexes, il est en effet de plus en plus difficile de s'appuyer uniquement sur des groupes d'experts prédéfinis. Ensuite, le champ actuel de la consultation doit aussi être revu, puisque comme le notait déjà le rapport de l'OCDE, la consultation s'applique largement aux projets de loi et aux projets de décret intervenant dans le domaine réglementaire autonome du gouvernement, mais beaucoup moins aux décrets d'application ou aux propositions de loi.

Recommandation 3.1. Engager une réflexion sur la rénovation de la consultation publique, qui pourrait s'appuyer sur des audits ciblés, par exemple sur les consultations ouvertes.

Il manque actuellement une méthodologie de référence de la consultation pour venir en appui à une stratégie plus claire, et pour renforcer leur visibilité. Lors des entretiens conduits par l'OCDE, plusieurs intervenants (internes et externes à l'administration) ont mis en avant le besoin de mettre en place des procédures plus structurées et, plus généralement, de développer une pédagogie de la consultation. Ont été évoqués le manque fréquent de prise en compte des réflexions des parties prenantes et le rendu des consultations (point faible souvent soulevé, pas uniquement en France), en partie sous la pression du temps. Chaque ministère développe ses propres méthodes en matière de consultation (consultations informelles, consultations ouvertes sur Internet, forums), ce qui permet de prendre en compte les spécificités de chaque domaine et laisse du champ libre à

l'innovation. Des méthodologies de référence pourraient cependant faciliter le partage des expériences et accroître la visibilité des consultations.

Recommandation 3.2. Établir un guide des procédures de consultation. Établir un portail de la consultation (dans lequel intégrer le portail forum). Partager les expériences entre ministères, pour dégager les bonnes pratiques, et les processus les plus utiles.

La consultation doit aussi être intégrée dans le processus d'études d'impact. La loi organique instaurant le nouveau régime des d'études d'impacts, le prévoit alors que jusqu'à présent, l'étude d'impact et la consultation ont été considérées comme des processus distincts. On peut aussi noter que le Parlement a pris des dispositions récentes allant dans ce sens. Toutefois les bonnes pratiques, voire les exigences en la matière, ne sont pas (encore) clairement définies (chapitre 4).

Encadré 3.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : consultation publique

Recommandation

Améliorer l'efficacité du processus de consultation en systématisant la consultation des tiers pour accroître la transparence.

La multiplication des instances consultatives en France actuellement ne permet pas forcément d'assurer une efficacité optimale du processus de consultation. Or des processus de consultation publique transparents, systématiques, sont, dans de nombreux pays de l'OCDE, le gage d'une qualité accrue d'un processus réglementaire tenant compte de l'impact sur les citoyens et les entreprises. La disponibilité de l'outil Internet offre une opportunité intéressante. Par exemple, la France pourrait établir un registre unique sur Internet de tous les projets de dispositions en consultation. Pour assurer une plus grande efficacité et responsabilisation publique le registre devrait aussi incorporer les commentaires des parties avec l'argumentation et la réponse des autorités réglementaires. Ce processus pourrait en outre être intégré au cadre des études d'impact. L'association en amont des parties concernées sur un projet de texte ou sur la définition d'une politique est assez largement pratiquée dans le système administratif français, mais n'est ni systématique ni formalisée au niveau juridique sauf dans le domaine de l'environnement [...]. La liberté de proposition et de contre-proposition dont disposent les parties consultées sur une réglementation est assez développée lorsque cette réglementation est issue d'un projet de loi (sur l'initiative du Gouvernement) ou d'un projet de décret intervenant dans le domaine réglementaire autonome du Gouvernement. En revanche, et par nature, tant les propositions de loi que les amendements parlementaires échappent largement à la possibilité d'une consultation préalable réalisée par l'administration sur la proposition ou le projet de loi. De même, la liberté de proposition et de contre-proposition des parties concernées est assez étroite lorsqu'il s'agit d'un décret d'application d'une loi.

Évaluation

L'effort indéniable en matière de concertation aboutit cependant à une multiplication des instances consultatives. Cette prolifération et le manque de standardisation des procédures peuvent conduire à une situation complexe. Le nombre excessif d'organes de consultation est source de confusion et génère de l'opacité. En dépit d'une apparence pléthorique, le cadre général de la consultation reste souvent insuffisant. La loi d'habilitation adoptée en 2003 pour la simplification administrative envisage la rationalisation des organes consultatifs. La procédure de consultation des différents organismes n'est pas harmonisée, les règles étant définies au cas par cas. Certaines règles de procédure sont toutefois communes. Elles ont été dégagées par la jurisprudence administrative. L'efficacité du processus de consultation en France pourrait être améliorée par des processus de consultation plus transparents et plus systématiques.

Le développement de l'Internet constitue la principale innovation dans les modes d'association des administrés au travail de réglementation. Les ministères ont utilisé ce vecteur pour lancer plusieurs forums pour permettre au grand public de réagir à des projets concernant plusieurs sujets. Fin 2001, le Gouvernement a décidé que chaque site Internet public national diffusant des informations sur les politiques publiques devra être doté d'un dispositif de débat avec les citoyens sur des thèmes précis (EDG). Les sites locaux publics seront incités à développer ce type de fonctionnalité en lien avec les sites généraux *www.service-public.fr* et *www.vie-publique.fr*. La disponibilité de l'outil Internet offre une opportunité intéressante. Par exemple, la France pourrait établir un registre unique sur Internet de tous les projets de dispositions en consultation. Pour assurer une plus grande efficacité et responsabilisation publique le registre devrait aussi incorporer les commentaires des parties avec l'argumentation et la réponse des autorités réglementaires. Ce processus pourrait en outre être intégré au cadre des études d'impact.

En dépit de multiples possibilités de consultation formelle, il est arrivé sur certains sujets que les procédures de consultation et d'élaboration soient réduites. Dès lors, à côté de ce cadre général, les fuites par voie de presse jouent aussi un rôle significatif, et permettent de connaître en partie l'évolution du processus. En outre, quand la consultation n'a été que très partielle en amont, en aval le rôle du Parlement est d'être à l'écoute des divers intérêts et groupes de population, qui tentent de faire entendre leur voix par le jeu des amendements. Parfois, l'absence de consultation préalable déclenche des réactions spontanées de l'opinion publique et des syndicats, avec des mouvements de protestations publiques ou de grèves, qui obligent à une seconde phase de consultation.

L'association en amont des parties concernées sur un projet de texte ou sur la définition d'une politique est assez largement pratiquée dans le système administratif français, mais n'est ni systématique ni formalisée au niveau juridique sauf dans le domaine de l'environnement. La liberté de proposition et de contre-proposition dont disposent les parties consultées sur une réglementation est assez développée lorsque cette réglementation est issue d'un projet de loi (sur l'initiative du Gouvernement) ou d'un projet de décret intervenant dans le domaine réglementaire autonome du Gouvernement. En revanche, et par nature, tant les propositions de loi que les amendements parlementaires échappent largement à la possibilité d'une consultation préalable réalisée par l'administration sur la proposition ou le projet de loi. De même, la liberté de proposition et de contre-proposition des parties concernées est assez étroite lorsqu'il s'agit d'un décret d'application d'une loi.

(La même structure) se retrouve au niveau local, pour toutes les décisions relatives à l'urbanisme, l'agriculture ou l'environnement. La difficulté tient alors plutôt à la surabondance de commissions locales et d'instances consultatives. Ces commissions sollicitent tellement les élus locaux et les responsables syndicaux ou socio-professionnels au niveau local, au point qu'il peut devenir difficile de les faire fonctionner. Ceci génère donc un problème de « fatigue » de la consultation et des difficultés de recrutement pour les assemblées locales.

Source : OCDE (2004).

Accès au droit

Une grande attention est portée à l'accès au droit. Des efforts importants ont été engagés et poursuivis pour développer des outils d'accès au droit, notamment à travers les sites *Légifrance* et *monservicepublic.fr*. Ces outils, qui continuent d'être enrichis, enregistrent des taux de fréquentation en hausse. Il semble que le site *Légifrance* a des possibilités d'évolution intéressante, qui renforcerait encore plus l'accès au droit, notamment pour la diffusion du droit local (Warsmann, 2009).

Recommandation 3.3. Évaluer les possibilités d'évolution du site *Légifrance*.

Présentation d'ensemble

Consultation publique sur l'élaboration des normes : contexte général

La consultation publique en France est traditionnellement basée sur un large nombre de commissions consultatives institutionnalisées et des obligations inscrites dans des textes qui, si elles sont ignorées, peuvent entraîner l'annulation du texte par le juge administratif. On observe une évolution importante vers une approche plus étoffée et moderne. La consultation est l'un des grands « chantiers » mis en avant par la France en matière de gouvernance réglementaire. Selon le gouvernement français, un équilibre nouveau est en cours d'instauration entre des formes traditionnelles de consultation institutionnalisée (commissions consultatives) et des formes plus ouvertes (consultations ouvertes sur Internet). La « modernisation de la concertation des parties prenantes » a été consacrée comme un objectif explicite de l'action gouvernementale².

Des réformes structurelles importantes ont eu lieu depuis le rapport OCDE de 2004 :

- Rationalisation des commissions consultatives institutionnalisées (« clause couperet » du décret du 8 juin 2006 qui a supprimé 40 % des commissions), et définition des règles de fonctionnement pour l'ensemble des commissions ;
- Développement de consultations ouvertes sur Internet ;
- Développement de nouveaux modes de consultation, parfois sur le mode expérimental (notamment le Grenelle de l'Environnement). On peut aussi citer le Conseil des entrepreneurs, une instance informelle qui a vocation de promouvoir les échanges et le débat entre les entreprises et l'administration ;
- Rénovation du dialogue social qui vise à promouvoir la concertation avec les partenaires sociaux pour les projets de réforme dans le domaine du travail et qui modifie les conditions de représentativité syndicale ;
- Ouverture à l'égard des citoyens pour renforcer la démocratie de proximité (voir le chapitre 8) ;
- Refonte du dispositif d'études d'impact (voir le chapitre 4), par lequel l'étude d'impact doit inclure la liste des organes consultés.

Si l'on prend en compte les approches classiques (commissions classiques formelles, dialogue sur les grands projets d'infrastructure), qui coexistent avec les formes nouvelles, la France dispose actuellement d'un large éventail de modes de consultation. Une obligation de consultation préalable s'applique à la plus grande part de la production normative, détaillée dans le guide *légalistique* (voir aussi le chapitre 4). La logique de ces règles de consultation est de recueillir les avis des parties prenantes considérées comme les plus directement intéressées ou tout au moins de s'assurer que toutes aient eu effectivement l'occasion de s'exprimer. Dans la plupart de ces cas, cette forme de consultation s'organise sur la base d'un avant projet de texte préparé par le gouvernement. D'autres modalités peuvent toutefois être retenues dans certains domaines. Ainsi, dans le domaine social, la consultation s'organise désormais plus en amont du processus sur la base d'un document d'orientation, qui laisse intact le principe même de la réforme³.

Il convient de distinguer les modalités qui peuvent s'appliquer à un projet de texte et celles qui peuvent s'appliquer à l'élaboration d'une politique en amont, avant d'en venir (le cas échéant) à un projet de loi bien défini. Il convient également de souligner que l'association des parties prenantes peut se faire à partir de consultations officielles opérées dans le cadre officiel d'élaboration des textes de lois ou des décrets, prévues par la Constitution ou les lois organiques. Ceci oblige à consulter certains organes, tels le Conseil économique, social et environnemental. Ces consultations peuvent aussi se faire à partir de modalités plus informelles qui ne sont pas normalisées.

Les modalités de consultation publique

Consultations formelles et commissions consultatives

Les obligations de consultation

Le droit français comporte de nombreuses obligations consultatives, qui font intervenir divers organismes placés auprès des administrations centrales et dont le nombre dépassait récemment les 500 (encadré 3.2). Ces obligations ont une grande importance juridique, notamment pour les actes réglementaires puisque leur méconnaissance est de nature à entraîner l'annulation par le juge administratif pour cette seule raison. La consultation de ces organismes se distingue des concertations ou discussions qui peuvent être préalablement ou parallèlement engagées avec les parties prenantes, de manière moins officielle.

Le caractère obligatoire ou non de la consultation d'un organisme résulte soit du texte qui l'a institué (qui peut être de divers niveaux à savoir Constitution, loi, décret ou arrêté), soit plus souvent d'un texte prévoyant cette procédure. En dehors des cas très rares où un avis conforme est requis par un texte supérieur, les avis des organismes consultés ainsi rendus n'engagent pas le gouvernement, qui reste libre d'en tenir compte ou non. Dans le cas où la consultation est obligatoire, même si l'autorité administrative n'est pas liée par l'avis, elle ne peut pas prendre une décision traitant de questions nouvelles par rapport au projet soumis à consultation et aux observations éventuellement émises par l'organisme.

Encadré 3.2. Les organismes à caractère consultatif

Quelle que soit leur dénomination (conseil, commission, comité...), les organismes à caractère consultatif ont pour but d'éclairer l'autorité politique ou administrative et d'associer au processus de décision tous les acteurs concernés, auxquels se joignent parfois quelques parlementaires ainsi que, très fréquemment, des personnalités qualifiées.

Certains ont une vocation assez générale, tel le Conseil économique, social et environnemental (CESE), dont le fondement se trouve dans la Constitution et les missions précisées par voie de loi organique, et qui comprend des représentants de la société civile et des acteurs socio-économiques issus de différents horizons. La plupart des autres organismes consultatifs ont un champ de compétence spécialisé, à l'intérieur d'un même secteur tel l'environnement, le transport ou l'agriculture. Le gouvernement peut aussi former des commissions consultatives *ad hoc* lors de l'élaboration d'un projet de texte ou d'une réforme spécifique afin de réunir des catégories d'administrés représentant des intérêts différents qui ne sont pas toujours représentés dans les instances officielles de concertation.

Le CESE a fait l'objet de réformes. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a étendu son champ de compétences aux questions environnementales et a institué un mode de saisine par voie de pétition citoyenne (la capacité de saisir le Conseil étant jusque là réservée au Premier ministre). Une réforme en profondeur du CESE, dont la composition⁴ et l'utilité sont souvent contestées, est actuellement en

discussion au parlement. Un rapport d'étude, demandé par le Président de la République, met en évidence le positionnement incertain du CESE (conurrencé dans les faits par les multiples commissions consultatives spécialisées) et les déficiences dans son fonctionnement. Il insiste sur l'anachronisme de sa composition, non représentative de la société contemporaine, la nature trop généraliste de ses travaux et son manque de visibilité (Chertier, 2009). Certaines règles concernant la procédure à suivre devant les organismes que l'État doit obligatoirement consulter ont été fixées par un décret du 8 juin 2006⁵. Elles incluent l'obligation de convoquer les membres de l'organisme et de leur adresser les documents utiles cinq jours au moins avant la séance ; les conditions de quorum et les dispositions relatives au vote ; l'interdiction de participer à la délibération pour les membres qui ont un intérêt personnel à l'affaire ; l'obligation de dresser un procès-verbal écrit de la réunion. Ces règles générales peuvent être précisées au cas par cas dans le texte qui institue l'organisme à consulter. En pratique, si la durée de la procédure de consultation varie selon les organismes, les questions posées et l'urgence qui peut être demandée par le gouvernement, la consultation a généralement lieu dans les semaines qui précèdent la présentation du texte au Parlement ou, pour les textes réglementaires, leur signature par le Premier ministre ou les ministres, et le cas échéant avant consultation du Conseil d'État. Les règles relatives aux consultations obligatoires sont rappelées dans le Guide de *légistique*⁶ (voir chapitre 4) qui recommande de les appliquer également dans le cas de consultations facultatives.

La même structure d'organismes à caractère consultatif se retrouve au niveau local, pour toutes les décisions relatives à l'urbanisme, l'agriculture ou l'environnement.

Rationalisation des commissions consultatives

Au cours des dernières années, le gouvernement français a entrepris de rationaliser les commissions consultatives en supprimant certaines commissions peu utiles et en contenant l'expansion continue des commissions par la démonstration d'un réel besoin. Le gouvernement et l'administration considèrent que ce mode de consultation permet de confronter des intérêts différents et de conduire à une position collective, mais qu'il peut aussi ralentir de façon très significative la décision finale, notamment lorsque le domaine concerné est étroit et que la périodicité des réunions est assez espacée par voie de conséquence. Cet inconvénient s'est trouvé renforcé par la multiplication des instances consultatives depuis les années 1980. Dans de nombreux cas, les missions des nouvelles instances auraient pu être prises en charge par des instances déjà existantes⁷.

Concernant les commissions consultatives placées auprès des administrations centrales, le décret du 8 juin 2006 a établi que, sauf lorsque leur existence est prévue par la loi, ces commissions sont créées par décret pour une période de cinq ans. Leur création doit être précédée par une étude pour vérifier que la mission de la commission répond à une nécessité et n'est pas déjà assurée par une autre commission. Le décret a aussi inclus une « clause-couperet » par laquelle, dans un délai de trois ans, les commissions qui n'auraient pas été confirmées seraient supprimées. Après une phase de recensement, la mise en œuvre du décret a abouti à la suppression de 211 commissions sur un total de 545 commissions créées par voie réglementaire⁸. Le Premier ministre prévoit un exercice similaire pour les commissions établies par un texte de loi.

Les commissions au niveau déconcentré de l'administration ont aussi fait l'objet d'une réforme. L'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004⁹ a remplacé environ 70 commissions préexistantes au niveau déconcentré par un nombre restreint de commissions thématiques auprès des préfets, parfois désignées sous les termes de « commissions pivots ». Les attributions et les règles d'organisation et de fonctionnement de ces commissions sont désormais fixées par décret¹⁰.

Consultations ad hoc

Aux consultations formelles s'ajoute la pratique de consultations informelles, très fréquentes lors de l'élaboration des réformes pour aider l'autorité réglementaire à appréhender les spécificités de telle ou telle dimension du problème à traiter. Le gouvernement peut ainsi engager des consultations bilatérales avec les représentants des parties concernées lors de l'élaboration du projet de norme.

De manière plus formelle, le gouvernement peut aussi confier des missions exploratoires à des parlementaires ou à des personnalités pour examiner un projet de réforme. Le rôle de la mission va être de consulter toutes les parties prenantes et de tester, le cas échéant, un avant-projet de norme. Les missions recourent généralement, pour une part significative, à des fonctionnaires et à des services administratifs qui en assurent le secrétariat et effectuent le travail de synthèse. Ces missions permettent d'associer des fonctionnaires, des syndicalistes, des représentants des milieux économiques et des experts du monde universitaire. Un autre exemple de consultations informelles mais structurées est le « Conseil des entrepreneurs », établi en juillet 2007 auprès du Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en charge des entreprises et du commerce extérieur. Il s'agit d'une instance informelle qui a vocation de promouvoir les échanges entre les entreprises et l'administration, « de décloisonner le monde des entreprises et celui de l'administration afin d'être plus en prise avec la réalité des entrepreneurs et d'établir un contact permanent avec eux » (voir le chapitre 5).

Utilisation d'Internet

Des consultations ouvertes sur Internet ont eu lieu de manière ponctuelle au cours des dernières années. Elles peuvent prendre la forme de mise en ligne d'avant-projets de texte, plus rarement de livres blancs et verts, et de forums sur des sujets de réforme. Ces consultations résultent d'initiatives des ministères individuels qui définissent le contenu de la consultation, son mode de diffusion et éventuellement la publication d'une synthèse des résultats (voir par exemple les initiatives de la DGME en matière de simplification administrative, chapitre 5, ou la consultation ouverte sur le livre blanc relatif à la taxe carbone en juin 2009). Les forums de discussion sur Internet portent sur des projets de réforme de portée large, plutôt que sur des textes spécifiques¹¹. Elles viennent généralement compléter les consultations des commissions établies. La création en 2008 d'un portail dédié¹², qui donne accès aux forums en cours et archivés (dont une synthèse des contributions au forum), a pour objectif de rendre plus facile l'accès à ces forums. *Vie-publique.fr* permet en outre de suivre l'ensemble des débats publics en cours ou programmés, y compris par une cartographie de ces débats sur l'ensemble du territoire national. C'est un dispositif récent, qui n'a pas encore fait ses preuves.

Les entretiens menés par l'OCDE ont fait apparaître des appréciations contrastées quant à l'efficacité des consultations par Internet, oscillant de manière classique entre approches conservatrices et approches innovantes. Certains intervenants ont pointé la faiblesse des résultats par rapport au temps nécessaire pour ce type de consultation et le besoin de s'appuyer sur des relais. Il peut ainsi exister une certaine circonspection, voire franche méfiance, vis-à-vis des consultations sur Internet. D'autres intervenants ont relevé des expériences réussies et la maturité de la société civile, notant que ces consultations ouvertes ont apporté des informations utiles et dans certains cas permis d'identifier des difficultés lors du processus d'élaboration de la norme.

Les Grenelle

La pratique récente des consultations montre une tendance à consulter plus en amont de la préparation des projets tout en combinant différents types de consultation. La préparation du projet de loi sur le revenu de solidarité active (RSA)¹³ offre un premier exemple de cette tendance. Elle a donné lieu à une consultation sur un « livre vert », assez inédite en France. Plus de soixante contributions, issues de structures d'horizons divers, ont été envoyées¹⁴. Le deuxième exemple est le « Grenelle de l'environnement », nom donné à la procédure de consultation sur le développement de la politique de l'environnement¹⁵. Lancé en juillet 2007, ce processus a associé des consultations dans le cadre de groupes de travail *ad hoc*, de commissions consultatives institutionnelles, des réunions organisées dans les régions et des consultations ouvertes sur Internet (encadré 3.3). Ce mode de consultation a depuis été repris sur d'autres thèmes sous l'appellation « Grenelle » (Grenelle de la mer, Grenelle de l'insertion, Grenelle des ondes) ou encore « états généraux » (états généraux de la presse écrite, états généraux de l'outre-mer).

Encadré 3.3. Le Grenelle de l'environnement

Le « Grenelle de l'environnement » a réuni l'État et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. L'objectif a été de définir un plan d'action de 15 à 20 mesures concrètes et quantifiables recueillant un accord le plus large possible des participants.

Le « Grenelle de l'environnement » a conduit le gouvernement à combiner plusieurs modes de consultation, de concertation ou d'appel à contributions, dans le cadre d'un processus coordonné :

- La première phase, de mi-juillet à fin septembre 2007, a été consacrée au dialogue et à l'élaboration des propositions au sein de six groupes de travail composés de 40 membres issus de cinq collèges de taille identique : État, collectivités locales, ONG, employeurs et salariés. L'objectif qui leur était assigné était de faire émerger non seulement un diagnostic, mais surtout des propositions opérationnelles permettant d'y répondre. Pour chaque proposition d'action, il convenait de préciser les obstacles de toute nature (juridiques, sociaux, budgétaires, techniques) à leur exécution ainsi que les moyens nécessaires pour les lever. Ces propositions ont été consignées par une série de rapports.
- La seconde étape du Grenelle, de fin septembre à mi-octobre 2007, a été consacrée à la consultation des publics sur les propositions d'action issues des groupes de travail, à travers différents canaux :
 - Le gouvernement a recueilli les avis des différentes commissions consultatives, institutions ou organismes, y compris le Parlement : 31 conseils et comités ont été consultés tandis que le Parlement en débattait le 3 octobre à l'Assemblée et le 4 octobre au Sénat.
 - Des réunions en région ont été organisées du 5 au 22 octobre 2007. Tout citoyen pouvait y participer, il suffisait pour cela d'adresser une demande à la préfecture du département. Dix-sept villes ont été retenues par le Gouvernement : Annecy-le-Vieux, Arras, Aurillac, Besançon, Bourges, Brest, Chalons en Champagne, Drancy, Épinal, Laval, Le Havre, Mulhouse, Nice, Périgueux, Perpignan, Saint-Denis de la Réunion, Saint Etienne. Ces rencontres ont souvent été précédées d'ateliers sous la présidence de personnalités locales afin de donner un premier avis sur les propositions et les

conclusions des groupes de travail nationaux. Ces réunions régionales ont réuni au total près de 17 000 participants : élus, acteurs économiques, sociaux et associatifs ou simples citoyens.

- Enfin, un autre mode de participation était proposé sur Internet : les citoyens disposaient de la faculté de commenter et proposer des amendements en ligne aux propositions élaborées par les groupes de travail sur le forum du site, du 28 septembre au 14 octobre.

Ce mode de participation en ligne a connu un succès certain, avec 72 000 visites et plus de 11 000 contributions publiées en 17 jours.

- La troisième étape, les 24, 25 et 26 octobre, a donné lieu à des négociations et des décisions. Au sein de quatre tables rondes associant les cinq collèges, 268 engagements ont été retenus.
- Dans la quatrième étape (décembre 2007), 33 chantiers opérationnels ont été lancés afin de décliner les propositions d'action permettant l'application des conclusions du Grenelle.

Les conclusions de ces chantiers ont alimenté le projet de loi de programmation sur l'environnement, qui a été adopté par le Parlement en juin 2009. Ce texte, dit « loi Grenelle 1 » définit de grandes orientations et expose les choix faits sans pour autant toujours prévoir leurs modalités concrètes d'application ou leur financement. Il traduit au plan législatif les engagements pris en octobre 2007. Les financements et les modalités précises d'exécution des dispositifs énoncés dans la loi Grenelle 1 ont été détaillés dans la loi de finances pour 2009 (décembre 2008) et dans une deuxième loi dite « Grenelle 2 » (en cours d'examen au Parlement). Les deux projets de loi issus du Grenelle ont fait l'objet d'une étude d'impact au plan économique, social et environnemental, qui ont été rendues publiques sur Internet dès leur envoi au Parlement.

Procédure de débat public pour les projets d'aménagement ou d'équipement

Le débat public, procédure régie par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, est une étape dans le processus décisionnel, s'inscrivant en amont du processus d'élaboration d'un projet d'équipement ou d'aménagement d'une certaine ampleur. Il constitue une phase d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet en cause avant que les options définitives ne soient retenues. La loi du 27 février 2002 a transformé la Commission nationale du débat public (CNDP), créée par la loi du 2 février 1995, en autorité administrative indépendante et en élargit le champ de compétence. La loi « Grenelle 2 » (en cours d'examen au Parlement), qui vise notamment à favoriser une concertation élargie avant les décisions publiques dès qu'un impact significatif sur l'environnement est en jeu, apporte quelques compléments à cette procédure de débat public (encadré 3.4).

Encadré 3.4. La Commission nationale du débat public

La loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transformé la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 par la loi dite « Barnier », en autorité administrative indépendante et en a élargi le champ de compétence.

La Commission nationale du débat public (CNDP) est à présent chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La participation du public peut prendre la forme d'un débat public sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

La CNDP est composé de 21 membres. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend des parlementaires, des élus locaux, des membres des juridictions administratives et civiles, de la Cour des comptes, des représentants d'associations de défense de l'environnement et de défense des consommateurs, des personnalités qualifiées. La Commission peut, soit organiser elle-même le débat public, soit en confier l'organisation, selon ses préconisations, au maître d'ouvrage concerné. Si elle estime qu'un débat public ne s'impose pas, elle recommande au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation et en propose les modalités. La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration du projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique.

La loi « Grenelle 2 » (en cours d'examen) inclut une modification de la composition de la CNDP en y ajoutant des représentants des organisations syndicales de salariés et des représentants des acteurs économiques. Elle élargit les thématiques sur lesquelles la CNDP peut être saisie. Elle introduit une obligation d'information du public sur les suites données au débat.

Le dialogue social et sa réforme

Dans le système français, les syndicats et représentants des entreprises (dénommés « partenaires sociaux ») peuvent être associés par le gouvernement à la prise de décision à travers une phase de discussion ou « dialogue ». Ce dialogue peut revêtir la forme d'information sur les orientations et décisions gouvernementales ou la forme de consultation officieuse ou officielle sur une décision (de manière plus ou moins interactive). Enfin, la décision peut résulter directement d'un accord tripartite conclu entre gouvernement, organisations syndicales et patronales, ou d'un accord bipartite conclu entre les seuls partenaires sociaux. Les modalités de ce « dialogue social » ont fait l'objet de réformes avec l'adoption de la loi du 31 janvier 2007 (encadré 3.5).

Encadré 3.5. La modernisation du dialogue social

La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social a introduit, pour tout projet gouvernemental impliquant des réformes dans les domaines des relations du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle, une obligation de concertation préalable avec les partenaires sociaux (organisations syndicales de salariés et d'employeurs interprofessionnelles reconnues représentatives au niveau national) dans le but de permettre l'ouverture d'une négociation. Le gouvernement est tenu, en ce sens, d'adresser aux partenaires sociaux une « documentation d'orientation » exposant son diagnostic, ses objectifs et les modalités envisagées pour une éventuelle négociation. Il appartient aux partenaires sociaux de faire savoir aux pouvoirs publics s'ils veulent négocier et quels sont les délais qu'ils estiment nécessaires. Cette réforme fait notamment suite au rapport « Chertier » qui faisait un état des lieux des conditions structurelles de la négociation entre partenaires sociaux¹⁶.

Les projets législatifs éventuellement issus de ces négociations doivent ensuite être soumis pour avis à la Commission nationale de la négociation collective. La commission est formée par les ministres chargés de l'emploi, de l'agriculture et de l'économie, et par des représentants des syndicats nationaux de salariés et d'employeurs. Le cas échéant, le Conseil supérieur de l'emploi et le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie peuvent aussi être sollicités pour avis. Par ailleurs, le nouvel article L.2211-3 du Code du travail prévoit que « chaque année, les orientations de la politique du gouvernement dans les domaines des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le calendrier envisagé pour leur mise en œuvre sont présentés pour l'année à venir devant la Commission nationale de la négociation collective ».

Les négociations sur la modernisation du marché du travail ont été parmi les premières à s'inscrire dans ce nouveau cadre :

- Le 18 juin 2007, le Premier ministre a adressé aux partenaires sociaux deux documents d'orientation relatifs, d'une part, à la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels et, d'autre part, à la démocratie sociale. À la suite d'une rencontre organisée le lendemain, les partenaires sociaux ont décidé d'ouvrir une négociation sur la modernisation du marché du travail portant sur la sécurisation des parcours professionnels, le contrat de travail et l'assurance chômage.
- Une série de réunions à partir du mois de septembre 2007, ont abouti en janvier 2008 à un accord, entre les trois organisations patronales (MEDEF, CGPME et UPA) et quatre des cinq organisations syndicales de salariés (CFDT, CGT-FO, CFTC et CFE-CGC). La loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail a transposé les dispositions de cet accord national interprofessionnel.

Les négociations engagées début 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement des syndicats constituent une deuxième application des nouvelles dispositions issues de la loi du 31 janvier 2007. À l'issue d'un processus analogue, la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a transposé les dispositions de la « position commune » signée le 10 avril 2008 par deux organisations syndicales (CGT, CFDT) et deux organisations patronales (MEDEF et CGPME) en matière de représentativité des organisations syndicales et de financement du dialogue social. D'autres réformes en cours, notamment dans le domaine des conditions de travail et de la médecine du travail, ainsi sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et sur la formation professionnelle, font actuellement l'objet d'une négociation des partenaires sociaux en application de cette loi.

Le cas des autorités de régulation économique

Comme leurs homologues dans les autres pays de l'UE, les autorités de régulation économique¹⁷ ont mis en place leurs propres processus de consultations publiques lors de l'élaboration de leurs décisions. L'ARCEP (en charge de la régulation du secteur des télécommunications) en offre une illustration (encadré 3.6).

Encadré 3.6. Autorités de régulation et consultation publique : l'exemple de l'ARCEP

Depuis sa création en 1997, l'Autorité consulte régulièrement le secteur sur les projets de décision ayant un effet sur le marché, comme par exemple ceux relatifs aux analyses des marchés pertinents, à la portabilité des numéros fixes ainsi qu'à l'acheminement des communications à destination des numéros portés, qu'ils soient fixes ou mobiles, à l'encadrement tarifaire des terminaisons d'appel vocal mobile, à la qualité du service fixe, au partage des installations 3G, aux besoins futurs en numéros mobiles et à l'ouverture de la tranche 07, au service mobile, à l'accès aux boîtes aux lettres installées dans les immeubles équipés de systèmes de contrôle d'accès, etc. Il s'agit de recueillir les avis et les commentaires des acteurs intéressés, ce qui garantit le principe de transparence, auquel l'institution est attachée.

Les groupes de travail. L'Autorité anime de nombreux groupes de travail, sur des sujets techniques parfois pointus. Ces lieux d'échanges permettent de dialoguer, notamment avec les opérateurs, afin d'aborder certains problèmes et de réfléchir aux moyens d'y remédier. À titre d'exemple, le Comité d'experts pour l'introduction de nouvelles techniques dans la boucle locale, créé en 2002, a rassemblé des opérateurs dégroupant la boucle locale cuivre, les principaux équipementiers et l'opérateur historique France Télécom. Présidé par un expert reconnu de l'industrie, il a vocation à émettre des avis sur les questions techniques relatives à l'introduction de technologies nouvelles dans la boucle locale. En 2007, il a ainsi rendu des avis favorables concernant l'introduction de la technique ADSL2+

au sous-répartiteur, l'introduction de la technique VDSL2 dans la boucle locale de France Telecom et l'introduction de la technique E-SDSL au répartiteur. Dans le secteur postal, l'Autorité a animé, en 2007, un groupe de travail sur les aspects techniques et opérationnels susceptibles de faciliter la mise en œuvre du principe d'accès aux boîtes aux lettres particulières dans les immeubles avec les acteurs concernés (opérateurs, représentants de gestionnaires d'immeubles) avant de lancer une consultation publique sur le sujet.

Les commissions consultatives spécialisées. La Commission consultative des réseaux et des services de communications électroniques (CCRSCE) et la Commission consultative des radiocommunications (CCR), commissions consultatives placées auprès du ministre chargé des communications électroniques et de l'ARCEP par la loi du 26 juillet 1996, sont les lieux de la concertation institutionnelle en matière de télécommunications. Un décret détermine la composition, les attributions et les conditions de fonctionnement des deux commissions consultatives dont l'Autorité assure le secrétariat. Elles sont composées de représentants des fournisseurs de services, de représentants des utilisateurs de services, et de personnalités qualifiées, nommés pour trois ans par le ministre. Ces commissions sont spécifiquement chargées d'examiner les projets de textes réglementaires relatifs à la téléphonie mobile, d'une part, et aux réseaux et services de communications électroniques, d'autre part. Elles sont consultées par le ministre chargé des communications électroniques ou par l'ARCEP sur tout sujet entrant dans leur domaine de compétence.

Le comité de l'interconnexion et de l'accès est composé de représentants des opérateurs de réseaux, actifs sur le marché de l'interconnexion, de fournisseurs de services ainsi que d'associations de consommateurs, nommés par décision de l'ARCEP. Le président de l'Autorité en assure la présidence, l'ARCEP le secrétariat. Le comité de l'interconnexion et de l'accès est un lieu de discussion et d'échanges entre les acteurs du secteur sur les sujets d'actualité relatifs à l'interconnexion fixe ou mobile.

Le comité des réseaux d'initiative publique (CRIP), créé par l'Autorité fin 2004, est un espace d'échanges, qui rassemble les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs concernés par l'aménagement numérique du territoire. Des groupes et sous-groupes techniques associant acteurs publics et privés se réunissent régulièrement tout au long de l'année. Une fois par an, une séance plénière est l'occasion pour les élus qui le souhaitent et l'Autorité de dresser le bilan des travaux réalisés et de fixer le programme de travail de l'année à venir.

Le comité des consommateurs est une structure de travail, de dialogue et d'échanges mis en place fin 2007 pour apporter solutions aux problématiques liées aux consommateurs dans le cadre des compétences de l'ARCEP. Ce comité rassemble les associations de consommateurs ainsi que des institutions publiques (INC, DGCCRF, DGE, le médiateur des communications électroniques). Les opérateurs peuvent y être conviés, selon les sujets. Le comité des consommateurs se réunit une fois par an en séance plénière pour établir le bilan de son activité et fixer l'orientation du programme de travail pour l'année suivante. Des travaux sont conduits par des groupes et sous-groupes qui se réunissent régulièrement au cours de l'année.

Accès au droit

Publication des lois et décrets

Les lois et les dispositions réglementaires émanant du gouvernement ou des ministres sont centralisées et publiées dans le *Journal officiel de la République française*, qui est intégralement accessible en ligne depuis 1990. Le droit français ne mettant pas de limite temporelle à la validité des textes, la direction des journaux officiels a mis au point une base de données incluant des textes anciens promulgués avant 1943, qui remontent à la fin du 18^e siècle, et dont certains sont encore pour partie en vigueur¹⁸. Le Journal officiel est publié par la direction de l'information légale et administrative (DILA)¹⁹ qui édite également environ 700 titres regroupant des ouvrages thématiques et une cinquantaine de

codes ou les conventions collectives (accords entre syndicats et patronat ayant valeur réglementaire par rapport aux relations de travail quand ils sont agréés). En plus du journal officiel, cette direction publie différents bulletins économiques et financiers (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, Bulletin des annonces légales obligatoires, Bulletin des annonces des marchés publics)²⁰.

La publication des actes réglementaires conditionne non pas tant leur légalité par elle-même, mais leur opposabilité envers les destinataires de la norme. La loi du 17 juillet 1978 sur la transparence administrative fait obligation aux administrations de publier les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. La publication s'effectue au *Journal officiel de la République française* s'agissant des textes les plus importants, ou dans un bulletin officiel d'un ministère pour le reste²¹.

Publication des circulaires

Un décret du Premier ministre de 2008²² a rendu obligatoire la publication sur un site Internet des circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État, sous peine de non applicabilité. Les circulaires et instructions déjà signées avant l'ouverture du site sont réputées abrogées si elles ne sont pas reprises sur le site²³. Le site dédié²⁴, ouvert en mai 2009, répertorie ainsi l'ensemble des circulaires applicables par date et thème, qui restent par ailleurs incluses dans les bulletins officiels des ministères. La mise en place de ce site est destinée à promouvoir la cohérence de l'action des administrations à travers une actualisation régulière et une abrogation des circulaires obsolètes. La portée juridique pour les administrés est toutefois réduite dans la mesure où les droits et obligations des administrés découlent des dispositions législatives et réglementaires et non des circulaires qui consistent en des commentaires et interprétations qu'en font les circulaires. Ces dernières ne peuvent être opposables devant le juge administratif que si elles contiennent un impératif, ce qui se limite en pratique au domaine fiscal (voir chapitre 4).

Diffusion du droit et de l'information juridique sur Internet

Le site Légifrance

La diffusion générale du droit par Internet est assurée par le site *Légifrance* qui offre un accès gratuit à l'ensemble du droit public accessible en ligne en France (encadré 3.7). Il diffuse tous les textes parus au Journal officiel de la République française, dont la version électronique est juridiquement opposable, et de nombreuses autres données, à caractère purement informatif. Cela inclut les textes consolidés et la jurisprudence constitutionnelle, administrative et judiciaire. Le site fournit aussi des liens vers les sites juridiques institutionnels nationaux, les bulletins officiels des ministères ainsi que les sites relatifs au droit européens et internationaux. Depuis qu'il est devenu un site gratuit (en 2002), la fréquentation du site *Légifrance* a crû continuellement. Le nombre de visites est passé de 31 millions en 2005 à 47 millions en 2008.

Le rapport *Warsmann* a souligné l'intérêt de faire évoluer le site *Légifrance* (« de nouvelles ambitions pour *Légifrance* »). Il a proposé d'enrichir l'information disponible et

d’y regrouper les actes des autorités administratives indépendantes. Il a aussi proposé de rendre plus accessibles les actes administratifs territoriaux. Le rapport a souligné l’inefficacité en pratique de la publication du recueil des actes administratifs (RAA), qui constitue un empilement chronologique des textes (les « actes administratifs territoriaux, tant ceux des collectivités territoriales que des administrations déconcentrées ne paraissent pas satisfaire aux critères minimaux d’une bonne accessibilité ». Il a préconisé une mise en ligne du droit local, permettant un accès thématique et la création de sites d’information à base départementale ou régionale. Une réflexion est engagée sur la diffusion du droit local par voie électronique, qui pourrait s’appuyer sur *Légifrance*.

Encadré 3.7. *Légifrance*

Le site *Légifrance* (www.legifrance.gouv.fr), régi par le décret n°2002-1064 du 7 août 2002, présente l’ensemble du droit public accessible en ligne en France. Il a remplacé le site payant *Jurifrance* lancé en janvier 1998 qui donnait accès aux principales données (journal officiel, codes et principales lois). Le site *Légifrance* s’en distingue par un champ beaucoup plus élargi et la gratuité de l’accès aux données.

Le site *Légifrance* est placé sous l’autorité des services du Premier ministre. Pour la gestion de ce service public, le Premier ministre s’appuie sur le comité du service public de la diffusion du droit par l’internet, au sein duquel siègent notamment de représentants des entreprises spécialisées dans le domaine de l’édition juridique. Le rapport annuel de ce comité est diffusé sur le site *Légifrance*.

Les principales caractéristiques de *Légifrance* sont les suivantes :

- Il met gratuitement à la disposition du public la plupart des actes normatifs en vigueur (Constitution, codes, lois, actes réglementaires émanant des autorités de l’État, et actes résultant des engagements internationaux de la France, dont les directives et règlements publiés au Journal officiel de l’Union européenne), présentés tels qu’ils résultent de leurs modifications successives. Une douzaine de codes sont disponibles en anglais et en espagnol. Le site donne aussi accès aux conventions collectives en vigueur, aux bulletins officiels des ministères.
- Il permet l’accès à plusieurs bases de jurisprudence, qu’il s’agisse de la jurisprudence constitutionnelle, judiciaire, administrative ou européenne ; un abonnement gratuit quotidien à la diffusion électronique par messagerie du Journal officiel de la République française est proposé aux utilisateurs du site.
- Il permet l’accès à des informations sur la production normative : guide *légistique*, suivi de l’application des lois, statistiques de production des lois, ordonnances et décrets.
- La conception du site repose sur la fédération de bases de données organisées le plus possible dans l’optique d’une facilitation de la recherche sur le site *Légifrance* ; le site fait également office de portail vers d’autres sites publics de référence, par exemple ceux des assemblées parlementaires, et propose à l’internaute des références de sites juridiques privés.

Des licences de réutilisation des données figurant dans les bases publiques sont accordées à titre gracieux aux personnes qui souhaitent faire usage de ces données dans le cadre de leur activité, que celle-ci ait ou non un caractère commercial.

Les portails Vie publique et Service public

Le site *Légifrance* est complété par des portails d'information à destination du grand public, gérés par la DILA. Le portail *vie-publique.fr* offre des informations à destination du grand public sur les réformes en cours et l'évolution de la réglementation, avec par exemple des notices explicatives sur les lois en cours d'adoption (rubrique « Panorama des lois »²⁵). Il est complété par le portail *service-public.fr* destiné aux particuliers et aux entreprises, qui facilite l'accès aux différents organismes publics et services en ligne, et recense l'ensemble des démarches administratives en fonction des sujets de préoccupation des particuliers (dont 600 démarches peuvent être effectuées en ligne). En 2007, le nombre moyen de visiteurs s'élevait à 2.1 millions par mois.

Les sites destinés aux entreprises

Plusieurs autres sites publics proposent des rubriques sur le droit régissant et/ou intéressant les entreprises, notamment le ministère de l'économie et le ministère du travail ainsi que les chambres de commerce et d'industrie (encadré 3.8).

Encadré 3.8. Les sites publics d'information destinés aux entreprises

Le site Internet du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (www.minefe.gouv.fr) propose des rubriques sur la vie des entreprises, incluant la comptabilité des entreprises, la formation dans le milieu professionnel, la création d'entreprise, le développement de l'entreprise, la normalisation ou encore les pôles de compétitivité et les marchés publics. Chaque section est elle-même subdivisée en sous-catégorie proposant le cas échéant des guides et fiches pratiques tel que « *Le Guide du créateur d'entreprise* ». De plus, la branche « professionnels » du site www.impots.gouv.fr fournit une aide aux entreprises dans l'accomplissement de certaines formalités fiscales (par exemple : impôt sur les sociétés, TVA ou taxe professionnelle) mais aussi en matière d'information et de droits des entreprises dans le domaine fiscal.

Le ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville a mis en ligne l'ensemble des formulaires nécessaires à la vie sociale d'une entreprise, ainsi que des fiches pratiques couvrant de nombreux champs du droit du travail (par exemple : congés et absence du salarié, contrats de travail, formation professionnelle, licenciement...) et les règles d'hygiène et de sécurité (www.travail.gouv.fr).

