

Septembre 2016

– LÉGISLATION COMPARÉE –

**Compte rendu de la matinée d'études
de droit comparé
sur la simplification du droit**

*Ce compte rendu a été publié dans le rapport d'information
de Mme Élisabeth LAMURE, présidente :
« La simplification du droit : regard comparatif (Allemagne, Pays-Bas, Suède) »
n° 784 (2015-2016), fait au nom de la Délégation aux Entreprises,
relatif à la matinée d'études de droit comparé sur la simplification du droit,
organisée le 12 mai 2016 au Sénat
avec le Conseil d'État et la Société de Législation comparée*

*Ce rapport est disponible sur internet à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-784-notice.html>*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET DES
DÉLÉGATIONS
LC 271



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PROGRAMME	5
COMPTE RENDU	7
PREMIÈRE PARTIE : DÉFINITION ET ENJEUX DE LA SIMPLIFICATION.....	11
SECONDE PARTIE : COMMENT SIMPLIFIER ?	23
ANNEXE : ÉTUDE DE LA DIVISION DE LÉGISLATION COMPARÉE DU SÉNAT SUR LA SIMPLIFICATION DU DROIT (ALLEMAGNE / PAYS-BAS / SUÈDE).....	39
NOTE DE SYNTHÈSE	43
MONOGRAPHIES PAR PAYS.....	57
ALLEMAGNE	59
PAYS-BAS	73
I. LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION MISE EN ŒUVRE DEPUIS 2007	73
II. LE RÔLE D'« ACTAL ».....	81
SUÈDE	89
I. LES PREMIÈRES MESURES PRISES DE 2006 À 2010 POUR DIMINUER DE 25 % LES COÛTS ADMINISTRATIFS	89
II. LES OBJECTIFS FIXÉS POUR LA PÉRIODE 2011-2015	96
III. UN ORGANISME SPÉCIALEMENT CHARGÉ DE LA SIMPLIFICATION : LE <i>REGELRÅDET</i>	104
ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS	109

PROGRAMME



**MATINÉE D'ÉTUDE
DE DROIT COMPARÉ**

SÉNAT • Salle Clemenceau,
Palais du Luxembourg,
15, rue de Vaugirard, 75006 Paris

LA SIMPLIFICATION DU DROIT

Judi 12 mai 2016

9h15 / ACCUEIL DES PARTICIPANTS

9h45 / INTRODUCTION

M. Jean-Louis Hérin, Secrétaire
général de la Présidence du Sénat

10h / THÈME N° 1

DÉFINITION ET ENJEUX
DE LA SIMPLIFICATION

Ce premier thème vise à réfléchir sur les différentes conceptions possibles de la simplicité du droit, qui peuvent mêler des notions très différentes (concision, précision, stabilité, prévisibilité, souplesse...) selon le pays ou le point de vue (législateur, juge, praticien, acteur économique) duquel on se place.

Interventions :

- Mme Daniela Piana, professeur à l'Université de Bologne;
- M. François Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (SLC).

10h20 / ÉCHANGES AVEC LA SALLE

11h / THÈME N° 2

COMMENT SIMPLIFIER ?

Ce second thème vise à explorer les moyens de rendre le droit plus simple, dans son élaboration comme dans son application et son interprétation.

Interventions :

- le point de vue des législateurs
Mme Élisabeth Lamure, sénatrice (Rhône – Les Républicains), présidente de la Délégation aux entreprises;
- le point de vue des juges
M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État.

11h20 / ÉCHANGES AVEC LA SALLE

*La participation à ce colloque est gratuite.
Merci de vous munir d'une pièce d'identité.*

Inscription obligatoire dans la limite des places disponibles auprès de la SLC jusqu'au 10 mai.
Merci d'envoyer vos nom, fonctions et coordonnées par courriel à l'adresse : caroline.lafeuille@legiscompare.com



SOCIÉTÉ
DE LÉGISLATION
COMPARÉE

COMPTE RENDU

M. Jean-Louis Hérin, Secrétaire général de la Présidence du Sénat. – Madame la Présidente de la Délégation sénatoriale aux entreprises, Monsieur le Premier Vice-président délégué de la Délégation aux collectivités territoriales, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, Madame la Présidente de la section du rapport et des études, Monsieur le Président de la section du contentieux du Conseil d'État, Maître, Monsieur le Secrétaire général de la Société de législation comparée (SLC), Mesdames, Messieurs, au nom de Monsieur Gérard Larcher, Président du Sénat, sous le regard de Monsieur le Directeur du Cabinet de Monsieur le Président du Sénat, M. François Seners, et sous le contrôle de Mesdames et Messieurs les Sénateurs, j'ai le privilège et le plaisir d'ouvrir cette matinée d'études consacrée à la simplification.

Cette rencontre présente un caractère exceptionnel car elle rassemble trois institutions : le Conseil d'État, la SLC et le Sénat à travers deux de ses délégations.

Pour nous, la participation d'éminents représentants du Conseil d'État est de la plus haute importance. J'ai toujours été partisan d'une étroite coopération entre Sénat et Conseil d'État, car notre préoccupation commune est la qualité de la loi. Le Conseil d'État n'est pas seulement le conseil de l'exécutif, il peut être aussi le conseil du législateur, notamment grâce à ses avis sur les propositions de loi des sénateurs.

Il existe un dialogue des juges, mais il peut aussi y avoir un dialogue institutionnel entre Sénat et Conseil d'État. La matinée de ce jour en constitue un parfait symbole.

Je pense en cet instant à la volonté déterminée du Président Larcher de faire respecter le domaine de la loi, qui peut correspondre à l'objectif de simplification de la législation.

Je salue aussi la présence dans cette salle des représentants de la SLC, créée en 1869, et qui a organisé en 1900 le premier Congrès International de droit comparé à Paris. Ce faisant, la SLC a joué un rôle pionnier en matière de « parangonnage » juridique.

Sans remonter au Second Empire, le Sénat a également eu un rôle d'avant-garde en créant, en 1980, une division de la législation comparée au sein du service des Affaires européennes. La préoccupation du Président Poher était alors triple. Le premier objectif était de faire mieux que l'Assemblée nationale. En outre, sachant que le Sénat était européen, le deuxième objectif était de rapprocher les droits nationaux, dans une optique de construction européenne. Enfin, le troisième objectif était de contribuer à la marque de fabrique du Sénat sur la qualité de la loi.

Cette division de la législation comparée, la DLC, est aujourd'hui rattachée à la DIPED, la Direction de l'Initiative parlementaire et des Délégations. Petite cellule composée de deux fonctionnaires et d'un stagiaire et demi, elle est animée par un fonctionnaire polyglotte, Jean-Marc Ticchi, qui a poursuivi avec brio l'œuvre des anciens.

À la demande des groupes, de la Présidence, des commissions, des délégations ou encore des sénateurs, la DLC réalise entre 10 et 12 notes par an, selon un plan de charge prévu au moins huit semaines à l'avance. Depuis sa création, la DLC a rédigé 266 notes.

Ces notes, publiées sur le site du Sénat et sous forme d'abstracts dans la *Revue Internationale de droit comparé*, rencontrent un grand succès en interne. Elles constituent une aide à la fabrication de la loi, et bénéficient d'un excellent écho auprès de la presse, souvent friande de comparaisons étrangères.

Quelle peut être la place de la comparaison des législations étrangères dans le vaste programme de la simplification du droit, que le Président Larcher a souhaité placer au cœur des préoccupations du Sénat ?

Le Président Gérard Larcher l'a ancré dès le début du triennat dans l'organigramme du Sénat, d'abord en étendant à l'évaluation et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales les compétences de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en liaison étroite avec le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales.

En outre, il a pris une deuxième initiative organique en créant la Délégation sénatoriale aux entreprises. Cette Délégation est originale en ce qu'elle se rend régulièrement à la rencontre des chefs d'entreprise et des salariés, dans l'objectif de simplifier les normes applicables à l'activité économique et d'encourager ce faisant la croissance et l'emploi dans les territoires. C'est le Sénat « hors les murs », à la rencontre des territoires.

Pourquoi confier l'œuvre de simplification plus spécialement aux délégations ?

Une des réponses est que l'ordre du jour des commissions est centré sur l'examen des textes et le contrôle de l'action du Gouvernement.

À ce titre, le Sénat a pris plusieurs initiatives. En ce qui concerne les collectivités territoriales, il a notamment adopté, le 12 janvier 2016, une proposition de loi constitutionnelle présentée par M. Rémy Pointereau, visant à instaurer un « article 40 » pour les charges qu'elles supportent. Pour les entreprises, il a notamment formulé une proposition de résolution sur la simplification de diverses normes réglementaires.

Comme vous pouvez le constater, la simplification législative est en marche au Sénat. Dans ce cadre, la démarche comparatiste de confrontation des droits peut être un puissant soutien. Elle peut également constituer un

élément de réassurance. Ne dit-on pas : « *Quand je me regarde, je me désole, quand je me compare, je me console...* » ? À titre d'exemple, il est possible de citer la demande d'étude de droit comparé de la Délégation aux entreprises sur les mesures de simplification en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède.

Il faut ajouter l'exemple de la commission d'enquête sur les chiffres du chômage et l'impact des réformes mises en place par les pays de l'Union européenne pour faire baisser le chômage.

Pourquoi la simplification ?

Cette idée correspond à une aspiration profonde de nos concitoyens, des entreprises et des élus locaux. Le Sénat est le mieux placé pour prendre en compte cette préoccupation.

Pour nous juristes, la simplification du droit fait appel à des objectifs de valeur constitutionnelle tels que la clarté, l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi, ainsi qu'une certaine écriture de la loi en termes généraux et compréhensibles.

Le risque serait toutefois de tomber dans le simplisme ou dans l'anomie. La recherche de simplification doit prendre en compte la complexité de la matière.

Comme le disait Portalis dans son *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*, « *les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* ». Il ajoutait toutefois que la France est un pays complexe, composé d'agriculteurs et de commerçants, qui ne peuvent être livrés à eux-mêmes.

Le Conseil constitutionnel lui-même, dans sa décision en date du 19 octobre 2000 sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), a estimé que « *le surcroît de complexité, justifié par la matière concernée, n'est pas à lui seul de nature à le rendre contraire à la Constitution* ».

Il y a loin de la prise en considération de la complexité à la tentation de la complication : la réalité est suffisamment complexe pour que l'on évite de la compliquer plus encore !

Dans cette salle qui porte son nom, je pourrais citer en contrepoint le ministre de la Guerre Georges Clemenceau qui disait : « *Il faut traiter les affaires en hommes d'affaires et les régler en trois jours.* »

Sous l'œil vigilant de Portalis et de Clemenceau, le Sénat pourra grâce à vous tous conduire avec détermination l'œuvre de simplification, entre Prométhée -quelle ambition !- et Sisyphe -quel courage !

Je vous remercie pour votre attention.

PREMIÈRE PARTIE : DÉFINITION ET ENJEUX DE LA SIMPLIFICATION

Mme Élisabeth Lamure, Présidente de la Délégation aux entreprises. – Messieurs les présidents, Monsieur le Secrétaire général du Sénat, Mes chers collègues, Mesdames, Messieurs,

C'est avec joie que j'accueille aujourd'hui au Sénat les membres du Conseil d'État et de la Société de législation comparée pour cette matinée d'étude. Cette rencontre entre sénateurs, membres du conseil d'État, juristes et universitaires est une première, que nous devons à notre commune préoccupation devant la complexité croissante de notre droit.

Diminuer cette complexité constitue une réelle urgence. Le Parlement et le Gouvernement en portent ensemble la responsabilité. Le Conseil d'État a également un rôle important à jouer. Chargé du contrôle de la légalité des normes, il a été aussi l'un des premiers, voici quelques années, à discerner dans leur complexité croissante une menace pour l'État de droit. La simplicité n'est certes pas, en elle-même, une finalité idéologique. Des complexités peuvent parfois se justifier lorsque les règles de droit viennent répondre à une demande sociale légitime.

Mais, cumulées, ces complexités deviennent insupportables. La Délégation aux entreprises, que j'ai l'honneur de présider, l'a vivement ressenti au contact de plus de 300 entreprises qu'elle a rencontrées partout en France. De nombreuses PME sont ainsi dans l'incapacité d'assurer la veille législative requise et se trouvent de fait hors-la-loi.

Dès sa réélection à l'automne 2014, le Président du Sénat, Gérard Larcher, a tenu à faire de la simplification une priorité politique pour notre assemblée. La Délégation aux entreprises, créée à son initiative en novembre 2014, a reçu du Bureau du Sénat plusieurs missions, dont celle de favoriser la simplification des normes applicables à l'activité économique. De même, le Président Larcher a souhaité la nomination, au sein de la Délégation aux collectivités territoriales, d'un premier Vice-président chargé de la simplification des normes. Ce dernier est l'interlocuteur parlementaire du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités qui a été créé, à l'initiative du Sénat, par une loi de 2013 afin d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Ces collectivités croulent en effet également sous le poids des normes. Le Sénat a pris depuis d'autres initiatives au service de la simplification, sur lesquelles nous reviendrons.

Parallèlement, le Gouvernement actuel s'évertue à simplifier, dans la lignée des lois Warsmann adoptées sous la précédente législature. Le Président de la République a ainsi annoncé un « *choc de simplification* » en mars 2013, passant par un processus de modernisation de l'action publique

(MAP). Un décret du 8 janvier 2014 a institué auprès du premier ministre, pour une durée de trois ans, un Conseil de la simplification pour les entreprises, chargé d'émettre des propositions de simplification et d'alerter les pouvoirs publics sur les difficultés que la mise en œuvre d'une norme nouvelle pourrait susciter pour les entreprises. Des trains de mesure de simplification sont ainsi annoncés chaque semestre.

Et pourtant, la simplification n'est pas toujours au rendez-vous. En tout cas, la simplification n'est pas toujours ressentie. Se pose la question de savoir pourquoi.

Y aurait-il un malentendu sur ce que signifie « simplifier » ? Cette opération doit-elle se faire à droit constant ?

La complexité recouvre à la fois la prolifération ou l'instabilité législatives et le défaut d'intelligibilité et l'obscurité des normes, parfois en conflit entre elles, mais également l'ineffectivité ou l'inefficacité de l'action législative.

Avant de nous demander comment simplifier, le premier temps de notre matinée a donc pour objet de réfléchir sur les différentes conceptions possibles de la simplicité du droit. Concision ? Précision ? Stabilité ? Prévisibilité ? Souplesse ? Chaque pays n'a pas la même interprétation en la matière. Tout dépend également du point de vue duquel on se place. Le législateur, le juge, le praticien ou encore l'entreprise ont-ils les mêmes attentes ?

Je laisse donc la parole à Mme Daniela Piana, professeur d'université, qui pourra témoigner de la simplification du droit engagée en Italie.

Mme Daniela Piana, Professeur à l'Université de Bologne. – Mesdames, Messieurs, m'exprimer dans un cadre si prestigieux est un plaisir et un honneur. Je remercie la Société de Législation comparée pour son invitation.

Mes travaux portent sur les institutions démocratiques et les institutions de l'État de droit du point de vue de la science politique, dans une perspective comparatiste au niveau européen. Je me focalise actuellement sur la comparaison entre la France et l'Italie.

Le cas italien est intéressant en matière de simplification du droit. Cette problématique y est ainsi traitée au travers de deux paradigmes différents, en fonction de la valeur et de la signification attribuée à la simplification et à ses objectifs.

Le thème de la simplification du droit est devenu partie de l'agenda politique et institutionnel en Italie en 1997 et 1998, à l'occasion de la promulgation des lois ordinaires intitulées *leggi Bassanini*, qui avaient pour objectif principal de rationaliser l'action publique et, dans ce cadre, de simplifier à travers -notamment- la déconcentration. Cela a conduit à donner

des compétences législatives aux collectivités territoriales, et notamment aux régions.

Le fait que ces lois aient été promulguées après la mise en place d'une réforme de la loi électorale modifiant la procédure de désignation des maires, élus depuis 1993, n'est pas un hasard. Ces dernières s'inscrivent ainsi dans un contexte de déplacement de la légitimité de l'action publique du centre vers les territoires.

Plusieurs années plus tard, la problématique de la simplification du droit s'est imposée comme un moyen permettant au centre du système politique de reconstruire sa capacité à gérer les territoires. En Italie, la simplification du droit et la manière dont elle est conduite sont marquées par le lien difficile entre le centre et les collectivités territoriales et entre les territoires et les citoyens.

Ainsi, le site Internet présentant l'agenda de la ministre de la Simplification et de l'Administration publique indique que la simplification du droit vise à rendre l'État plus souple. Il y est également indiqué que cet objectif sera atteint en écoutant les citoyens, les entreprises et les collectivités territoriales, qui sont les plus à même de savoir où la simplification est nécessaire. Il est intéressant de constater que la première perte de capacité de contrôle est une perte en matière de connaissance. Dans un système de plus en plus complexe et de plus en plus différencié, le centre ne dispose ainsi pas de toutes les informations nécessaires pour gérer les territoires. La variable clé est donc la manière dont le centre parvient à obtenir les informations des collectivités territoriales. Dans un tel contexte, la simplification du droit vise à rendre au centre du système politique son image positive et sa légitimité.

À ce titre, l'exemple des politiques relatives à la qualité de la justice est particulièrement parlant. En Italie, il existe un réel problème concernant l'administration et la justice, notamment lié à la qualité du droit. Ainsi, depuis 2007, 141 interventions législatives et ordonnances ont concerné l'organisation des services judiciaires. Ce nombre faramineux d'interventions est bien entendu source de complexité, qui se traduit par les difficultés rencontrées par les juges pour prendre des décisions juridictionnelles convergentes. Dans ce cadre, la mise en œuvre de l'état de droit devient problématique, sachant que les citoyens peuvent ainsi être confrontés à des décisions différentes sur les mêmes sujets.

Face à cette situation, des initiatives de simplification de l'organisation judiciaire et du droit ont été mises en œuvre par le Conseil Supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice à partir de 2012, dans une perspective de renforcement de la légitimité du pouvoir central. Pour ce faire, compte tenu de la connaissance parcellaire du centre concernant la réalité des territoires, les acteurs en charge de la simplification ont dû commencer par écouter les juges.

En conclusion, il apparaît que trois mots-clés principaux sont liés à la simplification en Italie. Le premier est la légitimation. La simplification du droit est ainsi un moyen pour l'État central de regagner une légitimité. Le second mot-clé est la connaissance. Enfin, le troisième mot-clé est l'écoute. Il s'agit de faire remonter les informations de la périphérie vers le centre.

Maître François Molinié, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (Société de législation comparée). – Définir la notion de simplification du droit n'est pas chose aisée. L'abondante littérature sur le sujet évoque le fait d'harmoniser, de toiletter, de rationaliser, d'unifier, de codifier, d'ordonner, de compiler, de supprimer, d'abroger ou encore de moderniser. La simplification du droit est donc un objet particulièrement imprécis pour un juriste, dont le métier est de procéder à un travail de qualification juridique.

Le droit français a une longue tradition en matière de simplification du droit. Ainsi, est-il possible de voir dans l'édit de Saint-Germain-en-Laye de 1679 instituant un enseignement du droit français le premier outil de simplification du droit. En effet, unifier les lois royales, le droit coutumier et les droits foisonnants des parlements d'ancien régime consiste assurément en une simplification du droit de l'époque.

De même, les lois des 16 et 24 août 1790 proclamaient qu'il serait fait un code général de loi simple, clair et approprié à la Constitution. La notion de code reviendra ensuite à de très nombreuses reprises dans l'histoire de la simplification du droit français. Rousseau voyait pour sa part dans le code une médecine efficace contre ces foules de lois, qui souvent se contredisent, dont le nombre rend les procès éternels et dont le conflit rend les jugements arbitraires.

Toutefois, simplifier le droit n'est pas toujours perçu comme un progrès. Montesquieu disait, par exemple, que lorsqu'un homme veut se rendre plus absolu, il songe d'abord à simplifier la loi.

En tant que praticien du droit, j'espère que la profession à laquelle j'appartiens n'est pas l'une de celles visées par l'instruction générale de 1949 relative à la codification, faisant état de véritables professions dont le seul rôle sera de guider le public dans le dédale des prescriptions réglementaires.

Mon métier consiste à délivrer des consultations juridiques sur un point de droit ou sur les chances de succès d'une procédure. La multiplication des sources du droit et l'instabilité des textes rendent parfois cet exercice difficile et aléatoire.

Nous vivons actuellement une situation paradoxale. Il n'a ainsi jamais été aussi facile d'accéder au droit (Légifrance, sites Internet des assemblées et des juridictions). Reste qu'au-delà d'y accéder, il est nécessaire de le comprendre. Nous assistons actuellement dans les cabinets d'avocats à un phénomène nouveau. Les clients arrivent ainsi avec des pochettes

remplies de textes de lois et de jurisprudences interprétés avec leurs propres yeux, ce qui peut parfois aboutir à des résultats cocasses.

L'accès au droit agit donc comme le révélateur de sa complexité. Les nouvelles technologies créent de nouveaux espaces au sein desquels la norme a besoin d'être ajustée et réinventée de manière incessante.

Pour reprendre l'interrogation du rapport du Conseil d'État de 2006 relatif à la complexité du droit français, se pose la question de savoir si l'image du droit français est détériorée dans la compétition mondiale des systèmes juridiques, qui se comparent, s'évaluent et s'entrechoquent.

La simplification du droit est passionnante en ce qu'elle exige la mise en œuvre d'une authentique démarche comparatiste. Adapter le droit suppose de prendre de la hauteur, de comparer les systèmes et de s'inspirer des expériences étrangères lorsque cela est nécessaire.

La norme simplifiée est un droit fondamental et constitutionnel. Le Conseil constitutionnel a, sur ce sujet, développé toute une jurisprudence relative à la clarté, à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la loi. Une disposition incompréhensible est inapplicable. Elle est entachée d'incompétence négative. Le Conseil a même développé un principe à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, en se fondant sur la Déclaration des droits de l'homme. Plusieurs applications mémorables de ce principe par le Conseil Constitutionnel sont à signaler. Ce dernier n'est toutefois pas allé jusqu'à confondre clarté et simplicité. La loi doit être claire et précise, mais elle peut être complexe lorsque les situations à régir sont complexes. Seule la complexité excessive est censurée.

Les mêmes prescriptions s'imposent en droit conventionnel, au travers de la Convention européenne des droits de l'homme. Plus distante concernant la qualité de rédaction des textes, la Cour de Strasbourg a tout de même considéré à plusieurs reprises que lorsqu'un système juridique mettait en place une voie d'accès à une juridiction mais que le texte était rédigé de telle sorte qu'il comportait un piège à l'égard du requérant, la façon dont la voie de recours était organisée était contraire aux droits fondamentaux.

Ces normes sont appliquées par les juridictions. À l'occasion de pourvois dirigés contre certains jugements de juges de proximité, la Cour de cassation a rappelé le principe selon lequel la décision de justice doit être claire et compréhensible.

Se pose ensuite la question de savoir comment simplifier la norme. Comme vous le savez, la simplification administrative est devenue une des préoccupations majeures des pouvoirs publics. Les années 2000 ont ainsi vu apparaître une nouvelle catégorie de lois, visant à simplifier la loi. De tels textes ont été promulgués en 2003, 2004, 2007, 2009, 2011 ou encore 2012. Ces lois se donnent pour objectif de concourir à l'intelligibilité de la norme.

À les regarder de plus près, ces textes poursuivent toutefois des objectifs différents qui peuvent se combiner. Un des objectifs pourra être de simplifier le vocabulaire, notamment en retirant des textes les mots qui ne sont aujourd'hui plus compréhensibles par le plus grand nombre. D'autres objectifs pourront être d'uniformiser, d'aligner des régimes, d'alléger et de faciliter des procédures, ou encore de codifier des solutions dégagées par la jurisprudence.

