

Rapport sur Mieux Légiférer en France, vu par le PNR

On peut lire un état des lieux dans le Programme national de réforme (rapport de suivi pour 2009) daté du 15 octobre 2009, en ligne sur http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2009/fr_nrp_fr.pdf
Quelques extraits sont reproduits ci-dessous, avec quelques commentaires destinés à planter la problématique.

La mise en oeuvre des analyses d'impact

L'article 39 de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit que l'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact pourra conduire l'assemblée saisie à refuser l'inscription du texte à son ordre du jour, sous le contrôle, le cas échéant, du Conseil constitutionnel.

Une loi organique du 15 avril 2009 en précise la portée : l'étude d'impact ne se limite pas à examiner les conséquences budgétaires ou les incidences sur la charge administrative pour les entreprises, mais doit s'intéresser aux conséquences prévisibles dans les différents champs pertinents, économiques, sociaux et environnementaux des projets de loi, en incluant les méthodes de calcul utilisées ainsi que la ventilation de l'incidence prévisible des différentes mesures sur les publics concernés.

Ce nouveau cadre constitutionnel conduit désormais l'ensemble des ministères à s'inscrire dans une démarche d'évaluation préalable, selon des modalités précises harmonisées par une circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009. (PNR rapport de suivi, 15/10/2009)

Commentaire: La loi organique du 15 avril 2009 qui rend obligatoires les études d'impact devrait faciliter la tâche du Secrétariat Général du Gouvernement, unique partisan jusqu'ici des études d'impact. Le risque reste celui d'une approche formelle et juridique, ne mettant pas suffisamment l'accent sur les aspects économiques. Il reste à voir quel type de contrôle sera exercé par le Conseil d'Etat et quel degré de maîtrise de la technique de l'étude d'impact est atteint par les Ministères. Il est très positif que les études d'impact deviennent publiques.

L'évolution des pratiques consultatives

Par une circulaire du 8 décembre 2008, le Premier ministre a engagé chacun des membres du gouvernement à lui adresser des propositions de réorganisation des pratiques consultatives dans son champ de compétence. Sur cette base, le décret du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif a été modifié afin de réduire sensiblement le nombre des commissions consultatives créées auprès d'autorités de l'État : sur les 545 commissions créées par la voie réglementaire, plus de 200 sont supprimées. Un exercice similaire sera fait par la loi pour les commissions créées par le législateur. Par ailleurs, le décret encadre de façon générale les délais de consultation. Il institue en particulier des procédures d'urgence et d'extrême urgence, déclenchées par le Premier ministre ou les ministres, qui permettront des consultations rapides, notamment pour respecter les délais de transposition des textes européens.

Le recours à des procédés de consultation plus directe des citoyens ou des acteurs sociaux ou associatifs souhaitant faire valoir leur point de vue se développe dans le même temps. De nombreux exemples en témoignent, qu'il s'agisse des dispositifs prévus par la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, de processus de décision de grande envergure récents tels que le « Grenelle de l'environnement » ou de la mise en place du « revenu de solidarité active ». Dans le même temps, toutes les administrations développent des forums et consultations en ligne sur internet. (PNR rapport de suivi, 15/10/2009)

Commentaire En matière de consultation, on peut s'attendre à la suppression d'environ 300 commissions consultatives sur 3000 en juin 2009 (l'exercice d'analyse exhaustive annoncé n'a pas eu lieu). La question d'une consultation plus large et systématique de tous les acteurs concernés en amont des lois n'a pas été évoquée.

La simplification du droit

La loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures représente une avancée importante en la matière. Une large part de ses dispositions a été inspirée par les résultats d'une consultation du public sur internet à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale (<http://simplifionslalois.assemblee-nationale.fr/> Rapport de suivi 2009). Ses 140 articles portent à la fois sur l'amélioration des règles de la vie courante pour les particuliers, sur la simplification en faveur des entreprises et des professionnels (remise d'un bulletin de paie électronique avec l'accord du salarié, par exemple) et sur la clarification des règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales. Le texte abroge également 127 lois devenues sans objet, désuètes, ou contraires à une norme supérieure.