Le site www.pme.service-public.fr, géré par la Documentation française, offre un éventail d'aides et conseils pratiques visant à faciliter et, le cas échéant, à accompagner, les entrepreneurs de PME dans les démarches inhérentes à la vie de leur entreprise. Le site propose différentes rubriques informant les entrepreneurs tant sur la création que la reprise d'une PME, sur la gestion (agrément, autorisations et obligations liés à l'activité, aides financières, environnement, fiscalité, gestion, comptabilité, litiges, logistique, ressources humaines), mais aussi sur le développement et l'innovation, et enfin la cession et l'arrêt d'activité.

Les Chambres de Commerce et de l'Industrie (www.cci.fr) apportent diverses informations sur la vie des entreprises. Plus particulièrement, le centre de formalités des entreprises sur le net (www.cfenet.cci.fr) fournit des aides sur les principales formalités relevant de leur champ. Le site www.enviroville.fr présente quant à lui les règles et la jurisprudence applicables en matière de droit de l'environnement, de santé et de sécurité. Le système « Sémaphore » des Chambres de Commerce et de l'industrie (www.semaphore.cci.fr) rassemble sur un site unique l'ensemble des aides financières et des aides techniques concernant tous les thèmes de la vie de l'entreprise (création, cession – reprise, emploi, innovation, international, environnement, implantation – immobilier). Enfin le réseau des chambres de Commerce et de l'Industrie offre un « Portail de la transmission et de la reprise d'entreprise » visant non seulement à recenser les offres et annonces mais aussi à fournir les outils et les conseils facilitant la transmission et la reprise des entreprises artisanales et commerciales.

Dates communes d'entrée en vigueur

Comme dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, la France n'utilise pas de dates communes d'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires. Les règles d'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires résultent de l'article 1^{er} du code civil. Elles laissent la place à des mécanismes d'entrée en vigueur différée, qui sont monnaie courante, notamment dans le respect du principe de sécurité juridique pour la prise en compte du délai nécessaire aux destinataires de la norme pour s'adapter aux règles nouvellement adoptées.

Notes

1. Procédures d'élaboration des normes (chapitre 5), codification (chapitre 6), voies de recours (chapitre 7).
2. Réponse de la France au questionnaire de l'OCDE.
3. Réponse de la France au questionnaire de l'OCDE.
4. Le Conseil économique, social et environnemental comprend 231 membres, qui sont désignés pour un mandat de cinq ans de deux manières: 163 d'entre eux sont désignés par les organisations dont ils sont les représentants (organisations syndicales représentatives, organisations professionnelles, organismes de la coopération et de la mutualité, associations familiales) ; 68 autres sont nommés par le gouvernement (dont certaines sont nommés sur proposition d'organismes).
5. Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. Les dispositions applicables aux commissions administratives lorsque leur consultation est obligatoire avaient déjà été définies dans un décret du 28 novembre 1983 (abrogé au 1^{er} juillet 2007).
6. www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/212.htm.
7. Réponse de la France au questionnaire.
8. Décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 modifiant 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. Chaque ministère a établi par décret la liste des commissions confirmées avec la référence du décret ou de l'arrêté qui les régit.
9. Ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre.
10. Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.
11. À titre d'exemple, on peut citer un forum sur l'avenir du système de retraite en avril-mai 2008 et un forum relatif au dividende numérique en mai - juin 2008.
12. www.forum.gouv.fr.
13. Le revenu de solidarité active est une prestation sociale, d'abord expérimentée entre 2007 et 2009, puis généralisée en juin 2009, destinée à réduire la complexité du système des minima sociaux, réduire la proportion des travailleurs pauvres et accroître les incitations à travailler.
14. www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_vert.pdf.
15. Le terme « Grenelle » fait référence aux accords de Grenelle (négociés et signés en 1968 au ministère du Travail situé rue de Grenelle à Paris).
16. « Pour une modernisation du dialogue social », rapport remis au Premier ministre en 2006 par M Dominique-Jean Chertier. S'appuyant sur le modèle

communautaire de dialogue social ainsi que sur des exemples étrangers, le rapport regrettait l'absence d'un « langage commun » entre État et partenaires sociaux ainsi que la multiplication et la confusion des instances de concertation. Il émettait de nombreuses propositions, dont celle d'élaborer un agenda des réformes qui soit partagé et connu de tous les acteurs, puis régulièrement réexaminé et actualisé. Il recommandait également de prévoir, pour la conduite de la réforme, un temps réservé à la concertation, voire à la négociation et de s'appuyer sur des instances renouvelées et responsabilisées, telles que le Conseil économique et social.

17. Autorités chargées de la régulation de secteurs tels les télécommunications et autres secteurs à réseau, ainsi que d'autres secteurs à caractère économique tel le secteur financier.
18. Texte de 1566 sur l'inaliénabilité du domaine royal.
19. La Direction de l'information légale et administrative (DILA) est une direction d'administration centrale des services du Premier ministre, créée en janvier 2010. Elle est issue de la fusion de la direction de la Documentation française et de la direction des Journaux officiels, et placée sous l'autorité du Secrétariat général du Gouvernement.
20. En ce qui concerne les projets et propositions de loi, on peut aussi noter que les débats des assemblées parlementaires (Assemblée Nationale et Sénat) sont publiés au journal officiel des débats parlementaires. Les documents reprenant les projets et propositions de loi, les rapports et avis des commissions parlementaires sont également publiés et accessibles sur sites Internet des assemblées : www.senat.fr ; www.assemblee-nationale.fr.
21. Cf. articles 7 et 9 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses dispositions d'amélioration des relations entre l'administration et le public et le décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 pris en son application.
22. Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires.
23. Le décret n° 2009-471 du 28 avril 2009 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires a introduit une exception : « Les dispositions [...] ne s'appliquent pas aux circulaires et instructions publiées avant le 1er mai 2009 dont la loi permet à un administré de se prévaloir. ». Il s'agit essentiellement des instructions fiscales. Dans ce cas, les textes resteront opposables à l'administration, mais non applicables par elle. Ce décret a été adopté pour préserver les droits des contribuables qui se sont basés sur des instructions fiscales.
24. www.circulaires.gouv.fr.
25. www.vie-publique.fr/actualite/panorama/.

Chapitre 4

Élaboration des réglementations

Des procédures d'élaboration de la réglementation, bien établies et appliquées de manière systématique, accroissent la transparence du système réglementaire et la qualité des décisions. Cela inclut les instruments de programmation normative (qui donnent une visibilité sur les projets en cours ou futurs), la gestion même du processus d'élaboration des normes et les instruments de contrôle de leur qualité (dont la formation et l'aide à la rédaction juridique, la rédaction en langage simple, la supervision du processus).

L'étude d'impact *ex ante* est l'un des instruments de gestion réglementaire les plus importants dont disposent les pouvoirs publics. Elle a pour but d'aider les décideurs à faire les choix les plus efficaces en matière réglementaire (incluant celui de ne pas recourir à une nouvelle norme), en analysant la situation sur des données factuelles pour identifier la meilleure option, évaluer les avantages et inconvénients qu'elle implique si différents objectifs sont poursuivis. Le coût de la réglementation ne doit pas être supérieur aux avantages qu'elle apporte et des solutions alternatives doivent également être examinées. Toutefois, on constate souvent une réticence à l'utilisation de l'étude d'impact, ou une application qui laisse à désirer. Les raisons sont diverses. Les pouvoirs publics peuvent considérer qu'elle se substitue à la décision politique (alors que l'étude d'impact est un instrument qui permet à ce que le choix politique soit soutenu par une bonne réglementation, dans le cas où cette mise en œuvre nécessite une réglementation). Une autre raison est que l'étude d'impact peut imposer des obligations supplémentaires aux responsables déjà soumis à de fortes contraintes. Il n'existe pas de solution simple à ces problèmes. Toutefois, l'expérience pratique, vue à travers les pays membres de l'OCDE, montre qu'une interface solide et cohérente, dotée de ressources adaptées, permet à l'étude d'impact de trouver une place adaptée et opportune dans le processus de l'élaboration des politiques et de la réglementation, et contribue à améliorer la qualité des évaluations.

L'étude d'impact doit intégrer les procédures de consultation publique. Les processus d'analyse ont ou doivent avoir un lien étroit avec les processus de consultation généraux menés lors de l'élaboration des nouvelles réglementations. Il peut également exister un lien important avec la mesure des charges administratives (l'application du modèle du coût standard peut ainsi contribuer à l'analyse coûts-avantages).

La disponibilité d'un large éventail de mécanismes, au-delà de la réglementation directionnelle traditionnelle (« command and control »), permet de choisir l'approche la plus efficace pour atteindre un objectif politique donné. L'expérience montre qu'il faut une démarche très active pour surmonter l'inertie et l'aversion au risque souvent propres aux administrations. La première réaction à un problème est encore souvent de réglementer. Le large éventail des solutions alternatives à la réglementation inclut les accords volontaires, la normalisation, l'évaluation de conformité, l'autoréglementation dans des secteurs comme la gouvernance d'entreprise, les marchés financiers ou des services professionnels. En

même temps il faut veiller, si on opte pour une solution de type incitatif comme l'autoréglementation, à assurer la qualité de la réglementation.

La gestion du risque est une question de plus en plus débattue en matière de gestion réglementaire. La réglementation est un instrument fondamental de gestion des risques présents dans la société et l'économie ; elle peut réduire les effets et la sévérité des crises. Quelques pays ont commencé à étudier la manière dont le processus d'élaboration des normes peut mieux prendre en compte l'évaluation et la gestion des risques.

Évaluation et recommandations

Évolution de la production normative

Il existe un large consensus en France pour dénoncer l'inflation normative. Ce thème, mis en avant dans de nombreux rapports publics (dont le rapport du Conseil d'État de 2009 et le rapport « Warsmann » de janvier 2009) a été très souvent évoqué lors des différents entretiens menés par l'équipe OCDE tant avec des représentants de l'administration que des parties prenantes extérieures. La surproduction de normes, dans des délais trop courts, est considérée comme une source d'insécurité juridique. Elle pèse aussi sur les collectivités territoriales qui doivent les mettre en œuvre. Si plusieurs pays de l'Union européenne enregistrent une augmentation régulière du volume de normes produites chaque année, la France se distingue par l'attention donnée au problème, qui se traduit notamment par des efforts importants pour mesurer le volume de production normative. Cette préoccupation a fortement concouru aux efforts entrepris pour maîtriser le flux de production normative. L'analyse repose essentiellement sur des statistiques précises sur la production de normes. Il serait utile de développer une analyse plus stratégique des effets de la production (exemple sur un secteur de production, ou encore sur les PME).

Procédures d'élaboration des normes

Depuis 2004, plusieurs avancées ont été réalisées pour renforcer la structure du processus d'élaboration des normes.

- **Mise en place d'une programmation du travail gouvernemental.** Le Programme de travail du gouvernement, établi chaque semestre pour le semestre suivant, définit les orientations principales du gouvernement et comporte la liste des projets de loi, ordonnances et décrets. Il reste un travail de document interne au gouvernement, qui permet de planifier l'activité du Conseil d'État, du Conseil des ministres et de gérer l'ordre du jour parlementaire pour la partie dont dispose le gouvernement.
- **Réduction des délais de la mise en œuvre des décrets d'application des lois.** La longueur des délais entre la promulgation d'une loi et la prise des décrets d'application a, dans le passé, constitué un problème important pour la bonne mise en œuvre de la loi. Le gouvernement a renforcé le dispositif de suivi, ce qui a conduit à une nette amélioration par rapport à 2004 (encadré 4.1). Le taux d'exécution des lois votées depuis le début de la législature (juin 2007) s'établit à 84 % au 31 décembre 2009, contre 60 % au 30 juin 2008. Les dispositions de la loi organique prévoient aussi d'établir la liste prévisionnelle des textes d'application lors de l'étude d'impact.

- **Développement d'une application pour la dématérialisation de la chaîne d'élaboration des normes.** Cette chaîne assure une transmission des textes en temps réel, allant du ministère initiateur jusqu'à la direction des Journaux officiels pour publication. Elle a réduit les temps de transmission et accru la sécurité.
- **Renforcement des outils d'aide à la rédaction des normes.** Les règles d'élaboration des textes normatifs ont été rassemblées dans le « guide de *légistique* ». Ce guide volumineux (500 pages) se concentre sur la rédaction juridique et n'adopte pas une approche globale de la production normative. Il reste aussi à intégrer dans les outils en ligne de production de normes. Le guide de *légistique* a contribué à une meilleure prise en compte des exigences de rédaction des normes. Le besoin de renforcer les capacités de rédaction juridique dans les différents ministères a été souvent souligné lors des entretiens de l'OCDE, notamment pour parvenir à des textes plus clairs et facilement accessibles.

Recommandation 4.1. Continuer à renforcer les processus de base pour la production normative. Faire évoluer les outils en ligne, en intégrant notamment le guide *légistique*, et en développant parallèlement les formations. Maintenir l'effort de suivi sur les délais de parution des décrets d'application des lois et de transposition des directives. Publier le programme du gouvernement pour en accroître la visibilité.

Les propositions de loi émanant du Parlement méritent de l'attention. Dès lors que la révision constitutionnelle de 2008 conduit à laisser une part potentiellement plus grande à l'initiative parlementaire, il est nécessaire de s'interroger sur le besoin de renforcer les procédures assurant une qualité des normes proposées par les parlementaires, y compris en matière d'études d'impact. Le risque est notamment d'offrir une procédure « raccourcie » en faisant passer des initiatives gouvernementales par le truchement d'un ou plusieurs parlementaires. Voir aussi études d'impact ci-dessous.

Recommandation 4.2. Encourager le renforcement des procédures pour les propositions de loi émanant du Parlement.

Encadré 4.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : accessibilité au droit et décrets d'application

Accessibilité au droit

Malgré les grands efforts de transparence *de jure*, et les efforts techniques incontestables, la prolifération réglementaire empêche le grand public et les petites entreprises de bien percevoir le cadre réglementaire et d'analyser la nature de leurs obligations. *De facto*, l'accessibilité au droit pour le non-spécialiste est plus délicat qu'il n'y paraît de prime abord. La nécessité d'un style de rédaction clair et accessible n'a été officialisée que très récemment, et de nombreux textes restent touffus et très techniques.

Décrets d'application

Recommandation : Améliorer la sécurité juridique en améliorant la transparence des procédures d'application de la loi...

La sécurité et la transparence juridique sont des éléments importants de la qualité d'un système réglementaire. Or en dépit de la cohérence juridique du système réglementaire français, des éléments de fragilité apparaissent, notamment en ce qui concerne les délais de parution des décrets d'application des lois. Dans certains cas, l'absence de décrets a même rendu certaines lois totalement ou partiellement inapplicables. Ceci génère des situations juridiques ambiguës qui sont préjudiciables. Il semblerait opportun que des délais officiels maximaux soient fixés à l'administration pour la parution des décrets d'application sous peine de sanctions, ces délais étant susceptibles de recours au niveau juridique.

Évaluation

En général, le SGG veille à ce que la publication des décrets d'application des lois intervienne dans un délai qui ne doit pas dépasser 6 mois après la promulgation de la loi. Le ministère responsable en charge du projet de loi doit fournir un calendrier prévisionnel d'élaboration des décrets d'application envisagés et une fiche retraçant les dispositions essentielles de ces textes. Cependant, il arrive que les décrets d'application ne soient en fait jamais promulgués, empêchant la mise en œuvre de la loi, et créant une situation ambiguë sur le plan juridique. Ainsi, selon les évaluations disponibles, le nombre croissant des lois donne lieu à des phénomènes d'engorgement, avec environ 21 lois votées depuis juin 1981 qui restent non applicables et 169 lois partiellement applicables. Dans le même temps, il n'existe pas de norme particulière relative à la préparation des textes subalternes, en dehors des instructions générales sur la préparation de la réglementation distribuées par les services du Premier ministre à l'administration. Cette situation ne favorise donc pas la transparence au regard des citoyens.

L'existence de procédures officielles régissant la préparation de textes réglementaires ne concerne en France que les textes de lois et partiellement les décrets, pour ceux qui sont les plus importants, pris après avis obligatoire du Conseil d'État. Cependant, la difficulté vient en France de la multitude de textes réglementaires de niveau inférieur, qui fait que les citoyens concernés par la réglementation ne savent pas toujours bien comment fonctionnent les processus concernés.

Source : OCDE (2004).

Études d'impact ex ante

La France a mis en place un nouveau dispositif d'études d'impact qui la replace parmi les premiers rangs en Europe, du moins en principe. Depuis le 1^{er} septembre 2009, les études d'impact sont une exigence à caractère constitutionnel. Cet ancrage constitue une « première » par rapport aux autres pays. Selon les nouvelles dispositions, une étude d'impact doit être jointe aux projets de lois envoyés par le gouvernement au Parlement, sans quoi la conférence des présidents de l'assemblée saisie en premier lieu peut refuser de mettre le projet à l'ordre du jour, y compris si elle considère que l'étude d'impact est insuffisante. En cas de désaccord entre le Parlement et le Premier ministre, la question est renvoyée au Conseil constitutionnel. L'étude d'impact doit également exposer « avec précision » l'articulation du projet de loi avec le droit communautaire et le droit national, l'état d'application du droit dans les domaines concernés par le projet et les modalités d'application des textes. Ce dispositif important n'existe pas si clairement dans bien d'autres pays de l'Union européenne.

Cette contrainte à un niveau très élevé apparaît crédible. Le recours à un texte constitutionnel et organique a traduit la difficulté à inscrire les études d'impact dans le processus de production normative sans une forte contrainte. Les dispositions précédentes (qui résultaient de circulaires du Premier ministre) n'avaient pas réussi à faire entrer les études d'impact dans la pratique et la culture des ministères. Dès lors, les études d'impact n'avaient pas influé les textes et, dans le cas où elles étaient réalisées, servaient surtout à valider les décisions (une situation qui est loin d'être réservée à la France). Les efforts antérieurs ont échoué par manque de rigueur et absence de sanctions. Dans le dispositif

actuel, trois éléments devraient venir en aide: le dispositif résulte d'une réflexion qui a engagé tous les acteurs (gouvernement, parlement, Conseil d'État, administration). Les obligations et les modalités de contrôle sont définies précisément par une loi organique et ne peuvent être ainsi facilement changées. Des sanctions importantes peuvent survenir si une étude se révèle insuffisante (remarques du Conseil d'État, refus d'inscription à l'ordre du jour du Parlement, éventuellement confirmé par le Conseil constitutionnel).

Les premiers mois d'application sont encourageants. Les dispositions ont été légalement mises en application au 1^{er} septembre, mais anticipées dès avril 2009. Les projets de lois déposés devant le Parlement ont maintenant une étude d'impact dont le champ est vaste et qui est publiée sur le site *Légifrance*. Le SGG a développé des méthodologies et référentiels, tout en laissant une marge de manœuvre à chaque ministère pour adapter la structure et le contenu des études d'impact à son champ d'activité. Les premiers mois montrent que les études d'impact commencent à être utilisées comme argument lors du débat parlementaire, et sont aussi prises en compte dans le débat public plus large. Le rapport du Comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale, remis en novembre 2009, qui fait un bilan de la mise en application des études d'impact depuis avril 2009, a souligné l'amélioration de la qualité des études dans le temps, tout en notant la prépondérance accordée aux considérations juridiques par rapport aux analyses économiques.

L'intérêt actuel pour les études d'impact doit se maintenir dans le temps et résister aux pressions diverses. L'engagement – au niveau politique et administratif – des différentes parties prenantes, en premier lieu du Premier ministre, du Conseil d'État et de la commission des lois de l'Assemblée nationale a constitué un facteur clé de la mise en place du dispositif. Le maintien d'une attention politique forte et durable de la part du gouvernement et du parlement est indispensable pour que la menace de sanctions reste crédible.

Le dispositif n'intègre pas de manière claire les procédures de consultation publique et ne dégage pas suffisamment l'option du *statu quo*. Pour que les études d'impact soient un véritable outil d'aide à la décision, il est indispensable qu'elles soient accompagnées par un processus de consultation publique pour recueillir les éléments nécessaires à une bonne prise de décision. La publication des études (et des commentaires importants qui ont été recueilli) contribuerait à la qualité de l'outil. Pour que l'outil soit utile dans la pratique, il est essentiel d'en résumer les principales conclusions dans une version courte qui permette de comparer facilement les différentes options. Lors des entretiens, de nombreux intervenants ont insisté sur la pression existante pour produire rapidement des lois sans nécessairement considérer le besoin de recourir à une norme en tout premier lieu. L'étude d'impact doit permettre de poser la question du besoin de la loi très clairement dans le processus. Ceci nécessite que les études démarrent suffisamment tôt en amont du projet de réforme.

Recommandation 4.3. Définir une politique de consultation publique pour les études d'impact. Intégrer clairement dans le processus en amont l'option du *statu quo* juridique.

Les outils méthodologiques doivent être renforcés. Le développement des études d'impact nécessite une mise à jour et un approfondissement de la méthodologie, notamment pour l'analyse économique et le chiffrage des coûts (dans la mesure du possible), un point repris par plusieurs interlocuteurs. En matière de chiffrage du coût des obligations

d'information administratives, l'outil *Oscar* doit continuer à être développé et mis à jour pour conserver sa pertinence. L'effort doit aussi être poursuivi pour définir les besoins de collecte de données statistiques. Il conviendrait de porter une attention particulière aux impacts sur la compétitivité internationale de la France.

Recommandation 4.4. Renforcer les outils méthodologiques, avec un chiffrage des coûts dans la mesure du possible. Mettre en place un cadre approprié et les moyens suffisants de mise à jour de l'outil *Oscar*.

Il faut trouver le bon équilibre dans la définition du champ d'application du dispositif et la proportionnalité de l'effort consacré aux études d'impact. Beaucoup s'accordent à dire qu'il faut cibler les études d'impact si on veut rendre le dispositif opérationnel. Le souci de proportionnalité ne doit toutefois pas conduire à laisser de côté des projets importants. Le dispositif actuel est obligatoire pour tous les projets de loi, et n'inclut pas les propositions de loi. L'obligation d'étude d'impact ne s'applique pas non plus aux projets de décrets, même si le gouvernement considère comme bonne pratique la réalisation d'une étude complémentaire lors de l'élaboration des textes d'application. Il n'y a pas de précisions quant à la mise à jour de l'étude d'impact pour tenir compte des amendements d'un projet de loi. Il conviendrait de voir l'étude d'impact comme un processus évolutif qui s'achève avec l'adoption de la loi. Il serait également utile d'engager une réflexion sur le contenu et le degré de précision de l'étude en fonction de l'importance du projet de texte, pour proportionner les efforts (voir par exemple le Royaume Uni). Le « bon sens » doit prévaloir.

Recommandation 4.5. Engager une réflexion concernant le traitement des décrets d'application. Encourager une évolution similaire pour les propositions de loi du Parlement, ainsi que pour les amendements aux projets de loi gouvernementaux.

Une réforme ambitieuse a été lancée, et les capacités institutionnelles doivent être à la hauteur de cette ambition. Le SGG doit assurer la mise en route des études d'impact dès le début du processus d'élaboration, développer une méthodologie et fournir des outils de support. La qualité et le sérieux des études actuelles dépendent fortement des ministères individuels. Il est important de renforcer les compétences économiques pour mieux appréhender les aspects économiques à la fois au SGG et dans les ministères. Faire appel à des consultants ne serait pas le bon choix pour régler ce problème. Une des raisons majeures pour les études d'impact est d'encourager l'administration à engager une réflexion sur les différentes options possibles. Si l'étude est préparée à l'extérieur, cette opportunité est perdue. Cela nécessite donc un investissement qui vise à renforcer les capacités au sein de l'administration. Il est aussi important de renforcer les capacités d'évaluation des études d'impact par le Conseil d'État.

Recommandation 4.6. Intégrer des spécialistes économistes dans les équipes chargées de la réalisation des études d'impact. Mettre en place un dispositif de formation commune à tous les ministères, pour renforcer l'acculturation.

L'évaluation constitue un élément clé de l'ancrage des études d'impact et de leur efficacité. On peut prévoir d'ores et déjà que les études d'impact seront soumises à un examen approfondi, de la part du Secrétariat général du gouvernement, du Conseil d'Etat, du Parlement et (s'il est saisi) du Conseil constitutionnel. L'évaluation régulière du

dispositif est essentielle pour assurer non seulement que les études d'impact sont bien réalisées, mais qu'elles constituent des outils de qualité d'aide à la décision, et qu'elles apportent le support souhaité pour une rédaction optimale des normes. Il pourrait également se trouver que dans une optique *ex post*, les études n'aient pas bien cerné les effets d'une loi. L'évaluation doit aussi permettre d'examiner l'adaptation du dispositif (par exemple, extension de son champ, développement des méthodologies et outils de quantification). Celui-ci doit être suffisamment précis et visible.

Il n'existe pas à l'heure actuelle une échéance prévue pour l'évaluation régulière du dispositif. Trois organismes sont ou peuvent être amenés à réaliser cette évaluation. Premièrement, le Comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale, nouvellement établi à la suite de la réforme constitutionnelle, est d'ores et déjà chargé d'analyser la qualité d'études d'impact particulières, et pourrait assurer un suivi d'ensemble du dispositif. Son rapport de novembre 2009 sur les critères de contrôle des études d'impact constitue un pas dans cette direction. Deuxièmement, le Conseil d'État, dans la partie de son rapport annuel consacrée à son rôle consultatif, pourrait aussi être amené à dresser un constat de la mise en œuvre et l'effectivité du dispositif. Troisièmement, la Cour des comptes pourrait aussi intervenir pour évaluer le dispositif sur un cycle plus long, notamment en évaluant la qualité des prévisions par rapport à ce qui s'est passé dans la pratique et en évaluant de manière plus globale les politiques de gouvernance réglementaire (comme vient de le faire la Cour des comptes de l'Union européenne).

Recommandation 4.7. Évaluer régulièrement et précisément la mise en application du dispositif d'études d'impact. Rendre publique ces évaluations. Cela pourrait s'inscrire dans le rapport et la communication annuelle proposés au chapitre 1.

Le nouveau dispositif doit s'inscrire dans le champ plus large de la gouvernance réglementaire ; c'est un outil pour regrouper le stock et le flux qui peut permettre de créer un « cercle vertueux ». Les études d'impact, aussi importantes soient-elles, ne composent qu'une partie du champ d'action de la gouvernance réglementaire. Les études doivent servir de support pour les autres actions menées par le gouvernement. C'est un excellent outil pour l'évaluation de chaque projet de norme pris individuellement, mais il doit aussi servir à dégager une vue d'ensemble de l'évolution de la réglementation (ce qui est en cours, dans quelle mesure les différents secteurs, les différentes parties du territoire, les entreprises, etc. ont été touchés par les charges réglementaires). Par exemple, s'il s'avère qu'un secteur d'activité a été particulièrement affecté au cours de l'année précédente, cela pourrait dégager des pistes de réflexion sur les mesures à prendre par la suite. Cette vue d'ensemble serait complétée par un regroupement avec les initiatives de simplification.

Recommandation 4.8. Reprendre le discours qui a été commencé lors de la présidence française de l'Union européenne. Dégager des pistes pratiques pour aller vers l'intégration entre les études d'impact et les mesures de simplification.

Encadré 4.2. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : études d'impact *ex ante*

Recommandation

Mettre en place une pratique effective de l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR) en en faisant un outil stratégique de soutien des politiques réglementaires.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, une pratique effective et systématique des études d'impact (AIR), est un élément clé de garantie de la qualité du processus réglementaire. Or en France, il a été noté que si des évaluations préalables existent, elles se font souvent de façon non coordonnée, ne prennent pas systématiquement en compte les coûts et les bénéfices d'ensemble des textes réglementaires pour la société, sont préparées en amont des études d'impact proprement dites, et ces dernières se réduisent souvent à un exercice formel effectué après que les décisions aient été prises. Cette situation pourrait donc être améliorée en utilisant le processus de l'AIR comme un cadre systématique permettant de rationaliser la pratique existante, en s'assurant de la pertinence, de la cohérence du processus d'évaluation *ex ante*. Cette amélioration permettrait également de faire en sorte que le processus de décision réglementaire *ex ante* soit plus charpenté en termes d'approche économique fondée sur l'évidence. Pour ce faire, l'AIR devrait être établi dans le cadre d'une norme juridique s'imposant aux procédures de préparation des textes, pour assurer le respect d'une véritable analyse d'impact, susceptible d'être sanctionnée. Afin de réserver l'AIR aux projets réglementaires significatifs (de l'ordre d'une centaine par années au maximum), l'autorité chargée de la qualité pourrait établir des critères précis pour définir les textes susceptibles d'être concernés par une étude d'impact en terme d'AIR, et pourrait avoir l'autorité d'exiger le cas échéant la production d'une AIR pour certains textes. L'étude d'impact devrait également inclure des procédures de consultation préalable et obliger à ce que les résultats de la consultation soit rendus publics avec des délais suffisants. Un guide méthodologique et un appui à la formation à cet effet devrait être préparé et mis en place, par exemple par l'institution centrale chargée de la qualité de la réglementation.

Évaluation

En l'état, l'évaluation de la pratique française reste délicate. Une évaluation des conditions de réalisation des études d'impact effectuées en 2002 révèle que, si l'exercice est réalisé d'un point de vue formel, le contenu du document produit est de densité et de qualité inégale et n'éclaire pas suffisamment la décision qu'il accompagne. Les défauts constatés lors de l'expérimentation et observés par le Conseil d'État n'ont pas vraiment été corrigés. Selon le rapport *Mandelkern* de 2002, et l'analyse du Conseil d'État de 2002 sur un échantillon d'études d'impact, ces documents restent formels, réalisés uniquement en raison de l'obligation imposée par le Conseil d'État et le SGG. Cependant, ceci ne veut pas dire que l'évaluation *ex ante* n'est pas faite, mais qu'elle se fait différemment, et en dehors de ce cadre.

Intégrer les AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant à un stade aussi précoce que possible devrait permettre à la discipline de l'évaluation systématique des coûts et des bénéfices, à l'identification des alternatives et à la recherche de la meilleure option politique, de faire partie de l'élaboration des politiques. La divergence fondamentale en France par rapport à ce principe a vidé en fait les études d'impact de leur sens : le plus souvent l'étude est réalisée tardivement, *ex post*, en moyenne en 48 heures après qu'un arbitrage ait été rendu sur la décision et se révèle pour l'essentiel être un résumé justificatif du texte en cause. Ceci empêche nécessairement l'étude d'impact d'être un outil de réflexion contribuant à la décision. Elle n'est alors qu'une formalité et un coût administratif additionnel.

Soutien politique dans le temps

L'utilisation de l'AIR doit être soutenue par les niveaux de gouvernement les plus élevés. En dépit d'un engagement politique clair en 1995-1996, quand la pratique a été initiée, force est de constater qu'avec la fin du Commissariat à la Réforme de l'État en 1997, l'élan d'ensemble n'était plus le même et un fort scepticisme existe parmi la plupart des administrations et hauts fonctionnaires. Le texte

recommandant les études d'impact, qui est une circulaire, n'a pas une force juridique très importante dans l'ordre administratif français. Comme ce projet, en dehors de la sphère politique, n'était porté par aucune administration à vocation pérenne, il est d'une certaine façon tombé en désuétude avec le dépérissement du soutien politique.

Consultation

En France, l'étude d'impact est rendue publique, mais seulement à la fin lors du dépôt en Conseil des ministres, ce qui interdit de fait toute implication du public en amont. La publication des AIR le plus tôt possible devrait inciter les responsables à améliorer leur projet d'analyse, celui-ci devenant public.

Méthodologie

En France, le contenu des études d'impact est de densité et de qualité inégale, insuffisant pour éclairer la décision. Ceci ne veut pas dire que les décisions ne sont pas analysées, notamment par rapport à leur impact budgétaire et économique. Cependant, ces analyses n'utilisent pas un cadre général tenant compte des coûts et des bénéfices en termes d'externalités pour la société. La difficulté à mesurer des bénéfices sociaux, et l'absence de toute approche structurée et systématique réduisent fortement l'utilité de l'approche des études d'impact pour aider à la prise de décision.

Les stratégies de collecte des données existent, au sein des directions d'études économiques et d'analyse statistique des ministères, ainsi qu'à l'INSEE. Quand les données existent, une analyse quantitative peut être développée. Quand elles n'existent pas, les besoins de l'AIR ne suffisent pas à l'heure actuelle à orienter la production du système statistique, qui s'effectue à long terme et autour d'outils lourds.

Ciblage

Les efforts d'AIR doivent être ciblés sur les réglementations avec l'impact le plus grand et les possibilités les plus importantes d'améliorer les résultats. Cependant, en France, les études d'impact ont été réclamées pour tous les textes législatifs et les décrets en Conseil d'État, en se fondant sur l'importance juridique du texte et non son incidence économique. Aux États-Unis, la nécessité de l'AIR est soumise à un seuil d'impact économique de 100 millions de dollars, ou si les règles peuvent générer des coûts pour un secteur ou une région spécifique, ou affecter de façon adverse la concurrence, l'emploi, l'investissement la productivité ou l'innovation¹. Dès lors, la contrainte de l'étude d'impact devient trop importante par rapport aux moyens techniques disponibles dans les ministères, et n'est respectée que d'un point de vue formel. Ces études sont surtout détaillées et de qualité pour les textes préparés avec un horizon temporel suffisamment long. Ainsi, les exemples cités pour la couverture maladie universelle et la bioéthique font en fait suite à un travail préparatoire important et interministériel dans le cadre du Commissariat Général du Plan pour la première, et avec une instance consultative d'experts pour la seconde.

Responsabilités et capacités

Afin d'établir une implication des autorités réglementaires, tout en assurant un contrôle qualité et une consistance, les responsabilités pour l'AIR doivent être partagées entre les autorités réglementaires et l'organisme central en charge de la qualité. En France cependant, la responsabilité formelle de l'échelon central, le SGG, est de s'assurer que l'étude d'impact existe, pas d'en contrôler la qualité. En cela, le SGG est conforme à son rôle de Bureau d'Ordre, s'assurant du respect des procédures par rapport au cadre formel et de l'environnement juridique, mais pas du contenu substantif intrinsèque des textes. Le Conseil d'État examine les textes d'un point de vue juridique, mais en tant que telles les études d'impact n'ont pas de portée juridique, et le Conseil d'État n'a pas de moyen juridique d'en contrôler le contenu économique.

Les cadres rédigeant les textes doivent avoir la formation nécessaire pour préparer des AIR pour évaluer la qualité de la réglementation, et pour comprendre les pré-requis méthodologiques et les stratégies de collecte de données. La formation est nécessaire pour que l'AIR soit perçu comme un vecteur du changement structurel au sein même de l'administration. En France, la qualité élevée de la formation initiale ne fait pourtant pas de place spécifique à la préparation des études d'impact. Ceci est également lié au manque de cadre méthodologique pour les études d'impact.

Source : OCDE (2004).

Alternatives à la réglementation

La recherche d'instruments alternatifs à la norme n'est que peu intégrée dans la culture administrative et politique française. Il est souvent avancé que le recours à la loi est vu comme la réponse immédiate à un problème donné. La recherche d'alternatives a été peu évoquée lors des entretiens². Les études d'impact peuvent jouer un rôle majeur pour faire évoluer cette culture, en posant deux questions clés :

- Existe-t-il déjà une loi et si oui, est-elle appliquée (la mise en application effective pourrait être une solution alternative) ?
- L'adoption d'une loi est-elle nécessaire pour atteindre l'objectif défini ?

Recommandation 4.9. Veiller à ce que les études d'impact intègrent pleinement l'analyse des alternatives à la réglementation (y compris l'option du *statu quo* juridique – voir recommandation 4.3.

Encadré 4.3. Extrait du rapport de l'OCDE de 2004 : alternatives à la réglementation

La recherche d'alternatives à la réglementation n'est pas une caractéristique clé du système français. Ceci est dû à la fois à la pratique centralisée d'un pays de droit romain écrit, et également au rôle du cadre communautaire. La préoccupation existe pourtant au niveau politique : une instruction gouvernementale de mai 2002 demande aux ministres de veiller à lutter contre l'excès de législation et de réglementation et de rechercher des solutions alternatives à l'édition de règles. Cependant, ces instructions n'ont pas de valeur juridique et ne sont pas soutenues par une approche systématique visant à s'interroger sur la nécessité de toute réglementation nouvelle.

Source : OCDE (2004).

Présentation d'ensemble

Contexte général

La structure des normes en France

L'initiative des lois appartient au Premier ministre ainsi qu'aux députés et aux sénateurs. Les initiatives du Premier ministre sont appelées « projets de loi », celles des parlementaires « propositions de loi ». La grande majorité des textes adoptés par le

Parlement sont des projets de loi (près de 90% lors de la session parlementaire 2007/08). En nombre de textes déposés devant les assemblées parlementaires, les propositions de loi sont nettement plus nombreuses que les projets de loi.³ L'initiative parlementaire est devenue plus fréquente depuis l'instauration en octobre 1995 des séances mensuelles réservées à un ordre du jour fixé par l'assemblée. Cette tendance devrait se renforcer à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a instauré le partage de l'ordre du jour entre chaque assemblée et le pouvoir exécutif (effectif depuis mars 2009). Autre modification significative de la procédure, la discussion des projets de loi porte à présent, en règle générale, en séance, sur le texte adopté par la commission.

Les instruments normatifs sont hiérarchisés entre instruments législatifs et réglementaires. L'article 34 de la Constitution de 1958 définit de façon restrictive les matières qui sont du domaine législatif en fonction de critères propres, qui ne sont ni organiques (textes issus du Parlement), ni procéduraux (textes adoptés selon la procédure législative)⁴. Si un texte n'est pas considéré comme législatif, alors il appartient par défaut au domaine réglementaire. Les textes réglementaires (décrets et arrêtés) sont dans la majorité des cas destinés à préciser les conditions d'application d'une loi.

Encadré 4.4. La structure des normes en France

Il est à noter que toutes les grandes juridictions françaises (Conseil d'État, Conseil constitutionnel, Cour de cassation), ainsi que la plupart des cours suprêmes des États membres de l'Union européenne, ont jugé que les traités internationaux, notamment les traités communautaires, ont une autorité supérieure à celle des lois, mais inférieure à celle de la Constitution, qui est la norme suprême de l'ordre juridique interne. Cette suprématie doit toutefois tenir compte des exigences liées à la participation de la France à l'Union européenne et aux Communautés européennes.

Textes législatifs

Outre les lois « simples » ou « ordinaires », votées par le Parlement dans les matières législatives prévues par la Constitution, on distingue plusieurs catégories de lois particulières.

- Les lois constitutionnelles portent révision de la Constitution selon la procédure déterminée à l'article 89 de la Constitution. Le projet ou proposition doit être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, dans le cas d'un projet de loi, le Président de la République peut décider de ne pas le soumettre à référendum, mais au Parlement convoqué en Congrès (réunion des deux assemblées) qui l'approuve à la majorité des trois cinquièmes.
- Les lois organiques, selon l'article 46 de la Constitution, ont pour but principal de préciser le fonctionnement des pouvoirs publics dans les cas prévus par la Constitution. Elles sont soumises systématiquement avant leur promulgation à un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel et, en cas de désaccord entre les deux assemblées, ne peuvent être adoptées en dernière lecture à l'Assemblée nationale qu'à la majorité absolue de ses membres.
- Les lois de finances. Elles font l'objet de règles de procédures spécifiques (notamment dépôt en premier lieu à l'Assemblée nationale, délai de 70 jours au-delà duquel les dispositions peuvent être mises en vigueur par ordonnances).

- Les lois de financement de la sécurité sociale. Elles font l'objet de règles de procédures spécifiques, inspirées de celles des lois de finances.
- Les lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat dans un domaine déterminé pour une durée de plusieurs années et les moyens qu'il envisage d'y consacrer.
- Les lois autorisant la ratification d'engagements internationaux représentent entre le quart et le tiers de la production annuelle. Elles sont d'initiative gouvernementale et ne sont pas amendées.
- Les lois d'habilitation. Le gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, par le biais d'ordonnances (article 38 de la Constitution). L'autorisation est accordée par une loi fixant le délai d'habilitation, la finalité et le domaine d'intervention des mesures que le gouvernement entend prendre. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'État. Elles ont un effet immédiat mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé dans les délais prévus par la loi d'habilitation. Ce mécanisme est utilisé pour des sujets très techniques (simplification administrative). Il l'a parfois été pour des réformes très délicates (Réforme de la sécurité sociale en 1996).

Textes réglementaires (décrets, arrêtés) et circulaires

Les textes réglementaires sont dans la majorité des cas destinés à préciser les conditions d'application d'une loi.

- Les décrets sont normalement signés par le Premier ministre qui est, en vertu de la Constitution, l'autorité réglementaire de droit commun. Certains décrets réglementaires sont toutefois délibérés en Conseil des ministres et donc signés par le Président de la République (qui préside le Conseil des ministres), soit parce qu'un texte supérieur l'a prévu, soit parce que le Gouvernement estime que le texte mérite de suivre cette procédure solennelle. Les lois prévoient souvent que certains décrets nécessaires à leur application seront pris « en Conseil d'État », de manière à mieux garantir leur qualité juridique. Les décrets en Conseil d'État et les décrets en Conseil des ministres (un décret peut être pris en Conseil d'État et en Conseil des ministres) ne peuvent être modifiés que dans les mêmes conditions.
- Les arrêtés sont des actes inférieurs aux décrets, émanant d'une autorité administrative individuelle, inférieure au Président de la République ou au Premier ministre : ministres, préfets, maires, présidents de conseil général ou de conseil régional. Ils font partie du pouvoir réglementaire subsidiaire dont disposent les ministres pour assurer le fonctionnement des services placés sous leur autorité. Ils peuvent aussi édicter des dispositions réglementaires dans les matières où un texte législatif ou réglementaire leur a donné ce pouvoir. En dehors de ces hypothèses, les ministres n'ont pas de compétence réglementaire. L'arrêté, comme le décret, comporte à la fois des visas qui rappellent les textes supérieurs, et un dispositif précisant le contenu de l'acte et ses effets juridiques. L'arrêté peut être réglementaire, lorsqu'il pose une règle générale, (ex : un arrêté municipal interdisant le stationnement) ou individuel (ex : nomination).
- Les circulaires sont les instructions adressées par le Premier ministre aux ministres ou par une autorité administrative (ministre, recteur, préfet...) à ses subordonnés. Les circulaires peuvent contenir aussi bien des précisions sur l'interprétation qu'il convient de retenir d'une loi ou d'un décret, que des directives sur la conduite à tenir pour l'application de telle ou telle législation. On compte chaque année plus de 10 000 circulaires rédigées au sein des différents ministères. Les administrés peuvent attaquer une circulaire devant le juge administratif dans le cas où la circulaire contient des dispositions à caractère impératif. Le contrôle de la légalité des circulaires par le juge administratif porte notamment sur

l'interprétation exacte du décret en vigueur.

- Utilisés principalement en matière fiscale, les rescrits sont des provisions par lesquelles l'administration prend position sur une situation (fiscale) en amont (consultation préalable de l'administration par un administré). Les rescrits peuvent constituer pour les administrés un outil de simplification et renforcer la sécurité juridique. Ils sont opposables devant les tribunaux, mais leur portée est limitée dans la mesure où un rescrit donné ne peut s'appliquer (et être juridiquement opposable) que dans des situations strictement identiques. Certains actes des autorités administratives indépendantes, qui sont des régulateurs indépendants.
- Certaines autorités détiennent un pouvoir de réglementation, consistant à organiser un secteur d'activité en établissant des règles. Ce pouvoir réglementaire, qui appartient en principe au Premier ministre ou au Président de la République, est ainsi reconnu de manière exceptionnelle, mais limitée, à un organe indépendant du gouvernement. Ce n'est pas un pouvoir réglementaire autonome : il ne peut s'appliquer qu'à des mesures à portée limitée et dans le respect des lois et des décrets. La pratique de certaines autorités administratives indépendantes s'étend jusqu'à l'édition de règlements généraux parfois détaillés (voir par exemple les règlements généraux de l'Autorité des marchés financiers) et le développement d'un pouvoir de « recommandation ». Même si de tels référentiels sont dépourvus de portée juridique, ils s'imposent de fait à la grande majorité des opérateurs. Ces normes non contraignantes (*soft law*) tendent à prendre une importance toute particulière en ce qui concerne les autorités administratives indépendantes agissant en tant qu'arbitre dans un système concurrentiel, en privilégiant un mode de régulation fondé sur le consensus.
- Les décisions des organismes professionnels compétents en matière d'auto réglementation, et de dévolution d'un pouvoir réglementaire dérivé.