Le vaste chantier de la simplification ne se limite donc pas à rassembler et à codifier à droit constant. La réforme des contrats administratifs ou la réforme du droit des obligations ont consisté à reprendre des textes, à y intégrer les solutions de la jurisprudence ou encore à prévoir des dispositions allant à l'encontre de la jurisprudence.

Si la simplification du droit constitue un objectif pouvant être atteint de différentes manières, le processus n'est pas exempt de difficultés. Les limites tiennent d'une part à la méthode elle-même qui peut être source de difficulté. Codifier à droit constant ou à droit non constant engendre des problèmes, notamment en matière de droit transitoire, de portée des nouvelles dispositions ou encore d'incertitude quant au sens qui sera retenu par le juge lorsqu'un contentieux se présentera.

Les autres difficultés tiennent à ce que le droit ne peut pas toujours être simplifié. Il doit être aussi clair que possible, mais la complexité de certaines activités rend l'idée d'une simplification illusoire. À titre d'exemple, il est possible de citer le droit de la pharmacie et du médicament dont la complexité est justifiée par différents impératifs.

En outre, il convient de signaler le foisonnement des sources de droit. Le développement du droit souple et des autorités administratives indépendantes implique de disposer d'un bon interprète pour conduire le travail de simplification.

Cet interprète devra notamment s'exprimer dans une langue simple, conformément aux travaux engagés par le Conseil d'État et la Cour de cassation concernant la motivation des décisions de justice. Le fait que le juge explique à tous les lecteurs de sa décision le sens de cette dernière est également une des dimensions de la simplification du droit.

Face au développement d'un droit non traditionnel, l'interprète devra également savoir ouvrir les possibilités d'un recours lorsque cela sera nécessaire. Ainsi, la récente décision du Conseil d'État dite « Numéricable » ouvre des voies des recours contre certaines décisions prises par les autorités administratives indépendantes, ce qui me semble aller dans le sens de la simplification du droit.

En conclusion, il convient de souligner que nous souhaitons disposer d'un droit plus facile à vivre et à pratiquer pour tous, et notamment pour les juristes, d'un droit bien différent de celui décrit par Goethe, présentant Méphistophélès grimé en Faust et indiquant que « *les lois et les droits se*

succèdent comme une éternelle maladie. Ils se traînent de génération en génération et s'avancent sourdement d'un lieu dans un autre. Raison devient folie, bienfait devient tourment ». C'est précisément ce que nous ne souhaitons pas.

M. André Reichardt, Secrétaire de la Commission des lois. – Mesdames, Messieurs, le Président de la Commission des Lois, Philippe Bas, s'excuse de ne pas pouvoir être présent ce matin. Cette absence ne s'explique bien évidemment pas par un quelconque désintérêt à l'égard de la simplification, mais par le caractère particulièrement chargé de son agenda. Philippe Bas m'a demandé de le représenter, en qualité de Secrétaire de la Commission des lois.

Je souhaiterais vous faire part en son nom de l'intérêt que porte la Commission des lois à vos travaux. Il est vrai que cette dernière a compétence en matière de simplification du droit. Il est également vrai qu'elle a eu fort à faire tout au long de ces dernières années.

Le rythme de la simplification du droit s'est ainsi considérablement amplifié, notamment depuis le début des années 2000. De 2002 à 2012, la Commission des Lois a examiné trois projets de loi visant à simplifier, principalement par le biais d'ordonnances, et quatre propositions de loi du député Warsmann. Depuis 2012, nous avons également étudié quatre projets de loi, recourant essentiellement à l'outil de l'ordonnance. Une loi du 12 novembre 2013 et une autre du 2 janvier 2014 ont ainsi habilité le Gouvernement à simplifier en ayant uniquement recours à l'ordonnance. Enfin, nous avons également examiné deux autres lois de 2014 et de 2015 relatives à la simplification du droit et de la vie des entreprises, recourant également aux ordonnances.

Au-delà du plébiscite de principe concernant la nécessité de la simplification, il est nécessaire de s'accorder quant à la simplification recherchée et quant à la nature de la norme simplifiée recherchée.

Dans le cadre des auditions menées par la Commission des Lois, il nous a ainsi été indiqué qu'il était parfois préférable de conserver un texte insatisfaisant ou complexe, plutôt que de le modifier trop souvent. À titre d'exemple, il est possible de citer la règle relative au siège de la SARL, modifiée récemment à plusieurs reprises. Le plébiscite de principe doit donc être relativisé à l'aune des objectifs recherchés et de la nécessité de stabilité du droit.

Comme indiqué par Maître Molinié, la simplification du droit peut passer par la simplification du vocabulaire. Ainsi, à chaque réunion de la Commission des Lois, Jean-Jacques Hyst livrait une véritable guerre au vocabulaire inapproprié, tel que le terme « notamment », source de nombre de contentieux.

Au-delà du vocabulaire, la simplification du droit passe également par l'allégement des procédures et la codification des textes. À titre d'exemple, j'ai eu l'occasion de travailler très récemment sur une réforme du

Code des marchés publics dans le cadre de laquelle une ordonnance a remplacé dix-sept textes. Un tel remplacement constitue à n'en pas douter une réelle simplification, notamment pour les acheteurs publics, qui peuvent être de petites collectivités d'à peine 200 ou 300 habitants.

Au-delà de l'objectif recherché, la problématique de la simplification du droit pose également la question de la méthode de la simplification, qui fait l'objet d'un débat récurrent. La simplification a ainsi pu passer par des textes fourre-tout ou, à l'inverse, par des textes sectoriels. Cette problématique soulève la question plus large de savoir si la loi doit opter pour une approche pointilliste ou pour une approche d'ensemble. Par exemple, se pose la question de savoir s'il est raisonnable de travailler de façon approfondie sur la seule problématique de la réduction du nombre d'associés dans les sociétés non cotées sans penser à mener une réforme plus consistante du droit des sociétés. À titre personnel, je préfère l'approche d'ensemble, même si elle ne va pas sans poser toute une série de problèmes.

Se pose également la question de savoir s'il est préférable de simplifier par voie législative ou par voie d'ordonnance. Les parlementaires que nous sommes préfèrent bien entendu éviter le recours aux ordonnances, d'autant plus que les ordonnances de simplification concernent de plus en plus souvent des sujets éminemment importants. Ainsi le fait que, dans le cadre de la réforme du code des marchés publics, une ordonnance ait remplacé dix-sept textes de loi soulève un certain nombre de questions. Il apparaît *in fine* extrêmement complexe de simplifier.

Je travaille actuellement en qualité de rapporteur sur une proposition de loi déposée par un collègue ayant entrepris un travail fondamental depuis deux ou trois ans en matière de simplification du Code de commerce. Il a notamment auditionné un très grand nombre d'acteurs, avant de déposer un texte portant à la fois sur la réforme du fonds de commerce, des sociétés civiles et commerciales, de l'autorité de la concurrence ou encore des commissaires aux comptes. Ce texte peut être considéré comme fourre-tout, mais il dispose tout de même d'une ossature.

Nous en sommes actuellement à l'examen de l'article 1^{er}, qui propose de supprimer les cinq mentions obligatoires en cas de cession de fonds de commerce. Cette disposition paraît être de bon sens, notamment car le choix des cinq mentions obligatoires, opéré en 1935, est discutable, mais également en raison du fait que, par définition, le cessionnaire va nécessairement chercher les informations là où elles se trouvent. Toutefois, après audition d'un certain nombre d'acteurs, il est apparu que la situation n'était pas aussi simple que cela.

Cette situation illustre la complexité de la simplification. Ainsi, même si les simplifications paraissent nécessaires, il convient de ne pas faire abstraction d'autres paramètres, notamment d'ordre financier. À titre d'exemple, la suppression de l'enregistrement des actes statutaires des

sociétés, en-dehors des actes constitutifs, paraît aller de soi. Elle pose toutefois un certain nombre de difficultés, notamment en raison du fait que le montant des droits d'enregistrement perçus se chiffre à plusieurs dizaines de millions d'euros.

De même, il pourrait sembler nécessaire de supprimer le système d'insertion d'annonces légales dans les journaux. L'objectif initial d'information des tiers pourrait ainsi être mieux atteint par d'autres voies, et notamment par le BODACC. Toutefois, les recettes que représentent ces annonces pour la presse locale et spécialisée, déjà en grande difficulté, doivent également être prises en compte.

Une fois que nous nous sommes accordés sur l'objectif de clarification et de simplification et sur une méthode qui pourrait être commune et reconnue par tous, d'autres paramètres doivent être pris en compte. Ces paramètres peuvent parfois amener le législateur dans ses derniers retranchements. Madame la Présidente, vous pouvez néanmoins compter sur la Commission des Lois pour vous aider dans cette tâche particulièrement ardue, dans le contexte difficile que je viens de présenter.

M. Rémy Pointereau, Premier Vice-président de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, chargé de la simplification des normes. - Je vous remercie pour votre invitation.

Il se trouve que je suis actuellement plongé dans la simplification en tant que Président du groupe de travail créé en janvier dernier par la Délégation aux collectivités territoriales et le Président du Sénat pour élaborer une proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols. Il convient en effet de rappeler que le Code de l'urbanisme a été modifié par soixante lois, engendrant ainsi un véritable problème d'instabilité de la loi.

Je dois d'ailleurs me rendre dans quelques instants à la réunion à mi-parcours que le Président Larcher organise pour prendre connaissance de nos travaux, qui doivent aboutir à la fin du mois de juin.

Je ne suis pas en mesure de vous livrer tous les enseignements de ce dossier particulier, mais nous travaillons sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales depuis près de deux ans, et nous avons ainsi acquis une expérience des problèmes de méthode, ainsi que quelques convictions que je voudrais verser à vos débats.

Tout d'abord, il est évidemment impossible de simplifier sans avoir une idée précise de ce qu'est la complexité.

En outre, comme indiqué par André Reichardt, simplifier n'est pas simple. Ainsi, la volonté de simplifier peut parfois conduire à ajouter de la complexité à la complexité. Il convient donc d'agir avec mesure.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport sur la loi de transition énergétique menée en janvier 2015, j'ai identifié six formes de la complexité, sous la forme de six groupes de disposition.

Le premier groupe comprend les dispositions tendant à imposer aux collectivités des obligations irréalistes ou disproportionnées au regard de l'équilibre souhaitable entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers dont elles disposent.

Le deuxième groupe concerne les dispositions tendant à imposer des obligations dans une formulation insuffisamment normative ou précise, susceptible de donner lieu à des contentieux ou à une réglementation d'application disproportionnée.

Le troisième groupe comprend les dispositions tendant à créer ou à compléter des procédures disproportionnées au regard de l'équilibre approprié entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers dont la collectivité territoriale dispose.

Le quatrième groupe concerne les dispositions tendant à créer une compétence locale obligatoire dont les conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies au regard des moyens techniques, juridiques ou financiers dont la collectivité dispose.

Le cinquième groupe comprend les dispositions d'affichage tendant à diminuer les délais prévus initialement pour la mise en œuvre de dispositions complexes ou coûteuses, ou introduisant des éléments hétérogènes dans des dispositifs orientés vers d'autres objectifs.

Enfin, le sixième groupe concerne les dispositions ayant pour effet de brouiller la compréhension des compétences des collectivités et l'articulation des schémas et documents de planification au moyen desquels elles organisent l'exercice de ces compétences.

Voilà les domaines que je souhaitais évoquer avec vous. Nous vous en dirons plus à la fin du mois de juin, lorsque nous aurons achevé la rédaction de notre rapport. Sachant que toute la problématique de la simplification ne peut être traitée dans une seule loi, nous avons défini onze articles pour ce projet de loi.

Alain Lambert estime que plusieurs dizaines d'années seraient nécessaires pour simplifier les près de 500 000 normes existant en France. Le principal problème de la France est le nombre de lois votées chaque année. Elles sont ainsi au nombre d'une cinquantaine, contre une dizaine dans des pays tels que l'Angleterre ou l'Allemagne.

M. Patrick Gérard, Président-adjoint de la Section du rapport et des études du Conseil d'État. – Les propos du professeur Piana laissent à penser qu'il existe en Italie un cycle en matière de simplification. Ainsi, considérant que les lois sont tellement compliquées qu'il en devient lui-même illégitime, le Gouvernement s'attache à écouter les citoyens, les

entreprises et les collectivités territoriales, en vue de simplifier le corpus législatif. Ce faisant, le Gouvernement redevient légitime. Dans ce cadre, quelles sont les garanties quant au fait qu'une fois redevenu légitime, le Gouvernement ne va pas recommencer à complexifier le dispositif normatif ?

Mme Daniela Piana, Professeur à l'Université de Bologne. – Nous sommes bien conscients de l'existence de ce problème potentiel. Face à cette situation, il a été décidé de mener une réforme constitutionnelle visant à simplifier la manière dont les lois sont élaborées. L'objectif est d'introduire la simplification dans la procédure même de fabrication des lois.

S'agissant du cas italien, le principal problème est que les projets de loi sont systématiquement bouleversés par le Parlement, finissant ainsi par ne plus correspondre aux projets initiaux. Le système institutionnel doit donc être modifié.

En outre, il n'est pas encore possible de conclure qu'en simplifiant, le Gouvernement regagne sa légitimité. Les réformes sont trop récentes et le recul insuffisant pour tirer de telles conclusions. Les effets de ces réformes ne pourront être analysés avant la fin de la présente législature, soit en 2018.

S'agissant de cette notion de légitimité, le point important concerne la capacité des citoyens à prévoir ce qui va se passer lorsqu'ils vont interagir avec la loi, la justice ou encore les organisations. En l'absence d'une telle capacité, le Gouvernement ne peut être légitime.

SECONDE PARTIE : COMMENT SIMPLIFIER ?

Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d'État. – Pour la troisième fois, le Conseil d'État consacre son étude annuelle 2016 à la simplification et à la qualité du droit. Il y a vingt-cinq ans, la première étude consacrée à ce thème, *De la sécurité juridique*, avait bénéficié de la plume de Françoise Chandernagor, alors rapporteur général, et a marqué les esprits par ses diagnostics et ses formules, dont celle, restée célèbre, de la « loi bavarde ». En 2006, l'étude « *Sécurité juridique et complexité du droit* » avait préconisé l'institution des études d'impact pour les projets de loi, préconisation suivie par le Parlement qui a inscrit cette obligation dans la Constitution, lors de la réforme constitutionnelle de 2008.

L'étude de cette année, qui sera publiée à l'automne, s'attachera notamment à faire le bilan de cette réforme et à apprécier l'efficacité des dispositifs mis en place par les gouvernements successifs en matière de simplification et de qualité du droit. Le lien entre ces deux notions est d'ailleurs en lui-même l'un des sujets de réflexion qui nous occupent. Le Conseil d'État est donc particulièrement intéressé par cette matinée d'échanges, qui lui permet d'entendre le point de vue du législateur.

Au demeurant, notre étude annuelle s'intéresse non seulement à la loi, mais à l'ensemble des normes qui s'appliquent dans notre pays, y compris celles, de plus en plus nombreuses, qui sont gouvernées par le droit de l'Union européenne. Comme ceux de votre délégation, Madame la présidente, nos travaux s'appuient sur des études comparatives : quatre missions à l'étranger ont été conduites afin d'analyser les politiques de simplification conduites dans d'autres États européens et d'en tirer tous les enseignements utiles pour la France.

Largement répandu en effet, le souci de simplification du droit est également présent dans les institutions de l'Union européenne, qui viennent d'adopter sur ce point des dispositions inscrites dans le nouvel accord interinstitutionnel et auxquelles nous nous intéressons aussi. Force est de constater que dans ce domaine, les dispositifs envisagés par l'Union, ainsi d'ailleurs que ceux, déjà en vigueur, qu'ils ont vocation à remplacer, sont nettement plus robustes et plus contraignants que ceux proposés pour la France par les plus audacieux militants de la simplification.

La problématique de la simplification est donc actuellement au cœur des réflexions du Conseil d'État, que ce soit au sein de ses formations consultatives, qui contribuent à l'élaboration de la norme, ou au sein de ses formations juridictionnelles, dont va parler dans un instant le président de la Section du contentieux.

Avant de lui donner la parole, je tiens à saluer la contribution essentielle du Sénat à la qualité du droit, que pour ma part j'ai pu admirer chaque fois que j'ai eu à me pencher sur les travaux préparatoires d'une loi. L'apport de la chambre haute en matière de précision de la norme et de clarté du droit est déterminant et contribue à me conforter dans l'idée que le Sénat occupe une place essentielle dans nos institutions. Je forme donc des vœux sincères pour que le Sénat et ses services puissent disposer des moyens nécessaires pour poursuivre dans cette voie.

Mme Élisabeth Lamure, Présidente de la Délégation aux entreprises. – La simplification du droit est un véritable sujet de préoccupation pour le Sénat, et plus particulièrement pour sa Délégation aux entreprises. La valeur ajoutée de notre Délégation consiste à se placer du point de vue des usagers du droit que sont les entreprises, dépassant ainsi le point de vue quasi régalien des commissions permanentes. Notre Délégation est soucieuse de la qualité de la règle du droit, mais également de sa perception.

Lors de notre déplacement à Londres il y a un an, nous avons été frappés par la démarche volontariste du Royaume-Uni en matière de simplification. Les entrepreneurs français établis outre-Manche que nous y avons rencontrés en ont témoigné. Nous avons pris conscience que la simplification est déjà bien avancée chez plusieurs de nos voisins, et qu'elle est également en marche à l'échelle de l'Union européenne.

C'est pourquoi, au nom de la Délégation, j'ai commandé une étude de législation comparée sur les processus et institutions mis en place au service de la simplification pour les entreprises dans d'autres États européens (Allemagne, Pays-Bas et Suède). Quelles conclusions en tirer pour éclairer notre réflexion ?

De l'étude des cas allemand, néerlandais et suédois, nous pouvons d'abord conclure que la politique de simplification nécessite une forte volonté politique et une détermination à toute épreuve.

Je vous renvoie sur ce point aux extraits des observations formulées par la Cour des comptes suédoise sur les déconvenues enregistrées par les autorités de Stockholm lorsqu'elles ont entrepris de lancer cette politique.

La Cour des comptes allemande a, du reste, formulé des remarques analogues, tandis que l'autorité chargée de la simplification aux Pays-Bas a encore récemment fait une analyse voisine.

L'étude montre également que la simplification, si elle passe par des « trains » de mesures pratiques, ne saurait se limiter à ces initiatives ponctuelles. Certaines mesures de simplification méritent d'être adoptées grâce aux « lois de simplification », qui permettent de s'attaquer au stock de normes. La codification, à laquelle le Conseil d'État contribue de façon si utile, est aussi un moyen de « mettre de l'ordre » dans le stock normatif.

Pour ce qui concerne le flux des normes, la simplification passe par une méthode et, en premier lieu, par une analyse du bilan coûts/avantage des mesures à prendre.

Dans cette perspective, les études d'impact revêtent une importance capitale, comme le montrent les trois exemples étudiés. La fonction des études d'impact est essentielle pour déterminer à la fois l'utilité de la norme et ses conséquences.

Les études d'impact apparaissent donc comme un point de passage obligé pour tout État soucieux de simplification. Toutefois, chaque État rencontre inmanquablement de grandes difficultés à réaliser de telles études. D'un avis unanime en Suède et aux Pays-Bas, les études d'impact demeurent lacunaires. Une situation que nous connaissons bien en France, malgré les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 applicables aux études d'impact. Vous trouverez sur ce sujet des données chiffrées tirées des plus récents rapports des autorités de contrôle néerlandaises et suédoises, lesquels ne laissent aucun doute sur le caractère crucial de cet élément.

L'analyse des cas étrangers nous apprend que, pour améliorer la démarche de simplification, il faut s'entendre sur une méthode et mettre en place des processus.

En la matière, nous pourrions probablement nous inspirer des exemples étrangers qui tendent à définir des procédures pour la rédaction des projets de textes et des méthodes quantitatives pour l'analyse de leurs résultats, qu'elle soit *ex ante* ou *ex post*. Il reste toujours délicat de mesurer le coût des règles. L'homologue suédois de la Cour des comptes relève ainsi que l'évaluation du coût qui résulte des mesures de lutte contre le travail illégal ignore le bénéfice de ces mesures sur la préservation d'une concurrence loyale entre entreprises.

Nous pouvons en tout cas nous appuyer à la fois sur les bonnes pratiques observées à l'étranger et sur les normes qui ont été élaborées par des experts de divers pays de façon consensuelle au cours de ces dernières années. En ce domaine, l'OCDE a réuni nombre de compétences qui ont permis d'établir un « corps de doctrine », depuis le début des années 2000, afin de déterminer les méthodes, les normes et les pratiques.

On pourrait objecter qu'une approche trop quantitative est nécessairement limitative. Il serait ainsi réducteur de s'en tenir au classement « Doing business » de la Banque Mondiale, qui mesure la qualité et l'efficacité du cadre réglementaire selon une approche anglo-saxonne. À n'en pas douter, il est nécessaire d'en tempérer les conclusions au regard de « l'index de la sécurité juridique » qu'a publié en 2015 la Fondation pour le droit continental. Cet index démontre les atouts de notre pays en matière d'accessibilité du droit (grâce à la codification), de prévisibilité (grâce à la hiérarchie des normes et à des compétences prédéfinies du législateur et du juge) et de stabilité.

Il n'en reste pas moins que nous ne pouvons pas rester à l'écart d'un mouvement général qui semble irréversible, au moins dans les pays développés. La qualité d'un système normatif est perçue comme l'un des éléments de sa compétitivité, et s'il n'est pas question de « gouverner par les chiffres », il n'est pas envisageable de refuser de se doter d'instruments de suivi quantifiés du « fardeau » législatif. D'autres pays se sont désormais dotés de tels instruments, qu'il s'agisse d'indices, d'indicateurs ou d'objectifs.

Reste à savoir par qui cette politique doit être mise en œuvre.

À l'évidence, dans les trois pays auxquels nous nous sommes intéressés, les compétences sont partagées entre une pluralité d'acteurs. Ceci n'est pas sans rappeler la situation française, où notre dispositif de simplification pourrait apparaître, aux yeux d'un observateur étranger, comme aussi touffu qu'un buisson de ronces ! Ainsi, il est possible de mentionner le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), chargé de simplifier les normes en vigueur ; le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), chargé d'étudier l'impact des normes envisagées ; le Conseil de simplification pour les entreprises, auquel collabore la mission simplification du SGMAP, lequel est aussi doté d'un « atelier impact entreprises » qui sollicite les parties prenantes pour mesurer en amont l'effet des nouvelles normes ; ou encore le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics... Ces dispositifs de simplification semblent bien complexes. Nous entendons d'ailleurs rencontrer prochainement ces différents acteurs pour y voir plus clair.

Même si la simplification y repose sur plusieurs intervenants, on remarquera que les trois pays étudiés se sont tous dotés d'une autorité *ad hoc*, quasi indépendante, chargée en particulier de contrôler le contenu des études d'impact et de proposer une méthode et un suivi de la politique de simplification, soit en général (Allemagne, Pays-Bas), soit à l'attention des entreprises (Suède). Or la France ne dispose pas, quelle que soit la qualité du travail réalisé au SGMAP ou au SGG, d'un tel organisme qui pourrait également, comme son homologue suédois, favoriser la « dissémination » d'une culture de la simplification et de l'évaluation. En juillet dernier, le Gouvernement avait bien annoncé la création d'une autorité indépendante chargée d'évaluer les études d'impact et de contrôler l'application du moratoire sur toute nouvelle norme réglementaire en direction des entreprises, mais cette décision est restée en suspens.