D'autres mesures de simplification sont actuellement à l'étude, dans le cadre d'une mission confiée par le Premier ministre au président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, afin d'améliorer les processus de production du droit, ses modes d'évaluation et son accessibilité. Le rapport qui lui a été remis le 29 janvier

2009 contient de nombreuses perspectives de simplification, qui concernent notamment les démarches administratives des usagers des services publics, la comptabilité des sociétés, les dispositions liées à la TVA, et la commande publique²³. Certaines de ces propositions ont été d'ores et déjà adoptées, par exemple s'agissant du code des marchés publics au titre des mesures du plan de relance de l'économie.

De même, le processus de révision générale des politiques publiques a conduit à retenir de nombreuses mesures de simplification des règles de fonctionnement des administrations publiques et de rationalisation des structures, traduites dans divers textes législatifs ou réglementaires déjà adoptés ou en préparation. Les trois conseils de modernisation des politiques publiques ont ainsi retenu 374 décisions, qui font l'objet d'un dispositif de suivi rigoureux, afin de garantir leur mise en œuvre dans les délais fixés et en toute transparence. Le deuxième rapport d'étape, rendant compte mesure par mesure de l'état d'avancement de la réforme, a été présenté en Conseil des ministres le 13 mai 2009²⁴.

Enfin, le travail de codification ou de recodification des lois et règlements existants s'est également poursuivi de façon active. La refonte du code du travail, concernant à la fois sa partie législative et sa partie réglementaire, a été menée à bien et est entrée en vigueur à compter du 1er mai 2008. D'autres chantiers de recodification ont été lancés par la commission supérieure de codification concernant en particulier le code de la consommation et le code électoral. (PNR rapport de suivi, 15/10/2009)

Commentaire: le transfert de l'initiative des lois de simplification du gouvernement vers le parlement est assez étonnant, mais le processus s'était bien essoufflé depuis le transfert de cette compétence au ministère des finances. La 4^{ème} loi de simplification (28 avril 2009) qui avait été préparée comme un projet de loi avant d'être déposée comme proposition, témoigne toujours d'une approche principalement juridique. Sur le fond, le Gouvernement doit toujours donner suite au rapport Warsmann (février 2009) qui contient une centaine de propositions de simplification dans trois domaines (fiscal, droit des sociétés, achats publics) dont certaines pourraient être incluses dans une 5^{ème} loi de simplification.

La réduction des charges administratives

La France a procédé en 2007 au recensement complet des obligations d'information pesant sur les entreprises. Il a été mis à jour en 2009 pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis lors et sera désormais actualisé en temps réel. Au total, plus de 130 plans d'actions ministériels ont été élaborés explorant plus de 200 actions concrètes de simplifications, qui devraient être complètement réalisées d'ici 2011.

Tout en conservant l'objectif initial de réduire d'au moins un quart la charge administrative des processus sélectionnés, la démarche de simplification s'est focalisée sur les attentes prioritaires des entreprises et l'allègement des charges les plus irritantes, sur la base d'une consultation à grande échelle et méthodique des usagers des services publics (études quantitatives et qualitatives approfondies), autour « d'événements de vie » : la création d'entreprise, l'import/export, le recrutement, les cotisations sociales, les impôts et taxes, les publications légales. (PNR rapport de suivi, 15/10/2009)

Commentaire En matière de réduction des charges administratives, seulement 700 des 1000 obligations les plus lourdes ont été analysées : le programme pluriannuel de mesure semble suspendu et la méthode Standard Cost Model abandonnée. Les procédures à simplifier seront désormais sélectionnées sur la base d'enquêtes d'opinion auprès des usagers, la priorité n'étant plus la réduction de la charge administrative pour les seules entreprises (on semble s'éloigner de l'objectif Lisbonne, sans que la nouvelle donne soit convaincante).