Les dispositions infra-légales

En théorie, la place dévolue au système « infra légal » (*soft law*) est très réduite dans le cadre institutionnel français. En pratique, la complexité des textes ou le caractère parcimonieux de la loi, rendent nécessaires des textes d'interprétation, qui peuvent parfois déborder de leur strict rôle supplétif et prendre un caractère réglementaire. Cependant, les contrôles juridictionnels du Conseil d'État permettent de contrôler ce processus. Ce système de normes infra légal a dans les faits un impact très important sans que leur élaboration soit nécessairement soumise à des règles contraignantes, et sans que leur effet économique soit nécessairement bien évalué. L'ensemble des circulaires et instructions peut ainsi constituer un « droit souterrain » (Warsmann, 2009).

Évolution de la production normative

L'inflation normative, qui se traduit par un accroissement du volume du droit positif et de sa complexité, est très régulièrement dénoncée en France comme source d'instabilité de la règle de droit, de coûts indirects pour l'économie et la société et d'atteinte à la crédibilité de l'action publique. La question est très présente dans les différents rapports consacrés à la qualité réglementaire au cours des dernières années, parmi lesquels le rapport *Mandelkern* de 2002, le rapport public du Conseil d'État de 2006⁵ ou encore le rapport *Warsmann* de

2009. Elle a été mise en évidence par le rapport OCDE de 2004 (encadré 4.5). Elle a été soulevée par pratiquement tous les interlocuteurs (administrations et parties prenantes) avec l'équipe de l'OCDE en 2009. Si plusieurs pays de l'UE enregistrent une augmentation régulière du volume de normes produites chaque année, la France se distingue par l'attention donnée au problème.

Encadré 4.5. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : l'inflation normative en France

Les coûts de l'inflation réglementaire sont peu à peu devenus manifestes : le développement de l'intervention économique et sociale de l'État a généré un recours massif à l'outil réglementaire. Le nombre annuel moyen de lois a cru de 35 % en trente ans. Ces données sous-estiment la réalité car la loi ne représente qu'une partie de l'édifice réglementaire, à côté des décrets, arrêtés et circulaires de toutes sortes. Ainsi, il existait 82 000 décrets en vigueur en 1991, avec une production annuelle à l'époque de 670 décrets par an. La production s'est fortement accrue sur la période récente avec plus de 11 000 décrets supplémentaires entre 1995 et 2002. De plus la taille moyenne des textes a augmenté, de 93 lignes pour une loi en 1950 à 220 dans les années 1990. Ainsi, le volume du journal officiel a été multiplié par 2.4 entre 1976 et 1990. Ceci concerne les flux, car il n'existe pas d'instrument statistique systématique permettant d'appréhender les stocks réglementaires. Cependant, certains estimeraient ce stock de textes à 8 000 lois et 400 000 textes d'ordre réglementaire divers, incluant les décrets, arrêtés et circulaires.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la complexité croissante du droit résulte en partie de la multiplication des sources du droit, notamment internationales et communautaires, et de nouveaux domaines d'intervention. Elle tient aussi à ce que le Conseil d'État a qualifié d' « intempérance normative », ou le rapport *Warsmann* de « mal français », à savoir l'utilisation de la norme comme moyen de communication et réponse aux crises. La pression des milieux professionnels et de l'opinion en faveur de l'élaboration de nouvelles lois et la force symbolique de la loi reste prégnante dans la culture juridique française (Conseil d'État, 2006). Des interlocuteurs de l'OCDE ont ainsi pu évoquer « la France, pays de la norme ».

Les efforts faits pour mesurer le volume de production normative reflètent cette préoccupation. Le secrétariat général du gouvernement procède à un décompte du volume des textes législatifs et réglementaires qui est disponible sur le site *Légifrance*. Selon ce décompte, le volume des lois et décrets, mesuré en nombre de pages du Journal officiel, a augmenté de 30 % environ entre 1970 et 1990 et à nouveau de 30 % environ depuis 1990. Le nombre de nouvelles lois et ordonnances est passé de 410 sur la période 1994-2000 à 535 sur la période 2001-07, tandis que le nombre de nouveaux décrets passait de 8 500 environ à près de 10 700. Au 1^{er} juillet 2008, le nombre de textes de nature législative s'établissait à 2 619 (dont 20 % d'ordonnances) et celui de textes réglementaires (au 1^{er} juillet 2007) à 22 883 décrets.

Tableau 4.1. Production de textes réglementaires nouveaux, 2001-07

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total période
Lois	40	34	56	40	50	45	40	305
Ordonnances	19	12	18	53	85	28	15	230
Total textes législatifs	59	46	74	93	135	73	55	535
Décrets en Conseil des ministres	44	77	42	54	67	65	70	419
Décrets en Conseil d'État	496	638	504	562	707	765	792	4 464
Décrets simples	790	890	758	864	919	955	1 029	6 205
Total décrets	1 286	1 528	1 262	1 426	1 626	1 720	1 821	10 669

Notes :

- Les lois autorisant la ratification de traités ou d'accords internationaux ne sont pas comptabilisées.
- Les décrets pris à la fois en Conseil d'État et en Conseil des ministres sont comptabilisés dans la rubrique décrets en Conseil des ministres.

Source : www.legifrance.gouv.fr.

Le développement des normes

Les processus d'élaboration des normes

Lors de l'élaboration d'un texte législatif ou réglementaire, le gouvernement doit respecter un certain nombre de mécanismes juridiques, au contenu incontournable mais qui peut varier en fonction de la catégorie de la norme. Les différentes étapes d'élaboration d'un texte (Annexe B) dépendent avant tout du type de texte en question (projet de loi d'origine gouvernementale, proposition de loi d'origine parlementaire, ordonnance, décret). Des dispositions spécifiques sont prévues pour la transposition des directives européennes (chapitre 7). Les arrêtés et circulaires n'ont pas de circuit d'élaboration aussi détaillé que celui des lois et décrets et peuvent être signés par un ou plusieurs ministres (ou par un directeur d'administration centrale par délégation du ministre) avant d'être publiés au Journal officiel.

Encadré 4.6. Les étapes du processus législatif

1. L'initiative

L'initiative de la loi appartient à la fois au gouvernement et aux parlementaires (députés et sénateurs). Le Gouvernement prépare des projets de loi et les parlementaires des propositions de loi.

Le Conseil d'État doit être consulté sur tout projet de loi avant que le projet ne soit présenté en Conseil des ministres. La procédure d'élaboration d'un projet de loi inclut d'autres obligations consultatives qui doivent être accomplies en amont de l'examen du projet de texte par le Conseil d'État.

La concertation interministérielle donne généralement lieu à une ou plusieurs réunions *ad hoc* sous la présidence du Premier ministre ou d'un membre de son cabinet afin d'éclairer les termes de la décision et de tenter d'obtenir une solution consensuelle. On compte plus de 1 000 réunions interministérielles par an destinées à finaliser un avant-projet de loi ou de décret. Les lois organiques relatives à l'outre-mer imposent une consultation des assemblées territoriales pour les textes qui les concernent (ou qui comprennent à tout le moins des dispositions particulière d'adaptation). De manière similaire, les projets de loi ou de décret comportant des dispositions particulières à la Corse doivent être soumis pour avis préalable à l'Assemblée de Corse.

La consultation des parties prenantes extérieures se fait à travers des organismes consultatifs, placés

auprès des administrations centrales et qui regroupent les représentants des différents acteurs concernés. Cette consultation peut avoir un caractère obligatoire ou optionnel (voir chapitre 3).

La réglementation communautaire comprend des obligations de notification préalables à la Commission européenne dans certains domaines (aides d'État, réglementation techniques, règles relatives à l'audiovisuel, nouvelles exigences essentielles pour l'exercice d'une activité de services).

2. Le dépôt

Les projets et propositions de loi doivent être examinés par les deux chambres du Parlement qui exerce le pouvoir législatif (adoption des lois et contrôle du pouvoir exécutif). En France, le Parlement est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Le dépôt d'un projet de loi peut s'effectuer indifféremment, sauf dans certains cas, au Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Par contre, une proposition de loi doit être déposée obligatoirement sur le Bureau de l'assemblée du parlementaire auteur de la proposition.

3. L'examen par la première assemblée

Le texte est d'abord examiné par la commission parlementaire compétente pour le domaine concerné par la future loi. Elle désigne un rapporteur qui étudie le texte et qui rédige un rapport. Il peut, comme les autres membres de la commission, proposer des modifications au texte de la future loi. Ce sont des amendements. Le rapport est ensuite adopté par la commission.

4. Le vote de la première assemblée

Le projet ou la proposition de loi, après inscription à l'ordre du jour, peut être examiné(e) par la 1^{ère} assemblée où il a été déposé (Assemblée nationale ou Sénat). Selon le cas, les députés ou les sénateurs votent d'abord pour chaque article et amendement, avant de voter sur l'ensemble du texte. Une fois adopté, le texte est transmis à la seconde assemblée (Sénat ou Assemblée nationale).

5. La navette

La seconde assemblée examine le texte selon les mêmes règles. Des amendements peuvent aussi être votés. Le texte doit alors repartir vers première assemblée pour être à nouveau examiné. C'est la navette. Pendant cette phase, seuls les articles modifiés sont étudiés.

6. L'adoption

Le projet, ou la proposition de loi, est adopté lorsqu'il est voté dans les mêmes termes par les deux assemblées. En cas de désaccord, le Gouvernement peut convoquer une commission mixte paritaire. Elle est composée de 7 députés et de 7 sénateurs qui doivent proposer un texte commun voté ensuite par chaque assemblée. En cas d'échec, une nouvelle lecture du texte a lieu dans les deux assemblées et le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

7. La promulgation

Le texte est ensuite promulgué par le président de la République dans les 15 jours. Pendant ce délai, le Président peut demander un nouvel examen du texte et le Conseil constitutionnel peut être saisi pour vérifier qu'il n'est pas contraire à la Constitution. La loi promulguée entre en vigueur après sa publication au Journal officiel de la République française dans lequel sont publiés les lois et les règlements. et des décrets d'application permettent sa mise en œuvre.

La procédure d'élaboration des projets de loi et de décrets (initiés par l'exécutif) se caractérise par les éléments suivants :

- La conception et la rédaction des textes normatifs sont décentralisées au sein de chaque ministère, qui a le choix de sa propre organisation interne. Les projets de texte sont rédigés par les administrateurs des ministères (et non par des équipes

spécialisées de juristes) qui sont aussi responsables de la réalisation des études d'impact le cas échéant.

- La préparation des avant-projets de loi et de décrets inclut diverses obligations formelles de consultations interministérielles et de comités consultatifs (encadré 3.2). Les projets de proposition de loi (d'origine parlementaire) ne sont pas soumis aux mêmes obligations.
- Le Conseil d'État examine obligatoirement les avant-projets de lois et d'ordonnances (une fois accomplie la phase de consultation interministérielle et de comités consultatifs), avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres, ainsi que les projets de décrets les plus importants, qualifiés par la loi de « décret en Conseil d'État » (encadré 4.7).
- Le Premier ministre contrôle la production législative émanant des différents ministères et arbitre en cas de désaccord entre les ministres. C'est à lui que constitutionnellement appartient l'initiative des lois, concurremment avec les membres du Parlement (article 39 de la Constitution) et qu'il revient d'assurer l'exécution des lois (article 21 de la Constitution).⁶ Les avant-projets de loi ou décret doivent avoir l'accord formel du Premier ministre avant leur soumission au Conseil d'État et au Conseil des ministres.
- Le Secrétariat général du gouvernement (en coopération étroite avec le cabinet du Premier ministre) joue un rôle de coordination et de suivi de la production normative. Il est informé à un stade précoce du projet. Il intervient formellement lors de l'insertion du projet de loi ou de décret dans le programme de travail du gouvernement. Il définit alors avec le ministère porteur les modalités de l'étude d'impact et intervient dans le règlement des éventuels différends interministériels. Il est présent à toutes les principales étapes du processus, tels que la demande d'avis au Conseil d'État, l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres, le dépôt du projet de loi au Parlement (encadré 4.7).

En application de l'article 61 de la Constitution, les lois définitivement adoptées par le Parlement peuvent être contestées dans le délai qui précède leur promulgation, devant le Conseil constitutionnel, qui dispose alors d'un mois pour se prononcer (huit jours si le gouvernement active la procédure d'urgence). Ce droit est ouvert au Président de la République, au Premier ministre, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat ou 60 députés ou 60 sénateurs. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application⁷. Les décrets réglementaires édictés par le gouvernement peuvent être contestés devant le Conseil d'État dans un délai de deux mois à compter de leur publication.

Encadré 4.7. Le rôle du Secrétariat général du gouvernement et du Conseil d'État dans le processus d'élaboration des normes

Le Secrétariat général du gouvernement joue un rôle important de « gardien des points de passage » dans le suivi de la préparation des textes législatifs et réglementaires. Outre son rôle tout en amont dans la programmation du travail du gouvernement, il intervient à des étapes décisives de l'élaboration des textes. Dans certains cas, le service de la législation et de la qualité du droit (au sein du Secrétariat général du gouvernement) peut contribuer aux premiers stades de l'élaboration du texte en apportant une expertise par exemple sur une difficulté juridique ou sur l'étude d'impact. En tout état de cause, le Secrétariat général du gouvernement intervient aux derniers stades de la préparation du texte, avant que le texte ne soit transmis au Conseil d'État. Il apporte son expertise au cabinet du Premier ministre dans les arbitrages à rendre au stade de la validation interministérielle des projets de texte législatifs ou réglementaires. Il intervient aussi avant présentation des textes réglementaires (décrets et arrêtés) à la signature du Premier ministre ou du Président de la République en vue de leur publication au Journal officiel. Ce contrôle porte à la fois sur la légalité du projet de texte et sur la qualité rédactionnelle de la norme. Il prépare le programme semestriel de travail du gouvernement, à partir des propositions des ministères, ainsi que la programmation des textes d'application. Il veille à la régularité et à la qualité des textes présentés en Conseil des ministres, et opère ainsi un contrôle en amont de celui fait par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État émet un avis sur la régularité juridique des textes. Plus précisément lorsqu'il examine un texte, il se prononce sur :

- la forme : il veille à ce que les textes soient bien rédigés ;
- la légalité : il vérifie le respect des règles de compétence, de procédure et, sur le fond, le respect des textes hiérarchiquement supérieurs ;
- l'opportunité : il établit le bilan des avantages et des inconvénients du texte. Il ne s'agit pas d'une opportunité politique.

Le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet dans son état initial. Cependant, décider de passer outre une illégalité signalée par le Conseil d'État est s'exposer à un risque contentieux élevé⁸. En effet, même si l'avis du Conseil d'État rendu en formation consultative ne lie pas ses formations contentieuses, les divergences d'analyse en son sein sont rares. Le gouvernement a la faculté de le consulter pour avis pour tous les autres textes réglementaires. L'avis du Conseil d'État est secret mais le gouvernement peut le rendre public, et le rapport annuel du Conseil peut évoquer certains avis *ex post*.

Programmation normative

Le programme de travail du gouvernement

Le « programme de travail du gouvernement » (PTG), qui définit les orientations principales du gouvernement domaine par domaine, est arrêté chaque semestre pour le semestre suivant. Il permet d'exprimer une volonté politique et d'adapter les priorités en vérifiant la cohérence des politiques gouvernementales. Il comporte notamment la liste des projets de loi que le gouvernement envisage de proposer au vote du Parlement, la liste des projets d'ordonnances, de décret dont l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres sera proposée, et la liste des thèmes devant faire l'objet d'une communication en Conseil des ministres (exposé d'un ministre sur son action dans un domaine de son ressort). Ce programme de travail constitue donc un instrument de planification de l'activité législative et réglementaire, permettant de prévoir et de répartir au mieux dans le temps l'activité du

Conseil d'État, du conseil des ministres, ainsi que l'ordre du jour parlementaire pour la partie dont dispose le gouvernement. Son caractère indicatif laisse la place, le cas échéant, à la prise en compte d'exigences particulières liées à l'actualité (plan de relance à la suite de la crise financière par exemple).

Les thèmes figurant dans le programme de travail font l'objet de propositions de chaque membre du gouvernement. Les propositions sont rassemblées par le SGG qui leur donne une forme homogène. L'ensemble est ensuite soumis à l'arbitrage du Premier ministre. Le programme de travail du gouvernement n'est pas rendu public, sans forcément avoir de statut de confidentialité particulier. Des dispositions particulières existent pour la programmation de la transposition des textes communautaires (chapitre 7).

La programmation des décrets d'application des lois

Le Premier ministre contrôle la production législative émanant des différents ministères. En cas de désaccord, c'est le Premier ministre qui arbitre. Dans les matières autres que celles qui relèvent du domaine de la loi, mais aussi pour prendre les mesures d'application des lois qui s'imposent, il dispose d'un pouvoir réglementaire de droit commun, sous réserve du pouvoir propre du Président de la République. Les ministres ne disposent quant à eux que d'un pouvoir réglementaire subsidiaire, pour déterminer par voie d'arrêtés des modalités d'application techniques, lorsqu'un texte de valeur supérieure le prévoit, ainsi que pour fixer des règles d'organisation des services placés sous leur autorité.

Le plein effet des réformes législatives est tributaire de la publication rapide des mesures réglementaires d'application nécessaires (décrets et arrêtés). Les retards, voire l'absence, de parution des décrets d'application ont pu rendre des lois totalement ou partiellement inapplicables dans certains cas, comme le notait le rapport de l'OCDE de 2004. Une circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 fixe une obligation de résultat à chaque membre du gouvernement pour prendre les textes d'application dans le délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la loi. Elle établit un dispositif de suivi comprenant trois principaux éléments :

- Chaque ministre doit désigner au sein de son administration centrale une structure chargée de la coordination du travail d'application des lois et responsable envers le cabinet du Premier ministre et le SGG⁹.
- Une réunion interministérielle de programmation est organisée après la promulgation de chaque loi. Un échéancier prévisionnel des décrets d'application nécessaires est établi, transmis au Parlement et rendu public sur le site internet *Légifrance* (où ils sont actualisés à mesure que paraissent les textes attendus)¹⁰.
- Un bilan de l'application des lois est fait tous les six mois, ministère par ministère, et rendu public sur Internet¹¹. L'obligation d'anticiper la publication des mesures d'application est aussi intégrée dans l'étude d'impact (voir ci-dessous).

La circulaire du 29 février 2008 s'appuie ou s'articule avec plusieurs dispositifs de supervision de l'application des lois par le Parlement :

- Selon le règlement de l'Assemblée nationale¹², le rapporteur d'une loi ou, à défaut, un autre député désigné par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur l'application de la loi à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en

vigueur. Lorsque les textes réglementaires nécessaires n'ont pas été pris, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois.

- Au Sénat, un rapport d'application des lois synthétisant les observations des commissions permanentes est présenté chaque année depuis 2005 à la Conférence des présidents. Il fait l'objet d'une publication¹³.
- Enfin, l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit prévoit désormais la présentation par le gouvernement d'un rapport sur la mise en application de chaque loi à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur.

Le taux d'application des lois (entendue comme édicition des textes réglementaires d'application de la loi) a progressé dans la période récente. L'effort a notamment porté sur l'application des lois nouvellement votées. Le bilan semestriel à la fin de l'année 2009 fait apparaître que le taux d'exécution des lois promulguées entre le début de la législature (1^{er} juillet 2007) et la mi-2009 s'établit à 84 %, contre 60 % au 30 juin 2008¹⁴. Ce taux tient compte du nombre de dispositions totales nécessitant un texte d'application (très variable d'une loi à l'autre)¹⁵. Les rapports annuels du Sénat sur l'application des lois indiquent que la proportion des lois votées depuis 2001, en attente de suivi réglementaire, reste autour de 16% depuis 2004¹⁶.

Contrôle de la qualité juridique

Le Conseil constitutionnel a mis en avant la problématique de la qualité de la réglementation dans sa jurisprudence. Dans une décision de 1999, le Conseil constitutionnel a reconnu l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi comme un objectif à valeur constitutionnelle¹⁷, qu'il a réitérée dans plusieurs décisions (voir aussi le chapitre 3). Le principe se trouve appliqué dans une loi de 2000 relative aux relations des citoyens avec l'administration qui dispose : « Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller ». Dans une décision de 2003¹⁸, il a notamment considéré que « l'égalité devant la loi [...] et la garantie des droits [...] ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables si ces règles présentaient une complexité inutile ».

En plus de l'accessibilité aux textes, l'accessibilité du droit en France passe également par des efforts importants pour présenter le droit en vigueur de manière cohérente et intelligible, ce à quoi visent le programme de codification (voir chapitre 5) et la promotion des règles de *légistique*. Elle est soutenue par une forte utilisation des technologies de l'information et de la communication. La France a d'ailleurs cherché à promouvoir l'accès au droit par les technologies de l'information comme élément à part entière du programme « Mieux légiférer » de l'Union européenne à l'occasion de la présidence de l'Union européenne au second semestre 2008.—Depuis une dizaine d'années, une plus grande attention a été portée à la mise en place d'une méthodologie précise de production des textes normatifs. Il peut également être relevé que, depuis la fin 2009, ont commencé à paraître des notices explicatives à l'appui de certains décrets. Elle reflète une considération traditionnellement importante accordée à la rédaction juridique ainsi qu'une préoccupation (exprimée par plusieurs interlocuteurs de la mission OCDE) de relever le niveau de qualité

de rédaction des textes et d'harmoniser les règles de rédaction dans un contexte d'éclatement de la production normative à travers les différents ministères¹⁹.

Les règles d'élaboration des textes normatifs, qui étaient jusque là régulièrement rappelées dans des circulaires du Premier ministre, ont été rassemblées dans le *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, souvent connu sous l'appellation de *guide de légistique* (encadré 4.8). Ce guide est considéré par ses concepteurs (Conseil d'Etat et SGG) comme un élément clé d'amélioration de la qualité. Il sert de point d'appui des formations organisées, notamment sur l'initiative de plusieurs ministères et souvent avec l'aide de membres du Conseil d'État, à l'intention de leurs propres rédacteurs. Selon plusieurs interlocuteurs de la mission OCDE, sa large diffusion a fortement contribué à une meilleure prise en compte des exigences de qualité de rédaction des normes par les différents rédacteurs à travers l'administration. Il est difficile d'en apprécier précisément la portée précise sur le travail des rédacteurs. On peut toutefois noter que le guide de *légistique*, qui se présente sous une forme « classique » et imposante (550 pages), se concentre sur la rédaction juridique et n'englobe pas l'ensemble du processus d'élaboration de la norme.

Encadré 4.8. Le guide de légistique

Rédigé conjointement par le Conseil d'État et le Secrétariat général du gouvernement, le guide de *légistique* a d'abord paru en 2004, puis dans une version enrichie en septembre 2007. Il est disponible sur le site *Légifrance* (www.legifrance.gouv.fr).

L'ouvrage se présente sous forme de fiches thématiques, qui précisent les règles d'élaboration des textes législatifs (lois et ordonnances) et réglementaires à travers des considérations théoriques et des cas d'application pratique. Le guide comprend une centaine de fiches regroupées dans les parties suivantes:

- Conception des textes : cette partie introductive, qui comprend quelques rappels sur la hiérarchie des normes et les différentes catégories de textes, vise surtout à inciter les auteurs de textes à s'interroger d'abord sur l'utilité et l'efficacité de leur projet de réglementation.
- Étapes de l'élaboration des textes : cette partie traite des questions de procédure en reprenant pour une large part des instructions du Premier ministre.
- Rédaction des textes : les règles ou bonnes pratiques de rédaction des textes comme des solutions aux problèmes qui se posent à l'occasion de la rédaction ont été recensées et organisées autour d'une dizaine de thèmes.
- Règles propres aux textes internationaux et communautaires et aux mesures individuelles : il a paru nécessaire de consacrer des développements particuliers aux questions liées à l'élaboration, au suivi et à l'introduction en droit interne des normes internationales et communautaires et de présenter les particularités procédurales des décisions individuelles, assorties du rappel des règles de compétence en la matière.
- Schémas logiques et cas pratiques : plusieurs schémas sont proposés dans le but de synthétiser les réponses aux principales questions – de fond, de forme, de procédure – que doit se poser l'administration au moment où elle élabore un texte. Pour des catégories de textes – ou parties de textes – très fréquentes, des fiches présentent un vade-mecum : considérations juridiques, questions à résoudre et, dans toute la mesure du possible, modèles de rédaction.

Le déploiement d'une application depuis la mi-2007 a permis de dématérialiser la chaîne d'élaboration des textes normatifs, à partir des ministères initiateurs, *via* le cas échéant le Conseil d'État, *via* le Secrétariat général du gouvernement jusqu'à la direction des Journaux officiels pour publication²⁰.

Elle organise des transmissions en temps réel et en transparence entre les différentes étapes du parcours, permettant une accélération du processus et une plus grande sécurité. Dans ce domaine, il semble que la France se situe au dessus de la moyenne des pays de l'UE.

Le rapport *Warsmann* a proposé d'engager une réflexion d'ensemble sur la rédaction des normes pour mieux renforcer la qualité juridique. Plusieurs pistes pourraient se dégager de cette réflexion : un renforcement des capacités de rédaction juridique (meilleure formation, constitution de pôles de juristes dans les ministères, comme par exemple dans le système britannique) et le développement des outils en lignes pour aider les rédacteurs. Le rapport note que si les corps de juristes sont à part, la discussion n'est pas cristallisée autour de la rédaction d'un texte. Ce n'est que dans un second temps que des spécialistes s'interrogent sur des questions proprement *légistiques* : où insérer les nouvelles dispositions ? Est-ce une question législative ou réglementaire ?

Le rôle du Parlement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (Annexe D) a apporté des modifications importantes au rôle du Parlement dans l'activité normative. Les difficultés rencontrées par les gouvernements sous la IV^e République à faire voter leurs projets avaient inspiré une série de dispositions visant à assurer au gouvernement la maîtrise du travail législatif. La réforme de juillet 2008 a allégé ces contraintes notamment avec l'institution d'un partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et le Parlement (ordre du jour jusque là sous contrôle du gouvernement). L'ampleur des initiatives parlementaires reste sévèrement restreinte par l'article 40 de la Constitution qui empêche les propositions de loi qui réduiraient les ressources publiques ou augmenteraient les dépenses. La part potentiellement plus grande laissée à l'initiative parlementaire, à la suite de la révision constitutionnelle, conduit à s'interroger sur le besoin de renforcer les procédures assurant une qualité des normes d'initiative parlementaire, y compris en matière d'études d'impact. Le risque souvent évoqué est celui de créer une voie de contournement consistant à faire passer des initiatives gouvernementales par le truchement d'un ou plusieurs parlementaires.

Études d'impact ex ante

La politique en matière d'études d'impact

La pratique des études d'impact jusqu'en 2008

La mise en place des études d'impact en France remonte à la deuxième moitié des années 1990 (aux années 1970 en ce qui concerne les études d'impact sur l'environnement). Jusqu'en 2008, elle s'est faite à travers des circulaires du Premier ministre aux membres du gouvernement.

- Une circulaire du 26 juillet 1995 a prescrit la réalisation d'études d'impact pour les projets de lois et les principaux projets de décrets à compter du 1^{er} janvier 1996.
- À la suite d'une phase expérimentale et de son évaluation, une nouvelle circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 a établi l'obligation de procéder à des études

d'impact. Le champ d'analyse retenu était d'emblée assez large : impact juridique, administratif, impact sur l'emploi et sur « d'autres intérêts généraux que l'emploi », incidences financières, budgétaires.

- Deux circulaires du Premier ministre, en date du 26 août 2003 et du 30 septembre 2003, ont apporté de la souplesse dans le dispositif en préconisant une obligation plus sélective afin de porter l'effort sur une démarche de qualité susceptible d'influer véritablement sur les orientations des projets. Elles prévoyaient l'organisation de réunions interministérielles de programmation ayant pour objet de vérifier l'opportunité²¹ des projets de loi et de décrets, d'étudier les alternatives à la réglementation et de décider de la nécessité de procéder à une étude d'impact et les conditions de sa réalisation.
- Depuis 2006, la sélection des textes nécessitant une étude d'impact approfondie s'opérait lors des réunions semestrielles de programmation du travail du gouvernement. En 2008, le gouvernement entreprenait ainsi des études d'impact pour environ un tiers des projets de lois, hors lois autorisant la ratification d'un accord international ou lois de validation d'ordonnances.

Les rapports successifs consacrés à la pratique des études d'impact ont unanimement mis en lumière la difficulté de faire observer la discipline nécessaire par les ministères. En 2002, le rapport *Mandelkern* soulignait que « l'exercice reste formel et tardif, le contenu est de densité et de qualité inégale » (Mandelkern, 2002). Le rapport de l'OCDE de 2004 et le rapport *Lasserre* au Premier ministre dressaient un constat similaire. En 2006 dans son rapport annuel, le Conseil d'État reconnaissait certains progrès dans l'organisation des départements ministériels mais concluait : « La très grande majorité des projets de loi et de décret en Conseil d'État continue d'être précédée d'un simple exposé des motifs qui est en réalité une justification plus ou moins argumentée du texte par le service qui l'a rédigé. On constate même une régression à cet égard : après être restées purement formelles, les études d'impact sont implicitement abandonnées » (Conseil d'État, 2006).

Les réflexions engagées sur les études d'impact ont fait émerger la nécessité d'une obligation plus contraignante. Les départements ministériels ont inégalement respecté les instructions formulées dans les circulaires successives. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les difficultés de mise en œuvre des études d'impact tiennent à l'accélération du rythme de préparation des textes et surtout, à l'inadaptation de la culture et de l'organisation administratives. Un autre facteur de difficulté est venu de l'absence de véritable sanction juridique ou politique en cas de non application des circulaires relatives aux études d'impact. Le Conseil d'État considérait dans son rapport public pour 2006 « qu'il [était] aujourd'hui nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de recourir à un instrument juridique plus élevé dans la hiérarchie des normes et tendant à fixer quelques obligations de procédure, en particulier à subordonner le dépôt d'un projet de loi devant les assemblées à ce qu'il soit assorti d'une évaluation préalable de l'impact de la réforme ». Il proposait en conséquence d'inscrire une telle obligation dans une loi organique, ce qui supposait au préalable que la Constitution elle-même y fît renvoi.

Rénovation de fond : la loi organique du 15 avril 2009

À la suite des réflexions engagées depuis 2006, la révision constitutionnelle de l'été 2008 a conduit à instituer l'obligation pour le gouvernement d'accompagner le dépôt des projets de loi d'une étude d'impact à compter du 1^{er} septembre 2009. A la suite de

l'adoption par le Congrès (réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat) de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 39 de la Constitution a prévu qu'une loi organique déterminerait les conditions dans lesquelles sont déposés les projets de loi devant l'Assemblée nationale et le Sénat et a prévu la possibilité de report de l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour du Parlement, voire de saisine du Conseil constitutionnel, en cas de méconnaissance de ces conditions.

La loi organique du 15 avril 2009 a défini ces conditions en disposant que « les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact » et définissant de manière précise les grandes lignes du contenu de l'étude d'impact (encadré 4.9). L'obligation ne se réduit pas à l'existence d'une étude d'impact, mais porte sur un ensemble de conditions définissant la qualité de cette étude. L'étude d'impact doit porter sur les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, et doit inclure une « évaluation des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées. L'étude d'impact doit également exposer « avec précision » l'articulation du projet de loi avec le droit communautaire et le droit national, l'état d'application du droit dans les domaines concernés par le projet et les modalités d'application des textes. La loi organique ouvre enfin aux règlements intérieurs des assemblées la faculté de prévoir les modalités selon lesquelles les amendements du gouvernement doivent faire l'objet d'une étude d'impact.

Champ d'application du nouveau dispositif

La loi organique n'étend pas l'obligation d'étude d'impact à l'ensemble de la production réglementaire. Outre les propositions d'origine parlementaire, les projets de révision constitutionnelle, les lois de programmations des finances publiques et les projets de loi prorogeant des états de crise en sont totalement exonérés. Les projets de loi tendant à obtenir l'autorisation de ratification ou d'approbation de traités ou accords internationaux, en application de l'article 53 de la Constitution, entrent dans le champ de l'évaluation préalable prévue par le projet de loi organique sous une forme adaptée à leur caractère spécifique. Les dispositions des projets de loi par lesquelles le gouvernement demande au Parlement une habilitation à prendre certaines mesures relevant du domaine de la loi par la voie d'ordonnances, puis les projets de loi tenant à obtenir la ratification parlementaire des ordonnances prises par le Président de la République sont soumises à l'obligation de produire l'essentiel des éléments d'évaluation préalable prévus par la loi organique.

L'obligation ne s'applique pas non plus aux projets de décrets, même si le gouvernement considère comme bonne pratique la réalisation d'une étude complémentaire lors de l'élaboration des textes d'application. Le rapport *Warsmann* de janvier 2009 avait préconisé d'inclure les principaux décrets d'application des lois et de prévoir une extension progressive du champ d'application à l'ensemble de la production normative (Warsmann, 2009). Le choix a été fait de se limiter aux projets de loi pour ne pas risquer de retomber dans le formalisme qui a largement prévalu jusque là. Par ailleurs, le gouvernement considère que l'évaluation préalable des textes d'applications peut être menée en amont, lors de l'élaboration du projet de loi, en envisageant par avance les modalités d'application qui seront précisées par la suite.

Collectivités territoriales

S'il n'existe pas d'obligation supplémentaire d'étude d'impact pour les projets de loi qui concernent les collectivités territoriales, une instance consultative spécifique a été établie chargée d'apprécier l'impact financier pour les collectivités territoriales des projets de réglementation les concernant. La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), installée officiellement en septembre 2008 est composée aux deux tiers d'élus

locaux et pour un tiers de représentants des ministères. Elle est saisie obligatoirement par les ministères sur l'impact financier des projets de texte réglementaire (décrets et arrêtés) concernant les collectivités territoriales et par le Secrétariat général des affaires européennes sur l'impact financier des propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales. Le gouvernement doit lui communiquer le texte avec un rapport de présentation et une fiche d'impact financier qui doit permettre de présenter les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les différents niveaux de collectivités territoriales (pour plus de détails, voir chapitre 8).

Encadré 4.9. Textes relatifs aux obligations d'étude d'impact

Extrait de la Constitution

Art. 39. – [...]

Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008).

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

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

Article 8

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent. Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie

d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Article 9

La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues. Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

Article 15

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

Cadre institutionnel

Rôle des principaux acteurs

Le dispositif d'études d'impact applicable depuis le 1^{er} septembre 2009 fait intervenir plusieurs niveaux de contrôle sur la qualité des études d'impact, et prévoit un niveau élevé de sanction politique, voire juridique.

- *Le Secrétariat général du gouvernement.* Dans la mesure où les études d'impact engagent l'ensemble du gouvernement tout comme les projets de loi qui en procèdent, elles sont soumises à l'appréciation des autres ministères concernés, sous l'égide du Secrétariat général du gouvernement. En son sein, le service de la législation et de la qualité du droit joue un rôle de coordination et de soutien et est en pratique fortement impliqué dans le dispositif. Il met à disposition des ministères un certain nombre de documents et d'outils pour l'élaboration des études d'impact (*vade mecum*) de l'étude d'impact, cartographie des ressources existantes pour réaliser les études d'impact). Lors de la mise en chantier d'une réforme, il définit aussi avec le ministère porteur de la réforme un cahier des charges, qui précise le calendrier d'élaboration de l'étude d'impact et identifie les contributions qui pourraient être demandées à d'autres ministères. Le service de la législation est aussi souvent amené à donner son appréciation sur la qualité des études d'impact de manière informelle. Une équipe de 5 personnes est dédiée aux études d'impact.
- *Le Conseil d'État.* Le gouvernement doit joindre l'étude d'impact aux avant-projets de loi transmis au Conseil d'État pour avis consultatif (obligation pour tout projet de loi). Dans son examen, le Conseil d'État est donc amené à apprécier la qualité de l'étude d'impact au regard des exigences de la loi organique.
- *Le Parlement.* Lors du dépôt du projet de loi au Parlement, la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut refuser l'inscription à l'ordre du jour au motif que les exigences de la loi organique sont méconnues. Lors de la réforme de son règlement en mai 2009, l'Assemblée nationale a mis en place le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, qui peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale ou par celui d'une commission permanente pour donner son avis sur une étude d'impact. Le comité peut aussi être saisi pour réaliser

l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond.

- *Le Conseil constitutionnel.* Dans le cas de désaccord entre le Premier ministre et le Parlement sur la qualité des études d'impact au regard de la loi organique, le Premier ministre et le Président de l'assemblée saisie peuvent saisir le Conseil constitutionnel pour trancher le conflit.

Le dispositif de contrôle et de sanction repose essentiellement sur la menace que constitue un recours éventuel au Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État joue aussi un rôle majeur, qui s'articule par rapport au recours devant le Conseil constitutionnel. En effet, son avis est indicatif mais sera communiqué au Conseil constitutionnel si ce dernier devait être saisi. L'ensemble des interlocuteurs de l'équipe de l'OCDE a souligné que ce dispositif constitue une menace crédible. La participation active du Conseil d'État et du Parlement (en particulier du Président de la Commission des lois) dans la réflexion sur les études d'impact au cours des dernières années confortent cette présomption. De la même manière, l'avis que peut donner le Secrétariat général du gouvernement peut avoir d'autant plus de poids qu'il vise à prévenir que les problèmes ne soient soulevés par le Conseil d'État. Le succès du dispositif repose également sur les capacités et ressources du parlement et du Conseil d'État de contrôler la qualité des études d'impact. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a remis un premier rapport d'évaluation sur les études d'impact qui confirme le niveau d'exigence des parlementaires sur le contenu des études d'impact et souligne le besoin pour l'Assemblée nationale d'adapter son organisation interne (Assemblée nationale, 2009).

Soutien et formation

Le service de la législation et de la qualité du droit (au sein du Secrétariat général du gouvernement) et le Centre d'analyse stratégique (service du Premier ministre) sont chargés d'apporter leur appui méthodologique aux ministères pour la réalisation des études d'impact ou la Constitution d'équipes d'étude le cas échéant. Le SGAE peut aussi apporter son soutien pour ce qui concerne la transposition des directives européennes. Des formations supplémentaires sont prévues.

Méthodologie et procédures

La méthodologie de référence pour la réalisation des études d'impact a été revue au cours des dernières années, en particulier en 2006 à la suite des recommandations du rapport public du Conseil d'État. Un extranet de l'étude d'impact a été mis en place. La dernière édition du guide de *légistique* (octobre 2007) intègre les lignes directrices de réalisation des études d'impact,²² et les services disposent d'une *checklist* de référence pour la conduite des études d'impact (disponible sur l'extranet des études d'impact). Le guide de *légistique* recommande la rédaction d'un cahier des charges en liaison avec les autres ministères concernés et le SGG pour définir précisément le cadre de l'évaluation.²³ Ces effets sont décrits de manière générale (ne sont pas par exemple spécifiées les incidences en termes de charges administratives ou sur la concurrence). On peut aussi remarquer que le guide se présente sous forme « littéraire » et qu'il n'existe pas de formulaires préétablis pour l'étude d'impact.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 15 avril 2009 doivent conduire à une adaptation significative de la méthodologie et conséquemment à la révision du guide de *légistique*. La loi organique pose des conditions précises, notamment

pour la quantification des impacts. Elle indique que l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que des coûts et bénéfices pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées doit être fait avec « précision », et que l'étude d'impact doit indiquer la méthode de calcul retenue.

Le SGG a mis au point un *vade mecum* (guide) qui a vocation à aider les ministères à progresser dans l'analyse et à favoriser une harmonisation de la présentation des études d'impact communiquées au Parlement. Il a toutefois été considéré qu'il convenait de laisser une marge de manœuvre à chaque ministère et de proposer un outil de référence qui puisse être adapté en fonction des spécificités (Annexe C). Un travail de réflexion sur la méthodologie a été engagé sous la direction du SGG. En particulier, l'outil *Oscar*, a été développé pour mesurer l'impact en termes de coûts d'une nouvelle réglementation sur la charge administrative des entreprises et des administrations, en s'appuyant sur la méthodologie du *Standard Cost Model (SCM)*. Il s'agit d'une application web mise à la disposition des ministères sur l'intranet interministériel (encadré 4.10). Le SGG considère que la quantification ne peut être systématiquement faite de manière monétaire, mais que la quantification des types d'impact peut se faire en termes physiques ou matériels, voire à travers une description détaillée des effets.

La DGME a élaboré un guide détaillé d'utilisation de l'outil de mesure *Oscar* et des supports de formation. Elle accompagne les ministères dans la réalisation des études de mesure et leur utilisation d'*Oscar*. En 2009, dans le cadre de la mise au point de cet outil, elle a ainsi accompagné la réalisation de cinq études d'impact avec les ministères de l'économie, du budget et des affaires étrangères. Elle a par exemple travaillé avec le secrétariat d'État au tourisme sur la loi de développement et de modernisation des services touristiques et avec le ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre du projet de loi sur l'action extérieure de l'État.

Encadré 4.10. *Oscar* : Outil de simulation de la charge administrative de la nouvelle réglementation

OSCAR a pour objectif de permettre le calcul, par simulation, de la charge administrative induite par une nouvelle réglementation pour les entreprises et pour l'administration et est « en phase de qualification opérationnelle ». L'objectif est de le présenter sous la forme d'une application web accessible en ligne depuis l'intranet interministériel.

OSCAR a pour objectif de permettre le calcul, par simulation, de la charge administrative induite par une nouvelle réglementation pour les entreprises et pour l'administration, ce qui contribue à la détermination de son impact économique et financier (coûts / bénéfices). L'objectif d'*OSCAR* est de déterminer un ordre de grandeur de l'impact administratif induit par une nouvelle réglementation.

Il se présente sous forme de tableur (feuille de calcul). Il conduit « pas à pas » l'utilisateur dans sa démarche de calcul, en lui fournissant un cadre structuré et des données de référence pour mener à bien son étude. Un guide détaillé d'utilisation de l'outil *OSCAR* a été élaboré par la DGME ainsi que des supports de formation pour les utilisateurs.

La méthode repose sur une modélisation des coûts administratifs d'une nouvelle disposition avec un découpage en trois phases :

- *Élaboration* : cette phase débute au moment où le service initiateur dispose d'un avant projet de texte, et s'achève avec la publication des textes d'application. En pratique, il pourra ne pas être tenu compte de cette phase en raison de son poids mineur dans l'évaluation.
- *Déploiement initial* : cette phase recense tous les investissements que l'administration va devoir

mettre en œuvre pour faire passer la nouvelle disposition dans les faits. (formation, modification des systèmes d'information, diffusion de formulaires).

- *Application récurrente* : cette phase permet de calculer les coûts administratifs de mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires en année récurrente pour l'administration et pour les entreprises.

OSCAR utilise des données de références collectées auprès de la DGAFP, de l'INSEE et de la direction du Budget portant sur les coûts horaires des agents publics et les coûts agents des entreprises par catégorie socioprofessionnelle et secteur d'activité. Par ailleurs, la base de données issue des travaux MRCA (Mesure de réduction de la charge Administrative) permet de pré-renseigner des valeurs par défaut dans *OSCAR* pour la phase de « déploiement initial » et le surcoût d'apprentissage, et d'indiquer à l'utilisateur des valeurs de référence pour la phase d'application récurrente.

Consultation publique et publication

La loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les études d'impact indiquent avec précision les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État. L'intégration de la consultation dans le processus d'élaboration des études d'impact reste toutefois à définir. À la suite de sa réforme en juillet 2009, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit que l'étude d'impact doit être mise à disposition par voie électronique « afin de recueillir toutes les observations qui peuvent être formulées »²⁴. Cette disposition offre ainsi une possibilité d'ouvrir les études d'impact à la consultation publique, mais cette consultation arrive tard dans le processus de la production normative.