Se pose aussi la question du rôle du Parlement dans le processus de simplification. Cela touche d'abord à sa propre mission de législateur, puisqu'il partage avec le Gouvernement l'initiative des lois. Ainsi, faut-il soumettre à étude d'impact les propositions de loi parlementaire, voire demander une étude d'impact pour les amendements les plus « lourds » ? Faut-il aussi introduire un frein à la production législative, par exemple en

limitant, comme aux Pays-Bas, les modifications dans chaque domaine, à une seule par législature, ou bien en assurant que le stock de règles diminue à la mesure du flux de nouvelles règles ? La Délégation sénatoriale aux entreprises a déposé en ce sens une proposition de loi constitutionnelle il y a quelques mois, pour empêcher la surtransposition de nos obligations communautaires, mais aussi pour appliquer à la production législative destinée aux entreprises le fameux « *one in, one out* » britannique – déjà applicable chez nous en matière réglementaire, du fait d’une circulaire de 2013. En outre, la Délégation aux collectivités territoriales a obtenu du Sénat l’adoption, en janvier dernier, d’une proposition symétrique, tendant à compenser toute nouvelle charge ou contrainte pour les collectivités territoriales par la suppression d’une charge ou contrainte d’importance équivalente.

Le Parlement est également concerné dans sa mission de contrôle du Gouvernement, qui exerce le pouvoir réglementaire. C’est à ce titre que la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et la Délégation aux entreprises ont chacune déposé une proposition de résolution tendant à simplifier diverses normes réglementaires.

Le Parlement est enfin concerné au titre de sa mission plus large d’évaluation des politiques publiques. Finalement, le Parlement ne devrait-il pas être le fer de lance d’une évaluation indépendante de la qualité des études d’impact *ex ante* et des éventuelles études *ex post* fournies par le Gouvernement ? À la Délégation aux entreprises, nous nous sommes ainsi dotés des moyens de réaliser des études d’impact sur des projets ou propositions de loi, en faisant appel à un réseau d’économistes de l’INSEE. Nous avons également entrepris de consulter les parties prenantes en amont de l’élaboration des règles. Ainsi, notre Délégation consulte aujourd’hui, via Internet, plusieurs centaines d’entreprises qu’elle a rencontrées sur les dispositions du projet de loi travail en vue de son prochain examen au Sénat. Il ne faut pas ignorer le potentiel qu’offre Internet au service de la simplification.

Je sou mets ces diverses pistes à votre réflexion. Tels sont, en effet, quelques-uns des enjeux d’une politique qui revêt un caractère désormais inéluctable à mes yeux. Nous devons faire de la simplification non un objectif, mais un processus. Je suis certaine que notre matinée nourrira nos réflexions pour inventer la simplification durable !

Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d’État. – Plus encore qu’un processus durable, la simplification est une question de culture. Celle-ci ne va pas de soi en France, en dehors du petit cercle des convaincus, auquel appartiennent les intervenants de cette matinée d’étude. La France, mère des lois, des armes et des arts, semble irrésistiblement encline à fabriquer des normes en quantité toujours plus impressionnante, et de plus en plus longues et touffues.

De surcroît, ce phénomène connu est lui-même mal quantifié. Alors même que la France est également la mère des chiffres et qu'elle dispose d'un institut de statistiques compétent et bien doté, les auditions menées dans le cadre de notre étude ont montré qu'il n'existait actuellement aucune mesure fiable et exhaustive d'une pathologie dont nous discutons abondamment depuis 25 ans. Ainsi, nous ne connaissons pas le nombre exact de normes applicables en France, puisque seules celles publiées au *Journal officiel* sont décomptées. Nous savons encore moins quelle est leur taille cumulée. De même, et c'est plus grave, il n'existe pas de méthode de mesure de la charge administrative de la norme reconnue par tous. Pourtant d'autres pays européens comme les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Angleterre, se sont dotés de tels instruments, qui sont également développés par la Commission européenne. Cette absence de la France dans un domaine qui aurait pu être un de ses domaines d'excellence est inexplicable. Elle a pour conséquence que les chiffres articulés ici ou là sur le nombre de normes et la charge qu'elles représentent ne sont pas vérifiables et varient d'ailleurs dans des proportions considérables, empêchant tout diagnostic sérieux sur l'étendue du mal que l'on entend combattre.

Sans doute sincères, les appels récurrents à la simplification ne se traduisent pas, par ailleurs, par un nombre suffisant de décisions structurantes et de mesures concrètes susceptibles de remédier à une situation unanimement considérée comme un grave désordre.

La complexité finit donc par paraître presque inévitable, voire naturelle, tandis que la simplicité serait un idéal impossible à atteindre. D'autant plus impossible au demeurant, que là où d'autres pays soumettent leur production normative à des processus de contrôle contraignants, la France en reste le plus souvent au stade des recommandations.

M. Bernard Stirn, Président de la Section du contentieux du Conseil d'État. – Je remercie le Sénat pour son accueil. Tout ce qui a été dit au cours de cette matinée atteste du fait que le choix du thème de la simplification était particulièrement pertinent. Ainsi, ce dernier nous rassemble autour d'une méthode que nous devons de plus en plus partager, le droit comparé, et autour de la question de fond qu'est la simplification.

La simplification doit également être un objectif partagé par le juge. Certes, par son approche casuistique et par les nuances qu'elle établit, la jurisprudence peut contribuer à accroître encore davantage la complexité du paysage normatif. Néanmoins le juge partage les préoccupations en matière de simplification. Il veille à simplifier à la fois par la jurisprudence qu'il adopte et par l'influence qu'il exerce sur les autres acteurs.

S'agissant de la simplification par la jurisprudence, trois groupes de préoccupations importantes sont montés en puissance ces dernières années : les questions de procédure et d'écriture, les règles de fond et le souci de l'unité du droit.

Concernant les questions de procédure et d'écriture, les règles doivent être aussi simples et robustes que possible. Nous travaillons tous pour atteindre cet objectif. À titre d'exemple, il est possible de mentionner la simplification apportée par le Tribunal des conflits au sujet des questions préjudicielles entre les deux ordres de juridiction (judiciaire et administratif). Ainsi, par une décision du 17 octobre 2011, le Tribunal des conflits a jugé qu'il n'y avait plus besoin de questions préjudicielles entre les deux ordres de juridiction lorsqu'une jurisprudence bien établie de l'un des ordres permet de donner la réponse. Par conséquent, le juge judiciaire peut constater l'illégalité d'une décision administrative au regard d'une jurisprudence établie du Conseil d'État. De même, le juge administratif peut se prononcer sur une question de droit privé au regard d'une jurisprudence établie de la Cour de cassation. Il s'agit là d'un élément particulièrement important en matière de simplification de notre système juridique.

Parallèlement, la question de l'écriture se mêle étroitement à celle de la procédure. Il est intéressant de constater que le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel se sont lancés de manière simultanée dans une réflexion sur ce sujet. Ainsi, les décisions du Conseil constitutionnel sont désormais écrites en style direct, dans l'objectif de les rendre plus lisibles. Nous pouvons nous réjouir du fait que les trois juridictions suprêmes cheminent actuellement sur la voie d'une écriture plus simple et plus lisible des décisions de justice.

En outre, le Conseil d'État contribue en permanence à la simplification des règles de fond appliquées par les juridictions, avec une acuité sans doute accrue aujourd'hui. À titre d'exemple, ces dernières années, le Conseil d'État a reconstruit de manière importante le contentieux des contrats publics. Dans le cadre de cette reconstruction jurisprudentielle, il a progressivement mis fin à la fiction de l'acte détachable. La jurisprudence de l'acte détachable a permis d'importants progrès dans le droit de la commande publique, mais elle était devenue source de complexité excessive.

Ainsi, lorsqu'elle a été construite par le Conseil d'État au début du XX^{ème} siècle, nous vivions dans un monde plus simple qu'aujourd'hui. Dans ses conclusions relatives à l'arrêt Martin du 4 août 1905, qui a institué la décision de signer le contrat comme un acte détachable du contrat lui-même, le commissaire du Gouvernement Romieu n'hésitait pas à dire que les juges pourraient prononcer des annulations purement platoniques. De telles pratiques ne sont plus admises aujourd'hui. Ainsi, nous étions arrivés à un système extraordinairement complexe, dans le cadre duquel l'annulation de l'acte détachable n'était plus purement platonique, mais permettait de saisir le juge du contrat pour qu'il tire les conséquences de l'annulation de l'acte détachable, avant que, le cas échéant, le juge de l'exécution vienne ordonner un certain nombre de mesures. Le Conseil d'État a mis fin à ce système par deux arrêts du 16 juillet 2007, société Tropic travaux, et du 4 avril 2014, département de Tarn-et-Garonne, qui ont ouvert de manière encadrée et

raisonnable le droit pour les tiers d'attaquer le contrat lui-même lorsqu'il est atteint de vices pouvant porter préjudice, de manière suffisamment grave, à leurs intérêts. Cette simplification a été menée dans un souci de respect du droit et de simplification.

De même, en décembre 2014, la section du contentieux du Conseil d'État a simplifié d'un double point de vue le droit de la prescription quadriennale, en unifiant la manière de calculer la prescription pour tous les préjudices corporels, et en permettant aux avocats d'opposer eux-mêmes la prescription quadriennale.

Enfin, le dernier souci du juge, qui est peut-être le plus important, est de veiller à l'unité du droit, dans un contexte où les sources de droits se développent et où le nombre de juges intervenant s'accroît. La nécessité de l'unité du droit a fait l'objet d'une prise de conscience croissante au cours des quinze dernières années.

Il est important que les juges s'écoutent. La situation inverse ferait courir un risque d'aggravation considérable de la complexité du droit. L'écoute entre les juridictions nationales est donc capitale. Elle l'est également au-delà des frontières, notamment à l'égard des deux cours européennes, mais également à l'égard des cours suprêmes des différents États européens. Des réseaux se créent actuellement, et les moyens de correspondance informatique facilitent ce type d'échanges. Il est possible de travailler sur ces sujets avec le Parlement, qui présente les mêmes besoins de connaissance. Ainsi, il est impossible de juger ou de légiférer sans savoir ce qui se passe sur des sujets comparables au sein des pays européens. Cet élément est capital pour qu'il existe une unité du droit en Europe, notamment concernant l'application des normes découlant du droit de l'Union européenne ou de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Sur ces trois sujets (la procédure, le fond et l'unité du droit), le juge doit être attentif et faire les meilleurs efforts dans le sens de la simplification. Il y est d'ores et déjà engagé, mais il reste encore un important chemin à parcourir.

S'agissant de la simplification par l'influence, le juge dispose de trois leviers principaux. Il peut censurer, alerter et inciter. Concernant le premier point, le juge a le pouvoir de censurer des normes trop complexes, et il s'est doté des outils nécessaires pour ce faire. Ainsi, le Conseil Constitutionnel a donné valeur constitutionnelle à la clarté, à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la loi. Parallèlement, en droit administratif, le Conseil d'État a donné valeur de principe général du droit à la sécurité juridique.

Ces principes, qui donnent au juge des fondements à la censure, se retrouvent dans d'autres juridictions. Ainsi, la Cour constitutionnelle italienne a jugé dans un arrêt du 18 avril 2013 que l'obscurité de la norme était contraire à des exigences constitutionnelles italiennes. De même, le

Conseil d'État italien a censuré en 2011 des textes réglementaires insuffisamment clairs. La Cour suprême américaine dispose également d'une jurisprudence concernant les lois imprécises et trop vagues, qui peuvent être censurées depuis 1948.

Ce type d'instruments permet au Conseil d'État de censurer de nombreux textes réglementaires méconnaissant le principe de sécurité juridique, notamment en raison de l'insuffisance des mesures transitoires prévues par ces textes. De même, il a annulé deux décrets jugés trop complexes ou difficilement intelligibles. Les juges administratifs et constitutionnels doivent user de ces pouvoirs de censure. Sur ce point, il sera intéressant de voir si la Cour de justice européenne se dotera d'instruments comparables. Cette hypothèse n'est pas inimaginable.

Au-delà de la censure, le juge peut également alerter. Le contentieux constitue souvent l'occasion d'observer les différentes pathologies du système juridique. Ainsi, la complexité de certains textes devant être appliqués par les juges apparaît très souvent à l'occasion d'un contentieux. Il appartient aux juges d'exercer leur devoir d'alerte sur ce point. La Cour de cassation procède déjà de la sorte dans son rapport annuel, qui mentionne les dispositions qu'elle considère difficiles d'application. Le Conseil d'État doit également procéder de la sorte. Tel est l'objectif du dialogue entre la Section du contentieux et la Section du rapport et des études. J'ai d'ailleurs demandé à mes collègues de la section du contentieux de veiller à ce que nous utilisions davantage les possibilités dont nous disposons pour signaler les difficultés que nous rencontrons à la Section du rapport et des études, puis par l'intermédiaire du rapport annuel du Conseil d'État.

Au cours des dernières semaines, nous avons rencontré deux difficultés. En décembre 2015, il est ainsi apparu que les textes concernant les différents congés maladie des fonctionnaires étaient particulièrement complexes, en raison du fait que les textes relatifs aux congés de maladie, aux congés de longue maladie et aux congés de longue durée ont été construits séparément. Le droit des congés de maladie des agents publics doit être simplifié. Pour ce faire, il serait nécessaire de revoir les différents régimes de congé, dans un souci de cohérence.

De même, nous avons également signalé à la section du rapport et des études, au Premier Président et au procureur général de la Cour des comptes que le régime de responsabilité des comptables publics à l'égard des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) est lacunaire. Il est ainsi apparu à l'occasion d'un pourvoi du ministre des Finances contre un arrêt de la Cour des comptes devant le Conseil d'État que les textes n'ont pas défini les obligations des comptables à l'égard des EPIC. Les instructions sur le sujet sont confuses et incomplètes. De fait, la responsabilité des comptables des EPIC est particulièrement mal définie. Il est important que les juges exercent pleinement leur pouvoir d'alerte.

Enfin, le dernier pouvoir d'influence dont dispose le juge est son pouvoir d'incitation. Sur ce point, il est possible de citer l'exemple du droit souple, qui a fait l'objet de l'étude annuelle du Conseil d'État en 2013. Cette étude a montré que le droit souple n'est pas un droit à éviter, mais bien une richesse. Ainsi, un meilleur recours aux instruments de droit souple est un des éléments permettant de contenir la prolifération excessive de la norme, à condition d'y recourir de manière maîtrisée et pertinente. Sur ce point, le rapport a émis l'idée particulièrement intéressante de normativité graduée, selon laquelle il existe une échelle progressive entre le droit dur et le droit souple.

Les éléments contenus dans ce rapport ont été repris par la section du contentieux, qui a commencé par requalifier ce que la jurisprudence avait appelé des directives, sous le vocable de lignes directrices. Les administrations ont ainsi été invitées à édicter des lignes directrices, dont le régime juridique a été précisé par la section du contentieux (4 février 2015, ministre de l'intérieur c/ M. Cortes Ortiz). De même, le Conseil d'État a innové de manière importante en matière jurisprudentielle par ses décisions du 21 mars 2016, société Fairvesta international et société NC Numericable, qui permettent de contester devant le juge des éléments de droit souple issus des autorités de régulation ne modifiant pas l'ordonnement juridique, qui ne pouvaient jusqu'alors pas faire l'objet de recours. Cet exemple atteste du fait que par ses pouvoirs d'incitation, le juge peut influencer sur les autres acteurs, et notamment les autorités de régulation, en les invitant à se montrer encore plus attentives à la manière dont elles usent des instruments du droit souple.

Compte tenu de l'ensemble des éléments évoqués précédemment, je crois donc que dans le cadre de nos activités juridictionnelles, nous devons être plus en plus attentifs aux différents instruments mis à la disposition des juges.

Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d'État. – Je confirme que les formations consultatives et juridictionnelles du Conseil d'État sont convenues d'inciter désormais plus activement à la simplification, en signalant dans notre rapport d'activité annuel les insuffisances repérées et les préconisations faites.

Dans l'exercice de sa fonction consultative, le Conseil d'État doit s'interroger sur le sens et le contenu de son avis lorsqu'un projet de norme contribue selon lui à aggraver la complexité, sans qu'il soit possible d'y remédier dans le cadre de son dialogue avec le Gouvernement. S'il ne s'est jamais interdit de se prononcer sur les questions de bonne administration et d'opportunité administrative, il a pour principe de ne pas s'immiscer dans ce qui relève de la liberté d'action du Gouvernement, même s'il est parfois délicat de tracer une exacte frontière entre les deux. Ainsi, notre fonction consultative ne peut nous conduire à conseiller au Gouvernement

d'abandonner ou de modifier une politique, mais nous pouvons l'alerter quant au coût des options qu'il retient.

En revanche, le Conseil d'État doit veiller au respect des dispositions constitutionnelles et organiques prescrivant les études d'impact. À cet effet, il est fréquent qu'il invite le Gouvernement à compléter ces études lorsqu'elles apparaissent lacunaires ou insuffisamment justifiées. Ce travail n'est pas nécessairement mentionné dans les avis, car il s'effectue pour l'essentiel avant leur délibération en Assemblée générale. Souvent, cependant, ces avis, dont la plupart sont désormais publiés par le Gouvernement, comportent une appréciation sur la qualité de l'étude d'impact et les éventuelles difficultés constatées lors de leur examen. Dans certains cas, l'avis préconise de les compléter sur certains points, avant leur examen en conseil des ministres et leur dépôt sur le bureau des assemblées. Pour les études d'impact vraiment insuffisantes ou ne présentant pas de crédibilité suffisante, le Conseil d'État envisage d'émettre, plus souvent que par le passé, un avis défavorable aux dispositions en cause.

La qualité des études d'impact fait désormais l'objet de développements spécifiques dans notre rapport annuel d'activité. Depuis cette année, ce rapport s'est en outre enrichi d'une nouvelle rubrique consacrée à la contribution du Conseil d'État à la simplification du droit dans ses formations juridictionnelles et consultatives. L'objectif est que le Conseil d'État participe activement au changement de culture que nous appelons tous de nos vœux.

M. Michel Barnier, Conseiller d'État, ancien ministre. - Je m'associe aux propos de Maryvonne de Saint-Pulgent et de Bernard Stirn concernant la qualité du travail du Sénat s'agissant des textes qui lui sont soumis.

La table ronde de ce jour vise à identifier les moyens de simplifier. Pour ce faire, il est d'abord nécessaire de comprendre et de mesurer l'impact des textes excessivement complexes, en particulier dans le domaine économique. Dans ce cadre, se pose la question de savoir qui peut donner à notre pays une réelle capacité de mesurer la charge administrative supplémentaire engendrée par tel ou tel texte national et/ou européen. Il convient d'identifier un acteur à même de réaliser ce travail de manière régulière, indépendante, efficace et opérationnelle, en interrogeant suffisamment d'entreprises françaises et en faisant en sorte d'obtenir de leur part des réponses sincères et rapides, en vue d'en réaliser une synthèse et d'alerter le Gouvernement et le législateur quant à l'impact des textes qu'ils étudient.

Mme Élisabeth Lamure, Présidente de la Délégation aux entreprises. - Un tel mode de fonctionnement nécessite de disposer d'un processus, ce qui n'est pas le cas en France. En tant que conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État joue un rôle de plus en plus important en

matière d'alerte sur la complexité et les conséquences des projets de loi proposés par le Gouvernement.

Toutefois, il me semble que le grand chantier de la simplification ne pourra être traité si aucun processus n'est mis en place. Sur ce point, il existe une réelle bonne volonté, notamment de la part du Gouvernement, mais il n'existe toujours pas d'outils de base. Il serait souhaitable de mettre en place un processus de simplification reposant sur des obligations pour le Gouvernement et le Parlement.

M. Olivier Cadic, Sénateur, membre de la Délégation aux entreprises. – La simplification doit être le fruit d'un travail collectif et d'un processus d'amélioration continue. Ainsi, nous ne pourrions mettre en place une culture de simplification sans avoir intégré un processus reposant sur la culture de la métrique et des indicateurs. Il est en effet impossible de déterminer où nous voulons aller si nous n'avons pas mesuré où nous sommes. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place un tableau de bord. Se pose alors la question de savoir qui doit définir ce tableau de bord et quels éléments doivent être mesurés. La mise en place d'un tel processus s'imposant à tous est un préalable indispensable. Le succès n'est jamais un hasard, mais bien le résultat d'un processus.

Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d'État. – J'ai appelé à un changement de culture car le processus le plus soigneusement pensé doit être acceptable pour être efficace. Or nous sommes confrontés à des obstacles inhérents à la culture politique française.

Prenons le cas des études d'impact préconisées par notre étude de 2006 et prescrites par la réforme constitutionnelle de 2008. Huit ans après, force est de constater que la pratique de ces études d'impact ne répond pas à nos attentes, notamment parce qu'elles sont réalisées *a posteriori* pour justifier les décisions prises, et non avant qu'elles soient prises, dans le but d'éclairer le décideur public.

Ceci étant dit, quelles sont les voies permettant d'amener le Gouvernement à mener ces études d'impact en amont de ses décisions ? Comment en contrôler la qualité et la crédibilité par des expertises indépendantes et objectives de la nature de celles conduites dans d'autres États européens ? Faut-il, comme c'est le cas au Royaume-Uni ou à la Commission européenne, qu'aucune modification normative ne soit possible quand l'étude d'impact n'est pas convaincante ou conclut à l'inutilité de recourir à la norme ? Ou faut-il se borner à faire du « *naming and shaming* » ?

On voit bien que les préconisations qu'il est possible de faire pour résoudre ces différentes questions diffèrent selon qu'on estime qu'il est possible de convertir l'ensemble des acteurs à une véritable culture de la simplification, ou non. Les réformes possibles seront certes d'autant plus

efficaces qu'elles seront audacieuses, mais le changement de culture est un prérequis indispensable.

S'agissant une fois encore des études d'impact, il y a aussi la question de leur champ d'application. Des travaux menés dans les deux assemblées proposent de les étendre aux modifications des projets de loi intervenant pendant la phase parlementaire, dont l'effet sur le contenu et la taille de la norme législative est de plus en plus significatif.

Nous savons bien que le gonflement parfois spectaculaire du volume des lois pendant la phase parlementaire n'est pas entièrement imputable aux assemblées, et que l'usage du droit d'amendement par le Gouvernement y contribue aussi. Néanmoins, nous ne pouvons qu'approuver les propositions parlementaires tendant à doter le Parlement d'une véritable capacité propre d'évaluation de l'impact des textes ainsi amendés, que ce soit à son initiative ou à celle du Gouvernement.

Mme Élisabeth Lamure, Présidente de la Délégation aux entreprises. – Votre appel est particulièrement convaincant.

M. Jean-Louis Hérin, Secrétaire général de la Présidence du Sénat. – En réponse à la question de Monsieur Barnier, je tiens à rappeler que les principaux évaluateurs sont les sénateurs et les députés, qui sont des hommes et des femmes de terrain.

En outre, je me souviens d'un Président du Conseil de la Troisième République indiquant : « *J'ai pris ma décision, faites entrer les juristes* ».

Dans le cadre des primaires présidentielles, de très nombreux programmes sont actuellement élaborés. Un de ces programmes sera vraisemblablement déterminant dans les cinq années à venir. Se pose la question de savoir si ces programmes font l'objet d'études d'impact.

S'agissant des moyens des parlementaires, il convient de rappeler que ces derniers sont élus pour définir ce qu'est l'intérêt général, ce qui est une mission particulièrement ardue. Dans ce cadre, le Gouvernement est responsable devant le Parlement. L'autonomie du Parlement permet une autonomie de l'expertise. À titre d'exemple, dans le cadre de la réforme de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), la Commission des finances du Sénat a décidé d'avoir recours à ses propres experts.

Enfin, nous parlons aujourd'hui de la simplification du droit. Or je crains qu'il existe non pas un droit mais des droits de plus en plus spéciaux, de plus en plus hétérogènes. Ainsi, en séance publique, il apparaît que les domaines du numérique, de l'environnement ou encore de la justice s'inscrivent dans des cultures différentes. Tout se passe comme si chaque ministère souhaitait avoir son droit, dans le cadre d'une sorte de polycentrisme de la rédaction de la loi. Dans ce cadre, il me semble que le Parlement, le Conseil d'État et le Secrétariat Général du Gouvernement peuvent et doivent assurer une sorte de culture juridique commune.

M. Jean-Louis Schroedt-Girard, Directeur général des Ressources et des Moyens du Sénat. – Je partage la plupart des opinions exprimées ce matin. L'élément principal qui ressort de nos discussions est que la simplification n'est pas une chose simple. Raison de plus pour ne pas tarder à s'y attaquer !

Au sein du Parlement anglais, sont conduites des études d'impact *ex ante* et des études d'impact *ex post*. En fonction des résultats de la confrontation de ces deux études, les lois concernées sont ensuite laissées en l'état, modifiées ou supprimées. Ce mode de fonctionnement est particulièrement intéressant.

En outre, nous avons beaucoup parlé ce matin de l'endiguement du flux normatif. Toutefois, se pose également la question de savoir comment diminuer le stock. Dans cette perspective, il pourrait être envisageable que la Commission supérieure de codification se voie confier une mission de simplification du droit existant.

Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d'État. – C'est en effet une de nos pistes de réflexion. Toutefois, la simplification par la codification pose des difficultés d'ordre technique et politique.

La simplification par code ou partie de code est en principe une bonne méthode, parce que le rangement auquel procède le code appréhende de manière complète, cohérente et ordonnée des branches entières du droit, ce qui permet d'avoir une vision d'ensemble d'un secteur et d'imaginer une réforme globale. En revanche, confier au codificateur le soin de simplifier pose la question de la responsabilité du législateur et la problématique plus large du rapport entre législation déléguée et législation non déléguée.

Par ailleurs, codifier à droit non constant complique singulièrement le travail. Mieux vaut procéder successivement, et non simultanément, à ces deux opérations de nature et de portée différente, comme on le fait en ce moment même pour le code de la commande publique.

En réponse aux propos de Monsieur Hérin, répétons que nous sommes conscients de la fragilité de la frontière entre l'opportunité administrative et l'opportunité politique. Nous nous sentons toutefois tenus de veiller à ce que le législateur ou le Gouvernement soient bien informés des conséquences de leurs choix politiques. Cette information doit être correcte, indépendante et équilibrée.

S'il n'y a guère de doute sur l'expertise et la technicité des services du ministère des Finances, les chiffres qu'ils produisent le sont sous la responsabilité du ministre. Ils n'émanent pas, dès lors, d'experts indépendants. Différente est la situation des services de contrôle et d'expertise de l'État placés dans une situation garantissant leur indépendance, tels que les inspections générales interministérielles ou l'INSEE, sans oublier le cas encore plus emblématique de la Cour des

comptes. Le fait que le choix final appartienne à l'autorité politique n'empêche pas le besoin d'une information objective mobilisant des compétences et des expertises susceptibles d'éclairer les parlementaires et les membres du Gouvernement.

M. Bernard Stirn, Président de la Section du contentieux du Conseil d'État. – La problématique de la simplification a été abordée dès le début de la relance de la codification en 1989. Ainsi, s'est posée la question de savoir si les nouveaux codes devaient être des codes à droit constant ou des codes plus novateurs. Le président de la Commission supérieure de codification avait alors la conviction qu'en principe, la codification devait être réalisée à droit constant, en raison du fait qu'il est impossible de mener de front les deux exercices de codification et de simplification, tous deux difficiles.

Cette conviction l'a finalement emporté, et il a donc été décidé de réaliser des codes à droit constant. L'idée était alors qu'une fois la codification opérée, l'autorité politique pourrait procéder à une opération de simplification si nécessaire. À mon sens, l'opération de codification a pu aboutir grâce à cette approche prudente.

Toutefois, la codification à droit constant n'est pas tout à fait systématique. Il existe ainsi des codifications à droit non constant. À titre d'exemple, il est possible de citer le nouveau Code du travail, le Code des relations avec le public ou encore les dispositions du Code civil concernant le droit des obligations.

Il peut donc exister des exceptions, mais ces dernières doivent être dûment pesées et autorisées. L'idée prévalant depuis 1989 selon laquelle la codification est en principe à droit constant hormis pour quelques cas exceptionnels me paraît constituer un équilibre assez efficace.

M. Jean-Louis Schroedt-Girard, Directeur général des Ressources et des Moyens du Sénat. – Je pense en effet que la mise en ordre des textes législatifs demande une codification à droit constant. Ma question est plutôt de savoir si, maintenant que 60 % du stock législatif est codifié, il n'est pas temps de passer à la phase de simplification.

Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d'État. – Le Conseil d'État réfléchit effectivement sur cette question, à partir de l'expérience de la commission supérieure de codification et d'exemples récents de refontes de codes existants ou de création de codes nouveaux. La création du Code des relations entre le public et l'administration a combiné codification et simplification, dans une mesure encore limitée. À l'inverse, la refonte du droit des obligations dans le civil modifie profondément le droit positif et elle a de surcroît été faite par ordonnance. Cet exemple n'est à l'évidence pas transposable à des matières comme le droit du travail ou la législation fiscale. S'agissant du Code général des impôts, la commission supérieure de

codification appelle cependant depuis longtemps à une refonte qui se ferait à droit constant mais qui serait de nature à redonner à ce code une lisibilité et une intelligibilité qu'il a manifestement perdue.

Se pose également la question de la méthode, comme on l'a déjà dit, et du choix de la réforme par la loi ou par la législation déléguée. Il est peut-être nécessaire d'imaginer des méthodes associant législation déléguée et concertation.

La législation déléguée est intéressante en ce qu'elle permet de focaliser le travail sur un sujet déterminé dans le cadre de la loi d'habilitation, dont il est impossible de s'écarter. Cette situation peut contribuer à la simplification. À l'intérieur du cadre, il est en outre possible d'organiser des réflexions pluripartites.

Mme Marie Jousseau de La Bretesche, Directrice de la Direction de l'Initiative parlementaire et des Délégations du Sénat. – Un travail extraordinaire de concertation avec toutes les parties prenantes a été mené dans le cadre de la mission Tuot relative au Code minier. Malgré ce travail, ce Code n'a jamais été mis en place. Il est regrettable que des projets de ce type restent lettre morte.

M. Bernard Stirn, Président de la Section du contentieux du Conseil d'État. – Je tiens à remercier le Sénat et les organisateurs de cette journée, ainsi que tous les participants qui y ont contribué. Nos échanges ont été particulièrement intéressants. Se réunir pour débattre de sujets sur lesquels nous travaillons tous de notre côté est une démarche particulièrement constructive. Il est ainsi particulièrement utile de confronter les points de vue et de réfléchir de manière collégiale aux modalités d'une organisation plus continue, afin que nous puissions échanger plus régulièrement sur nos tâches respectives. Cela est particulièrement vrai s'agissant du droit comparé et de la simplification du droit.

Il apparaît au terme de nos échanges qu'il existe des préoccupations et des volontés communes, mais également de nombreux obstacles à surmonter. Dans ce cadre, il sera plus facile d'avancer si nous travaillons ensemble. Il pourrait être envisageable qu'à l'avenir, nous nous réunissions de nouveau pour réaliser un bilan d'étape ou aborder d'autres sujets. La richesse des interventions et les pistes ouvertes aujourd'hui nous invitent à poursuivre en ce sens.

Mme Élisabeth Lamure, Présidente de la Délégation aux entreprises. – Je tiens à remercier tous les participants à cette journée pour leurs exposés et leurs interventions. Loin d'être purement théoriques, nos échanges ont porté sur des exemples concrets. Ils ont montré que nous avons tous la volonté d'avancer concernant la simplification du droit. Ce mouvement est un mouvement d'ampleur, qu'il convient de ne surtout pas freiner.

**ANNEXE :
ÉTUDE DE LA DIVISION DE LÉGISLATION COMPARÉE DU
SÉNAT SUR LA SIMPLIFICATION DU DROIT (ALLEMAGNE
/ PAYS-BAS / SUÈDE)**

Mai 2016

- LÉGISLATION COMPARÉE -

La simplification

—
Allemagne - Pays-Bas - Suède
—

Cette note a été réalisée à la demande de Mme Élisabeth LAMURE,
Présidente de la Délégation sénatoriale aux entreprises,
Sénateur du Rhône

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 267



AVERTISSEMENT

Les notes de Législation comparée se fondent sur une étude de la version en langue originale des documents de référence cités dans l'annexe.

Elles présentent de façon synthétique l'état du droit dans les pays européens dont la population est de taille comparable à celle de l'Hexagone ainsi que dans ceux où existe un dispositif législatif spécifique. Elles n'ont donc pas de portée statistique.



Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs par la division de Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
NOTE DE SYNTHÈSE	43
MONOGRAPHIES PAR PAYS	57
ALLEMAGNE.....	59
PAYS-BAS.....	73
SUÈDE.....	89
ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS.....	109

NOTE DE SYNTHÈSE

Cette note est consacrée aux actions menées en matière de simplification dans trois pays d'Europe : l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède.

Le terme de « simplification » désigne ici, principalement, les initiatives prises par les pouvoirs publics, *ex ante* ou *ex post*, pour évaluer et alléger les coûts qu'occasionnent, spécialement aux entreprises, les pesanteurs résultant des textes législatifs ou réglementaires.

Après avoir rappelé les réflexions de l'OCDE et les initiatives prises en France, elle évoque successivement, pour chacun des trois États concernés :

- les orientations et les premiers résultats des politiques mises en œuvre depuis le début des années 2000, d'une part ;

- et le statut du ou des organismes chargés d'évaluer les efforts réalisés en matière de simplification, de l'autre.

A. LES RÉFLEXIONS DE L'OCDE ET LES INITIATIVES PRISES EN FRANCE

Outre les principaux rapports élaborés par l'OCDE et ceux qui ont été publiés en France, on rappellera quelques éléments sur la situation en matière de simplification dans notre pays.

1. Les réflexions de l'OCDE

À côté du corpus doctrinal théorique qu'elle a constitué depuis une quinzaine d'années, l'OCDE a formulé périodiquement des observations qui concernent spécifiquement la France.

a) Un corpus doctrinal et théorique

Depuis le début du XXI^e siècle, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a coordonné une réflexion de fond sur le thème de la simplification administrative constituant, au fil des années, un corps de doctrine destiné à « éliminer la paperasserie », comme l'indiquait le titre d'un rapport¹ publié par cette institution en 2003.

¹ OCDE, *Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, 2003.

Le sujet a notamment été traité de façon approfondie dans :

- les orientations destinées aux décideurs, intitulées « *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative* », (2009) ;

- le rapport « *Mieux légiférer en Europe* » (2010) ;

- la recommandation du conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaire (2012) ;

- enfin, plus récemment encore, dans les *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015* dont les auteurs relèvent que « *D'autres institutions – notamment les Parlements, les agences de régulation et les administrations territoriales et internationales – ont un rôle important à jouer pour améliorer l'élaboration, l'application, l'évaluation et la mise en cohérence des réglementations entre secteurs et territoires. Cependant, ces missions ne sont pas suffisamment bien assumées par ces institutions. Des efforts pourraient être faits pour que la qualité réglementaire devienne un objectif majeur de ces institutions et pour améliorer la façon dont elles travaillent ensemble et avec le pouvoir exécutif* »¹.

b) Des observations concernant la France

S'agissant de notre pays, le rapport précité de l'OCDE, publié en 2003, relevait, en analysant les initiatives prises depuis le début des années 1990, que « *d'une manière générale, les programmes de simplification et d'allègement des charges administratives ne sont pas la résultante d'un plan d'ensemble* » et que « *si les modalités concrètes ont pu varier dans le temps, les axes majeurs ont toujours été déterminés par le Gouvernement [...], le Parlement ne joue pas de rôle moteur dans le dispositif, sauf lorsqu'il s'agit de définir la répartition des droits et des devoirs des citoyens [...]* »².

Le rapport publié en 2010 par la même institution soulignait le fait qu'« *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 (sic) 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* », observant aussi qu'« *il n'existe pas de communication claire qui englobe l'ensemble de la gouvernance réglementaire* », alors même que « *la gouvernance réglementaire est une politique de long terme, à faible gain politique immédiat, soumise aux pressions du court terme* »³.

¹ OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, 2016, p. 18.

² OCDE, *Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, p. 200-201..

³ OCDE, *Mieux légiférer en Europe*, 2010, résumé de l'étude consacrée à la France, p. 2 et 3.

Enfin, tout en estimant que « la France a développé d'importants efforts pour placer la qualité de la politique de la réglementation au premier rang de ses priorités », l'OCDE note, en 2016, qu'« il reste toutefois beaucoup à faire pour enrayer l'inflation réglementaire régulièrement dénoncée par les entreprises et les particuliers. Les efforts déployés en ce sens restent parcellaires. Le Gouvernement vient d'adopter un moratoire sur les nouvelles réglementations [...] et a annoncé la création d'une autorité indépendante chargée d'évaluer les analyses d'impact et de contrôler l'application du moratoire sur la nouvelle législation sur les entreprises. Cela étant, la décision de mettre en place cette autorité reste en suspens »¹.

2. Quelques éléments sur la situation en France

Parmi les traits qui caractérisent la situation en France en matière de politique de simplification, on retiendra :

- les dispositions relatives aux études d'impact de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 ;
- la publication récente de plusieurs rapports ;
- et l'existence d'une pluralité d'entités qui contribuent à cette action.

a) Les dispositions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 applicables aux études d'impact

L'intérêt porté aux questions de simplification s'est spécialement traduit, en France, par l'adoption de l'article 8 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 qui dispose que :

« 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 ;*

¹ OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation* 2015, 2016, p. 182.

– 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 ;

– s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;

– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires ».

b) De récents rapports

Deux rapports publiés en 2013 ont mis en évidence l'enjeu que représente la simplification pour l'économie comme pour la société française. Il s'agit :

– du rapport de la mission de lutte contre l'inflation législative établi par MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard de 2013 ;

– et du rapport de M. Thierry Mandon, député, dans le cadre de la Mission parlementaire de simplification de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises, « Mieux simplifier "La simplification collaborative" », qui, parmi les facteurs « explicatifs de la faible performance des démarches de simplification récentes », évoquait notamment « une discontinuité du pilotage politique sur la durée », « des programmes de simplification manquant de cohérence et peu lisibles », avant de constater que les chefs d'entreprises interrogés exprimaient « un assez grand scepticisme et une perte de crédibilité des démarches de simplification »¹.

¹ Rapport de M. Thierry Mandon, *Mieux simplifier « La simplification collaborative »*, p. 10-11.

c) Des compétences divisées entre une pluralité d'entités

Parmi les entités qui interviennent, à titre principal, dans le domaine de la simplification, on retiendra, notamment :

- le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ;
- le Conseil de la simplification pour les entreprises ;
- ainsi que le Conseil national d'évaluation des normes et le médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales.

Aux termes du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique**, cette entité est placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement. Elle comprend, outre la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État. Le même texte dispose que « *le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, notamment afin d'améliorer le fonctionnement des services déconcentrés de l'État, le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics. Il veille à ce que les systèmes d'information et le développement du numérique concourent à l'amélioration de la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à la simplification des relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives. Il coordonne l'action des services de l'État et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Il veille à l'association des agents publics, des usagers et des partenaires de l'administration à l'ensemble de ces démarches et, plus généralement, à promouvoir la participation des citoyens à l'action publique.* »

En vertu du décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le **Conseil de la simplification pour les entreprises**, celui-ci a été créé, auprès du Premier ministre, pour une durée de trois ans. Ce conseil est « *chargé de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises, et notamment :*

- *d'assurer le dialogue avec le monde économique et de contribuer à la participation des entreprises à la conception et à la mise en œuvre des mesures de simplification ;*
- *de proposer au Gouvernement des axes prioritaires de simplification et de conseiller sur toute solution innovante ou mesure nouvelle de nature législative, réglementaire ou administrative qui lui paraîtrait devoir être retenue ;*

- de suivre les réalisations du programme de simplification pour les entreprises et l'évaluation de ses résultats ;

- et de contribuer à faire connaître les résultats obtenus auprès des entreprises, des organisations professionnelles et du grand public. »

Composé de personnalités indépendantes issues des entreprises et des administrations, de parlementaires, d'élus locaux et d'experts désignés par arrêté du Premier ministre, ce conseil adresse chaque année au Gouvernement un bilan de l'avancement et des résultats du programme de simplification pour les entreprises.

La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 a, quant à elle, créé un **Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales** et à leurs établissements publics.

Par décret du 11 mars 2014, M. Alain Lambert a été nommé **médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales**.

B. OBSERVATIONS TIRÉES DE L'ANALYSE COMPARÉE

Comme on l'a dit *supra*, la simplification désigne l'ensemble des initiatives prises par les pouvoirs publics, *ex ante* ou *ex post*, pour évaluer et alléger les coûts qu'occasionnent, spécialement aux entreprises, les textes législatifs ou réglementaires.

L'étude des cas allemand, néerlandais et suédois montre que, dans ces trois exemples, la politique de simplification :

- s'est appuyée sur une volonté politique forte et durable, laquelle n'est pas allée sans rencontrer des difficultés de mise en œuvre ;

- la création d'une autorité indépendante parmi les entités chargées de la simplification s'est avérée déterminante, dans ces trois pays, pour améliorer les outils, le suivi, et l'image de la politique de simplification.

1. Une politique de simplification basée sur une volonté politique forte et durable, qui a rencontré des difficultés de mise en œuvre

a) Une volonté politique forte et durable

- **Adoption de programmes gouvernementaux**

Cette volonté s'est exprimée, en Allemagne, aussi bien par la création du *Normenkontrollrat* en 2006 (voir *infra*) que, récemment, par l'adoption d'un programme par le gouvernement fédéral en 2014 qui concerne :

-
- l'appréciation portée par les citoyens et les entreprises sur leurs relations avec l'administration ;
 - une meilleure réglementation au niveau européen ;
 - une prise en compte systématique des intérêts des PME ;
 - une amélioration du processus de réglementation ;
 - et la réalisation d'une étude de faisabilité relative à l'introduction d'un impôt déclaratif applicable aux revenus des entreprises.

Aux Pays-Bas, la simplification est mentionnée aussi bien par les accords de coalition gouvernementaux de 2007 et de 2010 que par une note officielle publiée par le Gouvernement en 2007 après sa constitution, fixant l'objectif d'une diminution de 25 % des coûts administratifs sur la législature.

Dans les trois cas étudiés, une tendance manifeste est de favoriser l'intervention des autorités chargées de la simplification dans le domaine de la préparation puis de la transposition des normes européennes.

- **Fixation d'objectifs et suivi des résultats**

La **fixation d'objectif chiffrés** et le **suivi des résultats obtenus** par rapport à une base initiale constituent des caractéristiques propres aux trois systèmes étudiés.

Les Gouvernements de Suède et des Pays-Bas, ont notamment fixé à 25 % entre 2006 et 2010 l'objectif de réduction des coûts résultant de la législation et de la réglementation afin d'obtenir une modification significative de l'environnement des entreprises.

S'agissant des indicateurs, on a retenu :

- un indice, calculé en Allemagne depuis 2012, afin de connaître l'évolution des coûts bureaucratiques annuels des mesures applicables aux citoyens, à l'économie et aux administrations publiques ;

- des enquêtes, qu'il s'agisse de l'étude réalisée par l'office fédéral des statistiques auprès des citoyens et des entreprises afin de connaître leur degré de satisfaction en Allemagne ou du suivi statistique périodique mis en place en Suède, lequel repose notamment sur une vaste enquête triennale réalisée auprès des entreprises afin de suivre notamment l'évolution de leur quotidien.

b) Des difficultés de mise en œuvre

En Allemagne, la mise en œuvre d'une procédure performante de simplification s'est heurtée à :

- l'absence d'effet du dispositif des « Questions bleues » pourtant institué dès 1984 afin de prouver la nécessité, l'efficacité et l'intelligibilité des dispositions en voie d'être adoptées ;

- et au foisonnement des rapports d'experts publiés sans résultat entre 1985 et 2005.

Témoigne des résistances observées aux Pays-Bas le fait que :

- la « commission pour l'évaluation des effets » n'ait évalué qu'un nombre limité de résultats, au moins dans les premiers temps de son activité ;

- en 2014, les équivalents des « études d'impact » demeuraient incomplets, trop axés sur les travaux internes des ministères et pas assez sur les conséquences des mesures sur la société ;

- certains coûts n'étaient pas pris en compte dans les évaluations.

En Suède, l'homologue de la Cour des Comptes française a publié, en 2012, un rapport critique sur les modalités de la politique de simplification telle qu'elle était initialement organisée sur la période 2006-2010, tandis qu'une organisation relevait, en 2015, que la démarche de simplification ne figurait parmi les objectifs que d'une poignée d'autorités publiques et que, selon le conseil des règles suédois, en 2014, une majorité des études d'impact demeuraient lacunaires.

• **Généralisation et amélioration des études d'impact**

Si la généralisation des études d'impact est une caractéristique des trois systèmes, on constate de façon uniforme des difficultés pour améliorer leur contenu.

2. La création d'une autorité spécialisée, un facteur déterminant, pour améliorer les outils, le suivi et l'image de la politique de simplification et accompagner l'action d'autres acteurs

a) Une autorité indépendante

La création d'une autorité spécialisée a été décidée en 2000 aux Pays-Bas, 2006 en Allemagne et 2008 en Suède, tout d'abord à titre expérimental.

- **Nature de l'autorité**

L'indépendance de l'autorité est soulignée en Allemagne où les membres du *Normenkontrollrat* sont, bien que cet organisme soit placé auprès de la Chancellerie fédérale, soumis à diverses incompatibilités.

Aux Pays-Bas, l'indépendance d'ACTAL (*Adviescollege toetsing regeldruk*) ne le laisse pas moins dans l'orbite de l'exécutif, tandis qu'en Suède, l'indépendance fonctionnelle du *Regelrådet* n'interdit pas qu'il soit placé auprès de l'Agence suédoise pour le développement économique et régional qui relève elle-même du ministère de l'Industrie.

- **Composition et moyens**

Le nombre de membres de l'autorité indépendante de suivi de la simplification est de : un président et au plus trois membres aux Pays-Bas, un président, un vice-président et trois membres en Suède et dix membres en Allemagne.

Les membres de l'autorité doivent expressément disposer d'une expérience dans les questions législatives au sein d'institutions publiques ou sociales et de connaissances en matière économique en Allemagne.

Les moyens alloués à l'autorité consistent, par exemple, en un budget de fonctionnement de 2,102 millions d'euros aux Pays-Bas en 2016 et un budget de 0,93 million d'euros en Suède en 2012.

b) Une autorité dotée de compétences destinées à améliorer les outils, le suivi, et l'image de la politique de simplification

On distinguera le champ et la nature du contrôle.

- **Champ**

L'examen des solutions retenues dans les trois cas étudiés permet de distinguer un modèle de champ de compétence élargi tant en ce qui concerne les destinataires des normes que la portée du contrôle, caractéristique du modèle allemand ainsi que, dans une moindre mesure, du système néerlandais, et un modèle de champ de compétence plus limité, principalement tourné vers un contrôle *ex ante* des textes concernant les entreprises, comme en Suède.

Le *Normenkontrollrat* allemand exerce un pouvoir de vérification sur le « stock » aussi bien que sur le « flux » puisqu'il examine :

- les projets de nouvelles lois fédérales déposées par le Gouvernement ainsi que les propositions de loi émanant du *Bundesrat*, si ce

dernier les lui transmet ou à la demande du groupe auquel appartiennent les députés du *Bundestag* à l'origine du texte ;

- les projets de lois modificatives, y compris les lois initiales ;
- les projets de dispositions juridiques et administratives d'application ;
- les travaux préparatoires aux actes juridiques, règlements, directives et décisions de l'Union européenne ;
- les lois et les dispositions juridiques et administratives concernées lors de la transposition du droit de l'Union européenne ;
- et les lois fédérales en vigueur ainsi que les décrets et les dispositions administratives pris pour leur application.

L'extension du dispositif de contrôle des coûts aux régions et aux autres collectivités territoriales a en outre été proposée par le dernier rapport annuel du *Normenkontrollrat* allemand.