Alors que jusqu'à présent les études d'impact sont restées des documents internes au gouvernement, leur publicité est devenue la règle depuis le 1^{er} septembre 2009. En effet le Premier ministre a pris la décision de mettre en ligne les études d'impact sur *Légifrance* lors du dépôt des projets de loi sur le bureau du Parlement. Le gouvernement a cependant considéré que les études d'impact n'ont pas vocation, en règle générale, à être rendues publiques avant que le projet de loi n'ait été arrêté par le gouvernement. Il n'exclut pas une diffusion publique de l'étude d'impact préalablement au dépôt du projet de loi sur le bureau du Parlement (pratique mise en œuvre pour la loi généralisant le revenu de solidarité active), mais n'a pas à ce jour défini de politique précise en la matière. Il est à noter que, selon la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, les avis donnés par le Conseil d'État sur les projets de loi ne constituent pas des documents librement communicables aux administrés, mais que depuis 1976 de nombreux avis sont publiés dans son rapport annuel avec l'accord du gouvernement.

Évaluation : progrès accomplis

Au cours des dernières années, le dispositif d'études d'impact a fait l'objet de nombreuses évaluations à travers des rapports d'étude *ad hoc* commandités par le gouvernement, et les rapports du Conseil d'État. Ces rapports ont fortement contribué à la réforme mise en place avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 15 avril 2009.

Le rapport du Comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale, remis en novembre 2009, a fait un bilan de la mise en application des études d'impact depuis avril 2009. Au cours de la période transitoire (avril à septembre 2009), une vingtaine d'études d'impact ont été transmises aux assemblées parlementaires. Le comité relève une prépondérance donnée aux considérations juridiques par rapport à l'étude des options alternatives et de la quantification des impacts. Il souligne toutefois une amélioration de la

qualité des études au fil du temps. Le comité a analysé trois études d'impact réalisées depuis le 1^{er} septembre 2009 et proposé un certain nombre de recommandations pour en améliorer la présentation, le contenu et la procédure. Il montre en particulier un niveau d'exigence en ce qui concerne l'évaluation des conséquences et leur quantification.

Le rapprochement des initiatives pour contrôler le flux et le stock est une réflexion importante qui a été engagée récemment²⁵. Il ne s'agit pas de faire trop simple (une loi abrogée pour une loi adoptée) mais de réfléchir à la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs autour d'objectifs communs, à savoir maîtriser la production normative, améliorer la qualité du droit, et évaluer les effets pour l'économie.

Évaluation ex post des réglementations

Plusieurs organismes veillent à la correcte mise en œuvre de la réglementation et fournissent à ce titre des éléments d'évaluation des réglementations une fois qu'elles sont mises en application :

- *Les diverses inspections générales des ministères* surveillent l'administration dont elles font partie, avec un statut qui garantit l'objectivité et la qualité technique de l'inspection²⁶. Leurs rapports invitent l'administration à réagir et sont adressés au ministre. Ils peuvent formuler des propositions de réforme. Ces rapports ne sont généralement pas publiés, sauf autorisation du ministre.
- *Le Conseil d'État, la Cour des comptes et la Cour de cassation* publient chaque année un rapport qui joue un rôle important d'évaluation et de conseil pour l'application de la réglementation.
- *La Commission des lois de l'Assemblée nationale* publie chaque année un rapport sur l'application des lois votées, ainsi qu'un bilan global par législature. Elle examine la capacité du gouvernement à mettre en œuvre la loi au moyen de décrets d'application (sur le suivi de la parution des décrets d'application).

Alternatives à la réglementation

Prise en compte des alternatives lors de l'élaboration d'une norme

L'étude d'impact lors de l'élaboration d'une norme prévoit l'analyse de plusieurs options, dont l'option de ne pas légiférer ou réglementer, pour répondre au problème posé. Pour tout projet de loi, la loi organique du 15 avril 2009 impose au gouvernement d'intégrer dans l'étude d'impact les options possibles autres que législatives et d'exposer les motifs du recours à une nouvelle législation. Le guide *légistique* propose une liste d'options alternatives à considérer²⁷. On peut noter que les réflexions sur les études d'impact, qui ont précédé la réforme de 2009, ont abordé la question des alternatives à la réglementation de manière relativement marginale. Par exemple le rapport *Warsmann* ne l'évoque pas de manière détaillée dans sa proposition de stratégie pour une norme de meilleure qualité.

Principales formes d'alternatives à la réglementation

Autorégulation

Les délégations accordées par la loi à des personnes privées pour édicter des réglementations à portée générale et impersonnelle sont relativement limitées en droit

français. Si l'autorégulation est pratiquée avec un certain nombre de professions, l'idée qu'il faut faire confiance aux entreprises pour proposer des règles et accepter une autodiscipline et au marché pour qu'il sanctionne les pratiques contraires à ces règles est peu répandue en France. Lorsque le domaine est technique et nécessite l'association de professionnels pour que la norme apparaisse légitime, la loi peut confier un pouvoir réglementaire à une instance émanant de la profession, et le plus souvent, sous réserve de l'homologation ministérielle. Les autorités privées détentrices d'une parcelle de pouvoir réglementaire ne peuvent l'exercer que dans la mesure où la loi le leur accorde et sous le contrôle du juge administratif. Les ministres et leurs services exercent à l'égard de ces autorités certaines prérogatives qui sont de nature et d'intensité variables selon les organismes : pouvoir de nomination des dirigeants, présence d'un représentant du Gouvernement dans les instances dirigeantes, pouvoir d'homologation des règlements.

Les deux principaux cas de délégations de pouvoir réglementaire sont les ordres professionnels et les fédérations sportives.

- Onze professions sont pourvues d'ordres professionnels²⁸, qui disposent de quelques prérogatives de puissance publique avec un pouvoir réglementaire qui leur est attribué par la loi. Les attributions des ordres restent limitées (organisation et fonctionnement interne des ordres, rédaction des clauses essentielles des contrats-types de la profession). Les codes de déontologie sont préparés par les ordres mais mis en vigueur par décret en Conseil d'État. La compétence du juge administratif à l'égard des ordres professionnels est assez large. Les actes administratifs unilatéraux que prennent ces ordres dans le cadre de leur mission de service public peuvent lui être déférés, que ces actes soient réglementaires ou individuels. Le Conseil d'État exerce également un contrôle de cassation sur les décisions juridictionnelles prises par les ordres dans le cadre de leur pouvoir disciplinaire. Les actes des ordres professionnels peuvent également donner lieu à des actions en responsabilité portées devant le juge administratif.
- Les fédérations sportives, associations de droit privé, prennent dans le cadre de la mission de service public qui leur est confiée, des actes dont certains présentent un caractère général et donc réglementaire s'appliquant à l'ensemble des associations ou comités relevant de leur compétence.

Normes négociées dans le cadre du contrat

Le recours à la voie contractuelle est de plus en plus fréquent, comme le souligne le Conseil d'État dans son rapport public pour 2008 (Conseil d'État, 2008). Il s'agit plus d'une variation que d'une alternative à la réglementation dans la mesure où le contrat ne remplace pas le règlement : il faut toujours des arrêtés d'extension ou d'approbation pour donner un effet universel (*erga omnes*) aux conventions conclues avec les organisations professionnelles. Traditionnelle en matière de droit du travail (accords collectifs), la contractualisation s'est développée dans plusieurs directions, notamment dans les rapports de l'État avec ses agents (protocoles d'accord) ainsi qu'avec les entreprises publiques (contrats de programme) et les collectivités locales (modalités de transferts de compétences). Le mouvement de contractualisation traduit aussi l'émergence d'un droit économique concerté et de procédures d'autorisation ou de sanction quasi-négociées, notamment par les autorités indépendantes. Le procédé de contractualisation s'est étendu à de nouveaux domaines tels que la protection sociale (conventions d'objectifs avec les

caisses de sécurité sociale), la lutte contre l'exclusion sociale (contrat de retour à l'emploi) ou encore le droit fiscal.

La loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social peut conduire à accroître le rôle de la convention collective par rapport au droit réglementaire en matière de relations du travail. Elle prévoit que tout projet gouvernemental impliquant des réformes dans les domaines des relations du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle doit d'abord comporter une phase de concertation avec les partenaires sociaux (organisations syndicales de salariés et d'employeurs interprofessionnelles reconnues représentatives au niveau national) dans le but de permettre l'ouverture d'une négociation. Cette négociation repose sur des propositions préalablement établies par le gouvernement (« documentation d'orientation » exposant son diagnostic, ses objectifs et les modalités envisagées pour une éventuelle négociation). Les partenaires sociaux doivent faire savoir aux pouvoirs publics s'ils veulent négocier et quels sont les délais qu'ils estiment nécessaires.

Le recours au contrat négocié entre partenaires sociaux peut permettre une meilleure acceptabilité de la norme négociée et une garantie de sa bonne application, mais comporte aussi un risque d'affaiblissement de l'intérêt général et de conclusion d'accords d'*insiders*. Il est à noter toutefois que le gouvernement et le législateur restent maîtres des décisions finales puisque les lois votées peuvent différer de l'accord entre les partenaires sociaux si celui-ci est jugé insuffisant par le gouvernement. Les accords conclus à la suite de la loi de 2007 sur la modernisation du dialogue social fournissent des exemples contrastés. Le rejet du projet de contrat de travail unique montre les limites d'une stratégie de réforme fondée sur les négociations entre partenaires sociaux. La nouvelle convention d'assurance-chômage, qui prévoit notamment une réduction de six à quatre mois de la durée d'affiliation minimale ouvrant droit à indemnisation, offre un exemple d'un accord entre partenaires sociaux qui améliore la situation des « outsiders » (OCDE, 2009).

Utilisation d'instruments économiques alternatifs

Au delà des alternatives traditionnelles de l'autorégulation et du contrat, le domaine de l'environnement, comme dans les autres pays de l'OCDE, a illustré la possibilité de recourir à des instruments économiques incitatifs, en alternative à une réglementation prescriptive traditionnelle. Une large gamme d'instruments économiques est utilisée pour la politique environnementale, tels que les marchés de permis négociables et les instruments de planification (contrats de plan État-région). La taxation est très largement utilisée comme instrument alternatif à la réglementation et les projets de lois du Grenelle Environnement font de la fiscalité un instrument économique clé pour la protection de l'environnement. Les accords volontaires représentent une autre alternative intéressante pour limiter les pertes économiques liées à l'intervention publique, et ont été utilisés dès 1975-76 pour réduire la pollution des installations classées. Depuis, des accords volontaires ont été signés par certaines entreprises dans les secteurs de l'automobile, verrerie, aluminium et certaines activités de chimie lourde. Cependant, les accords nécessitent des sanctions crédibles de non-respect des engagements pris, et jusqu'à présent leur valeur juridique n'a pas été reconnue par le Conseil d'État²⁹.

Prise en compte du risque

La France a remanié la manière dont l'incertitude et le risque sont intégrés dans l'élaboration des normes et plus généralement des politiques publiques, mais selon une approche spécifique reposant sur le principe général de « précaution ». Selon cette approche, la prise en compte du risque implique que la décision publique ne puisse aboutir

qu'à des « mesures réversibles » dont les conditions de mise en œuvre laissent une place à l'évaluation et permettent au décideur de reprendre, à tout moment, le contrôle. Le principe de précaution amène ainsi, dans le cadre de la décision publique, à une gestion du risque temporelle. Cette approche est différente de celle développée par d'autres pays comme le Royaume-Uni où l'accent est mis sur une meilleure compréhension des facteurs de risque dès les premiers stades d'élaboration d'une politique, notamment à travers des formes innovantes de consultation.

La gestion des risques alimentaires et environnement (notamment à la suite de crises alimentaires des années 1990) a conduit à isoler trois activités distinctes, enserrées dans le modèle de gestion des risques : l'évaluation des risques *via* l'expertise scientifique, la gestion des risques en soi et la communication/information en direction du public³⁰. Les crises alimentaires ont mis en évidence l'opacité qui caractérisait souvent la relation entre experts et décideurs publics dans les dispositifs de gestion des risques. Le domaine de « l'expertise » s'est développé dans le cadre de comités, permettant ainsi de séparer évaluation et gestion des risques. Des nouvelles structures ont été créées, telles que l'Agence française de la sécurité sanitaire des aliments et l'Agence française de la sécurité sanitaire des produits de santé. Le gouvernement a aussi mis en œuvre des outils d'information et de consultation préalable du public, destinés à réduire les risques potentiels pouvant naître de l'incompréhension du public ou de l'opacité du système. C'est, par exemple, le cas des consultations relatives aux projets d'enfouissement de déchets (dans le cadre de la CNDP), de la promotion de la figure de l'usager, ou encore, de façon plus quotidienne, du recueil des attentes des citoyens relatives aux radiofréquences³¹.

Notes

1. Ceci fait que l'administration OMB examine environ 600 réglementations par an, soit 15 à 17 % des règles publiées (OCDE 2002, de l'interventionnisme à la gouvernance réglementaire).
2. Selon plusieurs interlocuteurs – nous sommes dans le pays de la norme.
3. Entre le 1^{er} octobre 2007 et le 30 septembre 2008, 127 projets de loi et 436 propositions de loi ont été déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Sur la même période, 89 projets de loi et 14 propositions de loi ont été adoptés. Source: Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp; accédé le 22/1/2010).
4. Les lois organiques ont pour objet de préciser le fonctionnement des pouvoirs publics, et sont soumises à un contrôle de constitutionnalité strict et des modalités de vote particulières (OCDE 2004).
5. Dont les considérations générales étaient intitulées « Sécurité juridique et complexité du droit ».
6. Dans les matières autres que celles qui relèvent du domaine de la loi, mais aussi pour prendre les mesures d'application des lois qui s'imposent, le Premier

- ministre dispose d'un pouvoir réglementaire de droit commun, sous réserve du pouvoir propre du Président de la République. Les ministres ne disposent quant à eux que d'un pouvoir réglementaire subsidiaire, pour déterminer par voie d'arrêtés des modalités d'application techniques, lorsqu'un texte de valeur supérieure le prévoit, ainsi que pour fixer des règles d'organisation des services placés sous leur autorité.
7. A noter que le nouvel article 61-1 de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle de l'été 2008, jette les bases d'un contrôle de constitutionnalité par la voie de l'exception. Voir chapitre 6.
 8. En outre, le gouvernement peut ne pas suivre un avis donné par le Conseil d'État lorsque celui-ci se fonde, non sur des critères de légalité ou de constitutionnalité, mais sur un critère d'opportunité administrative, mais ceci reste exceptionnel.
 9. Circulaire du 30 septembre 2003. Un haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation est nommé dans chaque ministère, qui se dote également d'une charte de la qualité de la réglementation.
 10. www.legifrance.gouv.fr/html/application_des_lois/liste_lois_13eme.html.
 11. www.legifrance.gouv.fr/html/application_des_lois/accueil.html.
 12. En application de l'article 86 du règlement de l'Assemblée nationale, tel que modifié par la résolution n°256 du 12 février 2004.
 13. www.senat.fr/doctrav/rapports_annuels.html#rapport.
 14. *Source: www.legifrance.gouv.fr.*
 15. Le taux d'exécution représente le nombre de dispositions ayant reçu application en pourcentage du nombre de dispositions appelant un décret d'application.
 16. Dernière donnée disponible pour septembre 2008.
 17. Avec la décision du conseil constitutionnel, n° 99 421, sur la loi de codification.
 18. Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003.
 19. Le rapport Warsmann a noté une baisse de la qualité. Le Conseil d'Etat a noté que les lois sont de plus en plus détaillées. Pour d'autres, cela se résume à une « législation trop abondante et illisible ».
 20. Application S.O.L.O.N. (système d'organisation en ligne des opérations normatives).
 21. C'est-à-dire : le moment est-il propice ? La démarche est-elle appropriée/pertinente ?
 22. www.legifrance.gouv/html/Guide_legistique_2/112.htm.
 23. Le guide propose les rubriques suivantes : (i) description de la situation de référence en fait et en droit et des problèmes auxquels la réforme entend remédier ; (ii) formulation d'un ou plusieurs objectifs ; (iii) analyse des options envisageables (dont au moins une réponse alternative à la réglementation) ; (iv) appréciation des effets positifs et négatifs en termes juridiques et administratifs, sociaux et économiques, de développement durable, de protection de l'environnement, de cohésion sociale ou d'équilibre des territoires, incidences pour les finances publiques.

24. Article 83 du règlement de l'Assemblée nationale. www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp.
25. L'appréciation de la législation existante, l'exposé des options possibles en dehors de l'édiction de nouvelles règles de droit peuvent permettre de réexaminer l'existant, ce qu'il faut modifier et/ou simplifier, ce qu'il faut abroger et ce qu'il faut introduire comme règles nouvelles (Warsmann 2009).
26. Leurs contrôles peuvent être juridiques et financiers, concerner le fonctionnement des services, les aspects techniques ou bien de façon plus générale l'application d'une politique ministérielle.
27. « Le recours à la voie conventionnelle, les incitations sous forme d'aides particulières ou d'actions de communication ou de formation, le renforcement de l'effectivité du droit en vigueur (renforcement des moyens de suivi ou de contrôle, modulation des sanctions), le développement de la médiation, la mise en place d'une « autorégulation » éventuellement encadrée par des recommandations de la puissance publique, ou encore l'envoi de directives aux services permettant d'établir une ligne de conduite homogène tout en réservant la faculté d'y déroger au cas par cas pour tenir compte de la diversité des situations sur le terrain ».
28. Médecins, sages-femmes, chirurgiens-dentistes, avocats, géomètres experts, experts-comptables, architectes, pharmaciens, vétérinaires, masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues.
29. AJDA 1985.
30. Commissariat général du Plan, La Décision publique, op. cit. p. 139.
31. www.afsset.fr, page lue le 17 septembre 2008.

Chapitre 5

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Ce chapitre examine deux domaines de la politique réglementaire. Le premier est celui de la simplification du droit. Le stock important de normes et de formalités administratives qui s'accumulent au fil du temps nécessite un examen régulier et une mise à jour pour éliminer les éléments obsolètes ou non efficaces. Plusieurs approches sont possibles : consolidation, codification, réécriture, abrogation, examen *ad hoc* des normes dans un secteur particulier, clauses de temporisation (ou « crépusculaires ») qui prévoient une revue systématique ou une annulation de la réglementation après une date donnée.

Le second domaine abordé dans ce chapitre est celui de la réduction de la charge administrative, politique qui s'est fortement développée au cours des dernières années. Les formalités administratives sont des instruments importants pour les pouvoirs publics. Elles peuvent aussi assurer que les entreprises opèrent dans des conditions commerciales égales pour toutes au départ. Cependant, elles peuvent constituer une charge et être source d'irritation pour les entreprises et les particuliers. Le droit du travail, les normes environnementales, la réglementation fiscale et la réglementation en matière de planification sont des domaines réglementaires complexes. Les procédures d'autorisations et permis peuvent faire peser une charge administrative importante sur les entreprises, notamment les PME. Dans la plupart des pays, le premier problème est celui d'identifier précisément les origines et l'étendue des charges administratives. La mesure de la charge administrative s'est améliorée grâce à l'utilisation par un nombre croissant de pays de la méthode des coûts standards (*Standard Cost Model*) pour analyser les obligations d'information d'origine réglementaire. La quantification de la charge administrative qui en découle a aussi permis d'entretenir l'intérêt pour les politiques de réforme de la réglementation¹.

Plusieurs gouvernements ont commencé à se pencher sur le problème des charges administratives au sein de l'administration en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation interne, d'en réduire les coûts et de libérer ainsi des ressources pour améliorer la prestation des services publics. La réglementation interne à l'administration comprend l'ensemble des prescriptions normatives (telles que les formalités administratives) que l'administration impose à ses différents services et aux prestataires de services publics (par exemple, agences ou administrations locales chargées de délivrer certains services publics). Les contraintes budgétaires limitent l'affectation de ressources supplémentaires aux administrations en place. Il est alors important d'alléger les charges administratives pesant sur les administrations et prestataires de services publics pour les rendre plus efficaces.

L'administration électronique est un instrument de plus en plus important pour réduire les coûts et charges administratives pesant sur les particuliers, entreprises et sur l'administration elle-même.

Évaluation et recommandations

Encadré 5.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : simplification

Évaluation

L'exemple des progrès de la réforme en cours au ministère des finances, tirée par le développement d'outils de travail moderne plutôt que par la refonte préalable des structures, montre que les nouvelles technologies et l'administration électronique peuvent être de puissants vecteurs de modernisation réglementaire. Ceci est particulièrement vrai dans des pays comme la France où certaines réformes de structure directe sont parfois difficiles à mener.

Les politiques de simplification ont permis de préserver la cohérence et le fonctionnement d'un appareil administratif et réglementaire très complexe. Dans certains domaines tels que la codification, la France a joué un rôle exemplaire, et dans d'autres, tels que l'utilisation d'outils électroniques pour alléger le fardeau réglementaire, elle a actuellement des politiques très actives. En revanche, il n'existe aucun programme de caducité systématique ou de réexamen périodique des lois. De plus les efforts de simplification s'effectuent en l'absence d'instrument de mesure quantitatif qui permettrait de les guider. Ils ont également eu tendance à être développés dans une logique interne aux administrations, et gagneraient à s'ouvrir plus sur les besoins des usagers.

Les représentants des entreprises ont estimé que les résultats restaient modestes. En outre, le caractère fermé de la COSA, qui ne comprenait que des représentants des administrations, la rendait très introvertie sur les problèmes internes des administrations, et la facilité qu'elles avaient elles même de proposer des démarches de simplification, en partie pour simplifier aussi le fonctionnement des services. Le manque de représentants de la sphère privée a pu générer des critiques.

Un point important à noter est qu'en dépit de l'impulsion politique claire, les efforts de simplification administrative s'effectuent en l'absence de données quantitatives sur l'impact du fardeau administratif. En dehors du recensement effectué par la COSA, qui représente une exception, il n'existe pas en France d'appareil de mesure statistique du coût économique de la réglementation. Ceci pourrait pourtant permettre de guider l'action politique en cernant mieux les priorités pour améliorer l'efficacité des actions de simplifications.

Source : OCDE (2004).

Simplification du droit

Le gouvernement français a poursuivi des efforts importants et soutenus dans le temps pour codifier le droit, qui démarquent la France de la plupart des autres pays européens. Cette pratique juridique traditionnelle en France a été relancée au cours des 20 dernières années, notamment avec la Commission supérieure de codification. Aujourd'hui, plus de 40% du droit en vigueur est regroupé dans près de 70 codes. La codification est largement reconnue comme un instrument clé pour la lisibilité et l'accessibilité du droit et comme un remède à l'inflation normative.

L'expérience des dernières années montre que la codification atteint des limites et doit être plus clairement associée à la maîtrise de la production normative. Toute la législation ne peut être codifiée et la maintenance des codes existants nécessite des ressources importantes face au flux de nouvelles normes ou de normes amendées. La codification ne doit pas uniquement être un remède *a posteriori* à l'inflation normative mais doit s'associer aux efforts entrepris pour maîtriser le flux normatif en amont, en premier lieu avec les études d'impact (chapitre 4). Tout d'abord, la prise en compte de l'option de ne pas légiférer peut permettre de limiter la production normative à ce qui est nécessaire. Ensuite,

l'étude d'impact doit permettre d'intégrer les projets de nouvelle disposition dans la structure juridique existante à un stade précoce de développement de la norme.

Depuis 2003, les lois de simplification ont permis d'installer la simplification dans le paysage politique français. Elles ont permis une simplification du droit dans de nombreux domaines et ont aussi permis d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et les particuliers. Leur récurrence a donné une visibilité à la politique de simplification administrative. La méthode peut cependant conduire à un empilement des mesures, qui va à l'encontre de sa lisibilité.

Recommandation 5.1. Évaluer l'apport de la codification à la politique de gouvernance réglementaire, et plus particulièrement à la maîtrise de la production normative.

Encadré 5.2. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : gestion des réglementations existantes

Recommandation

Poursuivre et amplifier le mouvement de simplification en introduisant des clauses de caducité automatique, en étendant les guichets uniques, et en introduisant des instruments de mesure systématique permettant d'en assurer le pilotage.

La France a récemment amplifié ses efforts de simplification administrative, qui vont au-delà des initiatives et des processus de codification précédents. Or l'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que le mouvement de simplification administrative est un élément efficace pour minimiser les coûts des réglementations administratives. Mais ces initiatives n'ont pas jusqu'à présent été systématiques. Il faut qu'elles impliquent l'ensemble des réglementations existantes pour diminuer le coût cumulatif du stock. Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de simplification, certains outils techniques peuvent se révéler très utiles, comme la mise en place de guichets uniques ciblant certains groupes de clients particuliers. Ces guichets ont été introduits en France pour la création d'entreprise ou les relations des grandes entreprises avec le ministère des finances. Ce mouvement pourrait être amplifié dans la sphère sociale et également pour les petites et moyennes entreprises et les particuliers. Un autre type d'outil concerne des clauses de caducité automatique (sun-setting) des textes, qui pourraient être introduites. Ceci permettrait de renverser la charge de la preuve et d'obliger l'administration à réexaminer systématiquement les textes, sous peine de voir leur validité annulée à une date donnée. Il est vrai qu'un tel outil est actuellement très éloigné de la tradition juridique française. Cependant, une pédagogie raisonnée quant aux bénéfices à attendre de tels instruments permettrait sans doute de faire évoluer la situation. Enfin, un effort de mesure statistique de la charge économique effective générée par le fardeau réglementaire - d'une mesure particulière ou d'un régime réglementaire complexe existant - permettrait d'orienter les efforts de simplification en cours pour en maximiser les gains économiques et fixer des objectifs clairs pour l'avenir. L'expérience de l'évaluation de l'impact des mesures de simplification des formulaires de la COSA montre que ce type d'approche est possible en France.

La France a récemment amplifié ses efforts de simplification administrative, qui vont au-delà des initiatives et des processus de codification précédents. Or l'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que le mouvement de simplification administrative est un élément efficace pour minimiser les coûts des réglementations administratives. Mais ces initiatives n'ont pas jusqu'à présent été systématiques. Il faut qu'elles impliquent l'ensemble des réglementations existantes pour diminuer le coût cumulatif du stock.

Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de simplification, certains outils techniques peuvent se révéler très utiles, comme la mise en place de guichets uniques ciblant certains groupes de clients

particuliers. Ces guichets ont été introduits en France pour la création d'entreprise ou les relations des grandes entreprises avec le ministère des finances. Ce mouvement pourrait être amplifié dans la sphère sociale et également pour les petites et moyennes entreprises et les particuliers.

Un autre type d'outil concerne des clauses de caducité automatique (*sun-setting*) des textes, qui pourraient être introduites. Ceci permettrait de renverser la charge de la preuve et d'obliger l'administration à réexaminer systématiquement les textes, sous peine de voir leur validité annulée à une date donnée. Il est vrai qu'un tel outil est actuellement très éloigné de la tradition juridique française. Cependant, une pédagogie raisonnée quant aux bénéfices à attendre de tels instruments permettrait sans doute de faire évoluer la situation.

Enfin, un effort de mesure statistique de la charge économique effective générée par le fardeau réglementaire – d'une mesure particulière ou d'un régime réglementaire complexe existant – permettrait d'orienter les efforts de simplification en cours pour en maximiser les gains économiques et fixer des objectifs clairs pour l'avenir. L'expérience de l'évaluation de l'impact des mesures de simplification des formulaires de la COSA montre que ce type d'approche est possible en France.

Source : OCDE (2004).

Réduction des charges administratives pour les entreprises

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, le gouvernement français a engagé une politique nettement plus active de réduction des charges administratives. Un élément majeur a été le programme de « mesure de la réduction de la charge administrative » (MRCA), ancré sur l'engagement de la France de réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises, pris à la fin de l'année 2007. Des avancées importantes ont été réalisées, parmi lesquelles la réalisation d'une cartographie des obligations d'information pesant sur les entreprises, la mesure quantitative de près de 800 de ces obligations, le développement d'une méthodologie (basée sur le *SCM*) et d'une base de données (*Oscar*). Elles se sont accompagnées d'une plus grande ouverture de l'administration vers les entreprises. Cette plus grande ouverture est reconnue par les représentants des entreprises, notamment en matière d'administration électronique et dans la relation entre usager et administration (meilleure écoute et prise en compte des attentes des usagers). De nombreux interlocuteurs ont souligné qu'il existe des gains potentiels considérables à réaliser.

Depuis 2008, le gouvernement a donné une nouvelle inflexion à la politique de simplification administrative, ce qui a conduit à un plan de simplification de 15 mesures à l'automne 2009. La DGME a fait savoir à l'équipe de l'OCDE que ce plan doit être suivi d'autres vagues de mesures similaires « caractérisées par le même objectif de focalisation sur un nombre réduit de mesures à fort potentiel. » Il a en effet été décidé de recentrer les efforts sur un nombre plus restreint de mesures (les mesures irritantes) et de fonder cette sélection sur l'analyse des événements de vie. Ce faisant, l'accent est largement mis sur l'écoute des entreprises et leurs propositions concernant ce qui doit être ciblé.

La nouvelle politique inclut certains points forts, qui étaient moins en évidence auparavant. Le nouveau plan de simplification n'a pas pu faire l'objet d'une évaluation précise dans le cadre de ce rapport. On peut cependant noter que le changement d'orientation traduit une volonté de mieux répondre aux priorités telles qu'elles sont exprimées par les usagers de l'administration, parmi lesquels les entreprises, et de mieux communiquer pour maintenir et susciter l'intérêt (politique, administratif, usagers).

Cependant, l'articulation avec le travail entrepris dans le cadre de la MRCA n'est pas clairement définie. En particulier, ce changement d'orientation a été fait sans que le

travail de mesure fait dans le cadre de la MRCA ait fait l'objet d'une évaluation d'ensemble *ex post* et détaillée. Rien n'a été non plus prévu pour permettre une mise à jour d'*Oscar* ce qui à terme risque de dévaluer le capital investi, alors même que cet outil doit être utilisé pour les études d'impact.

De manière plus fondamentale et stratégique, la politique de réduction de la charge administrative n'est pas clairement rattachée aux objectifs de la politique économique. Elle est avant tout insérée dans le programme plus large de modernisation de l'État (RGPP), dans lequel l'objectif principal est de rendre l'État plus efficace. Ce faisant la compétitivité des entreprises, si elle est bien mentionnée et fait l'objet d'initiatives spécifiques (telles que la simplification des procédures de création d'entreprises), n'est pas un objectif premier. Dans le contexte actuel de l'émergence de l'économie mondiale (et de celle de la France) d'une des plus graves crises de son histoire, il semblerait opportun de tisser un lien plus direct et étroit entre la politique de réduction de charges administratives et de la relance économique. Cela pourrait dépasser la communication pure et simple, pour étudier les possibilités d'orienter une partie du travail au service de secteurs ou d'acteurs économiques considérés importants pour la croissance économique (par exemple les entreprises moyennes).

Recommandation 5.2. Rattacher la politique de simplification administrative aux enjeux économiques auxquels la France doit faire face (voir aussi chapitre 1).

Plusieurs points du programme actuel nécessitent une attention particulière :

- **Les objectifs à atteindre ne sont pas clairement définis ni attribués.** Il s'agit aujourd'hui essentiellement d'alléger les démarches administratives les plus irritantes. L'objectif affiché de réduction de 25 % (fixé lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007) a marqué un pas vers une démarche plus quantitative et précise, qui s'est retrouvée dans le programme MRCA. Cet objectif a été défini de manière globale, sans prendre en compte le flux de nouvelles réglementations et sans fixer d'objectifs détaillé par ministère. Avec l'inflexion vers les événements de vie, il est encore plus important de garder le cap sur des objectifs clairement définis. Or, si l'objectif de réduction de 25 % n'est pas officiellement abandonné, il n'est pas clair de savoir comment, en l'absence d'un suivi quantitatif bien défini, il sera possible d'évaluer les progrès accomplis pour atteindre cet objectif.

Recommandation 5.3. Établir des objectifs clairs et un processus pour leur attribution aux instances responsables, lesquelles doivent rendre des comptes précis et publiés sur leur mise en œuvre. Ne pas abandonner la quantification.

- **La communication sur les progrès accomplis a besoin d'être renforcée ; les initiatives récentes sont encourageantes à cet égard.** Il n'y a pas eu jusqu'à récemment de communication détaillée et régulière sur l'avancement du programme de réduction de la charge administrative, si bien que cette politique est restée relativement peu visible à la fois pour les parties prenantes externes et pour le reste des administrations. La publication d'une feuille de suivi des 15 mesures de simplification en février 2010 constitue à cet égard un pas dans la bonne direction.

- **Le projet doit continuer d'intégrer les collectivités territoriales.** L'idée a été d'« essayer » les bonnes pratiques et d'utiliser le développement de l'administration électronique. Les 15 mesures annoncées à l'automne 2009 constituent une avancée dans la mesure où plusieurs de ces mesures nécessitent la coopération avec les collectivités territoriales (3 des 15 mesures nécessitant leur concours).
- **Le suivi du programme a été relativement léger jusqu'à présent.** Le système de feux tricolores s'applique aux grands titres de la RGPP et constitue un mécanisme de suivi interne à l'administration.

Recommandation 5.4. Produire et publier des tableaux de bord sur la mise en œuvre effective et les résultats spécifiques, à destination de l'administration et des usagers, en plus de la communication plus générale sur la RGPP.

- **Des évaluations *ex post* régulières sont importantes si le programme doit atteindre ses objectifs.** Il est important de distinguer suivi et évaluation. Une évaluation fait le point de manière stratégique, et de préférence à distance des instances directement responsables, pour rester objectif.

Recommandation 5.5. Fixer un calendrier pour des évaluations régulières. Identifier l'instance qui serait la mieux placée pour faire les évaluations (voir aussi le chapitre 1 et le chapitre 4).

Réduction des charges administratives pesant sur les particuliers

Le programme actuel de réduction des charges administratives intègre les particuliers. Jusqu'à récemment, les principales avancées étaient étroitement liées au développement de l'administration électronique. La moitié du plan de 15 mesures de l'automne 2009 s'adresse aux particuliers. On peut aussi noter des mesures spécifiques à destination des associations.

Réduction des charges administratives pesant sur l'administration

La politique de réduction des charges administratives prend en compte les charges pesant sur l'administration, sans pour autant définir un plan spécifique de simplification interne à l'administration. La méthodologie *Oscar* de mesure des obligations d'information des entreprises intègre ainsi un élément de mesure des charges pesant sur l'administration. Avec l'abandon du travail de quantification, il est important de maintenir une veille sur ce sujet.

Présentation d'ensemble

Contexte général : les objectifs de la simplification administrative en France

La politique de simplification française associe étroitement la réduction des charges administratives et la simplification législative, qui sont souvent développées séparément dans les autres pays de l'Union européenne. En mettant l'accent sur les « usagers » (notion qui regroupe en premier lieu entreprises et citoyens tous confondus, mais qui recouvre également collectivités et associations), elle s'appuie aussi sur une approche globale. Cette politique est en partie axée sur la conformité avec la stratégie de Lisbonne. Elle poursuit quatre objectifs spécifiques :

- l'allégement des formalités trop complexes et la suppression des formalités obsolètes ou redondantes ;
- le renforcement de la sécurité et de la cohérence du droit existant (en abrogeant les dispositions devenues inutiles, redondantes ou obsolètes, en réécrivant les dispositions peu intelligibles ou mal coordonnées) ;
- le développement des guichets uniques et de l'administration électronique ;
- la poursuite et le développement de la codification du droit afin de le rendre plus accessible.

Simplification du droit

Codification, abrogation et révision

La codification –une entreprise de rationalisation et de recensement systématique du droit- a été relancée au cours des 20 dernières années en partie pour freiner l'inflation législative. Elle répond aussi, selon une décision du Conseil constitutionnel de 1999, « à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi »². Le principe retenu, énoncé dans une circulaire de 1996 du Premier ministre de 1996³, est celui d'une codification à droit constant, par laquelle les textes antérieurs sont expressément abrogés, réécrits, mais leur contenu est repris dans le code dans une nouvelle structure ordonnée, à l'exception des textes obsolètes. Ce principe est énoncé dans une circulaire du 30 mai 1996 du Premier ministre relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, qui décrit la codification comme un préalable à l'effort de simplification des textes qu'elle prépare et facilite⁴.

Le travail de codification se poursuit dans le cadre d'un programme national établi par la Commission supérieure de codification. Le gouvernement a institué cette commission en 1989 afin de relancer le mouvement de consolidation alors en voie de ralentissement⁵. La commission est chargée de programmer les travaux de codification, d'en fixer la méthodologie et d'en suivre l'avancement. Le travail lui-même est laissé, sous son contrôle, aux ministères. Elle publie un rapport annuel, disponible sur le site *Légifrance*⁶. Depuis sa création, la commission a procédé à la création d'une dizaine de nouveaux codes et à la refonte de codes existants⁷. Au total, on compte aujourd'hui près de 70 codes qui rassemblent plus de 40 % du droit en vigueur.

La codification impose de veiller à la cohérence de l'ensemble de la législation produite. Elle constitue aussi une école de rigueur auprès des rédacteurs du droit, non seulement pour la rédaction des codes mais pour tous les textes. Ceci a été mentionné notamment lors des entretiens de l'équipe OCDE avec les directeurs juridiques des ministères. L'expérience de codification des dernières années montre qu'elle contribue à la qualité du droit, mais qu'il ne peut y avoir de codification totale et que cela ne peut apporter qu'une réponse partielle aux problèmes de qualité et d'accessibilité. Elle ne supprime pas l'instabilité législative ou réglementaire [10 % des articles d'un code sont modifiés en moyenne chaque année (Bergeal, 2008)] et ne garantit pas, en soi, l'intelligibilité finale du texte. La codification accroît l'accessibilité des textes mais cet impact se trouve menacé et en pratique réduit par la course permanente d'actualisation des codes dans le contexte d'une forte instabilité normative.

Le champ possible de la codification apparaît avoir atteint ses limites. Dans son rapport annuel de 2008, la Commission supérieure de codification note que le chantier des nouveaux codes s'épuise et qu'il peut y avoir une forme de rendement décroissant des nouveaux codes : « Plus la codification du droit français est avancée, plus l'élaboration de nouveaux codes se heurte à des difficultés concrètes, en particulier pour ce qui concerne l'emplacement des dispositions »⁸. Certaines « grandes » lois apparaissent aussi constituer, en elles-mêmes, des mini-codes. Dès lors, la priorité est donnée à la maintenance des codes existants.

Règles de réexamen et de caducité

Certaines lois incluent des clauses prévoyant l'obligation de dépôt au Parlement de rapports dressant un état de leur mise en œuvre. Ces rapports peuvent ensuite donner lieu à un réexamen de la législation. La clause de caducité est utilisée de manière limitée. Elle a notamment été retenue pour la suppression de commissions consultatives (voir chapitre 3).

Réduction des charges administratives

Remarque préalable : il est à noter que les évolutions récentes concernant la simplification administrative et le programme de la DGME n'ont pas pu faire l'objet d'un examen particulier de l'équipe OCDE, ces évolutions ayant eu lieu après l'examen OCDE.

Principales évolutions de la politique de réduction des charges administratives

La politique de simplification réglementaire a commencé très tôt en France. Dès 1953, le pouvoir exécutif reconnaissait à travers un décret⁹ la nécessité d'une simplification des formalités administratives. Plusieurs programmes ont été établis et des mesures prises au cours des années pour alléger les formalités incombant aux entreprises et aux particuliers (encadré 5.3).

Encadré 5.3. Principales étapes de la simplification réglementaire en France

1953 : Décret du 26 septembre portant simplification des formalités administratives.

1966 : Création du Centre pour l'enregistrement des formulaires administratifs (CERFA), chargé de recenser et d'encadrer l'édiction de formulaires par les administrations.

1981 : Création des centres de formalités pour les entreprises (CFE), placés auprès des chambres de commerce et d'industrie.

1983 : Création de la Commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (COSIFORM), dont les compétences sont étendues à l'ensemble des usagers en 1990.

1995 : Création du Commissariat à la réforme de l'État qui prend en charge la mission de simplification administrative.

1997-98 : Nouveau programme de simplification administrative, déconcentré au niveau des ministères et coordonné par une nouvelle structure, la Commission pour la simplification administrative (COSA), placée auprès du Premier ministre.

2002 : Lancement de la mission de simplification des entreprises (MISSE) au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

2003 : Première loi de simplification (loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit).

2004 : Lancement du programme de mesure et réduction de la charge administrative (MRCA).

Deuxième loi de simplification (loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit).

2005 : Création de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

2007 : Programme MRCA inclus comme l'un des quatre chantiers prioritaires de la revue générale des politiques publiques (RGPP) (juin) et engagement de la France de réduire les charges administratives de 25 % lors du Conseil de modernisation des politiques publiques (12 décembre).

Troisième loi de simplification (loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit).

2008 : Réorganisation de la DGME.

Quatrième loi de simplification (loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie).

2009 : Cinquième loi de simplification (loi n° 2009-526 du 19 mai 2009 de simplification et d'allègement des procédures).

Annonce par le ministre du budget d'un programme de 15 mesures pour simplifier les démarches administratives.

2010 : Publication du rapport « Amélioration de la relation numérique à l'usage » (12 février 2010), issu des travaux du groupe « Experts numériques » constitué en octobre 2009.

À partir de 2003-04, le gouvernement a adopté une démarche plus systématique et largement tournée vers les entreprises. Cette politique s'est articulée autour des éléments suivants :

- Lois de simplification incluant non seulement la simplification des démarches et formalités administratives, mais aussi des mesures de modernisation du fonctionnement des administrations et de simplification du droit.
- Administration électronique. La simplification administrative a été étroitement associée au développement de l'administration électronique (ce qui concerne à la fois les particuliers et les entreprises).
- Programme de « mesure et réduction des charges administratives » (MRCA). Ce programme, mis en place à partir de 2004, a établi des méthodes plus systématiques pour simplifier la vie des entreprises. Il a visé à mieux connaître, en les mesurant, les coûts induits par les obligations administratives, et à les réduire, et s'inscrit dans la perspective européenne tracée par la stratégie de Lisbonne. Le programme MRCA n'a pas nécessairement inclus toutes les mesures de simplification lancées par les ministères sur la période 2007-08 (comme par exemple la création du régime de l'auto-entrepreneur par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008), dont certaines sont passées par les lois de simplification.
- Événements de vie. Depuis 2008, nouvelle inflexion. Après une période d'inventaire et de mesure des charges administratives pesant sur les entreprises et les administrations, la stratégie depuis 2008 s'étend à toutes les catégories d'usagers (particuliers, entreprises, collectivités locales et associations) et s'appuie sur une nouvelle méthode de sélection des pistes de simplification, fondée sur les « événements de vie ».

Lois de simplification

La promulgation de lois de simplification (dont certaines ont été d'origine parlementaire) est le premier élément clé du dispositif de simplification du droit. Après une première loi en 2003, trois autres lois de simplification ont été adoptées, en 2004, 2007 (d'origine parlementaire) et 2008. Une proposition de loi est en cours d'examen (encadré 5.4). Les mesures de simplification peuvent aussi donner lieu à des textes législatifs ou réglementaires, en dehors de ces lois de simplification. La récurrence des lois de simplification a permis d'inscrire la simplification dans le paysage gouvernemental et parlementaire. Elle peut aussi conduire, par l'empilement de mesures diverses, à une mauvaise lisibilité des mesures entreprises.

Encadré 5.4. Exemples de simplification du droit pour les entreprises

Avec les lois des 2 juillet 2003, 9 décembre 2004 et 20 décembre 2007 :

- expérimentation d'un titre unique emploi simplifié ;
- adaptation des conditions d'établissement et d'exercice de certaines professions réglementées telles que les VRP ou les agences de voyages ;
- modernisation de la commande publique en vue de mieux assurer le partenariat avec le secteur privé ;
- réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage ;
- création d'un régime social des indépendants ;
- création du bulletin de paie sous forme électronique pour les entreprises.

Avec la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 :

- création du statut simplifié d'auto-entrepreneur ;
- réduction des délais de paiement ;
- simplification du droit des sociétés ;
- extension du rescrit social¹⁰ ;
- facilitation de la reprise et de la transmission des entreprises ;
- tutorat des personnes en insertion et des demandeurs d'emploi qui créent ou reprennent une entreprise est également simplifié ;
- simplification en matière d'embauche pour les TPE ;
- suppression de la déclaration sociale de revenus établie annuellement par les travailleurs indépendants (TPME) ;
- instauration d'une procédure simplifiée et allégée en matière d'autorisation d'aménagement commercial (réforme de l'urbanisme commercial) ;
- simplification des formalités pour l'embauche et le paiement des salaires dans les entreprises de moins de neuf salariés (fusion du chèque emploi TPE et le titre emploi entreprise qui deviennent le «titre emploi service entreprise» -TEE).