Aux Pays-Bas, *ACTAL*, qui n'est saisie que des dossiers les plus importants *ex post* ou *ex ante* – les ministères devant suivre une procédure normalisée pour la préparation de tous les projets –, conseille également le Gouvernement et les deux chambres du Parlement en ce qui concerne :

- le système d'évaluation des effets de la législation et de la réglementation sur la pression normative qui s'applique aux entreprises, aux citoyens et aux professionnels des secteurs de la santé, de l'enseignement, de la sécurité et de la sécurité sociale ;
- les effets de la législation et de la réglementation sur la pression normative qui s'applique au monde des entreprises, aux citoyens et aux professionnels de ces secteurs, en concertation avec le(s) ministre(s) compétent(s), lorsque ces effets prévisibles sont notables ;
- et les problèmes stratégiques en matière de pression normative, sur la base des données produites par le monde des entreprises et les organisations de citoyens et d'entrepreneurs.

ACTAL, qui conseille à leur demande les communes néerlandaises sur leurs décisions et les problèmes stratégiques en matière de pression normative, peut aussi être saisie par des membres de la société civile.

En Suède, le *Regelrådet* reçoit toutes les études d'impact dès lors qu'elles sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur les conditions de travail ou la compétitivité des entreprises. À ce titre, il :

- s'exprime sur les études d'impact élaborées par les commissions (*kommitté*) désignées par le Gouvernement pour rédiger un rapport sur un sujet donné et les propositions de mesures susceptibles d'entraîner des effets significatifs sur les entreprises que ces commissions formulent ;

- s'exprime sur les études d'impact relatives aux projets (*förslag*) du Gouvernement susceptibles d'avoir de tels effets ;

- aide les autorités chargées de l'élaboration de la réglementation, lorsqu'elles le demandent, à examiner les études d'impact relatives à des propositions de l'Union européenne considérées comme susceptibles d'avoir un effet important sur les entreprises en Suède et formule des conseils sur le contenu des études de l'impact de ces projets sur la Suède ;

- publie ses avis sur un site Internet, outre une série d'exemples sur les modalités de description des conséquences des règles ;

- élabore des statistiques afin de contribuer au développement de l'utilisation des études d'impact ;

- établit enfin chaque année un rapport d'activité à l'intention du Gouvernement.

Depuis 2011, le *Regelrådet* a, de surcroît, été chargé par le ministère de l'Industrie de :

- développer sa fonction de conseil, notamment à l'intention des rédacteurs d'études d'impact¹ ;

- formuler d'éventuelles propositions de simplification des règles ;

- et de venir prioritairement en aide aux commissions *ad hoc* lorsqu'elles élaborent des études d'impact dans le cadre d'un avant-projet de réforme.

• Nature du contrôle

Le *Normenkontrollrat* peut vérifier la mise en œuvre méthodologique et la cohérence :

- du caractère compréhensible de la présentation des objectifs et du caractère nécessaire de la réglementation ;

- de la prise en considération d'autres alternatives ;

- de la prise en compte de la date d'entrée en vigueur, de la durée et de l'évaluation ;

¹ *Statskontoret, Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler, 2014, p. 19-20.*

- de l'existence d'explications sur la mise en œuvre de la simplification juridique et administrative ;

- et, dans le cas d'une transposition d'une directive ou d'un autre acte juridique de l'Union européenne, de la mesure dans laquelle ces dispositions peuvent aboutir à une surréglementation.

- **Outils et image**

L'amélioration de la connaissance des évolutions résulte :

- du développement d'une méthodologie comptable spécifique inspirée du modèle des coûts standards, dès 2002, et de son perfectionnement depuis lors aux Pays-Bas ;

- de la prise en compte de l'ensemble des coûts administratifs pour l'économie ainsi que des obligations d'information et des « coûts d'application » (ou coûts de mise en conformité) (Allemagne) ;

- de la publication des avis de l'autorité en annexe aux projets de loi lors du dépôt de ceux-ci (Allemagne).

Si des efforts sont réalisés en termes de communication, dont témoignent les nombreuses publications figurant en annexe à la présente note, les autorités néerlandaises ont manifesté, pour leur part, dès 2010, leur volonté de voir la politique de simplification se diffuser dans les administrations, évoquant même son « intériorisation » par celles-ci, dans le cadre d'une méthodologie (IAK) suivie par l'ensemble des services de l'État pour la préparation de leurs décisions.

c) L'action d'autres acteurs

Loin de se limiter à l'intervention d'une autorité indépendante, la politique de simplification implique une pluralité d'acteurs dans chacun des trois pays étudiés où l'on note :

- l'intervention de l'ensemble des ministères fédéraux, tenus de respecter les dispositions du règlement commun applicable à la préparation de tout nouveau texte (réglementation ou législation) ainsi que celles du Guide pour la préparation des dispositions légales et administratives (Allemagne) ;

- l'activité du service chargé de la réduction de la bureaucratie placé auprès de la Chancellerie fédérale allemande (Allemagne) ;

- le bureau fédéral des statistiques, qui gère des banques de données publiques et aide à l'évaluation des coûts, en tant que de besoin (Allemagne) ;

- le recours à la démarche « IAK » (cadre d'évaluation intégral de la politique et de la réglementation, inspiré du *regulatory impact assess management (RIA)*) par l'ensemble des administrations (Pays-Bas) ;

- les efforts réalisés pour favoriser les échanges entre les administrations et la réutilisation des données par celles-ci dans les trois pays ;

- la constitution d'une « commission administrative sur l'évaluation des effets » afin d'analyser les résultats (Pays-Bas) ;

- et l'action combinée de l'Agence pour le développement économique et régional en Suède, chargée du développement des méthodes et des instruments de mesure en matière de simplification ainsi que de l'organisation de formations.

On notera enfin que le Parlement est informé de l'avancement de la politique de simplification par un rapport annuel qui lui est adressé aussi bien en Allemagne qu'aux Pays-Bas.

D'un point de vue général, il ressort de ces trois exemples que la politique de simplification, si elle passe nécessairement par des « trains » de mesures, ne se résume pas à des initiatives ponctuelles mais tend à devenir un processus de long terme, répondant à des normes définies au niveau international et reposant sur l'utilisation de méthodes spécifiques.

MONOGRAPHIES PAR PAYS

ALLEMAGNE

On examinera successivement :

- l'historique du processus de simplification en Allemagne ;
- le fonctionnement de l'organisme chargé de la simplification au niveau fédéral, le *Normenkontrollrat* ;
- le programme de simplification au sein de la Chancellerie fédérale : « Moins de bureaucratie et une meilleure édicition du droit » (*Bürokratie abbau und bessere Rechtsetzung*) ;
- le règlement commun des ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*) ;
- et l'action du bureau fédéral des statistiques, le *Statistisches Bundesamt*.

1. Historique

On distinguera ici les mesures adoptées au niveau fédéral depuis 1984 d'une initiative prise en 2014 par le *Land* de Saxe.

- **Au niveau fédéral¹**

Le Gouvernement fédéral allemand a, par une décision du 11 décembre 1984, institué un contrôle de la qualité des projets de loi, sous la forme d'une liste de questions, les « Questions bleues » (*Blaue Prüffragen*), afin de s'assurer que tout projet de ce type, dans son ensemble mais également dans chacune de ses dispositions, répondait aux objectifs de nécessité, d'efficacité et d'intelligibilité. La procédure des « Questions bleues » est cependant restée globalement sans effets.

Entre 1985 et 2005, plusieurs commissions et groupes d'experts ont remis au Gouvernement fédéral une douzaine de rapports contenant des recommandations sur la simplification.

En 2006, s'appuyant sur le modèle néerlandais dit des « coûts standards » (voir dans la notice sur la simplification aux Pays-Bas), le gouvernement allemand a mis en place une estimation des coûts administratifs des dispositions juridiques.

¹ Les développements historiques sont issus du rapport de l'Institut Potsdam pour le e-gouvernement, p. 42 et suivantes.

Il s'agissait, à cette époque, uniquement de l'aspect financier des coûts résultant de l'obligation de communiquer des informations aux pouvoirs publics.

La même année, la loi instaurant un conseil national de contrôle des normes était adoptée. Le *Normenkontrollrat* (NKR) a, depuis lors, pour mission de soutenir le Gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des mesures de réduction de la bureaucratie et d'une meilleure législation. À cette fin, il vérifie que le coût de mise en œuvre des règles nouvelles est bien présenté, s'agissant de la logique et du respect de la méthodologie. L'avis présenté par le NKR est annexé au projet de loi ainsi qu'aux documents parlementaires.

En 2010, sur la base du rapport annuel sur l'application du modèle des « coûts standards », le Gouvernement fédéral a décidé d'élargir l'obligation d'information à la mesure des coûts généraux résultant de la mise en œuvre de la loi. La loi portant création du conseil national de contrôle des normes a été modifiée à cette fin. Désormais les charges résultant des obligations légales doivent notamment être calculées lorsqu'elles concernent les citoyens, l'économie et l'administration, afin d'évaluer de façon plus complète les conséquences d'une loi et de sensibiliser les décideurs politiques et les professionnels.

Depuis 2006, la mise en œuvre de la simplification au niveau opérationnel et sa coordination incombent au service chargé de la réduction de la bureaucratie (*Geschäftsstelle Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*), placé auprès de la Chancellerie.

- **Dans le *Land* de Saxe**

La loi du 3 juillet 2014 du *Land* de Saxe a créé un conseil de contrôle des normes (*Normenkontrollrat*), opérationnel à compter du 1^{er} janvier 2016 afin de soutenir son Gouvernement dans la réduction de la bureaucratie (*Bürokratieabbau*) et l'amélioration de la législation.

Composé de six membres nommés pour un mandat de trois ans renouvelable une fois, le *Normenkontrollrat* de Saxe examine en particulier la présentation des coûts de mise en conformité des réglementations nouvelles pour les citoyens, l'économie, notamment les PME, et les administrations publiques, tant du point de vue de la cohérence que de la méthodologie.

Il s'agit, au moins pour le moment, de l'unique conseil de contrôle des normes constitué à l'échelle d'un *Land*.

2. Un organisme spécialement chargé de la simplification au niveau fédéral : le *Normenkontrollrat*

La loi instaurant un Conseil national de contrôle des normes du 14 août 2006 institue le *Normenkontrollrat*, placé auprès de la Chancellerie et cependant indépendant dans l'exercice de ses fonctions. On examinera ici sa composition, ses missions, les modalités de ses délibérations et son activité récente.

• Missions

Aux termes de l'article premier de la loi de 2006 précitée, le *Normenkontrollrat* a pour mission de soutenir le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des mesures de réduction de la bureaucratie et d'amélioration de la législation.

Il s'assure notamment que les coûts de mise en application des nouvelles règles pour les citoyens, l'économie et les administrations publiques sont correctement présentés (cohérence, méthodologie...), de même que les autres coûts économiques, notamment pour les petites et moyennes entreprises.

L'article 4 de la même loi énumère les missions du *Normenkontrollrat*, lesquelles consistent en l'exercice d'un pouvoir de vérification portant sur :

- les projets de nouvelles lois fédérales ;
- les projets de lois modificatives, y compris les lois initiales (*Stammgesetz*) ;
- les projets de dispositions juridiques et administratives d'application ;
- les travaux préparatoires aux actes juridiques de l'Union européenne et aux règlements, directives et décisions de l'Union européenne ;
- les lois et les dispositions juridiques et administratives concernées lors de la transposition du droit de l'Union européenne ;
- et les lois fédérales en vigueur, ainsi que les décrets et les dispositions administratives pris pour leur application.

Le même article dispose que le *Normenkontrollrat* peut vérifier la mise en œuvre méthodologique et la cohérence :

- du caractère compréhensible de la présentation des objectifs et du caractère nécessaire de la réglementation ;
- de la prise en considération d'autres alternatives ;

- de la prise en compte de la date d'entrée en vigueur, de la durée et de l'évaluation ;

- de l'existence d'explications sur la mise en œuvre de la simplification juridique et administrative ;

- et, dans le cas d'une transposition d'une directive ou d'un autre acte juridique de l'Union européenne, la mesure dans laquelle ces dispositions peuvent aboutir à une surréglementation.

- **Composition et statut des membres**

Aux termes de l'article 3 du même texte, le *Normenkontrollrat* est composé de dix membres, dont les noms sont proposés par le Chancelier en accord avec les autres membres du Gouvernement fédéral, au Président de la République. Ce dernier les nomme pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Les membres du *Normenkontrollrat* peuvent démissionner de leur fonction par une déclaration adressée au Président de la République.

Le Président est nommé par le Chancelier parmi les membres en exercice, lesquels ont une expérience dans les questions législatives au sein d'institutions publiques ou sociales et des connaissances en matière économique.

Ces membres ne peuvent appartenir, ni pendant leur mandat ni durant l'année qui précède leur nomination, à une institution législative, à une autorité fédérale ou à une autorité d'un *Land*. Ils ne peuvent pas davantage entretenir avec ces entités, une relation permanente de service ou de gestion des affaires, exception faite des fonctions de professeur d'université.

Les fonctions des membres du *Normenkontrollrat* sont exercées à titre bénévole. Toutefois, les membres reçoivent une indemnité forfaitaire, les frais de transport qu'ils exposent étant pris en charge. Les coûts liés au *Normenkontrollrat* sont supportés par le *Bund*.

Les membres sont soumis au secret professionnel, qui s'applique non seulement aux débats mais également aux documents utilisés à l'appui des débats et qui ont été classés confidentiels par le conseil.

Le *Normenkontrollrat* est assisté dans ses missions par un secrétariat implanté au sein de la Chancellerie fédérale dont les membres ne peuvent cumuler cette fonction avec d'autres en relation directe ou indirecte avec une administration fédérale ou avec celle d'un *Land*. Ce secrétariat est composé de chargés de mission, principalement juristes et économistes. Son chef assiste aux séances du *Normenkontrollrat* et peut le conseiller.

- **Délibérations et demandes d'avis**

Les décisions du *Normenkontrollrat* sont prises à la majorité de ses membres. En cas d'égalité des voix, le conseil ne peut formuler de critiques du projet de loi examiné.

Les opinions dissidentes (*Sondervotum*) ne sont pas admises (article 3 de la loi de 2006 précitée).

Le *Normenkontrollrat* formule des avis sur les projets de loi élaborés par les ministères fédéraux avant leur présentation au *Bundeskabinett*¹.

Lui sont soumises également :

- les propositions de loi émanant du *Bundesrat* si ce dernier les lui transmet ;

- et les propositions émanant du *Bundestag* sur demande du groupe parlementaire ou des députés à l'origine du texte.

Le conseil ne publie pas lui-même ses avis sur les projets et propositions de loi. Ceux-ci, tout comme ceux du Gouvernement fédéral, sont cependant annexés aux projets de loi lors de leur dépôt au *Bundestag* ou lors de leur transmission au *Bundesrat*.

- **Activité en 2014 et 2015**

Le *Normenkontrollrat* remet au Chancelier un rapport annuel, dans lequel il peut formuler des recommandations. On évoquera ici :

- son activité en matière d'évaluation *ex ante* et d'évaluation *ex post* ;
- les projets coordonnés par le *Normenkontrollrat* ;
- l'action du gouvernement fédéral en matière de simplification ;
- les coûts ultérieurs pour les *Länder* et les municipalités ;
- et les initiatives prises en matière d'administration électronique.

☞ **Évaluation *ex-ante* et évaluation *ex-post***

Aux termes du rapport d'activité 2014, entre le 1^{er} juillet 2013 et le 30 juin 2014, le conseil a examiné 303 projets de textes (- 13% par rapport à la période de référence précédente au cours de laquelle 348 textes avaient été soumis à son contrôle). Sur ces 303 projets :

- 180 (59 %) ont eu un effet nul ou négligeable sur les coûts de mise en conformité ;

- 26 (8 %) ont conduit à un allègement de ces coûts ;

¹ Le *Bundeskabinett* réunit les quatorze ministres fédéraux et la Chancelière.

- et 97 (32 %) ont occasionné une charge.

Les coûts annuels globaux de mise en conformité ont augmenté de 9,2 milliards d'euros par rapport à la période précédente, montant dû « presque exclusivement à l'institution d'un salaire minimum légal ».

Au cours du premier semestre 2014, 151 textes ont été soumis au *Normenkontrollrat*, dont plus de la moitié ont été examinés en quatre semaines ou plus.

Le rapport d'activité 2015 fait état d'une forte baisse des coûts de mise en conformité (- 685 millions d'euros) pour la première fois depuis le second semestre 2014. Sur la période de référence (1^{er} juillet 2014 - 30 juin 2015), 333 projets de texte ont été examinés, dont :

- 187 (56 %) ont eu un effet nul ou négligeable sur les coûts de mise en conformité ;
- 40 (12 %) ont conduit à un allègement de ces coûts ;
- et 106 (32 %) ont constitué une charge.

Depuis le 1^{er} mars 2013, les lois et réglementations impliquant des coûts de mise en conformité supérieurs à un million d'euros sont évaluées trois à cinq ans après leur entrée en vigueur. Au 30 juin 2015, 52 projets de textes examinés par le *NKR* comprenaient une clause d'évaluation *ex-post*.

En septembre 2013, une expertise a été menée pour étudier les « bonnes pratiques » et effectuer un retour d'expérience concernant les États ayant déjà réalisé ce type d'évaluation. Publié en mai 2014, le rapport préconise :

- l'engagement des différents acteurs, essentiel pour établir et améliorer durablement la procédure d'évaluation *ex-post* ;
- la mise en œuvre progressive des nouvelles directives pour l'évaluation *ex-post* ;
- la gestion des évaluations *ex-post* par chaque ministère ;
- l'acquisition de compétences en matière d'évaluation au sein de chaque ministère pour compléter le travail des experts ;
- l'établissement d'un lien entre les évaluations *ex-post* et les études d'impact *ex-ante* ;
- le respect du principe de proportionnalité des efforts d'évaluation par rapport à l'importance du projet de réglementation ;
- la formulation de normes minimales et l'élaboration d'un guide opérationnel ;
- des évaluations *ex-post*, partie intégrante de la planification politique des projets ;

- enfin, la mise en œuvre d'un contrôle-qualité externe systématique des évaluations *ex-post*.

☞ **Les projets coordonnés par le Normenkontrollrat**

Le NKR coordonne des projets en matière de simplification.

Sur la période de référence couverte par le rapport annuel 2014, trois projets ont été mis en œuvre.

En matière d'interventions médicales, sous le titre « *Plus de temps pour le traitement – Simplifier les processus et les procédures en matière d'interventions médicales et dentaires* », un premier projet a pris corps afin d'obtenir une vision générale des charges pesant sur les médecins résidents, les dentistes et les psychothérapeutes. Plus de 500 obligations d'information instituées par la Fédération et les organisations professionnelles ont été examinées. Une base de données relative à ces charges a été établie. À terme, un groupe de travail sera chargé de développer des guides en la matière.

S'agissant des conditions de vie des demandeurs d'asile, une enquête a porté sur les dispositions, applicables en matière d'indemnités forfaitaires et de services de santé, allouées en vertu de la loi relative aux prestations des demandeurs d'asile, et sur l'obligation de séjour résultant de la loi relative à la procédure d'asile. Les conclusions ont montré une différence significative quant à l'application de dispositions pourtant identiques. Une enquête plus poussée a été demandée, notamment afin de quantifier les charges et de proposer une simplification administrative.

Enfin, le conseil s'est intéressé à l'enregistrement des véhicules motorisés par internet.

Sur la période de référence correspondant au rapport annuel 2015, deux projets ont été poursuivis : celui sur la simplification des procédures en matière d'interventions médicales et dentaires, et celui sur les conditions de vie des demandeurs d'asile. Deux autres ont été lancés, lesquels concernent :

- la date d'échéance du paiement des contributions en matière de sécurité sociale, le NKR souhaitant examiner les coûts actuels, pour les entreprises, occasionnés par la législation en vigueur et les effets envisageables d'alternatives potentielles ;

- et les « coûts de mise en conformité » (c'est-à-dire les coûts résultant de l'application) d'une entreprise.

☞ **L'action du gouvernement fédéral en matière de simplification**

Le programme de travail pour une meilleure réglementation, adopté par le gouvernement fédéral le 4 juin 2014, concerne notamment :

- l'appréciation portée par les citoyens et les entreprises sur leurs relations avec l'administration ;
- une meilleure réglementation au niveau européen ;
- une prise en compte systématique des intérêts des PME ;
- une amélioration du processus de réglementation ;
- et la réalisation d'une étude de faisabilité relative à l'introduction d'un impôt déclaratif applicable aux revenus des entreprises.

À l'examen de ce programme, le NKR a toutefois regretté qu'il ne spécifie pas la mesure dans laquelle les coûts de mise en conformité doivent être limités.

↪ **Les coûts ultérieurs pour les *Länder* et les municipalités**

Le NKR estime dans son rapport annuel 2014 que trop peu d'attention est portée aux procédures administratives incombant aux *Länder* et aux municipalités. Il recommande que ces entités réalisent, de façon beaucoup plus systématique qu'auparavant, une estimation des coûts qu'occasionne un nouveau projet de texte afin que ces estimations soient utilisées comme lors de l'élaboration des lois fédérales.

Dans cette optique, le NKR a constitué un groupe de discussion afin de déterminer les conditions dans lesquelles l'estimation des coûts de mise en conformité peut devenir partie intégrante du processus de coordination entre Fédération, *Länder* et municipalités. À terme, ce groupe doit formuler des recommandations préalables à la mise en place de bases pour une intégration durable et systématique de l'expertise administrative (*Vollzugswissen*) dans le processus législatif au niveau fédéral.

À l'appui de ce groupe de discussion, une opération pilote indépendante a été conduite en Rhénanie-du-Nord-Westphalie pour montrer qu'il est possible d'intégrer *Länder* et communes au processus de décision de façon pratique et à moindre coût.

↪ **Une meilleure administration électronique**

Le NKR indique dans son rapport 2014 que la collecte, le traitement et le transfert des données par voie électronique peuvent contribuer significativement à simplifier les procédures administratives et diminuer les coûts.

À ce sujet, le rapport d'activité 2015 indique que les mesures relatives aux marchés publics adoptées par la Fédération en matière de procédures électroniques ont conduit à une réduction des coûts de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

3. Un service de simplification au sein de la Chancellerie fédérale : *Bürokratie abbau und bessere Rechtsetzung*

On examinera ici tant l'action des services de la Chancellerie fédérale que le programme de travail établi par le Gouvernement.

- **L'action des services de la Chancellerie fédérale**

Le service chargé de la réduction de la bureaucratie, placé auprès de la Chancellerie fédérale, dit « service 133 » ou « bureau "simplifier et mieux légiférer" » coordonne et contrôle la mise en œuvre du programme de réduction de la bureaucratie et d'amélioration de la législation.

Son rôle consiste à :

- assurer la bonne mise en œuvre du programme « Moins de bureaucratie et une meilleure édicition du droit » (*Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*) du Gouvernement fédéral et la coordination au niveau interministériel ;

- accompagner les différents ministères fédéraux en matière de simplification, ainsi que le comité des secrétaires d'État chargés de la simplification administrative (*Staatssekretärausschuss*), qui se réunit environ trois fois par an et au sein duquel tous les ministères fédéraux sont représentés ;

- et assister le coordonnateur du Gouvernement fédéral pour la simplification qui est, depuis le 17 décembre 2013, un membre du *Bundestag* et ministre adjoint auprès de la Chancelière fédérale.

Ce programme a pour mission, depuis 2006, d'alléger durablement l'économie de coûts administratifs annuels d'un montant de 12,3 milliards d'euros. Pour ce faire, un indice a été mis en place le 28 mars 2012 par le Gouvernement afin de suivre l'évolution de ces coûts (*Bürokratiekostenindex*). Les décisions du Gouvernement ayant un impact sur les coûts administratifs influent sur cet index qui prend pour point de départ le niveau 100 au 1^{er} janvier 2012.

Outre cette réduction, le programme intervient également en matière d'amélioration de la législation, puisqu'il examine de façon critique les coûts de mise en œuvre mesurables pour les citoyens, les entreprises et les administrations publiques.