Avec la loi de simplification de 2009 (loi n°2009-526 du 12 mai 2009) :

- possibilité de remettre les bulletins de paie aux salariés sous forme électronique ;
- affichage électronique des actes des collectivités territoriales ;
- simplification du fonctionnement des copropriétés ;
- modification des règles relatives à la vente de biens en indivision, le dispositif permettant par exemple aux deux tiers des indivisaires d'obtenir la vente du bien même si un indivisaire provoque un blocage ;

- simplification des mesures de recouvrement des impositions, afin d'éviter que des contribuables ne se voient contraints de régler une somme due alors même qu'ils sont titulaires, à un autre titre, d'une créance d'un montant équivalent ou supérieur.

Rôle de l'administration électronique

Comme dans les autres pays de l'Union européenne, la simplification administrative a été associée au développement de l'administration électronique. La dématérialisation des procédures administratives applicables aux particuliers et aux entreprises a constitué un des principaux axes du plan stratégique de développement de l'administration électronique, notamment dans le domaine de la fiscalité et de la création d'entreprises. Le développement des sites administratifs en ligne a tout d'abord visé à permettre d'effectuer à distance une recherche d'information (permettant par exemple d'identifier le service référent, les pièces à rassembler, voire simuler le droit aux aides ou les obligations de façon personnalisée comme pour le droit aux bourses étudiantes ou la simulation des impôts à payer). Il consiste de plus en plus à permettre une dématérialisation complète du service, qui conduit à supprimer les déplacements et réduire le temps de traitements des dossiers et à permettre des transactions financières en ligne. Enfin, l'administration cherche à promouvoir un standard de qualité numérique en développant des sites respectant des charges ergonomiques et des référentiels communs. L'encadré 5.5 présente quelques exemples de services administratifs par voie électronique.

Un objectif actuel est de faire du site *www.service-public.fr*, créé en 2001, le point unique d'accès aux démarches administratives en ligne¹¹. Depuis la fin de l'année 2009, *mon-service-public* permet aux usagers de créer un compte en ligne personnel (près de 400 000 comptes utilisateurs en février 2010), qui donne accès à l'ensemble des sites et offre un espace confidentiel de stockage. L'éventail de services en ligne s'enrichit progressivement à travers l'extension du réseau de partenaires au-delà de l'administration centrale (notamment des organismes de protection sociale)¹² et le développement de nouvelles démarches en ligne. Le programme de la DGME, « Ma démarche en ligne », a pour objet « d'industrialiser » la production de nouveaux services en ligne et vise à répondre aux événements de vie rencontrés par les usagers, comme par exemple, le mariage, la perte des papiers d'identité ou le décès d'un proche (voir ci-dessous).

En octobre 2009, le ministre du budget a mandaté un groupe d'experts de la relation numérique pour dresser l'état des lieux de l'administration numérique et proposer une stratégie de développement des services numériques des administrations. Le rapport, remis en février 2010, invite à structurer la stratégie numérique de l'administration autour de trois axes : *i*) fournir un accès lisible, simple et cohérent aux services en ligne de l'administration ; *ii*) offrir plus de services personnalisés qui répondent au mieux aux attentes des usagers ; *iii*) donner la parole aux usagers pour améliorer le service public en ligne et pour innover (Riester, 2010). La DGME a pour mission de détailler un programme de travail avec les ministères concernés d'ici à juin 2010.

Encadré 5.5. Simplification administrative et administration électronique : quelques exemples de services par voie électronique

- Les demandes d'actes de naissance : avec plus de 7 000 demandes par jour, ce service est l'un des plus utilisés par les Français. Pour répondre aux attentes des usagers, il sera étendu avant la fin de l'année 2009 à tous les autres actes d'état-civil.
- Le changement d'adresse en ligne : ce service permet en quelques clics d'informer une douzaine de services publics de son changement d'adresse. Un tiers des foyers qui déménagent (soit près d'un million en 2009) utilisent ce service pour transmettre leurs nouvelles coordonnées aux organismes publics partenaires du service. Depuis le début de 2009, d'autres services ont été mis en ligne qui permettent de communiquer une information à plusieurs administrations simultanément (par exemple : déclaration de changement de nom d'usage, demande d'inscription sur les listes électorales, recensement citoyen pour les jeunes de 16 ans).
- Le paiement des impôts en ligne est désormais effectué par près de 30 % des Français, contre 15 % il y a deux ans.
- Les déclarations d'impôt en ligne : environ 9 millions de déclarations ont été collectées en ligne à l'issue de la campagne de déclaration des revenus des personnes physiques de 2008.
- Mise en place de la carte Vitale pour le traitement des feuilles de soin à l'assurance maladie (1 milliard de feuilles transmises par an).
- En ce qui concerne les entreprises, le site de télépaiement de la TVA a rencontré immédiatement un grand succès et a été rendu obligatoire au delà de certains seuils.
- Dans le cadre particulier des centres de formalités des entreprises (CFE – interlocuteur unique des entreprises pour ce qui concerne la déclaration de création, de modification et de radiation des entreprises), la déclaration de création d'entreprise¹ par voie électronique est possible depuis fin avril 2007. Les procédures sont totalement dématérialisées : formalité en ligne, numérisation des pièces justificatives et paiement en ligne. (CF : www.cfenet.cci.fr/). Il s'agit là d'une réelle mesure de simplification puisque un contrôle formel des pièces est effectué par les CFE² pour le compte de différents destinataires : services fiscaux, organismes sociaux ainsi que le(s) registre(s) de publicité légale et l'INSEE pour la délivrance du N° unique d'identification de l'entreprise. Les CFE reçoivent le dossier unique de déclaration et transmettent en Echange de Données Informatisées (EDI) à chaque destinataire les informations, actes déposés et/ou pièces justificatives qui réglementairement leur sont destinés. Cette procédure évite ainsi une multiplication des contrôles.
- Ouverture du guichet unique dématérialisé du créateur d'entreprise en janvier 2010, qui permet de créer son entreprise en ligne dans toute activité non réglementée.
- Téléchargement des attestations fiscales pour les entreprises répondant aux marchés publics depuis décembre 2009 (12 000 demandes reçues au cours du premier mois).

Notes :

1. Le formulaire de demande d'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACCRES) peut également être rempli en ligne.

2. Contrôle de cohérence (contrôle de la complétude du dossier), le contrôle de légalité est exercé par les destinataires.

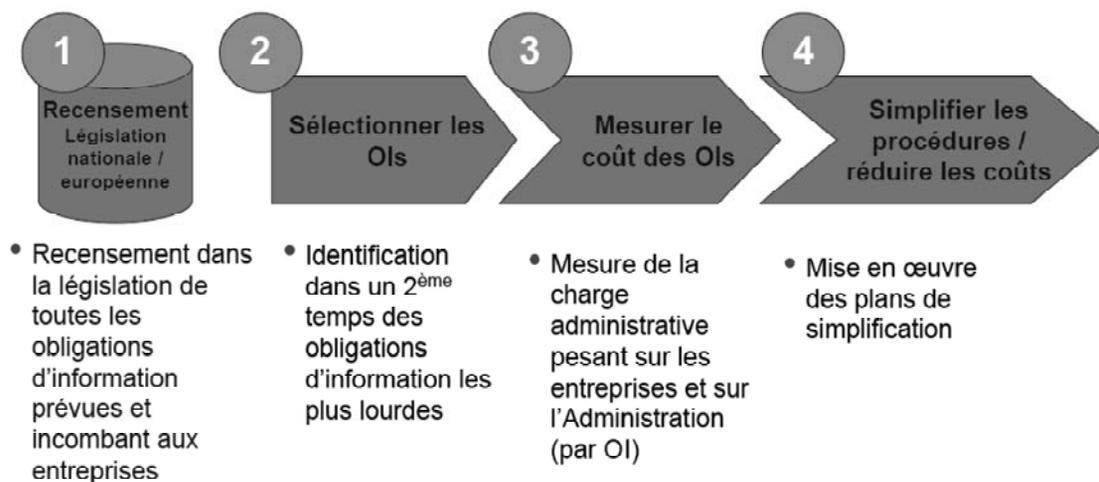
Source : DGME.

Programme de mesure et réduction des charges administratives (MRCA)

Le programme MRCA était initialement articulé autour de quatre composantes successives (Graphique 5.1).

- *Recensement complet et systématique des obligations d'information.* Le programme MRCA a comporté une phase de mesure systématique basée sur le modèle statistique *SCM* et ciblée sur les charges pesant sur les entreprises. L'analyse, effectuée entre 2006 et début 2008, a porté sur la législation d'origine européenne et nationale. Dans la législation européenne ont été ciblés les actes législatifs dans les 13 domaines prioritaires identifiés par la Commission européenne. Dans la législation nationale ont été analysés 49 codes (parties législative et réglementaire) et environ 600 textes non codifiés. Au total plus de 10 000 obligations d'information ont été recensées. Près de 800 obligations d'information ont été quantifiées (le rapport au total recensé doit être appréhendé avec prudence étant donné la grande disparité des obligations recensées). Ce travail a permis d'estimer le coût total des charges administratives pesant les entreprises à EUR 60 milliards. Le programme actuel de la DGME ne prévoit pas de date précise, ni de méthodologie pour la mise à jour éventuelle de ce référentiel.
- *Sélection des obligations à mesurer.* Sur la période 2007-08, les obligations d'information à mesurer ont été sélectionnées à partir de l'inventaire effectué. Différentes sources ont été utilisées pour identifier les priorités (Rapport Camdessus et rapport Attali, consultation des organisations professionnelles et des ministères, projets existants dans les ministères). Cinq domaines ont été identifiés comme prioritaires : la fiscalité, les formalités sociales, les exportations, les marchés publics et le droit des sociétés.
- *Mesure de ces obligations.* En 2007-08, la DGME a mesuré la charge des obligations pesant sur les entreprises dans les cinq domaines prioritaires à l'aide de la méthode du *Standard Cost Model (SCM)*. Cette mesure a été effectuée en cinq lots successifs et donné lieu à une estimation du gain potentiel permis par des mesures de simplification. La DGME a adapté la méthode *SCM* pour mesurer la charge pesant sur l'administration et prendre en compte le coût pour l'entreprise généré par les délais d'attente des décisions de l'administration. La DGME a mis en place une base de données qui collecte l'ensemble de ces mesures. Il faut également souligner que l'outil *OSCAR* pour la mesure des charges administratives des nouvelles réglementations a été développé dans le cadre du programme MRCA (voir le chapitre 4).
- *Mise en œuvre en plans d'action.* La mise en œuvre des mesures de simplification se déroule en plans d'action, qui ont été lancés en vagues successives (incluant chacun environ 200 obligations d'information). Ces plans d'action ont été mis en œuvre par les ministères, en lien avec la DGME.

Graphique 5.1. Le processus MRCA



Note : OI = obligation d'information.

Source : DGME (2008), *Réduction des charges administratives pour les entreprises, présentation MRCA* www.thematiques.modernisation.gouv.fr/UserFiles/File/MRCA_Evenement%208%20avril%20_Presentation%20MRCA_france_europe.pdf.

Évolutions récentes : événements de vie

Depuis 2008, la DGME n'utilise plus le *SCM* pour mesurer les charges administratives. Elle cherche à développer une méthode de mesure plus légère et moins systématique afin de se concentrer sur la transformation des processus sous revue. Les plans d'action visent à simplifier les démarches administratives, non plus à partir de la mesure *SCM* des obligations d'information, mais à partir d'enquêtes auprès des usagers. Ces enquêtes partent des événements de vie générant des démarches administratives (ex : naissance d'un enfant, création d'une entreprise.) et doivent permettre d'identifier les démarches administratives les plus lourdes, fréquentes et/ou irritantes pour les différentes catégories d'usagers (particuliers, entreprises, associations). La démarche passe ainsi d'une logique essentiellement *top down* à une logique *bottom up*, et l'accent est largement mis sur « l'écoute de l'utilisateur ».

Pour chaque événement de vie, la DGME a analysé le parcours de l'utilisateur et défini les opportunités d'optimisation des démarches administratives tout au long de l'événement en utilisant les résultats d'enquêtes de satisfaction par sondage. Depuis octobre 2008, avec l'appui d'un institut spécialisé, la DGME a ainsi mené des études pour appréhender les attentes des usagers (divisés en quatre groupes cibles : particuliers, entreprises, collectivités et associations). Les enquêtes ont visé à identifier à la fois les problèmes rencontrés lors des démarches administratives et les attentes à l'égard des démarches à simplifier (niveau de facilité/complexité ressentie par les usagers concernant un événement de vie donné).

À la suite de ces enquêtes et de leur analyse, la DGME, a instruit les différentes pistes de simplification en relation avec les différents ministères et défini 15 chantiers de simplification, à conduire par les ministères). Ces 15 chantiers ou mesures constituent le plan de simplification annoncé en octobre 2009 (encadré 5.6). Pour chaque chantier, la

DGME a identifié le ministère pilote (ou l'instance interministérielle le cas échéant) et le chef de projet pressenti. Le suivi de chaque chantier entre dans le cadre du suivi du programme de la RGPP. La DGME a par ailleurs publié une première information sur l'état d'avancement de chacune des 15 mesures en février 2010 (Annexe A).

L'objectif est de mettre en place des services de démarche administrative en ligne « sans couture » et de bout en bout dans divers domaines. Dans la situation initiale, les événements de vie impliquent généralement d'accomplir des démarches auprès de plusieurs organismes, avec la complexité que cela représente et le risque d'omettre certaines formalités. Le système d'information doit prendre en charge l'ensemble de cette complexité. Du point de vue de l'utilisateur, la démarche en ligne passe par deux étapes. Tout d'abord, un entretien en ligne, sous forme de questions-réponses, permet de cerner la situation personnelle et le besoin de l'utilisateur. Puis le dispositif transmet les informations recueillies aux différents services instructeurs concernés.

Encadré 5.6. Plan de simplification des démarches administratives de 2009

Le 19 octobre 2009, Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a annoncé 15 mesures pour simplifier les démarches administratives :

- Permettre aux citoyens de s'inscrire sur les listes électorales ;
- Permettre à tous les jeunes français âgés de 16 ans de réaliser les démarches de recensement citoyen par internet ;
- Permettre aux entreprises retenues dans le cadre d'un marché public d'obtenir une attestation fiscale dématérialisée ;
- Simplifier la vie de l'entrepreneur ;
- Améliorer le traitement des réclamations ;
- Simplifier et permettre d'effectuer en ligne le transfert du siège social d'une entreprise ;
- Permettre aux associations de déposer en ligne leur dossier de subvention ;
- Permettre à l'utilisateur de pouvoir effectuer en une seule fois la déclaration de perte et la demande de remplacement de ses papiers administratifs ;
- Permettre la dématérialisation des procédures d'urbanisme ;
- Simplifier la déclaration préalable à l'embauche et expérimenter la déclaration simplifiée par téléphone ;
- Supprimer les demandes de copie ou d'extrait d'actes d'état civil demandées comme justificatifs lors de certaines démarches ;
- Éviter aux associations d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à chaque demande d'agrément ;
- Simplifier l'ouverture et le renouvellement des droits pour les personnes handicapées ;
- Lors du décès d'un proche, éviter à la famille d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à différentes administrations ;
- Éviter aux entreprises d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations de base (chiffre d'affaires, effectif, etc.) aux administrations.

Source : DGME.

Cadre institutionnel, supports et soutien

Coordination

La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) est en charge de la coordination des projets de simplification administrative, développés par les différents ministères. Cette direction est placée au sein du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, lui-même en charge de la réforme de l'État. Le service « Projets » est plus particulièrement chargé des grands chantiers interministériels de simplification administrative et d'administration électronique. Ce service inclut une équipe restreinte en charge du programme MRCA (encadré 5.7).

Encadré 5.7. Structure de la DGME

La DGME (125 agents) est structurée en trois services :

- Le service « Projets » (pilotage des chantiers interministériels structurants) est chargé des grands chantiers interministériels de simplification administrative et d'administration électronique. Il comprend une équipe de 10 personnes en charge des projets de simplification (y compris la MRCA).
- Le service « Innovation » (stratégie de services aux usagers) est un « laboratoire » prospectif, chargé d'anticiper ce que pourrait être l'administration de demain et de définir des priorités d'action en fonction des attentes des usagers et de l'observation des bonnes pratiques en France et à l'étranger, particulièrement en matière de simplification. Il établit des « mandats » de transformation que le service Projets est ensuite chargé de mettre en œuvre, un peu comme fonctionnent ensemble une division marketing et une direction de la production.
- Le service « Conseil » (mise en œuvre de décisions relatives à la RGPP) accompagne les ministères dans la mise en œuvre des décisions prises en Conseil de modernisation des politiques publiques (optimisation des organisations, processus, systèmes d'information).

Sa composition est de 46% d'agents contractuels (non fonctionnaires), 30% de fonctionnaires du ministère des finances, et 24% d'autres ministères (brochure DGME).

Dans chaque ministère, les correspondants modernisation, désignés par les secrétaires généraux, sont les interlocuteurs de la DGME et constituent leurs points de contact pour la coordination interministérielle des projets de simplification, et plus généralement des projets de modernisation. La DGME travaille aussi avec un réseau de correspondants territoriaux, créé conjointement avec le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

La DGME assure la coordination avec le chantier européen de réduction de la charge administrative. Elle remplit la fonction de « Point de contact unique » (SPOC – *Single Point of Contact*), ce qui comprend : i) l'information du secrétariat général des affaires européennes et des ministères sur l'état d'avancement du projet européen ; ii) le recueil des réactions des ministères sur les pistes de simplification proposées par la Commission européenne et la transmission, *via* le secrétariat général des affaires européennes, à la direction générale des entreprises et de l'industrie des réactions françaises et iii) l'information de la Commission européenne sur les avancées du chantier national.

Suivi du programme

La DGME a pour mission d'assurer le suivi des plans d'actions ministériels. Ce suivi entre dans le cadre plus global de la RGPP pour laquelle un système de feux tricolores a été mis en place en fonction de l'état d'avancement par rapport au calendrier établi¹³.

Dans le cadre du développement des plans d'action sur la base des événements de vie, les pistes de simplification administrative identifiées à la base de l'écoute des usagers sont ensuite intégrées dans le programme, puis validées au niveau interministériel. Chaque décision fait alors l'objet d'un pilotage par le ministère concerné, ou par une instance interministérielle (comité de suivi de la RGPP) lorsqu'elle concerne plusieurs ministères. La DGME souligne que pour garantir un impact réel et des résultats rapides, le suivi de la mise en œuvre de chaque décision est réalisé lors des comités mis en place pour suivre l'avancée de la RGPP. La DGME souhaite développer une offre d'accompagnement des ministères dans la mise en projet des mesures de simplification prioritaires marqués par un enjeu particulièrement fort ou un haut niveau de complexité.

Méthodologie et processus

La méthodologie utilisée pour la réduction des charges administratives a évolué dans la période récente. Le programme MRCA partait d'une approche globale (recensement des obligations) et utilisait la méthode *SCM*. La DGME définit à présent les actions de simplification à partir de l'analyse d'événements de vie. L'outil *OSCAR* (voir le chapitre 4) a été élaboré pour prendre en compte les charges administratives des nouvelles réglementations, ce qui implique un objectif « net ».

Selon la DGME, la stratégie actuelle repose sur un schéma d'écoute des usagers qui est clairement distinct de la mesure systématique de la charge administrative. Ce parti pris méthodologique n'exclut cependant pas de recourir parfois, *ex ante* ou *ex post*, à la quantification, notamment pour vérifier que les événements de vie appréhendés constituent des enjeux forts. La démarche globale permet de déterminer des pistes de simplification des démarches administratives, instruites en relation avec les différents ministères. Les pistes de simplification sont élaborées sur la base d'une étude amont qui intègre des éléments de « retour sur investissement » tant pour la part usagers que pour la part administrations.

Consultation publique et communication

La DGME a mis en place un dispositif de consultation afin d'identifier les attentes des usagers en matière de simplification qui a donné lieu à l'identification de plusieurs pistes de simplification (sur les politiques de consultation publique, voir le chapitre 3). Ce dispositif a compris les éléments suivants :

- Une consultation ouverte sur Internet, avec un espace de consultation dédié en mode web 2.0 sur le site www.ensemble-simplifions.fr. La première vague de consultation a concerné les particuliers tandis que les deux suivantes, en avril et en juillet 2008, étaient consacrées aux entreprises.
- L'organisation de trois manifestations ciblant les entreprises au cours de 2008. La première (avril) a réuni une centaine de représentants ou chefs d'entreprise et porté sur des sujets comme les marchés publics, le droit des sociétés, les taxes, les démarches douanières, l'environnement du travail, les statistiques ou l'environnement. Elle a été suivie par une table ronde qui a réuni entreprises et administration (avril) et de nouveaux échanges (octobre) avec les fédérations

représentatives des entreprises ainsi qu'un nombre significatif d'entreprises. afin de poursuivre ce travail d'écoute et d'identification des besoins prioritaires.

- Les journées « ensemble simplifions » (6 octobre et 18 décembre 2008) incluant particuliers, entreprises et collectivités et organisées en ateliers thématiques dédiés à la vie citoyenne, aux papiers d'identité, à la vie familiale, aux questions fiscales et sociales, ainsi qu'à la création d'entreprise.

La DGME consulte aussi les entreprises à travers le « Conseil des entrepreneurs », établi en juillet 2007 auprès du Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi en charge des entreprises et du commerce extérieur. Il s'agit d'une instance informelle qui a vocation de promouvoir les échanges et le débat entre les entreprises et l'administration. Un de ses axes de travail central est la « simplification de l'environnement des entreprises ». Trois groupes d'experts composés de praticiens du monde de l'entreprise (experts-comptables, avocats, artisans, notaires, banquiers...) ont été créés sur ce thème. Douze organisations professionnelles ont participé à ces travaux. Chaque groupe a travaillé sur la simplification dans un domaine précis : simplification réglementaire, simplification fiscale et simplification sociale. En septembre 2007, le conseil a mis en avant une trentaine de propositions dont plusieurs ont déjà été prises en compte dans la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (statut d'auto-entrepreneur et rescrits fiscal par exemple)¹⁴.

La mise en place en 2009 d'un panel permanent de 5 600 particuliers et 2 400 entreprises constitue, selon la DGME, un nouveau point de départ pour la consultation, visant à éviter que les mesures de simplification « événements de vie » soient fondées sur une démarche « anecdotique ». Ce dispositif ayant été mis en place après la mission de l'équipe OCDE, il n'a pas été possible d'en faire une évaluation, mais sa permanence et le nombre de participants devraient assurer pour l'administration une bonne prise de mesure des chantiers importants. Étant donné que certains autres pays de l'UE se sont également tournés vers une approche « événements de vie », il serait utile de faire le point sur les démarches entreprises par ces autres pays pour partager et relever les bonnes pratiques dans ce domaine.

La DGME n'a pas publié d'informations détaillées sur l'avancée des plans d'actions relatifs à la MRCA, de manière globale ou détaillée par ministère. Le site de la DGME fournit des informations sur les différents chantiers en cours dans le cadre du programme de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Par exemple le rapport d'étapes de la RGPP inclut des informations sur le MRCA. Par contre, le programme de 15 mesures de simplification des démarches administratives, annoncé en octobre 2009, a fait l'objet de la publication d'un tableau d'avancement (mesure par mesure) en février 2010 (Annexe I). En outre, la DGME note que le programme de simplification fait l'objet de communications régulières au moment où les nouvelles mesures sont décidées, pendant qu'elles sont mises en œuvre et au moment où elles ont atteint leur objectif.

Évaluation : progrès accomplis, perspectives

La DGME estime que les gisements de gains annuels (total des heures de procédures épargnées par les entreprises converti en équivalent financier) résultant de la simplification s'élèvent à plus de EUR 1 milliard, qui s'ajouterait aux gains d'EUR 1 milliard déjà enregistrés dans les années précédentes. Tout un ensemble de mesures ont été prises, notamment en matière d'administration électronique (encadré 5.5). Les données ne permettent cependant pas de mesurer le progrès effectif quant à l'objectif chiffré de réduction de 25 % des charges administratives.

Tableau 5.1. Résultats de la simplification des obligations d'information

	Lot 1	Lot 2	Lot 3	Lot 4	Lot 5	Total
Période	2007	2008	2008	2008-09	2008-09	
Nombre OI mesurées	30	216	189	ND	ND	780
Coût (millions EUR)		2 100		ND	ND	ND
Gain estimé (millions EUR)	17	575	400 à 700	ND	ND	ND
% gain	18 %	28 %	> 25 %	ND	ND	ND

OI : obligations d'information ; ND : non disponible.

Source : DGME.

Les intervenants extérieurs à l'administration ont souligné les progrès dans la relation entre l'administration et les entreprises (interlocuteur fiscal unique par exemple), la dématérialisation des procédures et, l'administration électronique en général (par exemple avec le site *monservicpublic.fr*). Ils notent aussi une meilleure prise en compte par l'administration des besoins et attentes à travers les différentes consultations. Toutefois, les avancées sont difficilement lisibles et (jusqu'à présent) perçues comme mal communiquées. Si les projets d'administration électronique sont bien visibles, les projets et résultats des initiatives de simplification, et du programme MRCA en particulier, apparaissent relativement mal connus.

Si les progrès sont reconnus, l'idée est aussi largement partagée – à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration – qu'il existe des gains potentiels très importants, notamment à travers un déploiement plus accéléré de l'administration, et qu'il faut aller au-delà de la simplification des procédures (dont le bénéfice est souligné) pour prendre en compte l'ensemble des coûts et s'attaquer aux problèmes sous-jacents. L'objectif de réduction de 25 % soulève également de fortes réserves. L'économie effectuée ne signifie pas nécessairement une réduction de coût pour l'entreprise.

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales commencent à être associées aux programmes de simplification administrative. Dans le programme de simplification des démarches administratives, 3 des 15 mesures nécessitent leur concours (inscription en ligne sur les listes électorales, recensement « citoyen » par Internet, dématérialisation des procédures d'urbanisme). La méthode consiste à expérimenter la nouvelle procédure dans un nombre restreint de collectivités, avant d'envisager leur généralisation aux collectivités volontaires.

On peut relever deux programmes qui les concernent plus particulièrement.

- Le ministère de l'Intérieur a mis en place un dispositif technique de dématérialisation du transfert des actes des collectivités locales à l'autorité de contrôle, dénommé ACTES. Auparavant, ces actes faisaient l'objet d'une transmission en préfecture sur support papier. Désormais, les collectivités peuvent transmettre ces mêmes actes sous forme dématérialisée, *via* un système d'échange sécurisé. Il en résulte une réduction des coûts significative, les collectivités pouvant ainsi économiser les frais d'impression et de transport.
- La création de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) répond également à ce souci de réduction des charges qui pèsent sur les collectivités territoriales (chapitre 8).

Réduction des charges administratives pour les entreprises

Pour les entreprises, le gouvernement a pris l'engagement de réduire de 20 % puis de 25 % d'ici à la fin de l'année 2011 les charges administratives, définies comme « les 1 000 formalités les plus lourdes ou les plus irritantes pesant sur les entreprises ». Cet engagement, pris lors du Conseil de modernisation de décembre 2007, s'inscrit dans le cadre du programme de modernisation des politiques publiques (révision générale des politiques publiques – RGPP). Les actions de simplification reposent sur des plans d'action définis ministère par ministère, en lien avec la DGME, et lancés en vagues successives. Ces actions peuvent s'inscrire dans le cadre des lois de simplification. Les entretiens conduits par l'OCDE semblent montrer que les ministères se mobilisent davantage sur des actions de simplification qu'ils ont initiées et lancées (par exemple dans le domaine de l'administration électronique) plutôt qu'autour des programmes coordonnés par la DGME comme la MRCA, qui apparaissent plus secondaires.

L'évolution vers une approche par « événements de vie » affecte tout particulièrement les politiques de réduction des charges pesant sur les entreprises, dans la mesure où le programme MRCA concernait les entreprises. À travers cette évolution, la partie « mesure » du programme MRCA et l'objectif quantitatif de réduction de 25 % perdent de leur importance au profit d'une analyse plus qualitative des charges administratives, se concentrant sur les obligations « irritantes ». Cette réorientation du programme traduit la volonté de la DGME de redistribuer les ressources allouées aux travaux de mesure (très consommateurs) vers la mise en œuvre effective des plans d'action, et de mieux sélectionner les projets sur lesquels l'effort doit se concentrer. Selon la DGME, l'approche par événements de vie est également plus mobilisatrice auprès des ministères et plus facile à communiquer politiquement. L'objectif de réduction ne s'applique donc qu'à une sélection des charges sur les entreprises (certains autres pays UE ont suivi la même voie de restreindre le champ d'action).

La simplification pour les entreprises s'est aussi faite à travers le développement de guichets uniques. Les centres de formalités des entreprises (CFE) sont des guichets auprès desquels sont déposées les demandes d'immatriculation, de modification ou de cessation d'activité des entreprises. Ils sont l'interlocuteur unique des entreprises pour ce qui concerne la déclaration d'activité et pour entrer en relation avec les administrations qui sont en contact au quotidien avec les entreprises : les services fiscaux et les organismes sociaux principalement. Ils centralisent les pièces grâce à un service en ligne des dossiers des entreprises et sont chargés de les transmettre, après avoir effectué un contrôle formel, aux différents organismes et administrations intéressés par la création des entreprises. Depuis février 2009, les formalités de création d'entreprises peuvent se faire de manière totalement dématérialisée : paiement électronique, envoi des pièces justificatives numérisées, formalités en ligne. Parallèlement à la mise en place des guichets pour les entreprises, la structure ministérielle a été réorganisée pour appuyer cette structure de guichets uniques (rationalisation des structures, création de nouvelles directions).

Réduction des charges administratives pour les particuliers

L'approche par événements de vie s'accompagne d'une plus grande attention portée aux charges pesant sur les particuliers. Les actions entreprises jusque là concernaient notamment la dématérialisation de procédures. La loi de simplification de 2009 comprend un chapitre consacré aux mesures visant à réduire les charges pesant sur les particuliers. Elle comprend ainsi des dispositions qui modifient le droit de la famille et le droit de la consommation.

Réduction des charges administratives pour l'administration

La réduction des charges pesant sur l'administration elle-même n'est pas directement ciblée par les mesures de simplification. Toutefois, dans le cadre de la MRCA, une attention était portée aux charges pesant sur les administrations puisque la mesure de la charge des obligations d'information pesant sur les entreprises se composait de la charge pesant sur les entreprises (selon la méthode *SCM*) et de la charge pesant sur les administrations (selon une méthodologie définie par la DGME). Il ne s'agissait pas de mesures de simplification spécifiquement destinées aux fonctionnaires, mais d'intégrer les coûts pour l'administration dans l'analyse des mesures administratives s'appliquant aux entreprises.

La loi de simplification de 2009 comprend un chapitre consacré aux collectivités territoriales et aux services publics. La loi procède à la refonte partielle de nombreuses règles d'organisation et de fonctionnement des institutions locales, ainsi qu'à la modification de certaines dispositions relatives aux moyens des collectivités territoriales.

Notes

1. Les programmes de réduction de la charge administrative peuvent inclure l'examen et la simplification des normes existantes, si bien qu'il peut y avoir un recoupement avec des programmes comme la codification. Il peut aussi y avoir un recoupement avec les sujets abordés dans le précédent chapitre sur l'élaboration des normes. En effet, les programmes de réduction de la charge administrative s'appuient souvent sur un objectif de réduction nette, tenant compte des nouvelles réglementations adoptées.
2. Dans sa décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008 relative à la loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail, le Conseil constitutionnel a précisé le rôle de la codification au regard des objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité. « La codification répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la déclaration de 1789 ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».
3. Circulaire du 30 mai 1996 du Premier ministre relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.
4. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000742705&dateTexte=>.
5. La composition et le fonctionnement de la commission (qui a pris la suite d'une commission établie en 1948) sont fixés par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989. La commission est présidée par le Premier ministre et ses membres permanents nommés par arrêté du Premier ministre.
6. www.legifrance.gouv.fr/html/codification/codification_accueil.html.
7. Parmi les nouveaux codes : le code de l'éducation, le code de justice administrative, le code de la recherche, le code du patrimoine, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le code général de la propriété des personnes publiques, le code monétaire et financier. Parmi la refonte de codes existants : le code de commerce, le code de la santé publique, le code du travail en 2008.
8. Commission supérieure de codification, 2008.
9. Décret n° 53-914 du 26 septembre 1953 portant simplification de formalités administratives.
10. Pour une explication du rescrit, voir le chapitre 4.

11. Déclaration en Conseil des ministres de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, le 9 décembre 2009.
12. Les partenaires présents depuis l'ouverture du service en décembre 2008 sont les suivants :
 - le portail des fonctionnaires actifs et retraités (CNRACL, FSPOIE, retraite des Mines, IRCANTEC et RAFF) ;
 - le service en ligne PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) ;
 - le service en ligne CESU (chèque emploi service universel) ;
 - le portail de la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
 - le portail AMELI de l'assurance maladie (régime général et divers régimes spéciaux) ;
 - les services en ligne de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ;
 - le portail de la retraite des salariés proposé par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;
 - les services en ligne proposés par les villes de Vandœuvre-lès-Nancy et de Parthenay, à titre d'expérimentation.

D'autre part, des contacts ont été engagés pour préparer l'intégration de nouveaux partenaires comme le Pôle Emploi, afin d'accroître la couverture du dispositif sur la base d'adhésions volontaires. La DGME sollicite en priorité les organismes qui proposent des services en ligne largement utilisés, afin d'ouvrir rapidement l'éventail des usages possibles de MSP.

13. Feu vert pour les projets de réforme pour lesquels « toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus » ; feu orange pour les projets en cours d'exécution mais dont le calendrier n'est pas totalement respecté ; feu rouge pour les projets non encore mis en exécution.
14. www.pacteforce5.fr/PacteForce5/pacte_force5.htm.

Chapitre 6

Conformité, mise en application, et voies de recours

Pour avoir un effet, une loi doit être adoptée et publiée, mais il est tout aussi essentiel qu'elle soit mise effectivement en œuvre, respectée et appliquée. Le processus d'élaboration des normes dans les pays de l'OCDE inclus de plus en plus souvent une évaluation *ex ante* des conditions de mise en œuvre et d'application de la norme envisagée. Dans le cadre de l'Union européenne, cela comprend la transposition correcte des textes communautaires dans la législation nationale (cette question est abordée au chapitre 8).

La question de la proportionnalité dans l'application des réglementations, en liaison avec l'évaluation des risques, suscite un intérêt croissant. Il s'agit de garantir que les ressources destinées à la mise en application (par exemple aux inspections et contrôles) sont proportionnellement plus importantes pour les activités et entités pour lesquelles les risques de défaillance de la réglementation sont plus dommageables pour la société et l'économie (et inversement, proportionnellement plus faibles dans les situations évaluées à faible risque).

Les responsables de la réglementation doivent appliquer et faire respecter la réglementation de manière systématique et équitable et les citoyens et entreprises soumis à cette réglementation doivent avoir accès à des procédures de recours administratif ou juridictionnel¹, qui assurent des délais de réponse appropriés. Les instruments qui peuvent être utilisés incluent les lois de procédure administrative, la mise en place de recours indépendants et normalisés¹, et l'adoption de règles visant à promouvoir la responsabilité telles que « le silence vaut consentement »². L'accès à des voies de recours garantit que les autorités réglementaires rendent compte, la responsabilité étant un corollaire indispensable de la transparence.

L'examen de décisions administratives par le juge peut dans certains pays constituer un instrument important du contrôle de qualité. Par exemple, le juge peut être amené à vérifier la cohérence des textes d'application d'une norme avec cette norme, ou à évaluer la proportionnalité d'une règle par rapport à son objectif.

Évaluation et recommandations

Conformité, mise en application

L'évolution des activités d'inspection va dans le (bon) sens d'une plus grande prise en compte du risque et d'une meilleure coordination entre les services. Les obligations de résultats ont remplacé les obligations de moyens tandis que l'analyse du risque est de plus en plus développée pour cibler les contrôles. La politique de modernisation de l'État ainsi que l'application de règlements communautaires a aussi conduit à regrouper des services (qui sont en France essentiellement du ressort de l'administration centrale) et favoriser une meilleure coordination des organes d'inspection. La simplification et la

coordination des contrôles et des inspections constituent les principales préoccupations des entreprises. L'approche n'est pas globale, mais il existe plusieurs initiatives importantes telles celles dans le cadre de la RGPP, et il semble qu'une évolution est en cours dans ce sens.

Recommandation 6.1. Encourager la coordination entre les services d'inspection, y compris éventuellement à travers leur regroupement.

Voies de recours

Les formes alternatives au contentieux se sont développées notamment avec le recours administratif et le médiateur. Cela répond au besoin d'alléger les tribunaux administratifs). Le Médiateur offre une voie de recours de mieux en mieux connue, qui comble (ou tente de combler) les lacunes du système formel. Un axe de progrès important est d'assurer une meilleure information sur les procédures de recours, y compris une meilleure information sur les délais, souvent courts, pour saisir l'instance. Le Conseil d'État a souligné ce besoin de clarification, qui a aussi été évoqué par des intervenants lors des entretiens conduits par l'OCDE. Il reste aussi la difficulté des délais de traitement, avec un nombre toujours croissant de requêtes.

Encadré 6.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : voies de recours

La justice administrative est une pratique bien établie en France, avec un recours contre les actes administratifs facile et fréquent. Le recours bénéficie d'un régime libéral qui en facilite l'accès pour le requérant.

Source : OCDE (2004).

Recommandation 6.2. Maintenir une veille concernant la visibilité pour les usagers des différents moyens de recours, et les délais de traitement.

Présentation d'ensemble

Conformité, mise en application

Il est à noter que l'examen de l'équipe OCDE n'a pas été en mesure de relever l'ensemble des dispositions en place et/ou en cours de réforme. Il nous a toutefois semblé utile de mettre en évidence les exemples cités ci-dessous.

Suivi du niveau de conformité avec les réglementations

Il n'existe pas de statistiques agrégées au niveau national sur le niveau d'application des réglementations, comme c'est aussi le cas dans d'autres pays européens. Toutefois, des statistiques peuvent être disponibles par type de réglementation ou par ministère³.

Le contrôle de l'application des réglementations par les services d'inspection

Les autorités chargées des activités d'inspection

Les services d'inspection relèvent principalement des ministères. Les lois de décentralisation de 1982, 1983 et 2004 ont conduit à des transferts de compétences de

Le contrôle de l'application des réglementations par les services d'inspection

Les autorités chargées des activités d'inspection

Les services d'inspection relèvent principalement des ministères. Les lois de décentralisation de 1982, 1983 et 2004 ont conduit à des transferts de compétences de l'administration centrale vers les collectivités territoriales, mais l'essentiel des missions de contrôles des normes réglementaires sont restées de la responsabilité de l'administration centrale. Dans la plupart des cas, ces missions sont conduites par des agents des services délégués de l'État, au niveau régional et départemental, placés sous l'autorité de directions ministérielles et des préfets. Par exemple, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), au sein du ministère de l'Économie, est chargée de la lutte contre les pratiques restrictives de concurrence et certaines pratiques anticoncurrentielles des entreprises, la protection du consommateur (application notamment des dispositions du code de la consommation) et du contrôle de la qualité et de la sécurité de produits alimentaires et non alimentaires et services. Autre exemple, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), sous l'autorité du MEEDAT (ministère de l'Environnement), sont chargées de la mise en application des dispositions environnementales en ce qui concerne la majorité des installations industrielles. Le personnel des directions régionales a un rôle de soutien et de contrôle des activités des directions ou entités départementales où travaillent la plupart des inspecteurs.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), menée depuis 2007, a conduit à la réorganisation de nombre de structures chargées de mission de contrôle d'application des réglementations. Les réformes visent à la fois à rationaliser et réduire les dépenses de fonctionnement de l'État et à améliorer la qualité du service public. La réforme de l'administration territoriale a comporté le regroupement de directions régionales et départementales et la simplification des organisations. Une autre réforme dans le cadre de la RGPP a été la fusion au 1^{er} janvier 2009 de trois services d'inspection en une inspection du travail unifiée afin de mettre en place un interlocuteur unique pour les entreprises et les salariés⁴. Cette réforme semble aller dans le bon sens, car une difficulté évoquée par les entreprises est l'intervention de plusieurs ministères sur les mêmes contrôles, sans grande concertation, ce qui rend la procédure difficile en particulier pour les PME. Certains intervenants ont souligné l'intérêt d'aller plus loin, par exemple de fixer des objectifs chiffrés pour les inspections et à partir de cela, trouver des méthodes plus efficaces pour y arriver.

Pouvoirs d'enquête

Les pouvoirs d'enquête varient selon les corps d'enquêtes et les réglementations appliquées. Ils incluent généralement l'accès aux locaux et la communication des rapports et documents. Lorsqu'un agent habilité constate une infraction, il établit un procès-verbal qu'il transmet au procureur de la République. Il peut également, dans certains cas ou en application de certaines réglementations, mettre en place des mesures de police administrative (telles que mise en conformité, exécution de travaux) en cas de danger pour la santé publique et la sécurité des consommateurs.

Pouvoirs de sanction

Le préfet (représentant de l'État dans les départements et les régions) peut, pour sa part et dans certains domaines, prendre des mesures de sanction administrative, après un arrêté

de mise en demeure ou une lettre informelle. Toutefois, cette règle ne vaut pas pour l'ensemble des domaines contrôlés. Ainsi, il n'existe pas de sanction administrative dans le code de la consommation et les mesures de police administrative prises en application du Livre II de ce même code ne sont pas précédées d'une mise en demeure. Les mesures administratives sont indépendantes des mesures pénales susceptibles d'être prononcées par un juge. Les sanctions pénales sont généralement prononcées par un tribunal ; des mesures alternatives aux poursuites pénales peuvent être décidées par le Procureur de la République.

Principes directeurs dans le contrôle de l'application des réglementations

Les diverses crises et alertes sanitaires survenues dans les années 1990, les réformes de modernisation de l'action publique ont fait évoluer les fonctions d'inspection et de contrôle. La mise en application de règlements communautaires⁵ a aussi conduit à renforcer les procédures et appliquer des principes tels que l'évaluation du risque. Ces évolutions sont par exemple notables dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement.

Les activités d'évaluation des risques et de prévention *ex ante*, d'une part, et d'inspection *ex post*, d'autre part, ont été séparées avec la création d'agences telles que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSAPS⁶) ou encore l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET⁷). Ces agences sont en charge de veiller, d'alerter et d'évaluer par une expertise collective les risques et bénéfices dans leur domaine d'intervention. L'AFSSA a ainsi élaboré un nouveau guide méthodologique d'estimation globale du risque. Les agences soumettent des recommandations aux décideurs publics⁸. Les fonctions d'inspection restent dans le champ de compétences des directions ministérielles.

Le principe de contrôle est passé d'une obligation de moyens à une obligation de résultat. Depuis 1993, la sécurité sanitaire des aliments s'appuie sur le principe de la responsabilité des industriels quant à la sécurité sanitaire des produits qu'ils mettent sur le marché. Au-delà des aspects harmonisés, les professionnels doivent produire leurs propres normes et définir un ensemble de procédures internes garantissant *a priori* la sécurité sanitaire. Les activités de surveillance de la conformité consistent, outre les visites d'inspection, à examiner les rapports d'auto-surveillance et les études réalisées par les exploitants et des organismes extérieurs.

Parallèlement, les services de contrôle ont élaboré leurs propres procédures et instructions pour la réalisation des inspections d'assurance qualité. Par exemple, pour ce qui concerne le contrôle des normes environnementales, cela a conduit à une normalisation quasi-totale des méthodes et outils utilisés par les inspecteurs qui disposent d'un manuel décrivant les instructions relatives aux procédures⁹. L'analyse du risque est de plus en plus pratiquée, comme par exemple en matière d'inspection sanitaire des aliments et de surveillance des installations classées et soumises à autorisation. Dans ce dernier cas, les inspections sont ciblées en fonction d'une analyse d'une batterie de critères de risque, comme la complexité des installations et les antécédents de l'établissement. Ces inspections ciblées sont complétées par des inspections inopinées qui sont essentiellement destinées à prélever des échantillons et à vérifier l'exactitude des données d'auto-surveillance.

Suites données aux contrôles

Certaines administrations ont des pouvoirs de mise en demeure des acteurs économiques. Pour ce qui concerne la protection des consommateurs, les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie peuvent adresser un avertissement aux contrevenants leur rappelant la réglementation. Des procédures internes de suivi systématique de ces rappels à la réglementation contribuent également à en garantir l'efficacité. Si les opérateurs ne respectent pas ces avertissements, des suites pénales ou administratives (sanction administrative, mesure de police administrative) peuvent être décidées.

Le champ de l'examen de l'OCDE n'a pas permis une appréciation suffisamment étoffée de la mise en œuvre de ces politiques. Certaines directions régionales ou départementales publient des informations chiffrées sur leur activité d'inspection (données sur les inspections réalisées, perspectives). Dans certains domaines, il existe des rapports donnant une vue d'ensemble sur les réalisations et performances des services d'inspection sur l'ensemble du territoire français. Les entretiens ont toutefois fait apparaître d'une part que la prise en compte du risque varie selon les domaines, d'autre part que des protocoles de coopération ont été signés pour assurer une coordination des contrôles et inspections (y compris entre services relevant de ministères différents) et ainsi alléger les procédures pour les entreprises, en particulier les PME¹⁰. Plus généralement, la réorganisation administrative qui s'opère dans le cadre de la RGPP a conduit à rassembler dans une même structure locale les agents des services vétérinaires et ceux de la DGCCRF voire de la jeunesse et sport. Cette réforme structurelle a pour objectif d'accroître les synergies et coopération pour assurer une plus grande efficacité et couverture et un ciblage plus pointu des interventions, contrôles et autres actions de surveillance du marché.

Voies de recours contre les décisions administratives

Contexte : évolution du contrôle juridictionnel

Le système judiciaire français est organisé en deux ordres juridictionnels, l'ordre judiciaire (affaires civiles et pénales) et l'ordre administratif. À l'intérieur de ces ordres, les tribunaux et cours sont agencés selon une structure pyramidale (première instance, appel, cassation). Des réflexions ont été engagées sur l'équilibre à trouver entre la sanction pénale, la sanction civile et la sanction administrative, sur la méconnaissance de la réglementation, et sur la coordination entre ces différents modes de régulation juridictionnels.¹¹ L'un des champs de la réflexion est celui du droit des affaires¹² mais la réflexion s'étend bien au-delà, en s'inscrivant dans des travaux de refonte du code pénal et du code de procédure pénale. C'est ainsi que des ordonnances du 25 mars 2004 sur la simplification du droit et des formalités pour les entreprises et du 25 juin 2004 sur les valeurs mobilières ont procédé à une dépenalisation au profit de sanctions civiles.

Les possibilités de recours pour les décisions administratives

Pour contester une décision de l'administration, un administré peut adresser une réclamation à l'administration afin qu'elle reconsidère sa position (recours administratif, non juridictionnel) ou se tourner vers le juge administratif (recours contentieux, juridictionnel). Un recours contentieux peut être intenté pour obtenir l'annulation d'un acte administratif ou encore demander le versement d'indemnités en réparation d'un préjudice subi. Il n'est possible que pour un temps limité – en principe deux mois à compter de la

publication ou de la notification de l'acte administratif contesté – dans un souci de sécurité juridique. Le recours administratif proroge le délai de recours contentieux, qui ne court pas tant que l'administration n'a pas, expressément ou implicitement, rejeté le recours administratif. Le recours contentieux s'ouvre par une requête qui ne suspend pas l'exécution des décisions administratives en cause, à la différence de la procédure d'urgence du référé-suspension. Alors que dans le cas d'un recours administratif, l'administration peut retirer son acte pour des motifs de droit ou d'opportunité, seuls des motifs de droit peuvent conduire le juge administratif à annuler l'acte contesté et/ou indemniser l'administré des préjudices que cet acte lui a causés (encadré 6.2). Le recours contentieux bénéficie d'un régime libéral qui en facilite l'accès pour le requérant. Il peut être effectué sans avocat, ce qui est le cas dans les trois quarts des cas en première instance et dans le tiers des cas en appel, et les règles de formulation des requêtes restent simples.

Encadré 6.2. Les recours contre les décisions administratives

Il existe deux types de recours contre les décisions administratives : les recours devant l'administration qui a pris la décision, (recours administratif), et les recours devant les tribunaux administratifs (recours juridictionnels). Le dépôt d'un recours administratif proroge le délai du recours juridictionnel.

Les recours non juridictionnels (recours administratifs)

Le recours administratif consiste à adresser une réclamation à l'administration afin qu'elle reconsidère sa décision. Il peut prendre deux formes :

- Un recours hiérarchique : le contrôle administratif est normalement exercé par le supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision critiquée. Le supérieur peut annuler l'acte de son subordonné.
- Un recours gracieux : l'administré peut aussi s'adresser à l'auteur de l'acte lui-même et lui demander de revenir sur sa décision. L'auteur de l'acte peut révoquer sa décision ou la retirer.

Les recours juridictionnels

Le recours juridictionnel vise à s'assurer que l'action de l'administration est soumise au principe de légalité, respectant le droit et l'intérêt général. Le droit des personnes intéressées d'exercer un recours juridictionnel est un principe constitutionnel consacré comme une liberté publique. La juridiction administrative est compétente tant pour défendre les droits des administrés face à l'administration que pour faire respecter par cette dernière les règles de droit.

La structure de la juridiction administrative

La juridiction administrative inclut trois niveaux : les tribunaux administratifs comme juges de droit commun en première instance (40 tribunaux administratifs, dont 31 en métropole), les cours administratives d'appel (au nombre de 8), et le Conseil d'État comme instance de cassation.

Dans le cas d'une décision de première instance négative, le justiciable a deux mois pour faire appel, la cour administrative d'appel réexaminant entièrement le cas dans la limite des conclusions et moyens présentés. En cas de décision négative, le justiciable peut se pourvoir en cassation auprès du Conseil d'État, mais seulement en invoquant l'irrégularité de la procédure suivie devant les juges du fond ou l'erreur de droit qu'ils auraient commise. Ce pourvoi ultime met un terme à la procédure contentieuse.

Le Conseil d'État intervient comme juge de premier ressort sur des litiges d'une importance particulière (décrets, actes réglementaires des ministres, décisions des organismes collégiaux à compétence nationale, mesures individuelles intéressant les fonctionnaires nommés par décret du Président de la République) ou dont le champ d'application géographique dépasse le ressort d'un tribunal administratif. Il connaît aussi directement du contentieux des élections aux conseils régionaux et au

parlement européen. Les affaires en premier ressort représentent 23 % du total des affaires jugées par le Conseil d'État. La compétence d'appel du Conseil d'État a été progressivement transférée aux cours administratives d'appel (créées par la loi du 31 décembre 1987) et est à présent limitée au contentieux des élections municipales et cantonales et aux recours en appréciation de légalité.

Les types de contentieux administrative :

- Le type le plus commun est le recours pour excès de pouvoir, par lequel le requérant demande au juge de contrôler la légalité d'une décision administrative et d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu. Cette illégalité peut tenir soit à la compétence de l'autorité signataire ou à la régularité de la procédure suivie, soit à la méconnaissance de règles supérieures ou de principes généraux qui s'imposent à cette autorité.
- Le recours pour excès de pouvoir permet à toute personne physique ou morale ayant un intérêt pour agir de contester la validité de tous les actes unilatéraux de l'administration, qu'il s'agisse de mesures individuelles ou d'actes à caractère réglementaire (décrets du Premier ministre ou du Président de la République, arrêtés ministériels, actes réglementaires des autres autorités administratives, le cas échéant). Les seules restrictions concernent certains actes dits « de gouvernement » touchant aux relations entre les pouvoirs publics constitutionnels (décret de dissolution de l'Assemblée nationale par exemple) ou à la conduite des relations diplomatiques de la France, ainsi que certaines décisions internes à la vie d'un établissement (règlement intérieur d'un établissement d'enseignement par exemple). Ces deux exceptions sont interprétées dans un sens de plus en plus restrictif par la jurisprudence récente.
- L'annulation produit ses effets *erga omnes* et de façon rétroactive (la décision disparaît rétroactivement de l'ordre juridique). Une jurisprudence récente admet toutefois que le juge module dans le temps les effets de l'annulation contentieuse lorsque l'annulation ab initio est susceptible de conduire à des conséquences manifestement excessives pour les personnes concernées ou lorsqu'un intérêt général commande une telle solution (Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004 Association AC! et autres, rec. p. 197).
- Le recours pour excès de pouvoir est facile d'accès. Il est gratuit, dispensé du ministère d'avocat et les règles de formulation des recours sont simplifiées (identité et coordonnées du requérant, décision dont il entend obtenir l'annulation, raisons qui justifient son recours).
- Le contentieux de pleine juridiction (ou de plein contentieux) se distingue du recours pour excès de pouvoir par le fait que le juge ne doit pas seulement se limiter à annuler ou à valider un acte administratif. Il peut aussi modifier l'acte administratif. Il recouvre des recours d'une grande variété : contentieux contractuel, contentieux de la responsabilité, contentieux fiscal, contentieux électoral. Le plus souvent, il est soumis au ministère d'avocat.
- Le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité, par lequel le juge administratif indique la portée ou la légalité de la décision administrative attaquée. Ce recours est notamment exercé lorsque le juge judiciaire, confronté à une question de la compétence du juge administratif, invite les parties à se présenter devant ce même juge administratif afin qu'il interprète ou apprécie la légalité d'un acte.
- Le contentieux de la répression par lequel le juge administratif inflige des sanctions ou prononce des amendes. Il s'agit par exemple des contraventions de grande voirie (atteinte portée au domaine public, autre que les voies de communication routières qui relèvent du juge judiciaire).

Procédures de référés

Un recours dirigé contre une décision administrative ne permet pas de suspendre ses effets juridiques. Cette règle fondamentale du droit public est destinée, avant tout, à protéger l'action de l'administration, ce qui était originellement une des justifications de l'action administrative. Il existe toutefois des procédures de référé, par lesquelles le juge peut ordonner des mesures provisoires tendant à préserver les droits du requérant, dont certaines ont un caractère suspensif. La loi du 30 juin 2000, a modifié le traitement de l'urgence devant le juge administratif et renforcé les pouvoirs du juge dit des référés.

Il existe trois types de référés pour lesquels la condition d'urgence est requise :

- Le référé-suspension permet d'obtenir la suspension de l'exécution de la décision administrative, parallèlement à une requête d'annulation. Il faut établir l'urgence et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte déféré. Les conditions de recours ont été allégées par la réforme de juin 2000.
- Le référé conservatoire permet au juge « d'ordonner toutes mesures utiles » destinées à sauvegarder les droits des parties avant même que l'administration ait pris une décision.
- Le référé-liberté permet au juge d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle il est gravement porté atteinte. Le délai de jugement est de 2 jours.

Il existe aussi des référés « ordinaires » (sans condition d'urgence) et des référés spéciaux (tels que le référé fiscal, la suspension des décisions administratives en matière d'urbanisme et de protection de la nature ou de l'environnement).

Astreintes

Des lois de 1980 et 1995 ont institué un régime de condamnation à astreinte des personnes publiques n'exécutant pas, dans un délai de quatre mois, une décision de justice. L'astreinte se cumule avec d'éventuels dommages et intérêts. L'agent public dont le comportement aura provoqué la condamnation d'une collectivité publique à astreinte, pourra se voir infliger une amende.

Extension des procédures de recours administratifs

Un rapport du Conseil d'État de 2008¹³ a préconisé l'extension des procédures de recours administratifs préalables obligatoires, sans pour autant proposer leur généralisation, afin d'alléger le contentieux en premier ressort devant les tribunaux administratifs. Le recours administratif peut en effet être un préalable obligatoire à la saisine du juge. Ces procédures ont été étendues au cours des dernières années. Le Conseil d'État en a recensé 140 dans un vaste champ d'application (impôt et créances publiques, élections administratives, enseignement, décisions des fédérations sportives, refus de visa d'entrée en France). Les recours administratifs préalables obligatoires se caractérisent en général par un certain nombre de spécificités juridiques. La décision prise sur recours administratif préalable obligatoire se substitue en principe à la décision initiale et l'autorité administrative saisie se prononce sur la situation de fait et de droit existant à la date de la décision et non de la décision contestée.

Les procédures applicables sont toutefois diverses, qu'il s'agisse des délais de saisine et d'instruction ou des autorités compétentes pour statuer (même autorité que celle ayant pris la décision initiale, autorité hiérarchique, organisme collégial spécifique). Le Conseil d'État a souligné le besoin de clarifier et d'améliorer les procédures. Des intervenants lors des entretiens conduits par l'OCDE ont pareillement mis en avant le besoin de renforcer la

transparence des procédures existantes et d'améliorer l'information des requérants sur les voies de recours disponibles.

Intervention du juge judiciaire en matière de décisions administratives

Selon le Conseil constitutionnel, en dehors des matières réservées par nature aux juges judiciaires, seul le juge administratif est compétent pour connaître, en principe, des recours en annulation ou en réformation contre les décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou sous leur contrôle. Le juge judiciaire est compétent à l'égard des activités de gestion privée de l'administration (notamment les activités des services publics à caractère industriel et commercial), en matière de liberté individuelle et de propriété privée et dans un certain nombre de cas spécifiques (par exemple l'état des personnes, le contentieux fiscal pour les contributions indirectes à l'exception de la TVA).

S'agissant d'autorités administratives, la juridiction compétente est normalement la juridiction administrative. Le Conseil constitutionnel a jugé que le droit au recours contre les actes des autorités administratives indépendantes était, comme à l'égard de toute décision administrative, un impératif constitutionnel¹⁴. Souvent la loi prévoit un recours de pleine juridiction, qui permet au juge non seulement d'annuler mais aussi de réformer la décision qui lui est déférée.

Pour les autorités compétentes en matière de régulation de l'économie, le législateur a toutefois étendu la compétence de l'autorité judiciaire, en plaçant sous le contrôle de la cour d'appel de Paris les décisions de ces autorités. Le Conseil constitutionnel a admis de tels transferts de compétence, dès lors qu'ils avaient un objet précis et limité et étaient décidés dans le souci d'unifier un contentieux, de nature commerciale, au profit de l'ordre de juridiction « principalement intéressé ». Les décisions concernées par ce transfert de compétence sont les suivantes :

- les décisions du Conseil de la concurrence, devenue Autorité de la concurrence le 2 mars 2009 ;
- les sanctions ou mesures individuelles – mais non les mesures réglementaires – arrêtées par l'Autorité des marchés financiers ;
- les décisions prises par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et par la Commission de régulation de l'énergie à l'occasion des litiges entre opérateurs.

Délais de traitement

La principale difficulté du recours contentieux reste les délais. La juridiction administrative fait en effet face à un nombre toujours croissant de requêtes (avec une augmentation des nouvelles requêtes en première instance de 50 % entre 2002 et 2007). En 2007, tous niveaux confondus (Conseil d'État, cours administratives d'appels et tribunaux administratifs), les juridictions administratives ont été saisies de 206 000 requêtes et ont rendu 210 000 jugements. En 1997 on comptait 120 000 requêtes et 115 000 décisions. Longtemps supérieur à trois ans, le délai moyen de jugement devant le tribunal administratif a été ramené en 2007 à un an et trois mois, mais à deux ans si l'on retire les

affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers ainsi que les affaires réglées par ordonnances¹⁵.

Droit de saisine du Conseil constitutionnel

Par ailleurs, est à signaler une innovation de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui étend le contrôle de constitutionnalité en créant par la « question prioritaire de constitutionnalité ». Le droit de saisine du Conseil constitutionnel ne pouvait jusque là être exercé qu'*ex ante* (avant promulgation d'une loi). Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé¹⁶.

Le Médiateur de la République

Le Médiateur de la République offre une autre voie de recours aux administrés, permettant notamment de traiter des cas où la complexité excessive du droit oblige tant l'administration que le juge à prendre des décisions manifestement inadaptées, même si elles sont légalement justifiées. La position d'observateur du Médiateur l'amène à proposer aux pouvoirs publics une réforme des textes législatifs et réglementaires lorsque l'instruction des réclamations met en évidence des iniquités ou des incohérences dans la législation. En 2008, le Médiateur de la République a ainsi formulé 28 nouvelles propositions de réforme sur des sujets divers.

Encadré 6.3. Le Médiateur de la République

Le Médiateur de la République est une autorité indépendante instituée par la loi du 3 janvier 1973. Il est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres, pour une période de six ans, non renouvelable. Sa mission générale est d'améliorer les relations entre l'administration française et le citoyen. Il aide les personnes physiques ou morales qui contestent une décision, un comportement de l'administration française ou d'une délégation de service public, et recherche un règlement amiable entre les deux parties. La saisine du Médiateur de la République n'est pas directe : pour recourir à lui, il faut transmettre son dossier par le biais d'un député ou sénateur, ou bien encore par le biais d'un délégué du Médiateur de la République. Le Médiateur dispose d'un réseau de 275 délégués sur le territoire.

Le Médiateur de la République n'a pas de pouvoir de décision, mais des pouvoirs d'instruction qui lui permettent d'obtenir des explications de l'administration. Il a aussi un pouvoir de recommandation pour mettre fin au conflit entre les parties.

En décembre 2008 a été mis en place le « e-médiateur », pour le traitement des recours en ligne. Les thèmes les plus consultés depuis son lancement sont : surendettement ; pôle santé ; impôts ; amendes et infractions routières ; problèmes avec locataires/propriétaires.

Le Médiateur de la République remet chaque année un rapport au Président de la République et présente ce rapport au Parlement. En 2008, l'institution a reçu 65 000 affaires dont 7 000 affaires ont été traitées par les services centraux (les autres étant traitées par les délégués).

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé le « Défenseur des droits » qui reprend les attributions exercées par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Le projet de loi organique et le projet de loi relatifs au Défenseur des droits ont été présentés en Conseil des ministres en septembre 2009 pour la mise en œuvre de cette réforme.

Notes

1. Recours administratif auprès des autorités de contrôle ou d'un organe indépendant, recours juridictionnel, médiateur.
2. Certains de ces aspects sont abordés dans d'autres parties du rapport.
3. Par exemple, au niveau de la DGCRF, il existe une application informatique (infocentre) permettant de suivre l'activité d'inspections et de détecter le pourcentage d'anomalies détectées sur un nombre x de contrôles ; cette application participe à apprécier le niveau de respect de la réglementation dans tel ou tel secteur professionnel et prendre les mesures adéquates si ce niveau n'est pas satisfaisant.
4. L'inspection du travail unifiée résulte de la fusion, au 1er janvier 2009, des services de l'inspection du travail agricole (ITEPSA), de l'inspection du travail des transports (ITT), de l'inspection du travail maritime et de l'inspection du travail (IT).
5. Tels que le la « Food Law » de 2002, nouvelle législation cadre en matière de sécurité alimentaire, instituant par exemple l'Autorité européenne de sécurité des aliments, le « paquet hygiène » au 1er janvier 2006.
6. À noter que l'AFSSAPS possède également une mission de contrôle sur certains produits, comme les médicaments par exemple.
7. L'AFSSA et l'AFSSET doivent fusionner au plus tard le 1er juillet 2010 en une nouvelle agence nationale charge de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.
8. *www.afssa.fr/Documents/SANT-Ra-MethodeRisque.pdf*.
9. OCDE, 2009.
10. Ainsi, en alimentation humaine et animale il existe un protocole tripartite DGAI/DGCCRF/DGS et des structures (MISSA) permettant de coordonner les contrôles et domaines d'intervention entre les administrations intervenantes. Dans le secteur des produits industriels, la DGCCRF et la DGDDI ont signé un protocole de coopération en 2006 organisant des contrôles coordonnés. Dans le domaine des produits chimiques, plusieurs directions générales (dont la DGCCRF) et ministères coordonnent leurs actions, depuis 2009, dans le cadre d'une circulaire interministérielle sur le contrôle des produits chimiques. Un protocole DGCCRF et Direction générale de la prévention des risques a également été signé concernant les risques liés aux produits chimiques (en application du règlement REACH) et plus généralement les risques environnementaux.
11. Pour éviter les cas de double sanction pénale/administrative en matière de droit de la concurrence.
12. Voir le rapport « La dépenalisation de la vie des affaires » présenté au Garde des Sceaux en janvier 2008. (*www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000090/index.shtml*).

13. « Les recours administratifs préalables obligatoires », Étude du Conseil d'État, 2008.
14. Décisions du 18 septembre 1986 et du 17 janvier 1989.
15. www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/reformes-justice-administrative/contentieux.shtml.
16. La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, complétée par le décret n° 2010-148 du 16 février 2010, a défini l'architecture du dispositif juridictionnel et les principales règles de procédure selon lesquelles le Conseil constitutionnel pourra être saisi de questions prioritaires de constitutionnalité soulevées à l'occasion des litiges noués devant les deux ordres de juridiction.

Chapitre 7

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

Pour les États membres de l'Union européenne, la transposition des textes communautaires a pris une importance considérable, avec une part croissante du droit national qui trouve son origine au niveau de l'Union européenne. Les règlements communautaires s'appliquent directement dans les États membres sans qu'il soit indispensable de les transposer dans le droit national, contrairement aux directives communautaires qui nécessitent une transposition. Cela amène à s'interroger sur les moyens permettant de s'assurer que les textes transposant le droit communautaire sont entièrement cohérents avec les objectifs des politiques sous-jacentes, qu'ils ne créent pas de nouveaux obstacles au bon fonctionnement du marché unique européen et qu'ils n'aboutissent pas à une sur-réglementation et à faire peser inutilement des charges supplémentaires sur les particuliers et les entreprises. La transposition doit aussi être faite dans les délais requis, afin de minimiser le risque d'incertitude juridique, notamment pour les entreprises.

Il est important de considérer le point de vue des administrations nationales (et infranationales) sur la façon dont les institutions européennes elles-mêmes gèrent la production de réglementation. La Commission européenne a développé des politiques d'amélioration de la qualité de la réglementation, et notamment mis en place des procédures d'études d'impact. Le regard des instances inférieures sur l'efficacité de ces politiques peut contribuer à leur réussite.

Évaluation et recommandations

Depuis l'examen de 2004, les délais de transposition ont été significativement réduits. La France était un « mauvais élève » de l'UE en matière de transposition. Elle a considérablement amélioré son retard en matière de transposition de directives et a ainsi atteint l'objectif politique de moins de 1 % de directives en retard de transposition. Ce résultat a été obtenu grâce à la mise en place de dispositifs rigoureux de programmation et de suivi. Le gouvernement a mis en place un dispositif de suivi très serré de la transposition, avec une forte visibilité des avancées et retards de chacun dans le cadre du groupe de correspondants. Le SGAE organise périodiquement des réunions de suivi, tient un tableau de bord et s'appuie sur un réseau de correspondants tant dans les services qu'au niveau des cabinets. Le Groupe à haut niveau sur la transposition permet au SGG et au SGAE de faire le point avec une périodicité trimestrielle, en anticipant sur les échéances assignées. Il est important de ne pas relâcher le rythme des réunions du groupe à haut niveau et de maintenir la pression politique à travers le Comité interministériel sur l'Europe.

Recommandation 7.1. Maintenir la pression pour assurer le suivi de la transposition des textes communautaires à travers l'ensemble des ministères.

**Encadré 7.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 :
transposition des directives européennes**

Recommandation

Améliorer la sécurité juridique en... rattrapant le retard dans la transposition des directives communautaires.

Dans les années récentes, la France a pris un retard significatif dans la transposition des directives européennes, avec près de 90 directives non transposées et plus d'une dizaine avec un retard de plus de deux ans. La situation s'est légèrement améliorée récemment ; à la fin du premier semestre 2003 le taux de retard plaçait la France au 10^{ème} rang sur les 15 en Europe.

Cette situation est source d'insécurité juridique, car elle peut susciter des doutes quant à la norme en vigueur, en cas de contradiction temporaire entre une directive européenne et le droit national. Les causes de ce retard sont difficiles à appréhender, mais sont multiples. Outre les directives pour lesquelles l'adaptation s'est longtemps heurtée à des résistances internes, comme pour certains services publics, il semble que la transposition de toute directive nouvelle en France demande de réexaminer tout le dispositif réglementaire existant, ce qui est très lourd. Les milieux d'affaires pensent que la transposition des directives donne lieu au « Gold Plating », avec une surenchère de perfectionnement réglementaire, alors que dans certains cas une transposition directe « verbatim » pourrait tout à fait suffire.

Source : OCDE (2004).

La qualité de la transposition nécessite une plus grande attention. L'effort en matière de transposition a essentiellement porté sur la réduction des délais (avec succès). Le principal point faible du dispositif actuel de suivi est qu'il n'examine pas la qualité de la transposition (ce n'est pas unique à la France). Le contrôle sur la qualité de la transposition repose largement sur celui fait *in fine* par la Commission européenne. L'amélioration de la qualité de transposition passe par une anticipation accrue (en amont dès la négociation) et l'utilisation des études d'impact par les ministères pilotes. Les entretiens ont fait apparaître deux questions particulières : tout d'abord la surréglementation (*goldplating*) et la difficulté de transposition liée à la qualité des textes de directives.

La qualité de transposition passe par une amélioration des dispositifs d'études d'impact, y compris des consultations associées aux études. La fiche d'impact actuelle, dite « simplifiée » (FIS), consiste essentiellement en une analyse juridique. Elle dresse la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la modification seront nécessaires en cas d'adoption de la directive. Elle s'appuie sur un tableau de concordance qui relie chaque disposition de la directive à un texte de droit interne (à créer ou à modifier). La France peut se féliciter d'avoir ce tableau, qui n'existe pas de manière si formelle dans bien d'autres pays. Il serait toutefois utile de renforcer et d'élargir la mise en œuvre du dispositif dans son ensemble. L'élaboration et la mise à jour, au fil de la négociation, d'une fiche d'impact permet d'évaluer les changements normatifs exigés par une directive, pour anticiper le processus de transposition et pour éviter (dans la mesure du possible) l'adoption d'une directive qui s'intégrerait difficilement dans le cadre normatif français. Il serait souhaitable de relier le travail entrepris au niveau national aux études d'impact élaborées par la

Commission européenne (une source de difficulté, soulignée par plusieurs intervenants de l'OCDE, est la qualité juridique des directives elles-mêmes). En aval, la fiche d'impact pourrait être intégrée plus nettement dans l'exercice pratique de transposition, par exemple à l'appui des études d'impact exigées dans le cadre des projets de droit interne (chapitre 4). Les réflexions en cours du SGAE pour réformer le dispositif sont tout à fait pertinentes.

Encadré 7.2. Rapport OCDE 2004 : consultation et études d'impact sur les directives UE

En France, la consultation publique et l'évaluation d'impact ex-ante des directives proposées restent minimales. Ceci ne facilite pas la compréhension des objectifs de la politique européenne au niveau interne, d'autant que les projets européens sont souvent le moyen pour les gouvernements nationaux de surmonter des résistances internes et de faire passer des projets de mesures difficiles dont ils peuvent se dédouaner en partie en les dotant d'une légitimité européenne supranationale. Cependant, la consultation formelle du Parlement pour les matières qui sont du domaine de la loi, suite à l'avis du Conseil d'État, a permis d'améliorer notablement la situation.

Recommandation 7.2. Continuer les réflexions en cours concernant le lien entre le travail entrepris au niveau national aux études d'impact élaborées par la Commission européenne, et l'intégration de la fiche d'impact dans l'exercice pratique de transposition.

La France se doit d'être plus active dans le développement des questions sur le mieux légiférer au niveau européen. Les réflexions importantes engagées lors de sa présidence de l'Union européenne (la part que l'accès au droit peut avoir dans le chantier « Gouvernance réglementaire », y compris du point de vue de l'interrelation entre le droit communautaire et le droit national ; l'articulation entre le système communautaire d'évaluation préalable (études d'impact) et les systèmes d'évaluation préalable des États membres ; l'articulation entre les études d'impact et les mesures de simplification administrative ; l'accès au droit par les technologies de l'information comme élément à part entière) pourraient être développées. Il semble qu'un manque de ressources freine la mise en place d'un suivi effectif de ces dossiers.

Recommandation 7.3. Renforcer le poids de la France dans les discussions au niveau de l'Union européenne. Engager une réflexion sur les moyens nécessaires pour soutenir cet objectif.

Présentation d'ensemble

Contexte général

Le poids du droit communautaire

Comme dans les autres pays de l'UE, la production réglementaire au niveau national est très influencée par la production de normes au niveau européen. La part des textes d'origine européenne dans l'ensemble de la réglementation française est estimée à plus de 50 %.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle du Conseil d'État a affirmé la nécessité de se conformer aux exigences de transposition, tant pour le délai imparti que pour la conformité aux obligations communautaires. A titre d'exemples, le Conseil

constitutionnel a déduit de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 mentionnant expressément l'appartenance de la France à la Communauté européenne et à l'Union européenne, une « exigence constitutionnelle » de transposition des directives en droit interne s'imposant au législateur¹. De même, depuis sa décision du 27 juillet 2006 sur le droit d'auteur se réserve-t-il la possibilité de contrôler la conformité d'une loi de transposition aux dispositions de la directive. Le Conseil d'État, pour sa part, après avoir jugé dans un arrêt de 1984² que le gouvernement ne pouvait édicter de textes réglementaires incompatibles avec les objectifs d'une directive dont le délai de transposition avait expiré, a jugé dans un arrêt de 1989 (*Cie Alitalia*) que les autorités ne peuvent pas davantage laisser subsister dans l'ordre interne, postérieurement à ce même délai, des dispositions réglementaires devenues incompatibles avec de tels objectifs.

Principales évolutions du dispositif de négociation et transposition des directives européennes

Au cours des dernières années, le gouvernement français a amélioré le dispositif de négociation et transposition des directives afin de redresser le taux de transposition. La France affichait en effet un retard important dans la transposition des directives européennes, ainsi que le soulignait le rapport de l'OCDE de 2004 qui évoquait des difficultés multiples (encadré 7.1) A cette époque, près de 90 directives étaient non transposées et plus d'une dizaine avait un retard de plus de deux ans.

Cette révision du dispositif résulte principalement d'une circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004³, qui définit une méthode de travail commune à l'ensemble des ministères et s'appuie sur une démarche intégrée débutant dès la phase de négociation. Cette méthode s'articule autour de quatre éléments (présentés ci-dessous) :

- une meilleure appréciation de l'impact juridique des textes européens, le plus en amont possible lors de la négociation ;
- un effort de programmation du travail de transposition ;
- la Constitution d'un réseau interministériel de correspondants de la transposition ;
- un dispositif de suivi, notamment avec la création d'un poste de chargé de mission dédié au suivi de la transposition, rattaché au service juridique du secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

L'expérience de la présidence de l'Union européenne (second semestre 2008) a été utile: les ministères ont dû anticiper sur les projets en préparation de la présidence, et se sont rendu compte de l'intérêt d'intervenir tôt dans le dispositif de négociation. Plusieurs intervenants ont souligné le besoin de développer une telle anticipation et d'utiliser les études d'impact pour mieux « armer » la délégation française lors des négociations. Il reste à voir si cet effort sera maintenu à travers les ministères, Les nouvelles dispositions de l'article 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, issu du Traité de Lisbonne, constituent une nouvelle source de pression et de mobilisation en prévoyant qu'un État membre pourra être condamné à une amende dès la première saisine de la Cour de justice de l'Union européenne en cas de retard de transposition.

Négociation des actes normatifs européens

Cadre institutionnel et processus

Les positions de la France lors des négociations sur les textes communautaires sont portées par la Représentation permanente après avoir été arrêtées au terme d'une

concertation interministérielle sous l'autorité du SGAE. Il s'agit d'assurer que la France parle d'une seule voix au sein des instances européennes. Le SGAE désigne le ministère chef de file pour la négociation et centralise l'information en provenance et à destination des institutions européennes. Il transmet ainsi les instructions du gouvernement à la Représentation permanente à Bruxelles et veille à l'information des différents ministères concernés tout au long de la négociation. Le SGAE suit au quotidien les dossiers européens, dont les travaux du Parlement européen. Il constitue ainsi un centre d'expertise sur les questions européennes.

Lors de la préparation des négociations, le SGAE est chargé de rapprocher les positions des administrations françaises et en cas de divergences de rendre les arbitrages techniques nécessaires. La préparation des négociations ne se limite pas aux ministères. Elle peut aussi inclure les autorités administratives indépendantes compétentes (telles que l'ARCEP), qui sont en pratique étroitement associées par le ministère compétent aux négociations des textes réglementaires européens dans leur domaine de compétence. En cas de désaccord interministériel sur les questions les plus sensibles sur le plan politique, le SGAE demande l'arbitrage du Premier ministre, qui peut les évoquer avec les membres du gouvernement au sein du Comité interministériel sur l'Europe (CIE). Ce comité se réunit mensuellement sous la présidence du Premier ministre.

Rôle du Parlement

Les procédures de consultation du Parlement sont rappelées dans une circulaire du 22 novembre 2005, en cours de révision pour tenir compte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et du Traité de Lisbonne. Le gouvernement doit communiquer aux commissions parlementaires chargées des affaires européennes (encadré 7.3) les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Les commissions parlementaires en charge des affaires européennes peuvent décider d'approuver la proposition ou le projet d'acte communautaire ou de s'opposer à son adoption, par une résolution.

Cette obligation d'information a été étendue. Alors que, jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, elle ne s'appliquait qu'aux textes de nature législative au sens de la Constitution (voir chapitre 4), le gouvernement doit désormais aussi communiquer au Parlement, de sa propre initiative ou à la demande du président de la commission des affaires européennes, tous les projets d'actes européens qu'ils relèvent ou non du domaine législatif et tout « document nécessaire », sans autre précision. Environ 500 textes européens sont ainsi transmis chaque année au Parlement. Depuis 2002, le SGAE joint des fiches d'impact simplifiées (FIS) aux propositions et projets d'actes européens transmis au Parlement (voir ci-dessous).

Encadré 7.3. Les commissions parlementaires des affaires européennes

La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et celle du Sénat sont chargées, selon l'article 88-4 de la Constitution, de suivre les affaires de l'Union européenne. Établies à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, elles se sont substituées aux délégations pour l'Union européenne.

Ces commissions exercent une mission d'information et de contrôle de l'activité européenne au service de la représentation nationale, tant par des auditions régulières (membres du gouvernement, responsables européens, personnalités diverses) que par la publication de rapports d'information. Elles instruisent l'ensemble des projets et propositions d'actes européens, et examinent les propositions

d'avis des assemblées parlementaires sur le respect du principe de subsidiarité. Elle peut en outre apporter un éclairage européen sur les projets et propositions de loi nationale portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne. Enfin elles participent au développement de la coopération interparlementaire entre les parlements des États de l'Union et le Parlement européen.

Études d'impact ex ante (étape de la négociation)

Depuis 2004, les ministères doivent préparer une fiche d'impact simplifiée (FIS) dès le stade de l'élaboration et de la négociation des textes européens. La circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 (*ibid.*) prévoit que « *tout projet d'acte des institutions européennes doit donner lieu à une analyse préalable de ses impacts juridiques, budgétaires, techniques ou administratifs, y compris, le cas échéant, pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité intéressé.* ». A cet effet, le ministère chef de file doit fournir, sur l'invitation du SGAE et dans les trois semaines suivant la transmission aux assemblées d'une proposition d'acte européen, une fiche d'impact simplifiée relative à cet acte. La FIS s'applique aux projets de directives ainsi qu'aux règlements et décisions cadres qui sont sur la table du Conseil européen. La FIS est transmise au SGAE pour validation qui la transmet ensuite au Parlement. Lorsque le projet comporte des incidences sur les collectivités territoriales, le SGAE envoie aussi la fiche aux associations de collectivités territoriales. La circulaire de 2004 prévoit que cette première analyse d'impact fait l'objet d'enrichissements successifs et doit être adaptée lorsque des modifications notables sont apportées à la proposition commune adoptée par le Conseil ou à la suite d'amendements proposés par le Parlement européen.

La fiche d'impact simplifiée consiste essentiellement en une analyse juridique. Elle dresse la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la modification seront nécessaires en cas d'adoption de la directive. Elle s'appuie sur un tableau de concordance qui relie chaque disposition de la directive à un texte de droit interne (à créer ou à modifier). La fiche indique quelles sont les difficultés de transposition déjà identifiées. Il peut s'agir d'interrogations sur le choix du niveau de texte adéquat dans la hiérarchie des normes internes, ou de difficultés d'interprétation ou de risques d'incohérence au regard des dispositions de droit interne qui pourraient résulter de la rédaction envisagée du texte communautaire. La FIS doit inclure une première évaluation portant sur les impacts autres que juridiques.

Transposition des directives européennes

Cadre institutionnel et processus

La circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 constitue la référence des ministères en matière de transposition du droit européen en droit interne. La responsabilité de la préparation de la transposition du droit européen en droit interne revient aux ministères soit seuls, soit comme chefs de file si la directive concerne plusieurs domaines de compétences. En principe, la transposition relève du ministère chef de file de la négociation. Les ministères notifient les tableaux de concordance à la Commission européenne lorsque des dispositions d'une directive le prévoient expressément, mais ne les rendent pas publics. Le SGAE contrôle la transposition en liaison avec les correspondants ministériels de la transposition désignés dans chaque ministère, en assurant l'interface avec la Commission européenne.

Dispositifs législatifs et le rôle du Parlement

Le Parlement intervient dans la transposition des directives touchant à une matière législative. La transposition du texte se fait alors sous la forme d'un projet de loi déposé sur le bureau d'une des deux assemblées, et suit le processus législatif ordinaire (voir chapitre 4). Comme vu précédemment, le Parlement aura été informé lors de la phase de négociation. Il n'existe pas de dispositions spéciales pour les transpositions comme dans certains autres pays de l'Union européenne⁴.

Études d'impact ex ante (étape de la transposition)

La fiche d'impact simplifiée, initiée lors de la phase de négociation, doit être mise à jour au fur et à mesure du processus de transposition. La loi organique du 15 avril 2009 impose désormais aux ministères de procéder à une étude d'impact et prévoit que, dans ce cadre, les ministères doivent s'interroger sur la compatibilité de leur projet de texte législatif avec le droit européen dans son ensemble. Des réflexions sont en cours au SGAE pour réformer le dispositif, en particulier en fonction des changements introduits en matière d'étude d'impact en 2009. Une autre question est celle du lien entre les études d'impact réalisées par la Commission européenne et les études d'impact réalisées lors de la transposition.

La production des FIS, transmises au Parlement, s'est sensiblement accrue : 12 en 2005, 120 en 2006, 97 en 2007, 102 en 2008. La FIS doit inclure des analyses autres que juridiques mais, en pratique, les ministères en restent souvent à une simple fiche juridique. Les tableaux de concordance sont réalisés dans environ la moitié des cas. Le rapport *Warsmann* de janvier 2009 a relevé que leur qualité peut aussi varier sensiblement d'un ministère à l'autre.

Suivi de la transposition

Le suivi de la transposition s'appuie sur des échéanciers et des dispositifs de coordination interministérielle. Chaque ministère chef de file contribue au tableau de bord établi par le SGAE, sur une base au minimum trimestrielle. Le réseau interministériel qui rassemble des correspondants issus des services et des cabinets, et est dénommé « groupe à haut niveau », se réunit à un rythme trimestriel sous l'égide du SGG et du SGAE. L'objectif est d'identifier les difficultés à venir et de mobiliser les ministères dans les délais requis pour la transposition. Les difficultés ou retards de transposition peuvent être abordés au niveau politique, tout d'abord lors des réunions mensuelles du CIE, ensuite lors du Conseil des ministres où la question est abordée une fois par semestre.

Le contrôle de la qualité des textes transposés relève de la responsabilité des directions juridiques des ministères concernés et porte essentiellement sur les aspects juridiques du texte. Le SGAE peut y contribuer à la demande des ministères et en cas de désaccords interministériels. Il n'est toutefois pas en mesure de réaliser ce contrôle de manière systématique. L'effort semble avoir porté essentiellement sur les retards de transposition plus que sur la qualité de transposition. Selon le « scoreboard » du marché unique publié par la Commission européenne en juillet 2009, la France occupe le quatrième rang des pays de l'Union européenne qui comptent le plus grand nombre de directives relatives au marché intérieur non correctement transposées (avec un total de 23 directives non correctement transposées). Le rapport du Conseil d'État intitulé « Pour une meilleure insertion des normes communautaires en droit national » de 2007 comprenait des préconisations tendant à la recopie sans aucune modification des dispositions inconditionnelles des directives lors

de la transposition. Ces préconisations ont été relayées par le rapport *Warsmann* de 2009 sur la qualité et la simplification du droit.

Évaluation: progrès accomplis

Le tableau d'affichage du marché intérieur⁵ de décembre 2009 de la Commission européenne montre que la France a un déficit de transposition de 0.7 % (en dessous de la cible de 1% fixée par la Commission européenne), correspondant à 10 directives en retard de transposition (European Communities, 2010). La situation s'est considérablement améliorée depuis l'examen de l'OCDE de 2004, date à laquelle le déficit atteignait 4.1%, correspondant à 62 directives en retard de transposition. Aux directives non notifiées s'ajoutent 20 directives non correctement transposées au 1er novembre 2009. La France enregistre 83 procédures d'infraction en mai 2009 (contre une moyenne de 47 pour l'ensemble des États membres), dont 76% concernent des directives.

Lien avec la politique de gouvernance réglementaire de la Commission européenne

Le SGG participe, aux côtés du SGAE, au Groupe à haut niveau « Mieux légiférer » placé auprès de la Commission européenne et aux diverses instances internationales consacrés à la qualité réglementaire, notamment dans le cadre des travaux de l'OCDE. La DGME pour sa part assure la fonction de « Point de contact unique » (SPOC)⁶.

À l'occasion de la présidence de l'Union européenne (second semestre 2008), la France a mis l'accent sur la part que l'accès au droit peut avoir dans le chantier « Gouvernance réglementaire », y compris du point de vue de l'interrelation entre le droit communautaire et le droit national. Deux autres dimensions importantes mises en avant pour les années à venir sont d'une part, l'articulation entre le système communautaire d'évaluation préalable (études d'impact) et les systèmes d'évaluation préalable des États membres, d'autre part l'articulation entre les études d'impact et les mesures de simplification administrative. La France a également saisi l'occasion de sa Présidence pour promouvoir l'accès au droit par les technologies de l'information comme élément à part entière du programme « Mieux Légiférer » (que le Conseil compétitivité a entériné en septembre 2008). En dehors de sa Présidence, la France semble se heurter à des problèmes de ressources nécessaires à un suivi plus « musclé » des dossiers qu'elle a mis en cours (qui doit prendre en compte les ressources conséquentes que certains autres pays ont mis à la disposition de leur « dossier » UE).

Il est à noter dans le contexte plus large des institutions européennes, que le SGAE assure le suivi des travaux du Parlement européen.⁷ Il coordonne, en liaison avec le ministère des Affaires européennes et la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RP), les contacts pris au nom du gouvernement français avec des élus du Parlement européen. Au sein de chaque ministère, un ou plusieurs chargés de mission suivent les travaux du Parlement européen et plus spécialement, ceux des commissions parlementaires traitant des matières de la compétence de leur département ministériel. Ces chargés de mission font valoir la position du gouvernement français auprès des parlementaires. Ces contacts directs complètent la transmission des notes d'information préparées par les ministères et validées par le SGAE sur les principaux dossiers soumis au Parlement et en particulier ceux concernant les textes relevant de la codécision. Au début de chaque Présidence de l'Union une réunion se tient sous la présidence du SGAE avec l'ensemble des ministères pour définir la liste des dossiers examinés par le Parlement qui constituent des priorités pour le gouvernement français.

Notes

1. Conseil constitutionnel 10 juin 2004 n°2004-496 DC « loi pour la confiance dans l'économie numérique ».
2. 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays de d'expression française).
3. Circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et des décisions cadres négociées dans le cadre des institutions européennes :
www.circulaires.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=10.
4. Le Royaume-Uni par exemple a mis en place un dispositif de transposition fondé sur une loi spéciale qui prévoit l'utilisation de réglementations secondaires.
5. Le déficit de transposition représente le pourcentage de directives du marché intérieur non transposées et notifiées comme telles à la Commission européenne par rapport au nombre total de directives à transposer.
6. Le SPOC assure trois fonctions : information du SGAE et des ministères sur l'état d'avancement du projet européen de la réduction des charges administratives ; recueil des réactions des ministères sur les pistes de simplification proposées par la Commission et transmission, *via* le SGAE, à la DG ENTR des réactions françaises ; et informations de la Commission sur les avancées du chantier national.
7. Aux termes de la circulaire du 21 mars 1994 du Premier ministre relatif aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'UE.