Des réunions interministérielles sont organisées périodiquement afin de coordonner la mise en œuvre de ce programme. Ce sont, en effet, tout d'abord les ministères qui sont chargés de la simplification administrative dans leur domaine, conformément au *Ressortprinzip* allemand (Art. 65, al. 2 de la Loi fondamentale) selon lequel chaque ministre fédéral dirige son

département de façon autonome et sous sa propre responsabilité, dans le cadre des grandes orientations fixées par la Chancelière. Chaque ministère dispose du reste de sa propre entité chargée des questions de simplification.

Le « Bureau "Simplifier et mieux légiférer" » intervient à la fois en amont et en aval de la procédure législative. *Ex ante*, il soutient les ministères fédéraux, dans le cadre de la préparation des projets de textes du Gouvernement fédéral concernant les aspects « Simplifier et mieux légiférer ». *Ex post* il participe, trois à cinq ans après l'entrée en vigueur du texte, à l'évaluation menée afin de savoir si l'objectif visé a bien été atteint.

Pour chaque nouvelle loi, les ministères déterminent les coûts globaux pour les citoyens, l'économie et l'administration. En se fondant sur ces informations, le législateur peut évaluer si les conséquences d'une réglementation et l'utilité de celle-ci sont proportionnées. Les renseignements fournis par les ministères sont ensuite enregistrés dans une base de données gérée par l'Office fédéral des statistiques (*Statistisches Bundesamt*). Cet office vérifie, deux ans après l'entrée en vigueur des textes du Gouvernement fédéral, l'évolution réelle des coûts correspondant à leur mise en conformité dès lors que ces coûts dépassent un million d'euros par an. Il s'assure, en particulier, de ce que ces coûts correspondent bien à ceux qui avaient été estimés *ex ante*. Un nombre croissant de projets de textes du Gouvernement fédéral dont les coûts de mise en conformité se situent en deçà de ce seuil font aussi l'objet d'une évaluation *ex post*. Les rapports d'évaluation sont transmis pour information au *Normenkontrollrat* et au coordonnateur du Gouvernement fédéral pour la simplification.

Entre 2006 et 2011, les coûts administratifs pour l'économie ont été réduits de plus de 12 milliards d'euros par an, soit d'environ un quart. Depuis 2011, une nouvelle méthode de calcul des coûts, correspondant aux plus récentes recommandations de l'OCDE, a été utilisée. Pour chaque projet du Gouvernement fédéral, les ministères fédéraux ne calculent plus seulement les coûts administratifs résultant pour l'économie (*Bürokratiekosten*) des obligations d'information (*Informationspflichten*), mais l'ensemble des coûts de mise en conformité (*Erfüllungsaufwand*), qu'ils concernent l'économie, l'administration ou les citoyens. Un guide pratique pour l'évaluation des coûts de mise en conformité a également été élaboré à l'attention des ministères fédéraux.

L'objectif est de fournir des faits et des chiffres pour éclairer la prise de décision politique. Il ne s'agit pas de la remplacer : la décision politique peut être prise même si les coûts de mise en conformité engendrés sont importants, mais elle doit l'être en connaissance de cause.

Depuis la décision du Gouvernement fédéral du 11 décembre 2014, la règle du « *One in, one out* » est en vigueur. L'objectif de ce « frein à la bureaucratie » est de compenser les charges nouvelles pour l'économie engendrées par les nouvelles législations et réglementations du

Gouvernement fédéral (*Regelungsvorhaben der Bundesregierung*) au moyen d'une suppression de charges. Le « bureau "Simplifier et mieux légiférer" » est responsable de l'application de cette règle.

Le Gouvernement fédéral remet chaque année un rapport au Parlement, en vertu de l'article 7 de la loi instaurant un conseil national de contrôle des normes. Ce document porte sur :

- l'état de la simplification administrative dans le cadre des objectifs fixés ;
- les expériences tirées de la méthode utilisée pour l'évaluation des coûts d'application ;
- l'évolution des coûts d'application dans les différents ministères fédéraux ;
- et les résultats et l'évolution à venir dans le domaine de l'amélioration de la législation.

Ce rapport fait ensuite l'objet d'un examen par le Parlement, en commission, puis en séance plénière.

- **Le programme de travail établi par le gouvernement fédéral**

Aux termes de son rapport 2014, le Gouvernement fédéral, en déterminant son programme de travail pour une meilleure législation, a décidé :

- d'obtenir des allègements de charges tangibles ;
- de poursuivre la réduction des coûts de mise en conformité ;
- et de progresser dans l'amélioration du processus législatif.

☞ **Opérer des allègements tangibles**

À ce titre, l'office fédéral des statistiques a réalisé une étude auprès des citoyens et des entreprises pour déterminer leur degré de satisfaction vis-à-vis de l'administration et du droit en Allemagne.

☞ **Poursuivre la réduction des coûts de mise en conformité**

Pour ce faire, divers projets et enquêtes sont menés, par exemple en matière de modernisation de la procédure de taxation, d'archivage électronique des documents des entreprises ou encore de création d'entreprises.

☞ **Progresser dans l'amélioration du processus législatif**

Cet objectif est mis en œuvre par l'évaluation systématique des principaux projets de réglementation. Les ministères doivent désormais, à

l'expiration d'un délai raisonnable, pour les textes essentiels, vérifier si les objectifs de la nouvelle réglementation sont atteints. Cette évaluation permet également d'identifier les possibilités d'amélioration.

4. Le règlement commun des ministères fédéraux : *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

En application du Règlement commun des ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien-GGO*), les projets de loi doivent aujourd'hui être présentés par les ministères fédéraux au regard de trente-sept critères (dont 10 repris des « Questions bleues »).

Ce règlement fixe les principes d'organisation des ministères fédéraux et de coopération de ceux-ci aussi bien entre eux qu'avec les entités constitutionnelles fédérales.

Aux termes de son article 45, avant qu'un texte ne soit soumis à l'équivalent du Conseil des ministres, le ministre compétent doit impliquer non seulement les autres ministres fédéraux concernés par le texte, mais également le *Normenkontrollrat*, le plus en amont possible. Si le *Normenkontrollrat* émet un avis, le ministre concerné s'assure que le Gouvernement fédéral a été mis en mesure de faire part de ses observations. En outre, l'avis du *Normenkontrollrat* doit être annexé au projet de loi.

Par ailleurs, tout projet de loi doit être transmis :

- au ministère de la Justice afin qu'un examen juridique soit effectué ;

- et, le cas échéant, aux *Länder*, aux associations nationales des collectivités territoriales, aux experts et associations, si leurs intérêts sont en jeu.

Les projets de loi doivent être rédigés conformément aux recommandations du *Guide pour la préparation des dispositions légales et administratives* du ministère de l'Intérieur. Le langage utilisé dans les textes doit être correct et compréhensible par tout un chacun. Les projets sont en règle générale soumis, dès que possible, à un service spécialisé d'aide juridique afin de vérifier leur précision et leur intelligibilité au plan linguistique. Les conclusions ont valeur de recommandation.

Le règlement commun fixe également des principes en matière de présentation d'un projet de loi, lequel comporte une « page de garde » (*Vorblatt*) résumant (annexe 3 à l'article 42(1)) :

- le problème et l'objectif ;
- la solution ;
- les alternatives ;

-
- les dépenses budgétaires non incluses dans les coûts de mise en œuvre ;
 - les coûts de mise en conformité pour les individus, les entreprises et les administrations ;
 - et les autres coûts.

Ce résumé permet aux parlementaires de prendre plus rapidement connaissance des objectifs et des impacts du projet de loi concerné.

Les conséquences d'une modification législative sont évaluées (article 44) en concertation avec les ministères fédéraux concernés, tandis que les divers impacts sur les finances publiques (revenus et dépenses) sont présentés. Le ministère fédéral des Finances formule des instructions générales en concertation avec le ministère fédéral de l'Intérieur. Toute conséquence sur le budget des *Länder* et des collectivités territoriales fait l'objet d'une présentation séparée.

5. Le bureau fédéral des statistiques : *Statistisches Bundesamt*

L'office fédéral des statistiques (*Statistisches Bundesamt*) soutient le Gouvernement fédéral dans la mise en œuvre du programme de simplification, notamment grâce à la création et la maintenance de banques de données publiques, ainsi qu'à l'aide à l'évaluation des coûts, en tant que de besoin.

Afin de suivre l'évolution des coûts administratifs pour l'économie au fur et à mesure de l'adoption de nouvelles réglementations, et de maintenir ces coûts au niveau le plus bas sur le long terme, le Gouvernement fédéral a recours, comme on l'a vu supra, depuis le 28 mars 2012, à un « index des coûts bureaucratiques » (*BürokratieKostenIndex*). Le calcul prend pour point de départ la situation au 1^{er} janvier 2012, à laquelle est affecté l'indice 100. L'évolution des coûts administratifs pour l'économie depuis cette date peut être évaluée à tout moment par rapport à cet indice de départ, les données actuelles étant corrigées de l'inflation. Les salaires et leur évolution ne sont pas pris en compte dans cet index. La charge de travail (*Arbeitsaufwand*) fait l'objet d'une évaluation.

Depuis la décision du Gouvernement fédéral du 4 juin 2014, le Bureau fédéral des statistiques est également chargé de réaliser des sondages réguliers auprès des citoyens et des entreprises sur leur manière d'appréhender leurs relations avec l'administration dans des situations ayant trait à la vie quotidienne, sur le modèle des études « Événements de vie » réalisées en France par le SGMAP tous les deux ans depuis 2008. À cette fin, vingt situations concernant le quotidien des citoyens et dix situations tenant au quotidien des entreprises ont été identifiées. En 2015, 7 125 citoyens et

1 625 entreprises ont été interrogés à ce titre. Il en résulte notamment que les premiers comme les secondes attendent des améliorations en matière d'intelligibilité du droit et des documents administratifs.

PAYS-BAS

Les Pays-Bas se sont engagés, dès les années 1980, dans une politique de simplification de la législation et de la réglementation qui a prélué à la création, en 2000, de l’Autorité consultative de contrôle de la pression normative¹ (*Adviescollege toetsing regeldruk*, ACTAL).

On examinera successivement les grandes étapes du déroulement de la politique de simplification, notamment en direction des entreprises, puis les missions et l’activité actuelles d’ACTAL.

I. LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION MISE EN ŒUVRE DEPUIS 2007

Sans remonter aux origines de la politique néerlandaise de simplification qui a débuté durant les deux dernières décennies du XX^e siècle, on s’en tiendra ici, d’une part, aux importantes décisions politiques prises en 2007 et 2010 et, d’autre part, à la généralisation de la démarche connue sous le nom de « cadre d’évaluation intégral de la politique et de la réglementation » ou démarche « IAK ».

A. UNE VOLONTÉ POLITIQUE RÉAFFIRMÉE EN 2007 ET 2010

Deux grands cycles de simplification se sont déroulés entre septembre 2007 et le printemps 2010, d’une part, puis à compter de l’automne 2010, de l’autre.

- **Les objectifs fixés entre 2007 et 2010**

Aux Pays-Bas, la simplification est devenue un sujet politique qui figure dans les programmes établis à l’occasion de la constitution des gouvernements de coalition qui dirigent le pays.

C’est ainsi que l’accord de coalition du 7 février 2007 qui a présidé à la formation du gouvernement Balkenende IV² prévoyait que : « *La lourde*

¹ En fonction du contexte, l’expression « *regeldruk* » sera traduite par « pression » normative ou par « fardeau » normatif.

² Gouvernement de coalition soutenu par une majorité composée des chrétiens-démocrates du CDA, des travaillistes (PvDa) et de l’Union chrétienne (*ChristenUnie*), le cabinet Balkenende IV est resté aux affaires du 22 février 2007 au 14 octobre 2010.

charge de travail administratif serait diminuée et que l'intervention efficace des pouvoirs publics dans leur ensemble serait favorisée, par la diminution systématique du nombre de "couches" administratives mêlées à tout sujet, sans modifier l'organisation administrative établie par la Constitution. Les mots d'ordre étant, en la matière, la différenciation et le "sur mesure" ».

Venant après l'étude intitulée *Éliminer la paperasserie* que l'OCDE consacra à la simplification administrative en 2003¹, la « *Note sur le renouvellement de l'administration nationale* » publiée par le Gouvernement Balkenende IV en septembre 2007 soulignait la nécessité, pour les pouvoirs publics, de :

- limiter les règles au strict nécessaire ;
- supprimer les coûts administratifs superflus ;
- et mettre en œuvre un contrôle efficace.

En ce qui concerne les entreprises, cette note fixait pour objectif de :

- diminuer les coûts administratifs de 25 % ;
- limiter les « coûts de mise en œuvre » (*nalevingskosten*) disproportionnés ;
- accélérer les procédures d'autorisation en étendant l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut approbation ;
- faire en sorte que le régime des subventions soit simplifié ;
- et améliorer l'information des entrepreneurs.

En avril 2010, un bilan de cette politique estimait à 329 millions d'euros le montant des économies réalisées en matière de « coûts de mise en œuvre » et soulignait le caractère pionnier de la démarche du pays dans ce domaine, considérant qu'à terme près de 544 millions d'euros étaient susceptibles d'être économisés à ce titre.

En matière de simplification, le même document évoquait l'instauration des « dates annuelles fixes de changement » et la création d'un site internet dédié aux réponses consécutives aux questions des entreprises.

Soulignant la nécessité de l'« interiorisation » de la politique de réduction des coûts par l'administration, le rapport faisait état de conventions signées entre ACTAL, l'autorité chargée de la surveillance en la matière, et les ministères, afin que ceux-ci soient désormais responsables *ex ante* de l'évaluation des mesures, d'une part, et du recours à la procédure

¹ *Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2003.

« IAK » (voir *infra*) par l'administration lors de la préparation des textes, d'autre part.

- **La politique de simplification à compter de l'automne 2010**

L'accord du 30 septembre 2010 concernant la formation du Gouvernement Rutte-Verhagen¹ prévoyait quant à lui, dans le même sens que le précédent :

- une diminution des coûts et de la « pression normative » pour les entreprises de 10 % par rapport à 2010 ;
- une réduction du nombre des enquêtes statistiques de l'équivalent de l'INSEE ;
- une diminution annuelle des coûts administratifs de 5 % par an à compter de 2012 ;
- une réforme d'ACTAL destinée à lui permettre de réaliser un contrôle externe sur la base des réclamations qui lui seraient adressées, d'une part, et d'utiliser la méthode du *naming and shaming*, d'autre part ;
- une « trêve des inspections » (*inspectievacantie*) pour les entreprises, résultant d'un recours à l'auto-certification (*certificering*) ;
- et une automatisation de l'attribution des autorisations, hormis dans le cas de demandes concernant le droit des étrangers.

B. DES INITIATIVES ORIGINALES

1. Le recours au modèle des « coûts standards » pour l'évaluation quantitative des charges

Les Pays-Bas ont été parmi les pionniers à recourir, dès 2002, au modèle des « coûts standards » afin de mesurer les coûts résultant pour les entreprises des décisions des pouvoirs publics. Cette méthode, utilisée concomitamment par quelques États membres de l'OCDE, a montré qu'à cette époque 16,4 milliards d'euros, soit 3,6 % du PIB néerlandais, étaient absorbés par l'ensemble des charges administratives. L'encadré ci-après, tiré du rapport de l'OCDE intitulé *Éliminer la paperasserie*, publié en 2007, présente les grands traits de cette méthode.

¹ Gouvernement de coalition soutenu par une majorité composée du VVD et du CDA, le cabinet Rutte-Verhagen est resté aux affaires du 14 octobre 2010 au 5 novembre 2012.

Méthodologie du modèle de coûts standards

Source : OCDE, *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, 2007, p. 48.

Le modèle des coûts standards (MCS) mesure les coûts administratifs imposés aux entreprises par les réglementations du gouvernement central. Les coûts sont principalement déterminés par des entretiens avec les entreprises. Grâce à ces entretiens, il est possible de préciser en détail le temps que les sociétés passent pour respecter les réglementations du gouvernement.

① Le MCS décompose la réglementation en composantes gérables que l'on peut mesurer : obligations d'information, données exigées et activités administratives.

② Le MCS estime ensuite le coût que représente chaque activité sur la base de quelques paramètres de coûts simples :

- le prix : le prix est composé d'un tarif, des salaires et des frais généraux consacrés aux activités administratives en interne ou des coûts horaires pour les services externes ;
- le temps : le temps requis pour accomplir l'activité administrative ;
- la quantité : la quantité est composée de la taille de la population d'entreprises concernées et de la fréquence à laquelle cette activité doit être effectuée chaque année.

③ L'association de ces éléments donne la formule de base du MCS :

$$\text{Coût par activité administrative} = \text{Prix} \times \text{Temps} \times \text{Quantité}$$

Les obligations d'information sont des obligations de fournir des informations et des données au secteur public ou à des tiers (par exemple : rapports sur les conditions de travail, fourniture d'étiquetage).

Une « exigence de données » représente chaque élément d'information qui doit être fourni pour respecter une obligation d'information. Chaque obligation d'information est composée d'au moins une « exigence de données » (par exemple numéro de TVA, identité de l'entreprise).

Pour fournir des informations pour chaque « exigence de données », un nombre donné d'activités administratives doit être réalisé. Ces activités peuvent être faites en interne ou être sous traitées. Elles peuvent être mesurées (par exemple : description, calcul, archivage des informations).

2. Le cadre d'évaluation intégral de la politique et de la réglementation : la démarche « IAK »

La démarche dénommée « Cadre d'évaluation intégral de la politique et de la réglementation » (*Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, IAK*) résulte de l'initiative prise, en 2008, par les directeurs chargés de la législation dans les différents ministères. Démarche inspirée du *Regulatory Impact Assessment (RIA)* mis en œuvre dans plusieurs pays, elle repose sur l'utilisation des technologies de l'information pour la préparation des politiques publiques et des textes normatifs. Elle fut, initialement, aussi destinée à éviter la multiplication des instruments d'évaluation, des manuels de procédure et de coordination des processus administratifs dans et entre les ministères, puisqu'elle concerne tant les politiques publiques que la préparation de la législation par les ministères.

Le Gouvernement a présenté, dans une lettre du 14 avril 2011 du ministre de la Justice au président de la Seconde chambre des États Généraux (*tweede Kamer*), l'homologue de l'Assemblée nationale française, sa démarche en matière de réduction des coûts administratifs. Elle fait suite à une initiative du précédent Gouvernement communiquée au Parlement en décembre 2009.

La politique qui repose sur l'utilisation systématique de la procédure dénommée « cadre d'évaluation intégral de la politique et de la réglementation » tend à ce que « *seule voie le jour une réglementation qui soit vraiment nécessaire et proportionnée, caractérisée par une pression normative (regeldruk), la plus faible possible* »¹.

La démarche concerne les textes soumis au Parlement par le Gouvernement. Ceux-ci doivent être accompagnés par les réponses à sept questions destinées à mettre en évidence le caractère adéquat des solutions proposées par le projet en question. Ces questions sont les suivantes :

1. Quelle est l'origine du projet ?
2. Qui concerne-t-il ?
3. Quel est le problème posé ?
4. Quel est l'objectif poursuivi ?
5. Qu'est-ce qui justifie l'intervention des autorités ?
6. Quel est le meilleur instrument en termes de légalité, d'efficacité et d'« exécutabilité » ?
7. Quelles sont les conséquences des mesures pour les citoyens, les entreprises, les pouvoirs publics et l'environnement ?

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2010-2011, 29 515, *Kabinetsplan administratieve lasten*, Nr. 330, *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie*, p. 1.

Le ministère de la Sécurité et de la Justice gère le programme au niveau national, fournissant une aide à distance (*helpdesk*), un correspondant « IAK » étant de surcroît désigné dans chaque ministère. Ces questions sont traitées par le biais d'un dossier d'examen (*afwegingsdossier*) numérique, mis en partie (les administrations peuvent échanger des informations non accessibles à tout un chacun) à la disposition du public sur Internet (*naarhetiak.nl*), qui présente les étapes de l'adoption du projet et le contenu des réponses aux questions évoquées *supra*.

Depuis le mois de février 2009, date de sa première utilisation, la démarche IAK a été systématisée, permettant un examen des projets selon une procédure formalisée en plusieurs phases, précisant les « points de passage obligés » de la réflexion. Progressivement amélioré en collaboration avec les ministères utilisateurs, cet instrument repose sur le respect de dix-huit « exigences de qualité » (*kwaliteitseisen*) et la mise à disposition des décideurs et des rédacteurs des informations destinées à la préparation des textes. Le système, accessible sur Internet, est doté de trois fonctions :

- réunir des informations et les rendre accessibles afin de permettre les échanges entre les administrations ;
- mettre en ordre les procédures, par la nécessité de répondre de façon systématique, « pas à pas », aux sept questions précitées ;
- et établir un compte rendu (*rapportage*) des informations conservées afin de permettre leur réutilisation.

La gestion de l'instrument – perfectionné sur la base de 22 projets-pilotes lancés en 2010 – permet d'instituer de nouvelles exigences (*eisen*) à respecter et de supprimer celles qui seraient devenues inutiles.

Depuis le 1^{er} septembre 2011, les projets dotés des effets les plus importants sont examinés par la « Commission administrative sur l'évaluation des effets » (*ambtelijke commissie voor effecttoetsing, CET*), constituée sur le modèle des *Impact assessment boards* créés dans certains pays. Présidée par le ministre de l'Économie, cette commission réunit des représentants des différents ministères et examine, sur la base d'un programme annuel, les résultats des évaluations effectuées.

Dans son audit de l'évolution du « fardeau normatif »¹ ACTAL a relevé qu'au cours de ses neuf premiers mois de fonctionnement, le CET n'avait étudié que 7 dossiers, sur les 269 susceptibles d'avoir un impact en la matière, dont 53 (20 %) avaient été examinés par ACTAL qui a recommandé qu'à terme, ce comité analyse au moins un quart des dossiers et que ses observations soient rendues publiques.

¹ ACTAL, *Minder Haagse bureaucratie. Meer maatschappelijk effect. Aanbevelingen voor het kabinet op basis van de eerste regeldrukaudit*, La Haye, 2012.

C. LES PROGRAMMES DE RÉDUCTION DE LA PRESSION DES RÈGLES

1. Le programme de réduction des règles concernant les entreprises 2007-2011

Selon le Gouvernement, le programme de réduction de la pression normative (*Regeldruk*) aurait permis une réduction des coûts administratifs¹ :

- de 329 millions d'euros (- 13 %) pour les entreprises ;
- et de 25 % des coûts pour les particuliers, aussi bien en temps qu'en euros.

2. Le programme de réduction de la pression des règles 2011-2015

Le programme de réduction de la pression des règles 2011-2015 (*Programma Regeldruk Bedrijven 2011-2015*) a été publié le 8 février 2011.

Conçu comme une partie de la politique gouvernementale concernant les entreprises, ce programme repose sur :

- des objectifs quantitatifs ;
- la prévention d'une nouvelle pression normative ;
- l'amélioration du service fourni ;
- et des modalités de contrôle.

En termes d'**objectifs quantitatifs**, le Gouvernement a prévu une diminution de la pression normative, calculée sur la base d'une étude réalisée en 2007 et actualisée, correspondant à 7,417 milliards d'euros en 2011, de 5 % par an à compter de 2013. Cette démarche repose notamment sur des mesures de :

- simplification complémentaire des prélèvements salariaux ;
- réduction des prélèvements sur les auto-entrepreneurs ;
- diminution des demandes de nature statistique émanant de l'équivalent de l'INSEE ;
- et allègement des normes dans les domaines de la législation environnementale notamment issue du droit communautaire ainsi que du droit administratif.

¹ *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 16 mei 2011, Eindrapportage Vernieuwing Rijksdienst, 2011-2000187257, p. 7.*

Le projet prévoit aussi de porter une attention particulière aux coûts d'application des dispositions normatives –pour la mesure desquels les Pays-Bas ont développé une méthodologie spécifique–, comme par exemple la compensation des coûts de mise en conformité des filtres à suie sur les camions ou encore l'étanchéification du sol dans le cadre de certaines activités industrielles.