Chapitre 8

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

La gouvernance réglementaire pluri-niveaux, qui prend en compte les activités d'élaboration et d'application de la réglementation à tous les différents niveaux d'administration et pas uniquement au niveau national, constitue un autre élément essentiel d'une gestion efficace de la réglementation. Les Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation visent à « encourager l'amélioration de la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, renforcer la coordination et éviter les chevauchements de compétences entre les autorités réglementaires et les niveaux d'administration ». Cela vaut pour tous les pays qui s'efforcent d'améliorer leur gestion réglementaire, qu'il s'agisse de fédérations, d'états unitaires ou de configurations intermédiaires.

Dans de nombreux pays, les autorités locales se sont vu attribuer de nombreuses tâches complexes, couvrant des volets importants du système de protection sociale et des services publics dans des domaines tels que les services sociaux, les soins de santé et l'éducation, ainsi que des questions concernant le logement, l'aménagement du territoire et la construction, et la protection de l'environnement. Ces questions ont une incidence directe sur le bien-être des citoyens ou la prospérité des entreprises. Les niveaux d'administration infranationaux jouent un rôle de plus en plus important dans le domaine de la réglementation. A l'intérieur des frontières d'un état, les niveaux d'administration régionaux et locaux ont besoin d'une flexibilité de plus en plus importante pour atteindre les objectifs fixés, économiques, sociaux et environnementaux dans leur contexte géographique et culturel particulier. En même temps, les niveaux d'administration infranationaux seront certainement de plus en plus responsables de la mise en œuvre des règlements communautaires. Une politique efficace de la gouvernance réglementaire pluri-niveaux, notamment dans le contexte de l'UE, requiert un examen prospectif :

- de l'attribution ou du partage de responsabilités en matière réglementaire entre les différents niveaux d'administration (qui peuvent être des responsabilités concernant l'élaboration des lois principales, l'élaboration des lois d'application ou la transposition de la réglementation communautaire, des responsabilités concernant la supervision ou l'application des réglementations nationales et infranationales ou des responsabilités concernant la prestation des services ;
- des capacités permettant à ces différents niveaux d'administration de produire une réglementation de qualité ;
- des mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration et à l'intérieur de tous les niveaux d'administration.

Évaluation et recommandations

La complexité des structures infranationales nécessite une politique de gouvernance réglementaire bien articulée. Au cours des trois dernières décennies, la France a progressé dans un processus de décentralisation visant à transférer de nouveaux pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. De plus, la structure de base repose sur une grande diversité au niveau des communes, point de rattachement primordial pour les besoins des PME et des particuliers. La politique de gouvernance réglementaire est d'autant plus nécessaire dans ce contexte. De manière stratégique, la France cherche à équilibrer plusieurs principes : subsidiarité / égalité sur le territoire ; état régaliens / décentralisation. La France n'est pas l'unique État membre de l'Union européenne à avoir un cadre de référence complexe. Toutefois elle traverse une période d'évolutions importantes. Plusieurs interlocuteurs de l'OCDE ont souligné l'importance de dégager des lignes directrices de bon sens, pour ne pas se perdre dans un « brouillard » de principes.

Encadré 8.1. Extraits du rapport 2004 : compétences réglementaires des niveaux de collectivités

Recommandation

Clarifier et rationaliser la répartition des compétences générées par la décentralisation.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'expérience de la décentralisation permet souvent de rapprocher l'élaboration de la règle de son usager, en situant le processus réglementaire au niveau le plus adéquat. La France a entamé depuis 20 ans un mouvement de décentralisation important où des compétences nombreuses ont été transférées aux collectivités territoriales et qui présente de nombreux aspects positifs. Cependant, le caractère inextricable de l'enchevêtrement de compétences existant entre quatre niveaux de gouvernement est préjudiciable à l'efficacité du processus réglementaire. Un partage plus cohérent des compétences réglementaires entre les divers niveaux de collectivités, avec des attributions par blocs rigoureuses, permettrait de clarifier la situation. Par ailleurs, une meilleure sensibilisation des collectivités locales à la qualité de la réglementation deviendra nécessaire en regard des responsabilités croissantes qui leur sont conférées. Fondamentalement, le processus de décentralisation des compétences doit s'accompagner de processus clairs et efficaces de responsabilisation au niveau de tous les échelons locaux, tant administratifs que judiciaires.

Évaluation

L'organisation de la coordination des pouvoirs entre État central et collectivités territoriales reflète les ambiguïtés, et les difficiles renoncements d'un État unitaire, qui s'engage dans un processus de décentralisation, sans nécessairement que, ni lui-même ni une partie des acteurs du jeu institutionnel, n'en acceptent véritablement toutes les conséquences. Ceci génère une forte complexité, diminuant d'autant les gains potentiels liés à la décentralisation. De plus, la décentralisation transfère des compétences importantes à des niveaux locaux souvent éparpillés et de très petite taille pour certaines communes, dotés de moyens humains et financiers qui ne sont pas toujours suffisants pour permettre une réglementation de qualité.

Le mouvement français de décentralisation et de rapprochement du pouvoir réglementaire de l'échelon local présente de nombreux aspects louables et positifs. Il a permis de dé-corseter la République et d'offrir un niveau d'autonomie appréciable aux échelons locaux. Cependant, il a également créé un enchevêtrement de compétences souvent inextricable. Les systèmes de coordination et de contrôle *ex post* n'offrent actuellement pas une réponse véritablement satisfaisante au niveau de complexité ainsi créé. La gestion simultanée de trois niveaux de collectivités locales, se révèle source de lourdeurs et de coûts de gestion administratifs. La France semble se retrouver prise dans ses contradictions, en

essayant d'obtenir le plus possible de caractéristiques d'un État fédéral pour en retirer les bénéfices, tout en maintenant le cadre institutionnel d'un État unitaire à quatre niveaux de gestion dont elle ne peut faire l'économie d'aucun.

Source : OCDE (2004).

Des progrès importants ont été amorcés pour insérer les collectivités territoriales dans le processus d'élaboration des normes. En particulier la Commission consultative sur l'évaluation des normes (CCEN), nouvellement créée, a pour objectif que les projets de texte réglementaires qui découlent du centre prennent en compte les conséquences financières en aval (et éviter ainsi les « mandats non financés »). Le renforcement des consultations avec les collectivités territoriales, lors du processus d'élaboration des normes, permettrait de mieux appréhender l'implication au niveau local des projets de loi et décrets, et d'en faire une évaluation plus générale, au-delà de l'impact financier.

Recommandation 8.1. Envisager un suivi et un élargissement du champ de travail de la CCEN.

Une autre voie de progrès est d'encourager une meilleure diffusion des principes et des pratiques de gouvernance réglementaire dans les collectivités territoriales elles-mêmes. Actuellement, il existe relativement peu d'échanges de bonnes pratiques entre collectivités territoriales, par rapport à ce qui peut être fait dans d'autres pays. Les échanges d'idées et de bonnes pratiques entre collectivités concernant, par exemple, l'élaboration d'actes administratifs modèles qui pourraient servir à tous, ou encore les méthodes pour engager les consultations publiques, pourraient se faire sans entrave au respect de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre. Les collectivités de certains autres pays sont en train d'expérimenter les moyens d'engager ce processus de réflexion partagée, encouragées par l'administration centrale, tels les Pays-Bas, le Danemark et le Portugal.

Recommandation 8.2. Encourager une réflexion sur le partage des bonnes pratiques réglementaires entre les collectivités territoriales.

Une meilleure diffusion du droit local permettrait d'améliorer l'accessibilité aux actes administratifs territoriaux, tant ceux des collectivités territoriales que des administrations déconcentrées. Ceux-ci ne paraissent pas satisfaire aux critères minimaux d'une bonne accessibilité. Une initiative visant à faire le point permettrait en outre de vérifier la situation concernant l'inflation réglementaire au niveau local.

Recommandation 8.3. Améliorer la diffusion du droit local en identifiant les mesures qui seraient utiles (portails juridiques ? Codification progressive du droit applicable localement ?

Les collectivités territoriales commencent à être associées aux initiatives de simplification administrative prises par l'administration centrale.

Recommandation 8.4. Il faut continuer dans cette voie.

Présentation d'ensemble

Structure, responsabilités et financement des collectivités territoriales

La France est traditionnellement un État unitaire et centralisé, où l'autorité est exercée par un centre de pouvoir situé à Paris. Il revient à l'État de mettre en application certains principes directeurs tels que, notamment, le principe régalien de droits et devoirs que détient l'État, et le principe d'égalité du traitement sur le territoire. Toutefois le processus de décentralisation a modifié ce paysage en transférant des pouvoirs et compétences aux élus locaux et aux collectivités territoriales. Il a aussi conduit à de nouvelles formes de relations institutionnelles entre l'administration centrale et les collectivités territoriales.

Structure des collectivités territoriales

La France comporte trois niveaux d'administration décentralisée¹ : les communes (36 686 au 1^{er} janvier 2009), les départements (96 départements en métropole et 4 départements d'outre-mer) et les régions (22 régions en métropole et 4 régions monodépartementales d'outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion). Sur le territoire métropolitain, les trois niveaux de collectivités décentralisées sont dotés d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct par les citoyens du territoire concerné (conseil municipal, conseil général, conseil régional) et un exécutif élu par cette assemblée (maire, président du conseil général ou régional).

Au fractionnement du territoire en régions, départements et communes, s'ajoute une multitude de regroupements de communes se chevauchant les uns les autres. La création de ces regroupements provient essentiellement de la volonté des différents gouvernements de remédier au fractionnement ou à « l'émiettement » des communes (dont la moitié a moins de 380 habitants). À la place des politiques de fusion mises en place dans d'autres pays comme le Danemark, la France a choisi la voie de la coopération afin de mutualiser les ressources des communes.

Compétences et pouvoirs des collectivités territoriales

Les régions, départements et communes bénéficient de compétences décentralisées issues notamment des lois de décentralisation de 1982, 1983 et 2004. La première vague de décentralisation a érigé les régions au rang de collectivité territoriale et supprimé la tutelle de l'État sur les actes de toutes les collectivités territoriales (suppression du contrôle a priori systématique). La deuxième grande étape en 2003 a vu le transfert d'un large volet de compétences aux collectivités territoriales (essentiellement régions et départements) (encadré 8.2).

Encadré 8.2. Le partage des compétences entre collectivités territoriales

La plupart des compétences décentralisées, sauf la formation professionnelle (régions), l'action sociale (département) et les règles d'urbanisme (communes), sont partagées, qu'il s'agisse d'assurer le fonctionnement d'un service public, d'attribuer des aides financières aux entreprises ou aux particuliers ou encore de réaliser des investissements. En pratique, le découpage des compétences apparaît souvent complexe et ambigu.

La région est principalement compétente en matière de développement économique, de formation professionnelle, d'apprentissage, d'aménagement du territoire, d'établissements scolaires du second degré (lycées), d'environnement (espaces naturels, parcs régionaux), de culture (patrimoine), de transports ferroviaires régionaux, et, à sa demande, de grandes infrastructures (ports maritimes et fluviaux, aéroports, voies navigables).

Le département est principalement compétent en matière d'action sociale et médico-sociale (organisation et prestations au bénéfice des publics en difficulté et des personnes âgées, insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et du futur revenu de solidarité active, ...), d'établissements scolaires du second degré (collèges), d'infrastructures routières, de culture (musées notamment), de sport (équipements), d'environnement (espaces naturels, aménagement des cours d'eau, plan départemental des déchets, schéma directeur de l'eau...), de transports routiers et scolaires, de service d'incendie et de secours, et, à sa demande, de grandes infrastructures (ports maritimes, aéroports).

La commune est compétente dans tous les domaines de l'action publique de proximité (ou le groupement de communes, le cas échéant). Elle intervient en matière d'urbanisme, de logement, d'écoles élémentaires, de gestion des déchets, d'eau, d'énergie, de transports urbains, de la sécurité (circulation et stationnement), de culture (musées), d'enfance (crèches, loisirs), de sports (équipements), de tourisme, de voirie et peut aussi, à sa demande, prendre en charge des infrastructures (aéroports, ports de plaisance).

La Constitution reconnaît le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales mais ce pouvoir ne revêt pas une portée générale et absolue. D'une part, le champ et les modalités même d'exercice des compétences des collectivités territoriales sont fixés par le législateur et le pouvoir réglementaire national. En outre, les mesures réglementaires d'application des lois relèvent en premier lieu de la compétence du pouvoir réglementaire national. D'autre part, le pouvoir réglementaire local demeure soumis au contrôle administratif du représentant de l'État, lequel peut saisir le juge administratif qui tranche le litige. Le préfet, représentant de l'État dans le département, reçoit communication des principaux actes pris par les collectivités locales et leurs établissements publics et peut déférer au tribunal administratif ceux qu'il juge contraires à la légalité. Ce contrôle est cependant précédé d'une phase de dialogue préalable qui conduit le plus souvent au retrait de l'acte litigieux avant la saisine du juge. En cas de doute sur la conformité d'une décision qui relève de sa compétence, l'exécutif d'une collectivité peut aussi se rapprocher des services préfectoraux pour qu'ils examinent le projet d'acte. Cette mission de conseil juridique joue un rôle important dans la qualité des normes édictées par les collectivités territoriales.

Réformes

Une réforme a été engagée d'une part pour clarifier les relations entre les collectivités territoriales et l'État, d'autre part pour clarifier les relations entre collectivités locales. Le premier volet a donné lieu à la Constitution d'un groupe de travail dirigé par le sénateur Alain Lambert dont les recommandations, émises à la fin 2007, ont donné suite à la création d'une instance consultative pour évaluer l'impact des normes réglementaires sur les

collectivités territoriales (voir ci-dessous). Dans le deuxième volet, à la suite du rapport du comité *Balladur*, le gouvernement a déposé un projet de loi au Sénat en octobre 2009 (dont l'examen a débuté en janvier 2010). Le projet de texte prévoit une réforme du mode d'élection des conseillers généraux (départements) et régionaux, des dispositions visant au renforcement de l'intercommunalité, la création d'une nouvelle structure (« métropole ») pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants qui se substituerait sur son territoire aux collectivités préexistantes (communes, communautés et Conseil général). Le projet de loi fixe aussi le principe de la spécialisation des compétences pour la région et le département, seule la commune conservant la compétence générale.

Financement

Les ressources des collectivités territoriales se composent de recettes fiscales, de transferts de l'État, de transferts de l'Union européenne et des autres collectivités et enfin de recettes tarifaires et patrimoniales². Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'emprunt, mais ne peuvent affecter l'emprunt qu'à de nouveaux investissements. Il découle de l'enchevêtrement des compétences la possibilité pour un même projet d'être financé par plusieurs collectivités territoriales à la fois, et parfois aussi par l'État.

- Les impôts et taxes constituent un peu plus de la moitié des ressources des collectivités territoriales (dont les trois quarts sont des taxes directes). Les décideurs des taux d'imposition sont multiples (le plus souvent chaque niveau ajoutant un taux additionnel à l'impôt commun) auxquels s'ajoute l'État qui encadre les dispositifs à travers des plafonds et le principe de la « liaison des taux » destiné à encadrer les hausses de taux. L'État intervient aussi dans la fiscalité locale en accordant à certaines catégories de ménages ou d'entreprises des exonérations d'impôt et en les compensant par des transferts financiers.
- Les transferts et dotations représentent environ 35 % des ressources et pour la très grande majorité sont libres d'emploi. La plus importante est la dotation globale de fonctionnement³ qui a fait l'objet de réformes consistant à globaliser la dotation en y intégrant diverses dotations autrefois distinctes (OCDE, 2006).

Services déconcentrés de l'État

Les services de l'État aux niveaux régional et départemental coexistent avec l'échelon correspondant des collectivités territoriales élues. Les préfets sont nommés par le Président de la République et représentent l'État dans les départements et les régions. Ils ont autorité sur les services territoriaux déconcentrés des différents ministères aux niveaux régional, interdépartemental et infra départemental (hors les fonctions de l'éducation, l'administration de la justice et le recouvrement de l'impôt). Au niveau communal, le maire est à la fois organe exécutif de la commune et agent de l'état en ce qui concerne certaines attributions (telles que l'état civil, l'organisation des opérations électorales).

Les lois de décentralisation, tout en allouant reconnaissance institutionnelles et compétences accrues aux conseils régionaux, ont cherché à améliorer l'efficacité de l'appareil administratif déconcentré. Les services des différents ministères déconcentrés en région ont été regroupés en huit pôles et le préfet de région chargé de coordonner les politiques mises en œuvre dans ces différents pôles. Le préfet de région s'est aussi vu

confier un rôle d'animation et de coordination des autres préfets de département sans que cette fonction ne s'accompagne de l'affirmation d'un principe hiérarchique entre préfets.

Tableau 8.1. Déconcentration et décentralisation

Présentation résumée des services déconcentrés des administrations civiles de l'État et des collectivités territoriales

	Services déconcentrés des administrations civiles de l'État	Collectivités territoriales
Régions (26)	Préfet de région Secrétaire général à l'action pour les affaires régionales Services déconcentrés (directions régionales de l'équipement, du logement, de l'agriculture, de l'éducation, etc.)	Président du conseil régional Directeur général des services Directions (éducation, développement économique, communication, etc.) Conseil économique et social (représentants des entreprises, des syndicats, des associations et personnalités qualifiées)
Départements (100)	Préfet de département Secrétaire général de la préfecture Sous-préfets d'arrondissement Services déconcentrés (directions départementales de l'équipement, du logement, etc.)	Président du conseil général Directeur général des services Directions (routes, communication, environnement, aide sociale, agriculture, culture et tourisme, éducation, etc.)
Municipalités (36 600)	Maire	Maire

Source : OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE: France*, OCDE, Paris.

Politiques de gouvernance réglementaire au niveau infranational

Les actions des collectivités locales consistent surtout en la mise en place d'outils de l'administration électronique pour faciliter l'accès aux services publics. Le développement de ces services dépend de chaque collectivité si bien que la situation varie fortement d'une collectivité à une autre. On assiste, au sein des collectivités locales, à la mise en place de dispositifs ou de procédures qui associent davantage les citoyens à l'élaboration des politiques publiques notamment en faveur des projets d'aménagement. Ces procédures sont mises en œuvre par des collectivités sur la base du volontariat. Par ailleurs, des réflexions ont été engagées, notamment au niveau central, pour assurer un meilleur accès aux actes administratifs territoriaux (voir chapitre 3).

L'accès aux actes territoriaux

La publicité des actes dans les collectivités territoriales est strictement encadrée par des dispositions législatives et réglementaires. Elle produit un double effet juridique : elle est l'une des conditions pour que les actes acquièrent leur caractère exécutoire et elle permet également de faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers vis-à-vis des actes réglementaires ou individuels. La publication (dans un recueil officiel ou un bulletin) et l'affichage dans les lieux appropriés sont les deux moyens qui permettent d'assurer une publication légale. En ce qui concerne les communes, le code des collectivités territoriales prévoit que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés du maire à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs (RAA), à publication au moins trimestrielle. Les directives, instructions et circulaires émanant des autorités déconcentrées de l'État doivent pour leur part être publiées dans un bulletin officiel à diffusion au moins trimestrielle. Ces modalités classiques peuvent s'accompagner, depuis la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, de modalités complémentaires sur support numérique.

Consultation publique : la démocratie de proximité

La consultation des citoyens peut se faire à l'initiative des assemblées locales élues dans un cadre défini par la loi. Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales disposent d'un outil de démocratie participative dont le cadre est législatif : la consultation des électeurs, possible dans les communes depuis 1992, a été étendue à l'ensemble des collectivités territoriales par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Aucun domaine relevant de la compétence de l'assemblée délibérante ou de son exécutif n'est exclu. Les élus locaux peuvent donc librement décider de recourir à la consultation des électeurs avant d'élaborer une réglementation dans un domaine de la compétence de leur collectivité territoriale. La consultation des électeurs est strictement organisée par la loi selon une procédure de type électoral (campagne, propagande, tenue des bureaux de vote, organisation des scrutins).

Le référendum local est un autre outil à la disposition des autorités territoriales. La participation des électeurs à la prise des décisions relevant des compétences des collectivités territoriales a été considérablement renforcée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local. En décidant de soumettre à référendum local un projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de la collectivité ou d'acte relevant de l'exécutif dans le cadre des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, les autorités territoriales se dessaisissent de leur pouvoir de décision au profit des électeurs. Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

Mécanismes de coordination

Les associations d'élus locaux constituent un élément essentiel de représentation des collectivités territoriales auprès du gouvernement et de l'administration centrale, ainsi qu'un lieu de mise en commun et d'échange des bonnes pratiques. De nombreux responsables d'exécutifs locaux ou membres d'assemblées de collectivités locales sont en même temps membres du Parlement. Ceci renforce les relais des collectivités locales au niveau du pouvoir central. Leur action peut porter sur la mise en place de réglementations spécifiques (par exemple, la directive Services). Elle n'aborde pas de manière spécifique les questions de qualité réglementaire ou de simplification administration.

Coordination entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Initiatives de simplification administrative

Les entretiens de l'OCDE ont montré un intérêt des collectivités locales pour une association plus active aux initiatives de simplification administrative entreprises par le gouvernement. Les collectivités territoriales commencent à être associées aux programmes de simplification administrative. Dans le programme de simplification des démarches administratives, 3 des 15 mesures nécessitent leur concours (voir chapitre 5).

Consultations sur les projets de texte réglementaire

Un autre sujet de préoccupation est celui de la consultation et de la prise en compte des implications pour les collectivités locales de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires. Différents mécanismes permettent au gouvernement de consulter les collectivités locales sur les projets de textes réglementaires :

- Consultation informelle, notamment avec les associations nationales d'élus.
- Consultation formelle dans le cadre de commissions spécialisées instituées par des textes législatifs ou réglementaires dont la consultation est obligatoire. Par exemple, en matière de réglementation sur l'eau, les projets de loi ou de décret doivent être examinés par la commission nationale de l'eau où siègent des représentants des collectivités.
- Consultation formelle de la Commission nationale des exécutifs (CNE). Présidée par le Premier ministre et installée le 4 octobre 2007, la CNE représente un espace officiel de concertation et d'échange entre le gouvernement et les présidents des trois principales associations nationales d'élus (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France). Il se réunit deux à trois fois par an, à l'initiative du gouvernement ou à la demande conjointe des trois présidents d'associations d'élus.

La loi de finances rectificatives pour 2007 a institué la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), dont la composition et le mode de fonctionnement ont été précisés par décret.⁴ C'est une instance consultative spécifique qui vise à mieux apprécier l'impact financier des réglementations pour les collectivités territoriales et s'inscrit dans le cadre plus large de l'étude d'impact (chapitre 4). La CCEN a dressé un premier bilan de son activité dans son premier rapport annuel, qui dénombre 66 saisines au cours de l'année 2008 (46 décrets et 20 arrêtés). La CCEN remarque que la mise en place de la nouvelle commission a commencé à faire évoluer les pratiques et conduit les administrations à développer leurs connaissances en la matière et mieux les appréhender. Elle remarque aussi une instabilité dans la définition du critère « texte concernant les collectivités territoriales » et dans l'articulation des compétences de la CCEN et du CFL (consulté sur les projets de décrets concernant les ressources des collectivités) (CCEN, 2009).

Encadré 8.3. La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

La CCEN fait suite aux recommandations du rapport *Lafon* de 2007 sur la simplification de l'activité des collectivités territoriales⁵ et du rapport *Lambert* de 2007⁶ sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, demandé par le Premier ministre dans le cadre de la RGPP. Le rapport Lambert notait : « Au-delà des normes techniques, l'activité législative et réglementaire de l'État au sens large, excessive et parfois incohérente, notamment dans le domaine des compétences transférées, induit souvent des conséquences sur l'action des collectivités locales en termes de coûts, de procédures ou d'organisation. » Il préconisait la mise en place d'une commission associant les collectivités territoriales à l'élaboration des projets de textes réglementaires les concernant (voir chapitre 4).

La CCEN, installée officiellement en septembre 2008 au sein du Comité des finances locales (CFL), est composée aux deux tiers d'élus locaux et pour un tiers de représentants des ministères. Elle se réunit une fois par mois. Elle est saisie obligatoirement par les ministères sur l'impact financier des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales et par le SGAE sur l'impact financier des propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales. Le gouvernement peut également la consulter sur les projets de loi ou d'amendement concernant les collectivités territoriales. Il doit lui communiquer le projet de texte, accompagné d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier qui doit permettre de présenter les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les différents niveaux de collectivités territoriales. La CCEN doit se prononcer dans un délai de cinq semaines, reconductible une fois par décision du président, sauf urgence demandée par le Premier ministre. En

cas de nécessité absolue, ce délai peut être ramené à 72 heures, à titre exceptionnel, uniquement sur demande du Premier ministre.

Coordination entre administrations infranationales

La forme principale de coopération est l'intercommunalité, qui a été fortement encouragée par l'État à partir des années 1990. Elle consiste en des regroupements de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI⁷) auxquels les communes membres transfèrent certaines compétences. S'ils ne constituent pas une nouvelle catégorie de collectivité territoriale, les ECPI disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et interviennent dans leurs domaines de compétences en lieu et place des communes membres. En 2006, 86.5 % de la population était couverte par une communauté. À ces communautés s'ajoutent d'autres formes de coopération, qui parfois leur préexistaient, et qui peuvent se chevaucher avec celles-ci mais qui n'ont pas été supprimées. Il existe notamment de nombreux syndicats qui ont à leur charge des compétences techniques et permettent d'associer des collectivités et structures non strictement communales.

Encadré 8.4. Les formes de coopération entre communes

Il existe différents types de regroupements de communes :

- les syndicats de commune qui en général existaient avant les communautés ;
- les communautés de communes qui regroupent des communes en milieu rural ;
- les communautés d'agglomération qui regroupent des communes pour former une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- les communautés urbaines qui regroupent des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants.

Les syndicats de communes ont été créés pour gérer certains services publics (eau, assainissement, transports, électricité, etc.). Parallèlement, les regroupements de communes, « l'intercommunalité », se sont développés. Les premiers regroupements ont eu lieu dans les années 1970 puis sont devenus plus nombreux à partir de la fin des années 1990 avec les lois de 1992 et 1999. Les communes se regroupent au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer certaines prestations, soit techniques, soit pour des compétences plus larges comme le développement économique ou l'urbanisme. L'intercommunalité a été encouragée par des dotations de l'État plus élevées pour les communes qui se regroupent, transfèrent des compétences vers les communautés et acceptent le principe de la taxe professionnelle unique. Les EPCI se distinguent des collectivités territoriales selon plusieurs points. Les personnes en charge de leur administration ne sont pas directement élues mais sont issues des conseils municipaux. Leurs compétences sont limitées. Enfin, la création d'un EPCI nécessite l'accord de l'État (via le préfet). La plupart des EPCI sont dotés d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est soit additionnelle, constituée d'une part supplémentaire des taxes locales, soit unique en attribuant la taxe professionnelle unique (le principal impôt local) à la communauté. La loi de 1999 prévoit un délai de 10 ans pour que les communes d'une même communauté harmonisent leurs taux de taxe professionnelle.

Source : OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : France*, Volume 2007/13, juin 2007, OCDE, Paris.

Chaque niveau d'administration locale exerce des compétences que la loi lui a attribuées, qui doivent être respectées. Toute initiative qui implique plusieurs collectivités

doit aussi respecter l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Ce contexte peut rendre difficile en pratique la mise en place d'initiatives partagées pour la gouvernance réglementaire.

Notes

1. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2008 sont définies comme « collectivités territoriales de la République » à l'article 72 de la Constitution les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Les collectivités à statut particulier sont les communes de Paris, Lyon et Marseille (en raison, notamment, de leur population dense et de leur position géographique et économique) ainsi que la Corse (en raison de sa spécificité, notamment insulaire). S'y ajoutent les collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Mayotte et, depuis le 15 juillet 2007, Saint-Martin et Saint-Barthélemy). Il faut enfin mentionner la Nouvelle-Calédonie, collectivité sui generis, régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77).
2. Les recettes tarifaires proviennent principalement de la vente de biens ou de services aux usagers (exemple : transports urbains, cantines scolaires). Les collectivités locales peuvent disposer également de revenus patrimoniaux (ex : communes forestières).
3. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est une dotation de fonctionnement attribuée aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux départements et aux régions. Elle est globale et libre d'emploi. Pour chaque niveau de collectivité, la DGF comprend une part forfaitaire et une ou plusieurs parts de péréquation. Au total, la DGF comporte 12 dotations (4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions) qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions.
4. Décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008. Les dispositions relatives à la CCEN sont codifiées aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).
5. Lafon, 2007.
6. Lambert, 2007.
7. Il existe plusieurs catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) :
 - Un premier groupe comprend les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), qui unissent des communes voisines pour la gestion d'un ou plusieurs services (par exemple : assainissement, ramassage scolaire).
 - Un second groupe recouvre les EPCI dotés d'une fiscalité propre : il s'agit des communautés de communes, des communautés d'agglomération (plus de 50 000

habitants autour d'une ville centrale de 15 000 habitants), des communautés urbaines (plus de 500 000 habitants) et des syndicats d'agglomération nouvelle.

Bibliographie

- Bergeal, C. (2008), « Apports et limites de la codification à la clarté de la loi : les enseignements de la pratique française », *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, juin.
- CCEN (2009), *Bilan d'activité 2008*, Commission consultative d'évaluation des normes, Paris, www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/finances_locales/le_cfl/commission_consultat/proces_verbaux_des_s/2008/bilan_d_activite_200/view.
- Chertier, D. J. (2006), *Pour une modernisation du dialogue social – Rapport au Premier ministre*, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000351/0000.pdf>.
- Chertier, D. J. (2009), *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental – Rapport au Président de la République*, 15 janvier, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000028/0000.pdf>.
- Comité pour la réforme des collectivités locales (2009), *Il est temps de décider – Rapport au Président de la République*, 5 mars, www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php.
- European Communities (2009), *Internal Market Scoreboard*, n° 20, December, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score20_en.pdf.
- Commission supérieure de codification (2008), Dix-neuvième rapport annuel 2008, www.legifrance.gouv.fr/html/codification/codification_accueil.html.
- Conseil d'État (2004), *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, La Documentation française, Études du Conseil d'État, Paris.
- Conseil d'État (2006), *Rapport public 2006 – Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, *Études et documents, Conseil d'État, n° 57*, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000245/0000.pdf>.
- Conseil d'État (2007 ?), *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du rapport public 2006 du Conseil d'État*, Conseil d'État, Paris, www.conseil-etat.fr/cde/media/document//suite_rapport_ce_2006.pdf.
- Conseil d'État (2007), *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*, La Documentation française, Études du Conseil d'État, Paris.
- Conseil d'État (2008), *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Paris. [dossier de presse].
- Conseil d'État (2009), *Rapport public 2009* (dossier de presse), Paris, www.conseil-etat.fr/cde/media/document/DP_bilan2009.pdf.
- Conseil d'État et Inspection générale des finances (2007), *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, juillet, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000464/0000.pdf>.

- Commission supérieure de codification (2008), *Dix-huitième rapport annuel 2007*, Direction des journaux officiels, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000442/0000.pdf>.
- ÉDumont, C. (2007), De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer », Avis et rapports du Conseil économique et social, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000531/0000.pdf>.
- Keller, F. (2007), « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le suivi du contentieux communautaire dans le domaine de l'environnement », *Les rapports du Sénat*, n° 402, Sénat, Paris, www.senat.fr/rap/r06-332/r06-3321.pdf.
- Keller, F. (2008), « Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le suivi des procédures d'infraction au droit communautaire dans le domaine de l'environnement », *Les rapports du Sénat*, n° 332, Sénat, Paris, www.senat.fr/rap/r07-402/r07-402.html.
- Lafon, M. (2007), *Rapport sur la simplification de l'activité des collectivités territoriales*, rapport du groupe de travail présidé par Michel Lafon, mars, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000741/0000.pdf>.
- Lambert, A. (2007), *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000741/0000.pdf>.
- Lamassoure, A. (2008), *Le citoyen et l'application du droit communautaire, rapport au Président de la République*, Présidence de la République, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000379/0000.pdf>.
- Lasserre, B. (2004), *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapports officiels, La Documentation française, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000158/0000.pdf>.
- Maïa, J. (2008), « La légistique au Secrétariat général du gouvernement », *Le Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie*, juin 2008, www.bercy.gouv.fr/directions_services/daj/cjfi/2008/cjfi-special-legistique.pdf.
- Mandelkern, D. (2002), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Ministère de la fonction publique, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000213/0000.pdf>.
- OCDE (2004a), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *La réforme de la réglementation en France : La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité*, www.oecd.org/dataoecd/42/9/32495607.pdf.
- OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : France*, Volume 2007/13, juin 2007, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : France*, Volume 2009/5, juin 2009, OCDE, Paris.

- Riester, F. (2010), Amélioration de la relation numérique à l'utilisateur, Rapport issu des travaux du groupe « Experts Numériques ». www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000078/index.shtml.
- Secrétariat général du gouvernement (2007), Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du rapport public 2006 du Conseil d'Etat. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000100/index.shtml.
- Warsmann, J.L. (2009), *Simplifions nos lois pour guérir un mal français, rapport au Premier ministre*, La documentation française (Collection des rapports officiels), Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000276/0000.pdf>.

Annexe A

Compétences transférées aux collectivités territoriales

L'article 34 de la Constitution dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». L'article 72, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, prévoit que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Ce même article confirme qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Il incombe donc au législateur d'énoncer les compétences dévolues à chacun des niveaux d'administration locale.

Tableau A.1. Compétences transférées aux collectivités territoriales

Niveau de collectivité	Domaine d'action	Compétences transférées avant la loi du 13 août 2004	Compétences transférées par la loi du 13
Commune et groupement de communes	Urbanisme et transports	<ul style="list-style-type: none"> – Élaboration des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale. – Délivrance de permis de construire. – Création, aménagement, exploitation des ports de plaisance. 	<ul style="list-style-type: none"> – Si elles l'ont demandé avant le 1^{er} janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire. – Création, aménagement et exploitation des ports de commerce et de pêche qui leur sont transférés. – Si elles se sont portées candidates avant le 1^{er} juillet 2006, aménagement, entretien et gestion d'aérodromes civils.
	Enseignement	<ul style="list-style-type: none"> – Propriété, construction, entretien et équipement des écoles publiques. – Intervention dans la définition de la carte scolaire. 	<ul style="list-style-type: none"> – Possibilité de créer, à titre expérimental pour cinq ans, des établissements publics locaux d'enseignement primaire.
	Action économique	<ul style="list-style-type: none"> – Participation possible au financement des aides directes aux entreprises dans le cadre d'une convention avec la région. – Attribution d'aides indirectes aux entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> – Possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région. – Possibilité d'instituer un office de tourisme.

Niveau de collectivité	Domaine d'action	Compétences transférées avant la loi du 13 août 2004	Compétences transférées par la loi du 13
	Logement	<ul style="list-style-type: none"> – Définition d'un programme local de l'habitat pour les communes au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). 	<ul style="list-style-type: none"> – Délégation possible au maire ou au président d'un EPCI de la gestion du contingent préfectoral. – Possibilité de participer à la construction, l'entretien et l'équipement du logement des
		–	<ul style="list-style-type: none"> – étudiants. – Lutte contre l'insalubrité à titre expérimental.
	Action sanitaire et sociale	<ul style="list-style-type: none"> – Action complémentaire à celle du département avec les centres communaux d'action sociale (CCAS). 	<ul style="list-style-type: none"> – Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles. – Possibilité de gérer totalement ou partiellement le fonds d'aide aux jeunes (FAJ).
	Culture	<ul style="list-style-type: none"> – Responsabilité des bibliothèques de prêts, conservatoires et musées municipaux. 	<ul style="list-style-type: none"> – Organisation et financement de l'enseignement artistique initial. – Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux.
Département	Action sociale, solidarité et logement	<ul style="list-style-type: none"> – Sauf exception, a la charge de l'ensemble des prestations d'aide sociale : aide sociale à l'enfance, aide aux handicapés, insertion sociale et professionnelle (gestion du RMI-RMA depuis le 1^{er} janvier 2004), aide aux personnes âgées. – Protection sanitaire de la famille et de l'enfance. 	<ul style="list-style-type: none"> – Définit et met en œuvre la politique d'action sociale. – Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles. – Création dans chaque département, financement et gestion de nouveaux fonds d'aide aux jeunes. – Expérimentation dans certains départements de compétences élargies en matière de protection judiciaire de la jeunesse. – Création dans chaque département, gestion et financement de nouveaux fonds de solidarité pour le logement.
	Aménagement de l'espace, équipement	<ul style="list-style-type: none"> – Entretien et investissement concernant la voirie départementale. – Organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires hors du périmètre urbain. – Création, équipement et gestion des ports maritimes de commerce et de pêche. – Élaboration d'un programme d'aide à l'équipement rural. – Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non. – Donne son avis lors de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) par la région. 	<ul style="list-style-type: none"> – Gestion d'une partie (environ 15 000 km) des routes nationales. – Si candidats avant le 1^{er} juillet 2006 : aménagement, entretien et gestion d'aéroports civils. – S'ils le demandent avant le 1^{er} janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire.

Niveau de collectivité	Domaine d'action	Compétences transférées avant la loi du 13 août 2004	Compétences transférées par la loi du 13
	Éducation, culture, patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> – Construction, entretien, équipement et financement des collèges. – Responsabilité des bibliothèques centrales de prêt. – Gestion et entretien des archives et des musées départementaux. 	<ul style="list-style-type: none"> – Propriété du patrimoine immobilier des collèges. – Définition des secteurs de recrutement des collèges après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale. – Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges. – Élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements
		–	–
		–	<ul style="list-style-type: none"> – artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique. – Gestion, à titre expérimental pour quatre ans, des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. – Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux.
	Action économique	<ul style="list-style-type: none"> – Participation possible au financement des aides directes aux entreprises dans le cadre d'une convention avec la région. – Attribution d'aides indirectes aux entreprises. 	– Possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région
Région	Développement économique (domaine dans lequel la région joue un rôle de coordination)	<ul style="list-style-type: none"> – Détermine le régime des aides directes et les attribue (primes régionales à l'emploi, à la création d'entreprise et prêts et avances à taux bonifiés). – Mise en œuvre et attribution des aides indirectes (garanties d'emprunt aux entreprises, exonération de la taxe professionnelle). 	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression de la distinction entre aides directes et indirectes aux entreprises, remplacée par la distinction entre aides économiques et aides à l'immobilier. – Le conseil régional définit le régime des aides économiques aux entreprises et décide de leur octroi. – Élaboration d'un schéma régional de développement économique à titre expérimental pour cinq ans.
	Aménagement du territoire, planification	<ul style="list-style-type: none"> – Participation à l'élaboration de la politique nationale d'aménagement et de développement durable. – Élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). – Signature de contrats de plan État-région (contrats de projets depuis 2007). – Élaboration d'un schéma régional de transport. – Organisation des services de transport routier non urbain des personnes et des transports ferroviaires de la région, sauf en Ile-de-France où le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) remplit ces fonctions. 	<ul style="list-style-type: none"> – Élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports (anciennement schéma régional de transport). – Si candidates avant le 1^{er} juillet 2006 : aménagement, entretien et gestion d'aérodromes civils. – Si elles le demandent avant le 1^{er} janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire.
	Éducation, formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> – Construction, entretien, équipement et financement des lycées, établissements d'éducation spéciale et lycées professionnels maritimes. 	<ul style="list-style-type: none"> – Propriété du patrimoine immobilier des lycées, établissements d'éducation spéciale et lycées professionnels maritimes. – Responsabilité du recrutement et de la

Niveau de collectivité	Domaine d'action	Compétences transférées avant la loi du 13 août 2004	Compétences transférées par la loi du 13
		<ul style="list-style-type: none"> – Financement d'une part significative des établissements universitaires. – Élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles. – Adoption d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue. 	<ul style="list-style-type: none"> gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées. – Définition et mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes. – Adoption d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue désormais dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles.
	Culture	<ul style="list-style-type: none"> – Organisation et financement des musées 	<ul style="list-style-type: none"> – Responsabilité de l'inventaire général du
		<ul style="list-style-type: none"> – régionaux. – Conservation et mise en valeur des archives régionales. 	<ul style="list-style-type: none"> – patrimoine culturel. – Possibilité de gérer, à titre expérimental pour quatre ans, les crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. – Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux. – Organisation et financement du cycle d'enseignement artistique professionnel initial.
	Santé		<ul style="list-style-type: none"> – Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles. – Si elles en font la demande, participation, à titre expérimental pour quatre ans, au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires.

Source : www.vie-publique.fr.

Tableau A.2. Compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles ³
Communautés de communes	Aménagement et développement économique	Une compétence optionnelle à choisir parmi les rubriques suivantes : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et équipements de l'enseignement élémentaire ; action sociale d'intérêt communautaire.
Communautés d'agglomération ¹	Aménagement, développement économique, équilibre social de l'habitat et politique de la ville	Trois compétences supplémentaires parmi six rubriques : voirie et stationnement, assainissement, eau, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs et action sociale.
Communautés urbaines ²	Compétences obligatoires : développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion de services collectifs (ex : assainissement et eau), protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. A ce bloc de compétences peuvent en outre s'ajouter d'autres attributions pour les communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999.	

Source : www.vie-publique.fr.

1. Plus de 50 000 habitants regroupés autour d'une ville centrale de 15 000 habitants au moins.
2. Plus de 500 000 habitants.
3. Ne peuvent être transférées à des EPCI, sauf cas particulier prévu par la loi : (i) les attributions qui relèvent en propre du maire (notamment celles qu'il exerce, au nom de l'État, au titre de l'état-civil ou en qualité d'officier de police judiciaire) ; (ii) les attributions déjà transférées à un autre EPCI.

Annexe B

Application des lois

Tableau B.1. Exemple d'échéancier de publication des décrets nécessaires à l'application des lois
(www.legifrance.gouv.fr)

LOI n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

Articles	Objet	Décrets
Article 45, I	Diffusion au public par les services de communication électronique -Conditions d'application de l'article L333-7 du code du sport aux événements de toute nature qui présentent un grand intérêt pour le public	Publication du décret envisagée en octobre 2009
Article 45, II	Conditions d'application de l'article L333-7 du code du sport relatif à la cession du droit d'exploitation d'une manifestation ou d'une compétition sportive à un service de communication au public par voie électronique	Publication du décret envisagée fin septembre 2009
Article 55	Règles applicables aux services de médias audiovisuels à la demande distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel	Publication du décret envisagée début septembre 2009
Article 66	Conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut suspendre provisoirement la retransmission des services de télévision relevant de la compétence d'un autre État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen	Publication du décret envisagée début septembre 2009
Article 66	Conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut suspendre provisoirement	Publication du décret envisagée début

	la retransmission des services de médias audiovisuels à la demande relevant de la compétence d'un autre État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen si les conditions suivantes sont remplies	septembre 2009
Article 66	Conditions dans lesquelles est réputé être soumis aux règles applicables aux services établis en France, un service de télévision ou un service de médias audiovisuels à la demande dont la programmation est entièrement ou principalement destinée au public français qui s'est établi sur le territoire d'un autre État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans le but principal d'échapper à l'application de la réglementation française	Publication du décret envisagée début septembre 2009
Article 46 et 69	Conditions dans lesquelles une œuvre audiovisuelle peut être prise en compte au titre de la contribution d'un éditeur de services à la production indépendante en fonction de la part détenue, directement ou indirectement, par l'éditeur de services ou par le ou les actionnaires le contrôlant au sens du 2° de l'article 41-3, au capital de l'entreprise qui produit l'œuvre	Publication du décret envisagée en juin 2009
Article 52 et 69	Conditions dans lesquelles une œuvre audiovisuelle peut être prise en compte au titre de la contribution d'un éditeur de services à la production indépendante en fonction de la part détenue, directement ou indirectement, par l'éditeur de services ou par le ou les actionnaires le contrôlant au sens du 2° de l'article 41-3, au capital de l'entreprise qui produit l'œuvre	Publication du décret envisagée en juin 2009
Article 74	Institution d'un comité chargé de suivre la mise en œuvre du titre V de la loi (dispositions diverses, transitoires et finales)	Décret n° 2009-495 du 30/04/2009
Article 75	Mesures d'application propres au comité de suivi chargé d'évaluer l'application de la présente loi, à l'exception de son titre IV, et de proposer, le cas échéant, une adaptation des taxes prévues aux articles 302 bis KG et 302 bis KH du code général des impôts et une adaptation des modalités de financement de la société visée au I de l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée en fonction de l'évolution du produit de la contribution à l'audiovisuel public et de l'évolution du produit de ces taxes	Publication du décret envisagée en juin 2009

Annexe C

Structure du guide de légistique

Le guide de *légistique* comprend une centaine de fiches regroupées dans les cinq parties suivantes:

1. Conception des textes

- 1.1. Nécessité des normes
 - 1.1.1. Questions préalables
 - 1.1.2. Études d'impact
- 1.2. Efficacité des normes
 - 1.2.1. Concevoir une réglementation
 - 1.2.2. Application dans le temps
 - 1.2.3. Application dans l'espace
- 1.3. Hiérarchie des normes
 - 1.3.1. Différentes normes
 - 1.3.2. Domaine de la loi et domaine du règlement
 - 1.3.3. Les différentes catégories de décrets
 - 1.3.4. Les lois de finances
 - 1.3.5. Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS)
 - 1.3.6. Arrêtés
 - 1.3.7. Circulaires, directives et instructions
- 1.4. Accès au droit
 - 1.4.1. Sources documentaires: *Légifrance*
 - 1.4.2. Codification (considérations générales)

2. Étapes de l'élaboration des textes

- 2.1. Règles générales
 - 2.1.1. Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État
 - 2.1.2. Les consultations préalables
 - 2.1.3. Procédure de recueil des signatures et contreseings
 - 2.1.4. Publication au Journal officiel
 - 2.1.5. Publication dans un bulletin officiel
- 2.2. Loi
 - 2.2.1. Travaux interministériels sur les projets de loi
 - 2.2.2. Consultation du Conseil d'État sur les projets de loi
 - 2.2.3. Examens des projets de loi par le Conseil des ministres
 - 2.2.4. Projets de loi

- 2.2.5. Examens de la constitutionnalité des lois par le Conseil constitutionnel Procédure parlementaire
- 2.2.6. Promulgation et publication des lois
- 2.2.7. Textes d'application des lois
- 2.2.8. Particularités procédurales de certaines lois
- 2.2.9. Calendrier prévisionnel d'élaboration d'une loi
- 2.3. Ordonnance
 - 2.3.1. Travaux interministériels sur les projets d'ordonnance
 - 2.3.2. Consultation du Conseil d'État sur les projets d'ordonnance
 - 2.3.3. Examen des projets d'ordonnances par le Conseil des ministres
 - 2.3.4. Signature et publication des ordonnances
 - 2.3.5. Ratification des ordonnances
 - 2.3.6. Textes d'application des ordonnances
 - 2.3.7. Calendrier prévisionnel d'élaboration d'une ordonnance
- 2.4. Décret
 - 2.4.1. Élaboration d'un décret simple
 - 2.4.2. Élaboration d'un décret en Conseil d'État
 - 2.4.3. Élaboration d'un décret en Conseil des ministres sans consultation du Conseil d'État
 - 2.4.4. Élaboration d'un décret en conseil des ministres et en Conseil d'État
 - 2.4.5. Élaboration d'un décret de l'article 37 second alinéa de la Constitution

3. Rédaction des textes

- 3.1. Contexte
 - 3.1.1. Exposé des motifs d'un projet de loi
 - 3.1.2. Rapport de présentation d'un projet d'ordonnance ou de décret
 - 3.1.3. Intitulé d'un texte
 - 3.1.4. Ministres rapporteurs d'une ordonnance ou d'un décret
 - 3.1.5. Visas d'une ordonnance, d'un décret ou d'un arrêté
- 3.2. Organisation du texte
 - 3.2.1. Différents types de plan
 - 3.2.2. Division du texte
 - 3.2.3. Annexes
- 3.3. Langue du texte
 - 3.3.1. Syntaxe, vocabulaire, sigles et signes
 - 3.3.2. Choix des termes et locutions juridiques
- 3.4. Modifications, insertions, renvois
 - 3.4.1. Modifications et insertions
 - 3.4.2. Renvois au droit positif
- 3.5. Renvoi à des normes d'application
 - 3.5.1. Renvoi par une loi à des textes réglementaires
 - 3.5.2. Renvoi à un acte conventionnel
 - 3.5.3. Subdélégation
- 3.6. Application et applicabilité des textes outre-mer
 - 3.6.1. Principales règles relatives aux collectivités d'Outre-mer
 - 3.6.2. Élaboration et contreseing des textes comportant des dispositions relatives à l'Outre-mer
 - 3.6.3. Applicabilité Outre-mer du droit de l'Union européenne
 - 3.6.4. Les départements et régions d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion)
 - 3.6.5. Mayotte
 - 3.6.6. Polynésie française
 - 3.6.7. Saint-Barthélemy

- 3.6.8. Saint-Martin
- 3.6.9. Saint-Pierre-et-Miquelon
- 3.6.10. Wallis et Futuna
- 3.6.11. Nouvelle-Calédonie
- 3.6.12. Les Terres australes et antarctiques françaises
- 3.6.13. L'île de Clipperton
- 3.7. Application et applicabilité dans certaines parties du territoire métropolitain
 - 3.7.1. Application et applicabilité des textes en Alsace Moselle
 - 3.7.2. Corse
- 3.8. Entrée en vigueur
 - 3.8.1. Techniques d'entrée en vigueur
 - 3.8.2. Application aux situations en cours
 - 3.8.3. Abrogations
- 3.9. Signatures et contreseings
 - 3.9.1. Contreseing des actes signés par le Président de la République
 - 3.9.2. Contreseing des actes signés par le Premier ministre
 - 3.9.3. Délégations de signature des membres du Gouvernement
 - 3.9.4. Intérim du Premier ministre ou d'un ministre

4. Règles propres à certaines catégories de textes

- 4.1. Textes internationaux et communautaires
 - 4.1.1. Élaboration, conclusion et publication des textes internationaux
 - 4.1.2. Procédure de transposition des directives et décisions-cadres
 - 4.1.3. Rédaction des textes de transposition d'actes communautaires
- 4.2. Mesures individuelles
 - 4.2.1. Répartition des compétences de nomination
 - 4.2.2. Contenu et présentation
 - 4.2.3. Nomination des membres des cabinets ministériels
 - 4.2.4. Nomination des dirigeants des établissements et entreprises publics

5. Schémas logiques et cas pratiques

- 5.1. Schémas logiques
 - 5.1.1. Questions de conception
 - 5.1.2. Questions de compétence
 - 5.1.3. Questions de procédure
 - 5.1.4. Questions de cohérence et d'efficacité pour un projet de loi
 - 5.1.5. Questions de cohérence et d'efficacité pour un projet d'ordonnance
 - 5.1.6. Questions de cohérence et d'efficacité pour un projet de décret
- 5.2. Cas pratiques
 - 5.2.1. Organisation des services de l'État
 - 5.2.2. Créer, modifier ou supprimer un organisme à caractère consultatif
 - 5.2.3. Créer, modifier ou supprimer un établissement public
 - 5.2.4. Les groupements d'intérêt public
 - 5.2.5. Créer, modifier ou supprimer un régime d'autorisation ou de déclaration
 - 5.2.6. Prévoir des sanctions administratives ou pénales
 - 5.2.7. Créer, modifier ou supprimer une taxe fiscale
 - 5.2.8. Créer, modifier ou supprimer une redevance
 - 5.2.9. Créer un traitement automatisé
 - 5.2.10. Statuts et rémunérations des personnels de l'État

Annexe D

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008

La loi constitutionnelle n° 2007-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République a apporté des modifications importantes aux institutions. Les principales dispositions sont les suivantes :

Pouvoirs du Parlement :

- L'ordre du jour des assemblées est désormais partagé à égalité alors que le gouvernement disposait jusque là d'une priorité lui en assurant le contrôle quasi exclusif.
- La discussion en séance s'engage maintenant sur le texte de la commission parlementaire compétente et non plus sur celui déposé par le gouvernement, exception faite des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale (article 42).
- Un délai de six semaines est instauré entre le dépôt d'un projet ou proposition de loi devant l'assemblée saisie Parlement et sa discussion en séance en première lecture. Le délai est de quatre semaines pour la discussion en première lecture par la deuxième assemblée (article 42).
- Les assemblées peuvent voter des résolutions dans des conditions fixées par une loi organique (article 34-1).
- La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond à des conditions fixées par une loi organique. Dans le cas où ces règles ne sont pas respectées, les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour. En cas de désaccord entre le président de l'assemblée saisie et le Premier ministre sur la méconnaissance de ces règles, la question est portée devant le Conseil constitutionnel (article 39).
- Le recours à la procédure de l'article 49, alinéa 3 est limité: le gouvernement ne peut engager sa responsabilité sur le vote d'un texte, lequel est considéré comme adopté si une motion de censure n'a pas été votée (article 49, alinéa 3), que sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que sur un seul texte par session.

- En revanche, les restrictions à l'initiative financière des parlementaires (article 40) et le vote bloqué qui permet au gouvernement de demander un scrutin unique sur tout ou partie d'un texte en écartant les amendements qu'il refuse (article 44) sont maintenus.

Mode d'exercice du pouvoir exécutif :

- Le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être accomplis par le Président de la République est limité à deux.
- Certaines nominations effectuées par le Président de la République nécessitent l'obligation de recueillir l'avis préalable d'une commission composée de parlementaires (emplois ou fonctions devant être définis par une loi organique).

Contrôle de constitutionnalité¹ :

- Un mécanisme de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception est prévu, permettant à tout justiciable de contester, à l'occasion d'une instance où il est partie, la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés reconnus dans la Constitution.

Défenseur des droits des citoyens :

- Un Défenseur des droits des citoyens est établi. Il est chargé de recueillir les réclamations des personnes qui s'estimeraient lésées par le fonctionnement d'un service public.

Conseil économique social et environnemental² :

- Le Conseil économique social et environnemental peut être saisi par voie de pétition. La réforme affirme la vocation du Conseil économique et social à intervenir sur les questions relatives à l'environnement.

Notes

1. Similaire au dispositif allemand.
2. Similaire au dispositif autrichien, dans la mesure où l'environnement est pris en compte.

Annexe E

Autorités administratives indépendantes

Principales évolutions depuis 2004

L'Autorité des marchés financiers (AMF) créée par l'article 2 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (L. 621-1 du code monétaire et financier) fusionne :

- la Commission des opérations de bourse (ordonnance n° 67-836 du 28 septembre 1967 modifiée destinée à encourager l'épargne et le développement du marché financier) ;
- le Conseil des marchés financiers (art. 27 et suivants de la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des, activités financières) ;
- le conseil de discipline de la gestion financière (art. 37 de la loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence des marchés financiers, transformé en conseil de discipline de la gestion financière par l'article 40 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a transformé l'autorité de régulation des télécommunications (ART) en l'autorité de régulation des communications électronique et des postes (ARCEP).

Le Conseil de la concurrence devient l'Autorité de la concurrence, dotée de pouvoirs renforcés et de moyens propres accrus, en application de l'article 95 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (art. L.461-1 du code de commerce). L'Autorité dispose de ses propres enquêteurs. Ses pouvoirs sont renforcés pour faire cesser les pratiques anticoncurrentielles. Elle examine toutes les demandes d'autorisation de concentrations.

L'article 46-1 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu l'institution d'un « défenseur des droits », prévu à l'article 71-1 de la Constitution. Aux termes de cet article, « il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office ». Il résulte des travaux parlementaires que cette nouvelle autorité administrative indépendante aurait pour vocation de reprendre les attributions de l'actuel médiateur de la République, ainsi que certaines missions confiées à d'autres autorités administratives chargées de la protection des droits fondamentaux de la personne. Une loi organique viendra préciser les attributions et les modalités d'intervention

du Défenseur des droits, ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Dans le même temps, neuf autorités administratives indépendantes supplémentaires ont été créées par la loi depuis 2004 :

- La Haute autorité de santé (HAS) est une « autorité publique indépendante » créée par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie : article L. 161-37 du code de la sécurité sociale.
- La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été créée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004.
- Le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) est qualifié d'autorité administrative indépendante par l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005 relative au commissariat aux comptes, codifié à l'article L. 821-1 du code de commerce.
- L'Agence française de lutte contre le dopage (ALFD) remplace le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) et acquiert la qualité d'autorité publique indépendante : article 2 de la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs.
- L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) a été qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 9 de la loi de programme pour la recherche n°2006-450 du 18 avril 2006 (article L. 114-3-1 du code de la recherche).
- L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a été instituée par l'article 4 de la loi n°2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.
- L'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT) a été créée par l'article 14 de la loi n°2006-961 du 1 août 2006 (article L.331-17 du code de la propriété intellectuelle).
- Le Médiateur national de l'énergie, a été institué par l'article 7 de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.
- Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été institué par la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007.

Tableau E.1. Liste des autorités administratives indépendantes

Agence française de lutte contre le dopage (ALFD)	Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'article 2 de la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs (remplace le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD))
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 9 de la loi de programme pour la recherche n°2006-450 du 18 avril 2006 codifié à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1 ^{er} de la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires créant l'art. L. 227-1 du code de l'aviation civile)
Autorité des marchés financiers (AMF) (Fusion de la commission des opérations de bourse [COB], du conseil des marchés financiers [CMF] et du conseil de discipline de la gestion financière [CDGF].)	Qualifiée d'autorité publique indépendante et dotée de la personnalité morale par l'article 2 de la loi n° 2003-706 du 1 ^{er} août 2003 de sécurité financière modifiant l'article L. 621-1 du code monétaire et financier). Fusionne : - la Commission des opérations de Bourse (créée par l'ordonnance n° 67-836 du 28 septembre 1967 modifiée destinée à encourager l'épargne et le développement du marché financier) ; - le Conseil des marchés financiers (créé par la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des, activités financières : art. 27 et suiv.) ; - le conseil de discipline de la gestion financière (loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence des marchés financiers, article 37 créant le conseil de discipline des OPCVM, inséré aux articles 33-1 et suiv. de la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances, transformé en conseil de discipline de la gestion financière par l'article 40 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).
Autorité de la concurrence (Anciennement Conseil de la Concurrence)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 95 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (Art.L. 461-1.-I. du code de commerce)
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	L'autorité de régulation des télécommunications (ART), devenue ARCEP par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, a été qualifiée d'autorité administrative indépendante par décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996.
Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 14 de la loi n°2006-961 du 1 août 2006 inséré à l'article L.331-17 du code la propriété intellectuelle.

Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 4 de la loi n°2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire
Bureau central de tarification.(BCT)	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par la loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction (article 12, codifié au code des assurances : articles L. 243-4 à L. 243-6).
Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI)	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par les articles 15, 29, 31, 31-1 et 32 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, codifiés aux articles L. 612-1 et suiv. du code monétaire et financier
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.(CCNE)	Qualifié d'autorité indépendante (article L. 1412-2 du code de la santé publique dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 1 ^{er} de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique)
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 10 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Créée par les articles 5 et suiv. de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal
Commission bancaire	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 37 et suiv. de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, codifiés aux articles L. 613-1 et suiv. du code monétaire et financier
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par la loi du 13 janvier 1941 portant simplification, coordination et renforcement des dispositions du code des impôts directs, annexe I, livre III, créant l'article 352 bis, devenu article 1652 du code général des impôts.
Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1 ^{er} de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale, codifié à l'article L. 2312-1 du code de la défense
Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) (Fusion de la commission de contrôle des assurances et de la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance.)	Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'article 30 de la loi n° 2003-706 du 1 ^{er} août 2003 de sécurité financière codifié à l'article L. 310-12 du code des assurances Fusionne : - la commission de contrôle des assurances (issue de la

	<p>loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen, article 31 créant les articles L. 310-12 et suiv. du code des assurances) et ;</p> <p>- la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (issue de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, article 17 créant les articles L. 310-12 et suiv. du code de la sécurité sociale, devenus articles L. 951-1 et suiv.).</p>
Commission des infractions fiscales	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001.</p> <p>Créée par l'article 1^{er} de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 modifiée accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière, codifié à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales</p>
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP)	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 7 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale modifiant l'article L. 52-14 du code électoral</p> <p>Cette qualification résultait déjà d'une décision du Conseil constitutionnel n° 91-1141 du 31 juillet 1991, « AN Paris (13e circ.) ».</p>
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001.</p> <p>Article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</p>
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 13 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications</p>
Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	<p>La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. La commission exerce sa mission en toute indépendance. (Article 1 de la loi n°2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme)</p> <p>Elle se définit comme une institution nationale des droits de l'homme au sens de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993.</p>
Commission nationale du débat public (CNDP)	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité codifié à l'article L. 121-1 du code de l'environnement</p> <p>Créée par l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995</p>

	relative au renforcement de la protection de l'environnement
Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1 ^{er} de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité
Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)	Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 32 et 33 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, codifiés aux articles L. 720-10 et L. 720-11 du code de commerce, modifié par l'article 102 XXVIII de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 (entrée en vigueur à la date de publication du décret n°2008-1212 du 24 novembre 2008, art 7 et 8)
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
Commission paritaire des publications et agences de presse	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l'article 8 bis de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse
Commission des participations et des transferts	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. La Commission des privatisations a été créée par les articles 3 et 3-1 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations devenue commission des participations et des transferts en vertu du décret n° 98-315 du 27 avril 1998
Commission de régulation de l'énergie (CRE) (Anciennement : commission de régulation de l'électricité.)	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 28 et suiv. de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. La commission de régulation de l'électricité est devenue commission de régulation de l'énergie par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, qui a élargi ses pouvoirs à la production et à la distribution de gaz naturel.
Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)	Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 13 et suiv. de la loi n° 83-66 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs, codifiées aux articles L. 224-1 et suiv. du code de la consommation
Commission des sondages	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 5 et suiv. de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion et modifiée par la loi n°

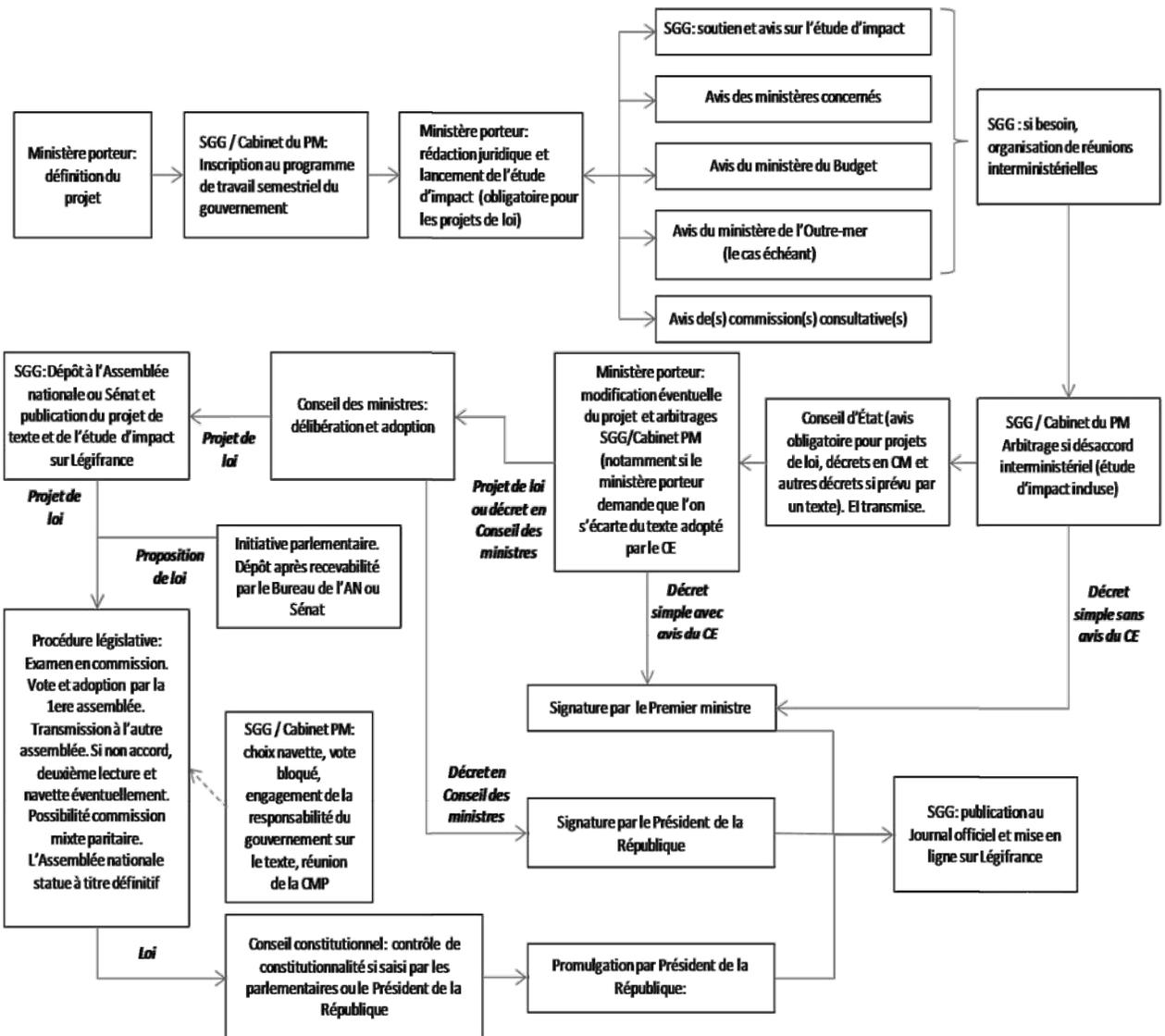
	2002-214 du 19 février 2002
Commission pour la transparence financière de la vie politique	Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la commission pour la transparence financière de la vie politique.
Conseil supérieur de l'agence France-Presse	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par l'article 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 modifiée portant statut de l'agence France Presse
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	Qualifié d'autorité indépendante par l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Qualifié d'autorité indépendante par l'article 1 loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation
Défenseur des enfants	Qualifié d'autorité indépendante par l'article 1 ^{er} de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1 ^{er} de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
Haute autorité de santé (HAS)	Qualifié d'autorité publique indépendante à caractère scientifique et dotée de la personnalité morale par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie l'article codifié à l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale
Haut conseil du commissariat au comptes (H3C)	Qualifié d'autorité administrative indépendante par l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005 relative au commissariat aux comptes, codifié à l'article L. 821-1 du code de commerce
Médiateur national de l'énergie	Autorité créée par l'article 7 de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie
Médiateur de la République	Qualifié d'autorité indépendante par l'article 1 ^{er} de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur Voir aussi : Arrêt du Conseil d'État, Assemblée, 10 juillet 1981, Retail (publié au recueil Lebon, p. 303).
Médiateur du cinéma	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par l'article 92 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle

Source : Légifrance.

Annexe F

Le processus d'élaboration des lois et décrets en France

Graphique F.1. Le processus d'élaboration des lois et décrets en France



Annexe G

L'usage des TIC au niveau local

On assiste, au sein des collectivités locales, à la mise en place de dispositifs ou de procédures qui associent davantage les citoyens à l'élaboration des politiques publiques notamment en faveur des projets d'aménagement. Ces procédures sont mises en œuvre par des collectivités sur la base du volontariat.

- Ainsi, un certain nombre de collectivités mettent systématiquement sur leur site des informations sur les projets d'aménagement ou d'urbanisme et lancent simultanément des appels à commentaires pour recueillir l'avis des habitants.
- Hormis les outils de concertation et d'information, il convient de noter l'augmentation de la participation des habitants aux affaires locales sous la forme d'assemblées ou de conseils : conseils de quartier, conseils municipaux d'enfants ou de jeunes, conseils de résidents étrangers, conseils de sages, comité consultatif d'association, commissions extra-municipales, conseils municipaux interactifs, forum de discussion internet.
- Il existe plusieurs exemples de communes qui ont créé un « conseil municipal interactif » qui permet aux citoyens d'interagir avec leurs représentants politiques pendant les séances du conseil, la mise en place d'un « panel-citoyen », qui permet à la municipalité de consulter un échantillon représentatif de citoyens sur différents sujets, comme la mise en place en 2002 de Conseils de quartier, la « votation » de ces conseils de quartier s'effectuant dans ce cas exclusivement par internet.
- Au total, il existe donc des procédures et des outils de participation du public à la concertation directement liés à l'usage d'internet.
- Parmi les outils du débat participatif essentiellement liés aux formes d'échanges les plus proches de la communication personnelle (email, listes de discussion, forums de discussions, chat ...) qui sont souvent peu adaptés aux exigences de processus de débats collectifs sur les sujets complexes, peuvent être cités :
 - l'animation de l'espace public :
 - plateformes de blogs, médias collaboratifs locaux ;
 - l'identification d'enjeux et d'appel à propositions :

- dans le cadre de propositions d'actions de politiques urbaines, de budgets participatifs, on assiste à la collecte, à l'évaluation et la mise en priorité d'enjeux, de propositions ;
- la délibération citoyenne :
 - il s'agit de conférences (jurys, panels de citoyens) dans le cadre notamment de décisions à prendre sur l'approche d'un domaine (ex : le déploiement d'une technologie) ;
 - le débat thématique :
 - débats ouverts sur Internet avec échanges structurés avec experts ou acteurs de la société civile ;
 - l'élaboration de propositions :
 - il peut s'agir d'espaces collaboratifs sur internet pour l'écriture, les commentaires et les révisions de propositions à partir du résultat de débats antérieurs ;
 - l'appel à commentaires publics :
 - il s'agit de commentaires publics sur des textes législatifs, des chartes ou des propositions de loi. Ces procédures sont centrées sur un petit nombre de textes, elles prennent leur sens lorsque l'on sait qui analyse les commentaires, comment et qui prend les décisions sur les choix identifiés à partir des commentaires.

Annexe H

Référentiel pour les études d'impact

Le document suivant est inspiré du *vade-mecum* du Secrétariat général du Gouvernement (le *vade-mecum* n'est pas un guide directif mais un outil destiné à aider les ministères qui élaborent les études d'impact à progresser dans l'analyse et à s'assurer que toutes les questions susceptibles d'être abordées ont été envisagées ; il permet aux parties prenantes de s'accorder sur les objectifs et les travaux à mener).

Présenté sous la forme d'une liste de questions et d'items, il forme un référentiel qui peut aider les organes compétents de l'Assemblée nationale à vérifier si l'étude d'impact est suffisamment complète au regard des exigences de la loi organique et des attentes légitimes du Parlement.

Tableau H.1. Diagnostic et justification de l'action (art. 8 al. 2 de la loi organique)

1.1. Présentation du problème à résoudre	Démonstration de l'existence d'une situation problématique. Quel est le problème à résoudre ? 1.1.1 Description du problème et de son étendue. 1.1.2. Nombre de personnes affectées par la situation considérée. 1.1.3. Description des causes du problème. 1.1.4. Identification des intervenants. 1.1.5. Principales relations qui permettent de comprendre la situation. 1.1.6. Description du contexte politico-institutionnel.
1.2. Justification de l'intervention	Démonstration du caractère nécessaire d'une intervention. Pourquoi tenter de résoudre le problème aujourd'hui ? 1.2.1. Que se passerait-il s'il n'y avait pas d'intervention publique ? 1.2.2. En quoi la situation tend-elle à devenir un problème public ? 1.2.3. Pourquoi la puissance publique doit-elle s'en saisir ? 1.2.4. Description des facteurs clés de réussite ou d'échec.
Cette première étape doit avoir montré l'existence d'un problème public, dont la résolution nécessite une action des pouvoirs publics qui peut ensuite être étudiée.	

Source : www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/R2094.pdf.

Tableau H.2. Définition du ou des objectifs (art. 8 al. 2)

2.1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs qui lui sont associés	Questions : 2.1.1. Que doit-on faire ? Quelles sont les finalités ? 2.1.2. Définition de la situation à laquelle on entend parvenir.
2.2. Présentation de l'intervention	Description des modalités selon lesquelles la mise en oeuvre de l'intervention va aboutir à la situation nouvelle : 2.2.1. Quels moyens seront mobilisés en fonction de chaque option ? 2.2.2. Quelles seront les réalisations directes de chaque option ? 2.2.3. Comment ces réalisations directes produiront-elles les effets attendus ?
2.3. Présentation des objectifs associés à l'intervention	Examen des objectifs à l'aide des questions suivantes : 2.3.1. Quels sont les objectifs intermédiaires ? 2.3.2. Comment sont-ils articulés aux objectifs stratégiques ? 2.3.3. Le cheminement des objectifs stratégiques pourra-t-il être suivi ? 2.3.4. Les objectifs et les réalisations qui leur sont associés sont-ils « SMART » (Spécifique, Mesurable, Accepté, Réaliste, délimité dans le Temps) ?
2.4. Conditions clés de succès	2.4.1. La réussite dépend-elle en totalité de l'action de l'auteur de l'intervention ? 2.4.2. Sinon, dépend-elle d'autres acteurs, lesquels, dans quelle mesure ? 2.4.3. Dépend-elle d'éléments de contexte, lesquels, dans quelle mesure ?

Source : http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/R2094.pdf.

Tableau H.3. Options possibles et nécessité de légiférer (art. 8 al. 2)

La nécessité de légiférer doit découler de la démonstration de la supériorité de la loi sur les autres options possibles.

3.1. Liste des options¹	
3.2. Degré de contribution de chaque option à la résolution du problème	
Analyse de chaque option Bilan des avantages et inconvénients de chaque option.	Contribution de chaque option aux résultats.
3.3. Présentation des raisons qui ont conduit au choix de l'option proposée par le projet de loi	

Présentation des critères du choix de la meilleure option	<p>Présentation et explication des critères de choix retenus Hiérarchie des critères de choix par ordre décroissant en fonction de la nature du problème posé et des enjeux associés.</p>
Nécessité de légiférer	Application des critères : mise en évidence de l'option proposée. En quoi la supériorité de l'intervention législative est-elle établie ?
Atouts et limites de l'option proposée	<ul style="list-style-type: none"> • L'option proposée contribue-t-elle à la totalité de la solution au problème posé ? • Quels sont ses points forts et ses points faibles ? • D'autres actions sont-elles souhaitables pour une efficacité maximale ?
Memento d'options possibles, alternatives à la solution législative du projet de loi	
Liste d'options possibles	<p>Options obligatoirement envisagées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Option du <i>statu quo</i>, formalisée lors de la définition des objectifs. • Arrêt des interventions existantes, le cas échéant. <p>Options alternatives à la solution législative, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adaptation de la réglementation. • Simplification de la réglementation. • Renforcement ou réorganisation des moyens mis en oeuvre pour l'application de la réglementation en vigueur. • Effort de communication et d'information. • Libre jeu des usagers ou opérateurs, assorti de recommandations. • Mise en réseau d'usagers, opérateurs ou intervenants. • Recours à la médiation. • Encouragement à la mise en place de certifications privées par des entreprises ou des organismes professionnels. • Rédaction d'un code de bonne conduite négocié avec un secteur professionnel ou négociation de conventions entre

	<p>partenaires.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incitations financières (subventions, voire incitations fiscales). • Régulation par une autorité administrative indépendante et autorégulation. • Combinaison de deux ou plus des instruments évoqués ci-dessus.
<p><i>(1) La loi organique ne prescrit qu'un recensement des différentes options. Il est cependant utile, pour la pertinence du débat, de disposer d'éléments de comparaison entre les avantages et inconvénients desdites options.</i></p>	

Source : http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/R2094.pdf.

Tableau H.4. – Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

<p>4.1. Recensement et analyse d'impacts Pour chaque type d'impact, le court, le moyen et le long terme devraient être distingués.</p>
<p>4.1.1. Impacts économiques (art. 8 al. 8), notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fonctionnement du marché – Concurrence – Entreprises – TPE/PME – Particuliers – Recherche et innovation – Territoires – Compétitivité de l'économie nationale – Environnement macroéconomique
<p>4.1.2. Impacts sociaux (art. 8 al. 8), notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Emploi et marché du travail – Intégration sociale et protection de groupes particuliers – Égalité de traitement et d'opportunités – Libertés publiques – Gouvernance, participation du public, transparence – Santé publique
<p>4.1.3. Impacts environnementaux (art. 8 al. 8), notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Climat – Transport et énergie – Qualité de l'air – Biodiversité, flore, faune et paysages – Qualité de l'eau et ressources en eau – Qualité des sols et ressources – Utilisation des sols – Ressources renouvelables et non renouvelables – Impacts environnementaux des entreprises et consommateurs – Production de déchets/recyclage – Risques environnementaux – Bien-être animal

– Environnement international
4.1.4. Impacts juridiques (art. 8 al. 5), notamment : – Sécurité juridique – Intelligibilité / accessibilité du droit – Droit européen et international (art. 8 al.4) – Contentieux
4.1.5. Impacts sur les administrations (art. 8 al. 8 et 9), notamment : – Main-d'œuvre – Déploiement – Formation – Formalités administratives – Contrôle – Autres administrations
4.1.6. Impact sur la justice (art. 8 al. 8), notamment : – Contentieux – Population carcérale
4.2. Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer (art. 8 al. 7)
4.3. Analyse distributionnelle (art. 8 al. 8)
Quels sont les publics qui vont vraisemblablement profiter de la réforme (et pourquoi) ? Quels sont les publics qui vont vraisemblablement subir les conséquences de la réforme (et pourquoi) ?
4.4. Analyse budgétaire (art. 8 al. 8)
Quels sont les montants dédiés à l'intervention étudiée ? Quels sont les économies et/ou les redéploiements de crédits attendus de la réforme proposée ? Quel est le coût de la réforme envisagée, sur la période de mise en oeuvre puis en rythme de croisière ? Quel est l'impact de l'intervention sur les budgets des collectivités territoriales ? Quel est l'impact budgétaire sur d'autres opérateurs publics ? Quel est l'impact global sur l'emploi public, au sein de l'État et des autres administrations publiques ? Peut-on préciser l'impact sur le budget de l'État dans un cadre pluriannuel ? Quel est l'impact de l'intervention sur les budgets des collectivités territoriales ? Quel est l'impact budgétaire sur d'autres opérateurs publics (établissements publics, entreprises publiques, comptes sociaux) ?

4.5. Analyse de risque (art. 8 al. 8)	
Quels sont les risques liés à l'option retenue ? Est-il possible d'identifier des effets pervers ? Quelles sont les mesures prises pour prévenir les risques négatifs les plus importants, les réduire, les limiter ?	
Type de risques	
Risque de disponibilité	Nul, faible, moyen, élevé...
Risques liés à la demande	
Risques économiques	
Risques environnementaux	
Risques de financement	
Risques législatifs	
Risques opérationnels	
Risques politiques	

Risques technologiques	
Risques de volume	
4.6. Mise en oeuvre (art. 8 al. 6 et 11)	
<ul style="list-style-type: none"> • Dispositif de mise en oeuvre de l'option proposée (systèmes d'information, etc.) ? • Unités administratives impliquées dans la mise en oeuvre ? • Mode de gouvernance retenu pour la mise en oeuvre de la proposition ? • Calendrier indicatif de mise en oeuvre de l'option proposée ? • Modalités de suivi et d'évaluation envisageables ? 	
4.7. Avantages et inconvénients de l'option proposée (art. 8 al. 2, 8 et 9)	
Recensement des principaux avantages et inconvénients de l'option proposée.	
Conclusion Quel jugement général peut-on porter sur la faisabilité de l'option présentée ?	

Source : http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/R2094.pdf.

Tableau H.5. Consultations (art. 8 al. 10)

5.1. Consultations obligatoires
5.1. Consultations non obligatoires

Source : http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/R2094.pdf.

Tableau H.6. – Mise en oeuvre, suivi et évaluation de l'intervention (art. 8 al. 6 et 11)

6.1. Suivi de gestion
6.2. Suivi de la performance
<ul style="list-style-type: none"> • À quel programme se rattache la réforme proposée ? À quelle action ? • Si la réforme représente une part déterminante des crédits du programme, est-il envisagé d'affecter un objectif du programme concernant cette réforme ? • Si oui, est-il possible de retenir un objectif de l'étape 2 dans cette perspective ? • Si oui, quels sont le ou les indicateur(s) envisagé(s) (indicateur de qualité de service, d'efficacité socioéconomique, d'efficience) ?
6.3. Dispositif d'évaluation (en continu ou <i>a posteriori</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation de la réforme proposée a-t-elle été envisagée ? • Dans quels délais une évaluation pourrait-elle intervenir ? • Quelle forme pourrait-elle prendre ? Un rapport du Gouvernement au Parlement est-il envisagé ?

Source : http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/R2094.pdf.

Annexe I : État d'avancement des 15 mesures présentées le 19 octobre 2009

FÉVRIER 2010

ensemblesimplifions

Pour des démarches plus simples, votre avis compte !



État d'avancement des 15 mesures présentées par ERIC WOERTH le 19 octobre 2009

Mesures	Étapes réalisées	Prochaines étapes
Permettre aux citoyens de s'inscrire sur les listes électorales	Une expérimentation a été réalisée dans trois communes en 2009 (en quatre mois déjà plus de 15% des inscriptions ont été faites en ligne dans les villes d'Issy-les-Moulineaux, du Havre et d'Aix-sur-Vienne)	Extension à partir de fin mars à toutes les communes volontaires (déjà plus de 120 candidates) ; cible : 2,1 millions de Français concernés tous les ans
Permettre à tous les jeunes Français âgés de 16 ans de réaliser les démarches de recensement citoyen par internet	Une expérimentation a été lancée avec une douzaine de communes fin 2009	Le dispositif est en phase de généralisation depuis janvier 2010 pour toutes les communes volontaires ; cible : 800 000 jeunes Français concernés tous les ans
Permettre aux entreprises retenues dans le cadre d'un marché public d'obtenir une attestation fiscale dématérialisée	La DGFIP a permis aux entreprises, depuis la fin de l'année 2009, d'obtenir l'attestation fiscale dématérialisée depuis leur compte fiscal. En un mois, près de 12 000 attestations ont été délivrées grâce à ce nouveau dispositif	Cible : assurer le déploiement auprès des entreprises
Simplifier la vie de l'entrepreneur	Le guichet unique « création » a été lancé le 1 ^{er} janvier 2010. Les autres mesures annoncées : réduction des délais, suppression de la redondance des informations demandées et accompagnement des créateurs, sont engagées	Durant le 1 ^{er} semestre, les principales autorisations d'exercer vont être simplifiées et dématérialisées (par exemple, pour les coiffeurs ou les plombiers). Cible : 550 000 créateurs d'entreprises concernés tous les ans
Améliorer le traitement des réclamations	Une expérimentation lancée dans 7 sites pilotes depuis fin 2009	Présentation du bilan de l'expérimentation d'ici avril 2010
Simplifier et permettre d'effectuer en ligne, le transfert du siège social d'une entreprise	La demande de transfert du siège social par Internet est dorénavant possible depuis décembre 2009. Ce service inclut la publication de l'annonce légale dans la presse (Le Parisien, les Petites Affiches, le Journal Spécial des Sociétés)	Extension progressive aux 700 journaux d'annonces légales. Cible : 250 000 transferts annuels de sièges sociaux
Permettre aux associations de déposer en ligne leur dossier de subvention	Le service « e-subvention » a été dévoilé en décembre 2009 et est en phase de test avec les associations	Déploiement progressif auprès des organismes de gestion des subventions : ministères de la Santé, du Sport et de la Ville (deuxième trimestre 2010), et des collectivités locales volontaires à partir du deuxième semestre 2010



État d'avancement des 15 mesures lancées le 19 octobre 2009
Février 2010



Mesures (suite)	Étapes réalisées (suite)	Prochaines étapes (suite)
Permettre à l'usager de pouvoir effectuer en une seule fois la déclaration de perte et la demande de remplacement de ses papiers administratifs	Le service en ligne permettant de remplir en une seule fois les formulaires de déclaration de perte et de demander le renouvellement de ses papiers est en phase de test	Mise en place fin mars 2010 via mon.service-public.fr d'une version de test permettant d'engager le renouvellement de la carte d'identité, du passeport et du certificat d'immatriculation (carte grise)
Permettre la dématérialisation des procédures d'urbanisme	Une expérimentation de la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner est lancée dans 4 collectivités (CG Hérault, Paris, Niort, Neuilly) depuis janvier 2010	Poursuite de l'expérimentation et bilan avant d'envisager sa généralisation début 2011
Simplifier la déclaration préalable à l'embauche et expérimenter la déclaration simplifiée par téléphone	Développement d'un nouveau service accessible par téléphone (smartphone) permettant de réaliser sa Déclaration Unique d'Embauche en 2 saisies. Suppression de la moitié des données demandées sur tous les modes déclaratifs (Internet, smartphone, EDI)	Lancement d'un prototype de service en juin 2010 puis, après expérimentation, généralisation envisagée du service fin 2010
Supprimer les demandes de copie ou d'extrait d'actes d'état civil demandées comme justificatifs lors de certaines démarches	Un projet de « plate-forme d'échange et de confiance » a été lancé en collaboration avec l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS)	Mise en place en septembre 2010 de cette plateforme qui permettra de remplacer progressivement les actes par un échange sécurisé de données entre les mairies, les administrations et certains tiers (notaires)
Éviter aux associations d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à chaque demande d'agrément	Un tronç commun d'informations demandées pour chaque agrément a été défini lors de la 2ème Conférence nationale de la vie associative (17 décembre 2009)	Le service permettant les demandes d'agrément en ligne sera développé d'ici fin 2010
Simplifier l'ouverture et le renouvellement des droits pour les personnes handicapées	Un téléservice pour déposer et suivre en ligne son dossier de demande initiale ou de renouvellement de droits auprès d'une Maison Départementale pour les Personnes Handicapées (MDPH) est à l'étude	Ouverture programmée à l'été 2010
Lors du décès d'un proche, éviter à la famille d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à différentes administrations	Développement en cours d'un nouveau service en ligne	D'ici novembre 2010, les usagers ayant perdu un proche pourront transmettre en une seule fois les informations relatives à son décès, à plusieurs administrations (CNAV, Cnamts, CNAF, Agirc-Arrco)
Éviter aux entreprises d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations de base (chiffre d'affaires, effectif, etc.) aux administrations	Le lancement du projet de suppression de deux déclarations (participation à l'effort de construction et formation professionnelle) a été lancé par la DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques)	Suppression des deux déclarations d'ici fin 2011 grâce à la refonte des informations nécessaires dans la DADS (Déclaration Annuelle des Données Sociales)

Vous avez la parole sur www.ensemble-simplifions.fr

Le premier site collaboratif à l'écoute des usagers

- Notez et commentez les propositions de simplification
- Faites de nouvelles suggestions
- Participez aux enquêtes spéciales (sondages en ligne)



Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État - Direction générale de la modernisation de l'État - Directeur de la publication : François-Daniel Migeon - Rédacteur en chef : Sylvain Berrios - Contact : communication.dgme@finances.gouv.fr

Conception graphique : - février 2010

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2010 20 2 P) ISBN 978-92-64-08716-3 - n° 57412 2010

Mieux légiférer en Europe

FRANCE

L'importance d'une gouvernance réglementaire efficace n'a jamais été aussi claire qu'elle ne l'est aujourd'hui, dans le sillage de la pire crise économique depuis la Grande Dépression. Cependant, comment « mieux légiférer » permettra-t-il d'améliorer les perspectives pour une plus forte performance économique et une meilleure qualité de vie, pour promouvoir une croissance pérenne et renforcer la résilience des pays ? Qu'est-ce qu'une réglementation efficace ? Quelle doit être la forme et la direction de la politique de gouvernance réglementaire au cours de la prochaine décennie ? Pour répondre à ces questions, l'OCDE a lancé, en partenariat avec la Commission européenne, un projet pour examiner l'évolution de la gouvernance réglementaire dans 15 pays de l'OCDE, dont la France.

Chaque rapport fait l'analyse des questions clés qui sont nécessaires pour dégager le cadre de référence futur pour une bonne gestion de la politique et des réformes de réglementation. Les questions examinées incluent :

- La stratégie et les politiques d'amélioration de la gouvernance réglementaire.
- Les capacités institutionnelles pour une gouvernance réglementaire.
- La transparence des réglementations et la mise en place d'une consultation réelle de l'opinion publique.
- L'élaboration des réglementations, y compris les études d'impact.
- La gestion et rationalisation des réglementations existantes.
- La conformité, la mise en application, et les voies de recours.
- Les relations entre les États membres et l'Union européenne.
- Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales.

Les pays participants sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264087163

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder *via* :

www.sourceocde.org/9789264087163

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

Avec l'assistance financière
de l'Union européenne



éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-08716-3
42 2010 20 2 P



9 789264 087163