En termes de réduction des coûts administratifs, le projet prévoyait notamment :

- une simplification des feuilles de paie par la fixation d'un concept unifié de salaire servant de base au calcul des cotisations sociales ;
- la simplification et le raccourcissement des déclarations d'impôt sur les sociétés et des déclarations de bénéfices ;
- l'allègement des conditions de constitution d'une SARL et la modification des règles de majorité ;
- la suppression de diverses autorisations administratives ;
- la simplification du régime de contrôle des établissements de soin ;
- ainsi que la réduction des coûts relatifs aux contrôles dans le domaine des hôpitaux, de la boucherie industrielle et des transports.

En matière de **prévention d'une nouvelle pression normative**, le programme repose d'une part sur l'utilisation de la méthode « IAK » (voir supra), d'autre part sur la rationalisation des contrôles et le renforcement des consultations sur Internet préalable à l'édiction des normes, et enfin sur le recours à des dispositions qui pourront avoir un caractère provisoire.

L'amélioration du service fourni aux entreprises est conçue, dans le programme engagé en 2011, afin de réduire les motifs d'insatisfaction des entreprises résultant du dépassement des délais, d'attitude non coopératives ou contradictoires de l'administration ou encore de l'éparpillement de l'information. Elle passe notamment par le recours aux nouvelles technologies qui permettent par exemple de constituer un « dossier d'entreprise » (*ondernemingsdossier*) qui rassemble une fois pour toutes des informations nécessaires aux administrations et réutilisables par celles-ci. Les collectivités territoriales peuvent, de surcroît, obtenir un « certificat de bon service rendu » lorsqu'elles se conforment à des normes correspondant aux besoins exprimés par les entreprises. Les conditions d'octroi d'autorisations par leurs soins sont harmonisées au niveau national, tandis que la règle selon laquelle le silence vaut acceptation est étendue à de nouveaux domaines. Elle se traduit enfin par le recours, renforcé, aux « dates fixes » de modification de la réglementation et de la législation.

Les **modalités de contrôle** doivent reposer davantage sur la confiance que sur la méfiance de sorte que les entreprises qui remplissent leurs obligations bénéficient d'assouplissements, notamment en termes de contrôle, dans le cadre de « rendez-vous » fixés périodiquement et se voient appliquer un nombre réduit de contrôles, sauf dans certaines branches concernées par des contrôles prévus au niveau européen caractérisées par un danger élevé ou des incidents particuliers. Dans ce domaine également, l'utilisation des technologies de l'information permet aux inspecteurs d'échanger des données sans surcoût pour les entreprises soumises aux contrôles.

II. LE RÔLE D'« ACTAL »

Le statut actuel de l'Autorité consultative de contrôle de la pression normative (*Adviescollege toetsing regeldruck, ACTAL*) résulte d'une décision royale portant création de celle-ci du 16 juin 2011 applicable jusqu'au 1^{er} juin 2017¹.

Après les missions, la composition et les moyens de cette entité, on évoquera son activité récente.

A. MISSIONS, COMPOSITION ET MOYENS

- **Missions**

L'autorité exerce une double compétence, vis-à-vis du Gouvernement et du Parlement, d'une part, et vis-à-vis des communes, de l'autre.

☞ *Conseil au Gouvernement et au Parlement*

L'autorité a pour mission de conseiller le Gouvernement et les deux chambres du Parlement sur :

- le système d'évaluation des effets de la législation et de la réglementation sur la pression normative qui s'applique aux entreprises, aux citoyens et aux professionnels des secteurs de la santé (*zorg*), de l'enseignement, de la sécurité et de la sécurité sociale ;

¹ Les articles 4 et 5 de la loi-cadre sur les autorités consultatives disposent en effet que, par dérogation au principe en vertu duquel ces autorités sont instituées par la loi, certaines d'entre elles peuvent être créées par décision royale, pour quatre ans, renouvelables une fois pour deux ans.

- les effets de la législation et de la réglementation sur la pression normative qui s'applique au monde des entreprises, aux citoyens et aux professionnels de ces secteurs, en concertation avec le(s) ministère(s) compétent(s), lorsque ces effets sont considérés comme « étendus » (*omvangrijk*) ;

- les questions stratégiques en matière de pression normative, sur la base des données produites par le monde des entreprises et les organisations de citoyens et d'entrepreneurs issus de ces mêmes secteurs.

Les avis sont rendus dans les quatre semaines suivant la demande, délai que l'autorité peut porter à huit semaines s'agissant de questions complexes.

Pour l'exercice de sa mission, l'autorité a accès aux éléments qui sous-tendent chaque dossier qui lui est soumis.

☞ *Conseil aux communes*

L'autorité a pour mission de conseiller, à leur demande, les communes ou l'association des communes des Pays-Bas sur :

- les effets des arrêtés et des autres règles communales sur la pression normative qui s'applique au monde des entreprises, aux citoyens et aux entrepreneurs dans les mêmes secteurs ;

- et les questions stratégiques en matière de pression normative.

• **Composition et moyens**

Le collège de l'autorité se compose d'un président et d'au plus trois membres.

Le budget 2016 d'ACTAL s'établit à 2,102 millions d'euros, dont 542 000 euros de dépenses de fonctionnement diverses et 500 000 euros de frais d'études.

B. ACTIVITÉ

Afin d'illustrer l'activité récente d'ACTAL, on présentera ici les principales conclusions :

- du rapport sur la réduction du « fardeau normatif » qu'elle a présenté en 2012 ;

- et de son rapport annuel 2014.

1. Le rapport de 2012 sur la réduction du « fardeau normatif »

Outre ses compétences en matière d'évaluation *ex ante* et d'évaluation *ex post*, ACTAL a été chargée, en juin 2011, par le Gouvernement des Pays-Bas, de lui rendre compte, ainsi qu'aux deux chambres du Parlement, de l'évolution du « fardeau normatif » qui pèse sur les entreprises, les citoyens et les professionnels des secteurs de l'éducation, de la sécurité et de la sécurité sociale¹.

ACTAL a étudié durant six mois ce « fardeau » dans les neuf ministères considérés comme les plus concernés² en la matière. Après avoir reçu communication des 671 textes de toutes natures élaborés par ces ministères, dont 269 entraînaient un accroissement de la « pression » normative, l'agence en a retenu 53 (environ 20 % de ceux-ci et 8 % de l'ensemble). Il en ressort que « l'attention portée, depuis des années, à la démarche relative à la pression normative (regeldruk) est intériorisée en une pratique courante »³.

Aux Pays-Bas, les ministères sont en effet responsables de la prévention de la pression normative, de sorte que l'évaluation des dossiers n'a plus besoin d'être réalisée par un organisme extérieur tel qu'ACTAL, même si les dossiers les plus importants lui sont soumis. L'utilisation de la méthode IAK (voir *supra*), pour la préparation des dossiers, ainsi que l'action de la Commission pour l'évaluation des effets (CET) sont réputées suffisantes pour mener à bonne fin les dossiers qui ne lui sont pas soumis⁴. L'audit de ce dispositif, réalisé en 2012, a conduit ACTAL à trois conclusions principales :

- beaucoup de temps reste perdu dans un « jeu bureaucratique » où le respect des règles administratives de traitement des dossiers importe davantage que la réduction effective du poids des normes ;

- le contrôle interne par la Commission pour l'évaluation des effets (*Commissie voor effecttoetsing*, CET) devrait concerner davantage de dossiers ;

- enfin, les rapports de présentation équivalant aux études d'impact (*toelichting*) sont souvent incomplets dès lors qu'il s'agit de décrire la logique inspirant l'action du Gouvernement.

¹ ACTAL, *Minder Haagse bureaucratie. Meer maatschappelijk effect. Aanbevelingen voor het kabinet op basis van de eerste regeldrukaudit*, La Haye, 2012.

² Il s'agit des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Économie, des Finances, des Infrastructures et de l'environnement, de l'Éducation, des Affaires sociales, de la Justice et de la Santé.

³ ACTAL, *Minder Haagse bureaucratie...*, p. 9.

⁴ Préface à la traduction anglaise *Less bureaucracy. More societal impact. Recommendations for the Cabinet based on the first audit of regulatory burden*, du rapport ACTAL, *Minder Haagse bureaucratie. Meer maatschappelijk effect. Aanbevelingen voor het kabinet op basis van de eerste regeldrukaudit*, La Haye, 2012.

Ces observations reposent sur une étude qui a notamment mis en évidence le fait que les ministères utilisent à mauvais escient la règle de « proportionnalité » en vertu de laquelle les dossiers de moindre importance (ceux dont le « poids » est inférieur à 5 millions d'euros pour les entreprises et à moins de 10 000 heures et/ou moins de 10 000 euros pour les personnes) peuvent être exclus de l'objectif de réduction. En effet, en sous-évaluant l'impact de ces dossiers, les ministères s'exonèrent de tout effort de diminution des règles les concernant. *ACTAL* a par conséquent recommandé de supprimer tout seuil (aussi bien en euros qu'en heures) pour la mise en œuvre de la lutte contre la pression normative.

En s'appuyant sur le même audit, *ACTAL* a souligné que les rapports de présentation équivalant aux études d'impact étaient trop axés sur les travaux internes des ministères et pas suffisamment sur les conséquences des mesures pour la société, de sorte que les conséquences, estimées à un million d'euros pour les entreprises, peuvent être considérées par un ministère comme « négligeables ».

Parmi les autres sujets de préoccupation de l'autorité chargée de la surveillance de l'évolution du « fardeau normatif », figuraient :

- la nécessité de prendre en compte les coûts administratifs non récurrents (*eenmalig*) ;

- les coûts internes dus au respect des « coûts de mise en conformité » (*inhoudelijke nalevingskosten/substantive compliance costs*), lesquels ne sont pas pris en compte uniformément par tous les ministères, malgré les objectifs de réduction fixés par le gouvernement Rutte-Verhagen ;

- la nécessité d'envisager dans chaque dossier l'« option zéro » entendue comme celle consistant à ne rien faire par voie normative.

ACTAL proposait en outre :

- d'organiser, pour la diffusion des bonnes pratiques, une journée d'information (*leerdag*), par exemple pour évoquer la démarche du ministère de l'Éducation tendant à faire intervenir un « œil extérieur » dans l'appréciation des dossiers, les modalités de consultations des parties prenantes au ministère de l'Économie, ou encore la constitution d'équipes de projet sur un dossier au ministère des Infrastructures afin de préparer en amont la réglementation européenne ;

- d'utiliser les méthodes de calcul développées par les ministères pour évaluer les conséquences de leur action, afin de réaliser une bonne évaluation qualitative des mesures nouvelles ;

- d'abolir les frontières administratives entre les entités publiques afin que le caractère (in)opportun de l'adoption des règles nouvelles soit pris en compte quelle que soit l'origine de ces normes (État, provinces, communes, Union européenne, organismes d'exécution ou de contrôle) ;

-
- d'éviter l'empilement des règles en limitant les modifications, dans chaque domaine, à une par législature (une tous les cinq ans) ;
 - de formuler des objectifs ambitieux en matière de réduction en distinguant le cas des entreprises de ceux des particuliers et des professionnels ;
 - de clarifier les rapports de présentation équivalant aux études d'impact, que celles-ci concernent les projets de loi ou les projets de réglementation, afin de prendre davantage en compte l'impact sur la société par le déroulement des procédures administratives ;
 - et de créer un petit centre d'expertise auprès de l'équivalent néerlandais de l'INSEE pour venir en aide aux acteurs qui doivent effectuer des calculs.

2. L'activité d'ACTAL en 2014

Outre son président et les deux autres membres de son collège, l'équipe d'ACTAL comptait treize collaborateurs en 2014.

Selon le rapport annuel 2014 d'ACTAL, cette autorité a formulé des avis :

- *ex post*, à la demande du Gouvernement ou du Parlement ou encore *motu proprio* ;
- *ex ante*, sur des projets de modifications de la législation ;
- ou à la demande de membres de la société civile.

a) Les avis formulés *ex post*

☞ *Prise en compte des coûts d'ajustement non récurrents*

À l'issue d'une étude confiée à un prestataire de services extérieur, ACTAL a souligné l'importance des coûts d'ajustement non récurrents dus au changement (*eenmalige veranderkosten / one-off costs*) qui nécessitent plusieurs années avant d'être « rentabilisés », de sorte qu'elle a recommandé :

- d'une part, que des modifications législatives ne soient adoptées que si leur « délai de retour sur investissement » (*terugverdiëntijd / pay-back time*) ne dépasse pas quatre ans ;
- et, d'autre part, que le Gouvernement fasse entrer ces coûts dans l'objectif de réduction de 2,5 milliards d'euros qu'il a fixé.

☞ *Dates annuelles fixes d'entrée en vigueur des normes*

Depuis 2009, les coûts nécessaires à l'acquisition d'informations ont été limités par la fixation de « dates annuelles fixes d'entrée en vigueur des normes » (*vaste verandermomenten, VVM/common commencement dates, CCD*) auxquelles les modifications des règles interviennent simultanément. Observant que 43% des modifications législatives dérogent encore à ces « dates fixes », ACTAL recommande qu'elles soient désormais respectées et suggère également de porter à trois mois le préavis prévu pour l'information préalable des entreprises sur les modifications susceptibles de les concerner, ce qui aurait pour effet d'aligner ce délai sur celui applicable aux modifications qui ont une incidence sur le Gouvernement lui-même.

ACTAL recommande également de faire figurer dans le rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur la simplification :

- la date à laquelle la modification entre en vigueur, en précisant si le délai minimal d'entrée en vigueur est appliqué ;
- et les raisons pour lesquelles il est dérogé aux « dates annuelles fixes d'entrée en vigueur des normes ».

☞ *Avis stratégiques*

ACTAL a également élaboré des études sectorielles (*sectorscan*) sur :

- les entreprises innovantes dans le secteur médical, afin de déterminer les règles qui grèvent la capacité d'innovation de ces sociétés ;
- et le poids des normes en matière de crédit, notamment celui consenti aux petites et moyennes entreprises.

☞ *Situation des petites entreprises*

En 2014, ACTAL a actualisé une étude de 2007 concernant les petites entreprises. En prenant pour base deux exemples tirés de l'expérience d'une entreprise de peinture et d'une sandwicherie, elle observe que les responsables de ces entités ressentent une faible réduction du « fardeau normatif », sentiment corroboré par des mesures selon lesquelles ce « fardeau » n'a diminué que de 3 % en sept ans.

L'autorité souligne aussi que le « fardeau normatif » croît lorsque les entreprises deviennent des sociétés anonymes, dans la mesure où ces structures sont tenues de payer l'impôt sur les sociétés (*vennootschapsbelasting*) et de déposer leur rapport annuel à la chambre de commerce, procédure lourde pour une entreprise de moins de dix salariés.

☞ *Définition des revenus des particuliers*

En ce qui concerne les particuliers, *ACTAL* suggère :

- une simplification des définitions des revenus applicables aux particuliers en vertu des législations résultant des aides sociales, des allocations et des réductions d'impôts, car les particuliers ont affaire à treize régimes différents, lesquels font référence à sept définitions diverses des revenus et du patrimoine ;

- et la fixation d'une date unique de paiement à la fin du mois, tant au niveau national qu'au niveau local.

☞ *Les seuils*

ACTAL a relevé l'existence de 136 seuils légaux différents dont le niveau (bien que leur application affranchisse les entreprises de certaines obligations) n'est pas clairement justifié.

Elle suggère aussi que le Gouvernement harmonise sa nomenclature des entreprises (petites, moyennes ou grandes) avec les standards européens.

☞ *Amélioration de la qualité des rapports du Gouvernement au Parlement sur la simplification*

Dans un avis transmis à la Seconde chambre des États généraux sur le rapport annuel relatif à la simplification établi par le Gouvernement des Pays-Bas, *ACTAL* observe que ce document ne contient que des informations se rapportant à l'objectif net de réduction, à l'exclusion de toutes les autres législations et réglementations qui n'entrent pas dans cet objectif, notamment :

- les coûts d'adaptation du droit néerlandais à la législation européenne ;

- et les coûts d'ajustement non récurrents résultant de la législation et de la réglementation des Pays-Bas eux-mêmes.

Dans un souci d'exhaustivité, *ACTAL* recommande de recenser l'ensemble des coûts, que ceux-ci relèvent ou non de l'objectif fixé par le Gouvernement.

b) Les avis ex ante sur des projets de modification de la législation

En 2014, *ACTAL* a rendu dix-neuf avis sur des projets de modification de la législation, concernant notamment :

- le projet de loi sur la consultation des droits à retraite par les futurs retraités ;

- le projet de loi sur le fonds général des retraites ;
- la décentralisation de l'aide à l'enfance aux communes ;
- le décret sur l'agrément des organismes d'aide à l'enfance ;
- la modification de la loi générale sur l'environnement ;
- la réforme de la législation sur les jeux ;
- et la loi sur l'assurance-qualité dans la construction.

c) Les avis rendus à la demande de membres de la société civile

ACTAL est également saisie par la société civile. À ce titre, elle a été amenée, en 2014, à signaler au Parlement l'incidence de plusieurs projets de modification de la législation, notamment :

- la loi relative à l'information du public, car la création d'un registre public des informations que détient le Gouvernement aura pour effet d'alourdir l'obligation pour les entreprises de rendre anonymes les données qu'elles transmettent aux pouvoirs publics ;

- l'emploi d'étudiants étrangers venant de pays non membres de l'Union européenne, car la réglementation oblige à joindre à la demande adressée à l'administration une attestation d'inscription universitaire de l'étudiant, laquelle n'est délivrée, en pratique, que postérieurement ;

- la suppression de l'obligation d'inspection des 5 000 installations de combustion que comptent les Pays-Bas, au bénéfice d'une simple obligation d'information, laquelle pourrait permettre d'économiser au total deux millions d'euros ;

- l'accès des PME à la commande publique en modifiant le régime qui lui est applicable afin de le faciliter ;

- la limitation des exigences réglementaires en matière de prévention de la légionellose ;

- et la sécurité des produits chimiques, au titre de laquelle *ACTAL* a recommandé de supprimer les règles applicables aux substances dont il est démontré qu'elles ont un faible effet sur la santé. Il s'agit, en l'espèce, de clarifier le lien entre la réglementation applicable aux produits chimiques et celle qui régit la santé au travail ; de plaider au niveau européen pour que tous les États soient sur la même ligne en la matière ; et de faciliter l'information des entreprises sur la réglementation y afférente.

Enfin, *ACTAL* a souligné les lacunes caractérisant les documents préparatoires à la loi sur la préservation de la nature et a recommandé que les dispositions de ce texte soient incluses dans la loi sur l'environnement et la planification, notamment afin d'éviter d'instituer des dates différentes pour l'entrée en vigueur des dispositions de ces textes.

SUÈDE

La Suède s'est engagée dans une politique volontariste de réduction du « fardeau normatif », à la suite des observations formulées par l'OCDE en 2006.

On examinera donc successivement les deux grands trains de mesures prises en la matière depuis le début du XXI^e siècle, avant de considérer les missions et l'activité de l'autorité qui a été créée dans ce domaine.

I. LES PREMIÈRES MESURES PRISES DE 2006 À 2010 POUR DIMINUER DE 25 % LES COÛTS ADMINISTRATIFS

L'intérêt des pouvoirs publics suédois pour le processus de simplification des textes et des décisions publics s'est manifesté depuis 2006, année au cours de laquelle le Gouvernement a fixé l'objectif de diminuer de 25 %, dans les quatre ans (2006-2010), les coûts résultant de la législation de l'État afin d'obtenir une modification « significative » de l'environnement des entreprises¹.

Cette politique a fait l'objet d'un rapport de l'homologue suédois (*Riksrevisionen*) de la Cour des comptes française, instance indépendante placée sous l'autorité du Parlement monocaméral suédois, chargée d'évaluer les activités réalisées par l'État. De ce fait, on désignera *Riksrevisionen* sous le terme « la Cour » dans les développements *infra*².

¹ *Kommittédirektiv. Dir. 2008:57. Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda, p. 83 du rapport annuel du Regelrådet, 2014.*

² Les missions du *Riksrevisionen* résultent des paragraphes 7 et 8 du chapitre 13 de la loi constitutionnelle. Ses trois membres, qui sont assistés de collaborateurs, ne peuvent être révoqués que pour grave négligence. *Riksrevisionen* appartient, comme la Cour des comptes française, à l'Organisation Internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques (INTOSAI) et à l'Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI). Par commodité et par analogie, on désignera *infra Riksrevisionen* sous l'appellation « la Cour », bien que son statut ne lui confère pas une autorité juridictionnelle.

A. LES OBSERVATIONS DE L'HOMOLOGUE SUÉDOIS DE LA COUR DES COMPTES SUR LA POLITIQUE MENÉE DE 2006 À 2010

Dans son rapport daté de mars 2012, intitulé *Simplification des règles pour les entreprises – le Gouvernement est toujours loin du but (RiR2012 :6)*, la Cour observe que le Gouvernement suédois n'avait pas atteint, en 2010, les objectifs qu'il s'était fixés en 2006.

Avant de parvenir à cette conclusion, la Cour des comptes a réalisé une enquête auprès de 4 000 entreprises choisies au hasard. Un peu moins de la moitié d'entre elles – dont une majorité appartenant aux branches de la construction, du commerce, de la restauration et de la coiffure – ont répondu aux questions qui leur étaient posées. Ces questions avaient trait au regard porté par ces entreprises sur le « fardeau normatif » (*regelbördan*) qu'elles supportaient et sur l'évolution de celui-ci sur la période en question.

Selon les résultats de l'enquête, 14 % des entreprises considéraient qu'au terme des réformes, les règles s'avéraient plus claires ou beaucoup plus claires, 36 % qu'elles étaient devenues un peu ou beaucoup plus lourdes, 37 % estimaient au contraire que la situation était restée sans changement, les 12 % restants n'ayant pas su répondre. La Cour en tire la conclusion que peu d'entreprises ressentaient que la réglementation (*regelverk*) avait été simplifiée.

La Cour constate également que la définition des coûts administratifs subis par les entreprises était trop étroite puisque plusieurs coûts directs résultant de certaines règles étaient exclus, à l'instar de ceux relatifs à l'adaptation des produits, aux délais nécessaires pour se tenir au courant de la réglementation en vigueur, outre les seuls coûts d'investissement. Elle estime aussi que les « coûts indirects » des règles, résultant, par exemple, de leur effet sur les coûts d'investissement des entreprises et sur la dynamique de profit, ont souvent une plus grande importance pour les entrepreneurs que les coûts directs. En résumé, elle considère qu'il n'est pas suffisant de mesurer les seuls coûts administratifs afin de juger si les objectifs généraux sont atteints dans un domaine aussi complexe que la simplification des règles.

À ce titre, la Cour relève du reste l'existence de conflits d'objectifs, par exemple entre la volonté de lutter contre les emplois non déclarés et l'évasion fiscale pour assurer l'égalité entre les entreprises, d'une part, et le souhait de réduire les coûts administratifs, de l'autre : faute d'instruments de suivi statistique pertinents, les indicateurs établis par les pouvoirs publics ne prennent en compte que la hausse des coûts administratifs résultant des mesures tendant à lutter contre le travail non déclaré et l'évasion fiscale, à

l'exclusion des effets bénéfiques de ces mesures sur la préservation d'une concurrence non faussée entre les entreprises¹.

S'agissant de la mise en œuvre de cette politique, la Cour estime qu'une gouvernance plus claire, du sommet à la base (*uppifrån-och-nedstyrning*) de la politique de simplification, aurait été plus adaptée, relevant par ailleurs que les réductions et les hausses de coût les plus importantes étaient liées aux modifications effectuées au plan législatif. Sur ce point, la Cour considère que la politique de simplification des règles n'avait pas été mise en œuvre de façon vraiment stratégique.

Analysant de façon approfondie cinq modifications de la réglementation qui avaient entraîné une hausse des coûts administratifs des entreprises dans le domaine fiscal, la Cour conclut que l'évaluation des seuls coûts administratifs ne permettait pas un suivi efficace de la politique de réduction des coûts – dans la mesure où certaines modifications des règles entraînaient une hausse de ceux-ci alors même qu'elle avaient pour objet d'en simplifier le contenu – et que les études d'impact qu'elle a évaluées étaient très lacunaires s'agissant de la présentation des propositions de modification des textes. La Cour constate aussi l'absence de propositions alternatives et d'éléments détaillant les bases sur lesquelles étaient réalisées les évaluations.

Tout en relevant l'importance de la création du *Regelrådet* en 2008, la Cour note que le nombre des études d'impact jugées lacunaires par ce conseil n'a pas diminué au cours des premières années de son fonctionnement. Elle s'interroge sur le fait de savoir si les avis du *Regelrådet* devraient englober l'ensemble des effets du projet pour les entreprises, soit une plus grande partie du contenu de l'étude d'impact. Constatant que l'activité de conseil du *Regelrådet* tendait à se développer, la Cour estime que cette nouvelle orientation emporte le risque que ce conseil ne soit trop proche des entités qu'il est censé également contrôler.

La Cour formule diverses recommandations à l'intention du Gouvernement, suggérant en particulier de :

- déterminer des objectifs et des indicateurs destinés à assurer le suivi de la politique de simplification notamment par la mesure des coûts administratifs ;
- donner la priorité aux domaines réglementaires les plus surchargés et se concentrer davantage sur le « fardeau normatif » que constituent lois et les règlements ;

¹ *Swedish national Audit office, Summary. Simplifying company regulations – the Government still has a long way to go (RiR 2012:06), p. 4.*

- renforcer l'application des règles relatives aux études d'impact afin d'améliorer tant la présentation des effets possibles des modifications projetées sur les entreprises que le suivi des règles existantes ;

- et envisager l'élargissement du mandat du *Regelrådet* de sorte que ses avis prennent en compte l'ensemble des conséquences de la réglementation pour les entreprises, et non seulement leurs coûts administratifs.

B. LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT SUÉDOIS AUX REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES

À ces observations, le Gouvernement répondit par une note du 20 septembre 2012 (*Regerigens Skrivelse 2012/13:5*).

Le Gouvernement y estime que le suivi de l'objectif relatif à une amélioration notable du quotidien des entreprises passe par une démarche élargie à diverses études, notant que l'Agence suédoise pour le développement économique et régional (*Tillväxtverket*) effectue, tous les trois ans, depuis 2002, la plus grande enquête européenne concernant les entreprises. En 2011, note-t-il, 19 000 des 30 000 entreprises interrogées avaient répondu à l'enquête, d'où il résultait que la part des entreprises qui considéraient la réglementation comme *un frein à la croissance* avait diminué de 30 à 22 % entre 2008 et 2011.

Il note aussi que, pour la première fois, selon le « baromètre des règles » utilisé depuis 2009, les entreprises estimant que la situation s'était simplifiée étaient plus nombreuses que celles considérant qu'elle s'était compliquée.

Constatant que le succès de la politique de simplification nécessite du temps, le Gouvernement estime qu'une « rupture de la tendance » a eu lieu, dans un sens positif.

Le Gouvernement rappelle aussi que si son objectif final est de parvenir à une modification, l'objectif « intermédiaire », sous-jacent à cette démarche, est que les coûts administratifs grevant les entreprises aient diminué de 25 % fin 2012. Déclarant partager l'avis de la Cour selon lequel les coûts administratifs ont trop influé sur la politique de simplification, le Gouvernement estime cependant que cette politique a été nécessaire :

- pour favoriser l'émergence d'une perception globale du fait que les règles peuvent avoir un effet sur les coûts pour les entreprises ;

- et pour mettre au jour des coûts invisibles auparavant.

Pour la période 2011-2014, le Gouvernement indique avoir décidé d'élargir sa politique à plusieurs domaines :

- la diminution des coûts pour les entreprises ;
- la diminution ou la simplification de la fourniture de données ;
- la simplification des contacts avec les autorités dans les préfectures et les services des communes ;
- le suivi des propositions de simplification formulées par l'Industrie ;
- et la réalisation de meilleures études d'impact.

Il fixe divers objectifs, à savoir :

- que la part des PME considérant les règles comme un obstacle à la croissance doit continuer de diminuer jusqu'en 2020 par rapport à 2006, moyennant un suivi reposant sur l'enquête trisannuelle de l'*Agence pour le développement économique et régional* en 2014, 2017 et 2020 ;
- que les coûts administratifs des entreprises devraient, en 2020, être inférieurs à leur niveau en 2012, le *Regelsrådet* étant chargé de suivre leur évolution dans les études d'impact ;
- de faire en sorte qu'en 2020, les entreprises n'aient plus, en règle générale, à fournir de données qu'une fois et à un seul endroit ;
- d'accroître le nombre des visiteurs du site dédié aux créateurs d'entreprises *verksamt.se* par rapport à 2012 ;
- de favoriser l'implication des services des communes et des préfectures dans cette politique afin que la Suède occupe une place de premier rang dans les comparaisons internationales ;
- d'avoir réduit, en 2020, les délais de traitement des dossiers dans les préfectures par rapport à 2012 ;
- et d'améliorer l'attitude du secteur public suédois vis-à-vis des entreprises, les préfectures étant chargées, depuis le 1^{er} juin 2011, de proposer à leurs collaborateurs une formation relative à l'amélioration du climat entrepreneurial, tandis que des initiatives sont prises en concertation avec l'association des communes et des départements de Suède (SKL), afin de proposer des formations aux élus et aux fonctionnaires communaux.

Répondant à une critique de la Cour, le Gouvernement estime que sa politique de simplification, durant la période 2006-2010, a été organisée de façon « stratégique », dans la mesure où des missions ont bel et bien été attribuées aux ministères et aux diverses entités, même si elles ont pu parfois avoir un objet identique, observant toutefois qu'une impulsion venant plus

clairement « d'en haut » aurait vraisemblablement permis d'aboutir à un résultat plus clair.

Notant que son action s'était fondée sur les attentes de l'industrie, le Gouvernement souligne les principales modifications obtenues, à l'instar :

- du caractère facultatif du recours à un expert-comptable pour certaines des plus petites entreprises ;
- de règles plus simples applicables à la comptabilité courante et à l'archivage ;
- de la simplification des dispositions relatives au rapport annuel ;
- des règles sur les hypothèques électroniques des entreprises ;
- de l'établissement des « relevés des salaires » et des « plans d'égalisation » tous les trois ans et non plus chaque année ;
- de la simplification de la loi sur les vacances ;
- ou encore de la prolongation du délai de remise des comptes concernant la TVA trimestrielle de un à trois mois.

Le Gouvernement charge aussi l'Agence pour le développement économique et régional de mettre en œuvre le projet de « chasse à la simplification », concentré sur les facteurs que les entrepreneurs des branches à fort potentiel de croissance ressentaient comme les plus contraignants.

Considérant qu'à l'issue des trois premières années de fonctionnement du *Regelrådet*, la qualité des études d'impact ne s'était pas améliorée de façon significative (54 % des études d'impact étaient déficientes en 2009 contre respectivement 61 % en 2010 et 58 % en 2011), le Gouvernement enjoignit à ce conseil de donner la priorité, dans son activité, aux commissions ad hoc désignées par le Gouvernement (*kommittéer*) afin de proposer des modifications de la législation ou de la réglementation, lors de l'élaboration des études d'impact, et de développer son rôle de conseil à l'occasion de la mise au point de ces études¹.

Quant à l'autorité chargée des évaluations de la politique de croissance et des analyses (*Tillväxtanalys* [analyse de croissance]), elle reçut du Gouvernement, le 30 juin 2011, la mission de proposer un modèle destiné à comparer la façon dont les coûts et les effets structurels peuvent être analysés et décrits dans une étude d'impact, afin de simplifier la mesure des effets (in)directs d'une modification et des coûts administratifs qu'elle entraîne pour les entreprises, et afin de standardiser le calcul des types de coûts attendus. Ces améliorations étaient destinées à accroître la qualité des études d'impact.

¹ Par la directive complémentaire du 25 août 2011 (dir. 2011:71), à l'intention du *Regelrådet*.

De même, l'Agence pour le développement économique et régional a-t-elle reçu du Gouvernement, en 2011, la mission de développer un « compteur de règles », destiné à faciliter le travail des « producteurs » de règles qui élaborent les études d'impact y afférentes.

Souhaitant que la Suède conserve sa bonne position dans les comparaisons internationales relatives à la compétitivité des entreprises, le Gouvernement suédois se déclare soucieux :

- de ne pas instituer d'exceptions ou des règles propres aux petites entreprises, afin d'éviter de provoquer des effets de seuil ou de créer des obstacles à la croissance ;

- d'éviter que les entreprises ne doivent fournir des données à diverses autorités publiques à plusieurs reprises grâce à la création d'un guichet unique sur la base d'un inventaire des données collectées, inventaire qui a mis en lumière, en juin 2012, l'existence de 1 164 obligations de communiquer des données ;

- d'améliorer les relations des entreprises et des autorités locales ;

- de créer un « forum de la simplification » dans le droit fil des recommandations de l'OCDE ;

- de constituer un groupe composé de représentants des ministères, des autres autorités de l'État, des communes, de SKL, de la préfecture de Kronoberg, de NNR et d'autres organisations de l'industrie, afin de travailler dans cinq domaines : le traitement des demandes de permis de construire, le traitement des demandes de concession de terrains, la surveillance de l'environnement et de la protection de la santé et la mise en œuvre des services de protection contre l'incendie ;

- enfin de lancer plusieurs projets pilotes susceptibles d'être pris pour modèle dans le futur, en matière de politique de protection des plages, de distribution coordonnée des marchandises aux petites entreprises, et d'amélioration de l'accès des petites entreprises aux appels d'offres publics.

On notera toutefois que, dans un rapport publié en décembre 2015, le Comité de l'Industrie et du commerce suédois pour l'amélioration du cadre juridique, organisation émanant des entreprises, relevait que les lettres de missions annuelles du gouvernement suédois et les statuts des autorités publiques qu'il mandate pour mettre en œuvre certaines politiques ne font pas toutes et tous référence à la nécessité de contribuer à la politique de simplification en direction des entreprises. Selon cette source, seules quelques autorités seraient expressément chargées d'une telle mission.

II. LES OBJECTIFS FIXÉS POUR LA PÉRIODE 2011-2015

Outre les objectifs fixés par les pouvoirs publics en 2011, on envisagera les principales modalités de leur mise en œuvre.

A. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE GOUVERNEMENT

L'intérêt soutenu et durable du Gouvernement suédois pour la simplification s'est traduit lors de la discussion du projet de budget pour l'année 2011. Dans le chapitre du ministère de l'Industrie du projet de loi de Finances 2011¹, le Gouvernement estimait que cette politique, sans avoir atteint l'objectif de baisse des coûts de 25 % sur la période 2006-2010, avait cependant permis, durant cette période, une diminution nette de 7,3 % des coûts administratifs des entreprises.

La politique de simplification s'inscrivait à cette époque dans un projet général qui n'a pas été démenti depuis lors, lequel tend à ce que « [...] *la Suède reste l'un des meilleurs États du monde pour créer, gérer et développer une entreprise afin de faire face à une concurrence globale croissante* »². Considérant que 53 % des coûts administratifs que supportaient les entreprises en Suède résultaient de normes européennes, le Gouvernement fit également part, dans le même document, de sa volonté de coordonner son action avec le processus de simplification à l'œuvre dans l'Union européenne.

Le projet de loi de finances pour 2011 évoquait notamment, parmi les domaines couverts par cette politique :

- la simplification des règles ;
- la simplification des processus administratifs résultant des règles ;
- une plus grande coopération et coordination entre les pouvoirs publics ;
- un service amélioré et plus accessible ;
- et le raccourcissement des délais d'attente et de traitement des dossiers.

¹ *Budgetpropositionen för 2011, Prop. 2010/11:1, Uppgiftområde 24, Näringsliv, p. 44, 68.*

² *Budgetpropositionen för 2011, Prop. 2010/11:1, Uppgiftområde 24, Näringsliv, p. 61.*

La lettre de mission (*regleringsbrev*) adressée par le Gouvernement à l'« Agence suédoise pour le développement économique et régional »¹ du 20 décembre 2012 a chargé celle-ci de mettre à jour les modalités de mesure des coûts administratifs des entreprises pour la période 2010-2012, conformément au projet de budget 2013, et de proposer un suivi de l'évolution des coûts administratifs des entreprises après 2012 à partir des études d'impact établies par les autorités qui produisent des normes (*regelgivare*)².

B. LES MODALITÉS DE LA MISE EN ŒUVRE

On examinera successivement à ce titre :

- le suivi statistique des résultats de la politique de simplification ;
- et l'implication des différents acteurs publics dans cette politique.

1. Un suivi statistique régulier

Selon le rapport publié en 2012 par l'Agence suédoise pour le développement économique et régional³ :

- le nombre des petites entreprises (*småföretag*) qui estimaient que les lois et règlements constituaient le principal obstacle à la croissance a diminué de 30 à 22 % entre 2008 et 2011 ;
- parmi les entreprises qui souhaitent croître, 68 % considéraient que les lois et règlements constituaient un obstacle ;
- les branches dans lesquelles ce sentiment se faisait sentir étaient celles des transports et de l'hôtellerie-restauration ;
- les règles constituant les obstacles les plus grands étaient celles relatives à l'embauche, au licenciement et au paiement des salaires en cas de maladie ;
- les règles applicables aux secteurs soumis à une importante réglementation constituaient un obstacle non moins grand au développement de ceux-ci ;

¹ La traduction anglaise du nom *Tillväxtverket* (mot à mot : « direction générale de la croissance ») figurant sur le site de cet organisme est la *Swedish Agency for Economic and Regional Growth* on a retenu l'équivalent français de cette expression.

² Näringsdepartementet, 2012-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv*, p. 13.

³ *Tillväxtverket, Från Hunddige till Glasgow, En beskrivning av förenklingsarbetet i Sverige och EU*, novembre 2012, p. 2.

- les plus petites entreprises avaient, au cours de la période 2006-2010, enregistré une forte diminution des coûts administratifs.

L'Agence suédoise pour le développement économique et régional publie également une enquête statistique annuelle sur la situation et les besoins des entreprises. À titre d'exemple, on retiendra que l'enquête rendue publique en juin 2015, consacrée aux règles qui entravent la croissance et aux contacts des entreprises avec les acteurs publics, aboutit à trois conclusions principales. Prenant pour base l'année 2014 et soulignant les disparités entre les branches de l'industrie, cette enquête montre que :

- les entreprises susceptibles de croître classent les lois et les règlements au troisième rang des obstacles à la croissance ;

- les règles concernant l'embauche constituent un frein à la croissance dans la majorité des entreprises de 10 à 49 salariés, qui sont les plus grandes des petites entreprises, alors même qu'un potentiel de croissance pourrait être libéré si les embauches étaient plus simples ;

- et enfin qu'à peine la moitié des entreprises sont satisfaites de leurs contacts avec les pouvoirs publics.

2. Une approche transversale impliquant tous les acteurs publics

On évoquera à ce titre :

- la généralisation des études d'impact ;

- et les initiatives de l'Agence suédoise pour le développement économique et régional.

a) La généralisation des études d'impact

En Suède, la réalisation d'études d'impact (*konsekvensturedningar*) est obligatoire dès le début du processus qui conduit à la modification des textes en vigueur. Ces études doivent en effet être préparées par les commissions ad hoc désignées par le Gouvernement (*kommittéer*) afin de proposer des modifications de la législation ou de la réglementation. Depuis 2008, les études d'impact sont obligatoires¹ pour les textes préparés par ;

- la chancellerie du Gouvernement² ;

¹ Aux termes du règlement 2008 : 269 modifiant le règlement 1998 : 1474.

² En vertu de la note du secrétaire d'Etat N2008/5953/MK citée dans la directive sur les comités 2001 :71, annexée au rapport annuel 2014 du *Regelrådet*.

- et en vertu du règlement n° 1244 de 2007 sur les études d'impact relatives à une norme réglementaire (*regelgivning*) pour l'ensemble des autorités placées sous le contrôle du Gouvernement, avant l'édiction d'une telle norme.

Dès lors que la mesure qu'elle envisage de prendre peut avoir une incidence significative (*betydande*), l'administration est aussi tenue de permettre aux organes des communes et des homologues des départements (*landsting*) de s'exprimer.

L'étude d'impact doit contenir :

- une description du problème posé et du but à atteindre ;
- une description des solutions alternatives existantes afin d'atteindre ce but et des conséquences de l'absence de réglementation ;
- des indications relatives aux destinataires de la réglementation ;
- des éléments concernant l'habilitation sur laquelle se fonde le pouvoir décisionnel de l'autorité ;
- des précisions quant aux conséquences, qu'elles soient ou non financières, de l'adoption de la réglementation, d'une part, et, d'autre part, une comparaison avec les conséquences résultant d'une réglementation alternative ;
- une évaluation portant sur le point de savoir si la réglementation est conforme ou si elle excède les obligations résultant de l'adhésion à l'Union européenne ;
- et, le cas échéant, des indications relatives aux circonstances particulières à prendre en compte s'agissant de la date d'entrée en vigueur et des besoins spécifiques en matière d'information.

Si la réglementation peut avoir des effets significatifs sur les conditions de travail et la compétitivité des entreprises, l'étude d'impact doit comporter, dans la mesure du possible, des informations concernant :

- le nombre, la taille et la branche d'activité des entreprises concernées ;
- les implications de la réglementation pour les entreprises tant en matière de délai d'application que de coûts administratifs ;
- les autres coûts résultant pour les entreprises et les modifications d'activité induits par la réglementation ;
- la mesure dans laquelle la réglementation peut avoir un effet sur la situation concurrentielle des entreprises ;

- l'étendue dans laquelle la réglementation proposée peut affecter les entreprises par ailleurs ;

- et l'attention particulière à porter aux petites entreprises à l'occasion de l'élaboration de la réglementation.

Si la réglementation peut avoir des effets sur les communes et les homologues des départements français (*landsting*), l'étude d'impact doit comporter un compte rendu relatif aux considérations que ces autorités ont formulées conformément au chapitre 14 § 3 de la Constitution.

Si les dispositions adoptées entraînent des modifications dans les compétences ou dans les obligations des communes et des départements, les principes concernant respectivement l'organisation de ces deux types de collectivités ou la façon dont elles exercent leurs compétences, une évaluation doit être réalisée des coûts et des recettes résultant de ces modifications.

- **L'autorisation préalable du Gouvernement**

En vertu du règlement n° 570 de 2014 sur l'autorisation du Gouvernement préalable à l'édiction de certaines dispositions, à l'exception des commissions *ad hoc* constituées pour formuler des avis dans le cadre de la préparation des réformes législatives ou réglementaires, les autorités placées sous l'autorité du Gouvernement sont tenues d'obtenir l'autorisation de celui-ci avant d'édicter des dispositions dont l'application aurait des effets « non insignifiants » (*som inte är oväsentliga*) pour l'Etat, les communes ou les départements. À cette fin, le Gouvernement reçoit communication des propositions de dispositions et de l'étude d'impact qui sert de fondement à la proposition de modification.

L'autorisation du Gouvernement peut être délivrée *a posteriori* lorsque la décision est prise pour faire face à un danger pour l'environnement, la sécurité de l'État, la santé ou un risque de dommages économiques significatifs

- **Les dispositions spécifiquement applicables aux commissions consultatives *ad hoc***

Le règlement sur les commissions consultatives *ad hoc* n° 1474 de 1998 prévoit que si ces entités, constituées à la demande du Gouvernement pour préparer une décision, suggèrent des mesures qui influent sur les coûts ou les recettes de l'État, des communes, des départements des entreprises ou d'autres entités, une évaluation doit en être réalisée, accompagnée d'une proposition de financement.

Les conséquences de ces mesures doivent être précisées lorsqu'elles ont trait à l'auto-administration des communes, à la criminalité et à la prévention de celle-ci, à l'emploi, au service public dans diverses parties du pays, aux conditions de travail dans les petites entreprises, aux capacités concurrentielles ou à la situation des grandes entreprises, à l'égalité entre hommes et femmes ou aux possibilités d'atteindre l'intégration politique.

Enfin, si le rapport contient des propositions relatives à la modification des règles existantes ou à l'édiction de règles nouvelles, il doit fournir une étude de leur impact financier.

b) La contribution des organes de l'État

Loin de se limiter à l'activité spécifique du *Regelrådet* (voir *infra*), la politique suédoise de simplification concerne divers services de l'État, en particulier :

- l'Agence suédoise pour le développement économique et régional ;
- les services du ministère des Finances chargés de la comptabilité et de la prévision ;
- et le rôle des préfetures et des administrations communales.

- **L'Agence suédoise pour le développement économique et régional**

L'Agence suédoise pour le développement économique et régional (*Tillväxtverket*) est chargée du développement des méthodes en matière de simplification et de la préparation d'instruments de mesure des coûts que les règles peuvent impliquer pour les entreprises.

Dans un rapport publié en 2012, l'homologue suédois de la Cour des comptes française notait que l'unité « simplification des règles » de cette agence comptait onze collaborateurs en tout et était dotée d'un budget de six millions de couronnes, dont 813 000 euros concernaient les études d'impact (notamment pour la formation de base, à raison de quatre sessions organisées par an, et le développement d'outils spécifiques).

À ce titre, cette agence a été chargée à compter de 2012 :

- de mettre à jour le guide relatif aux études d'impact ;
- d'étudier les développements internationaux en matière de simplification en faveur des entreprises ;
- de formuler des propositions sur la poursuite de la politique de simplification en Suède ;
- et d'adapter son site Internet à cette fin.

L'homologue suédois de la Cour des comptes souligne, dans le même rapport de 2012, que l'Agence suédoise pour le développement économique et régional joue un rôle important en :

- fournissant des outils tels que son site Internet ou des bases de données ;
- offrant une formation de base pour l'élaboration des études d'impact ;
- permettant des rencontres entre les acteurs de la simplification ;
- et en favorisant la diffusion des connaissances et des expériences¹.

Il notait toutefois que de nombreuses autorités étaient désireuses de bénéficier d'un soutien renforcé pour la préparation des études d'impact, par exemple pour trouver les données sur lesquelles fonder leurs estimations, tout en estimant que le « compteur de règle » disponible sur le site internet de l'Agence était considéré comme peu utilisable.

De fait, le site internet de l'Agence permet notamment :

- le dépôt de propositions de simplification de la réglementation ainsi que la consultation et le commentaire d'autres propositions de même nature ;
- depuis 2014, la consultation d'un « calculateur » des effets des règles (*regelräknaren*), destiné à chiffrer, de façon transparente, le coût des mesures prises ou les économies qu'elles permettent de réaliser² ;
- et l'organisation de formations à l'attention des collectivités locales, auxquelles 103 communes ont pris part entre 2010 et 2014³.

L'Agence suédoise pour le développement économique et régional publie également des études, à l'instar de celle rendue publique en juin 2015 sur les règles qui font obstacle à la croissance des entreprises et aux contacts de ces dernières avec les acteurs publics⁴. Il résulte de cette étude que 61 % des entreprises considéraient, en 2014, que les lois et règlements constituaient un obstacle à la croissance et que les règles les plus « entravantes » concernaient : les indemnités journalières en cas de maladie (*sjuklöner*),

¹ Statskontoret, *Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler*, 2014, p. 48.

² Tillväxtverket, *Årsredovisning 2014*, p. 52.

³ Tillväxtverket, *Årsredovisning 2014*, p. 53.

⁴ Tillväxtverket, *Regler som tillväxthinder och företagens kontakter med offentliga aktörer. Företagens villkor och verklighet 2014*, Stockholm, juin 2015, p. 13-23.

l'embauche et le licenciement. De fortes disparités entre branches étaient également mises en lumière par cette étude concernant les petites entreprises, s'agissant de la part des entreprises qui considéraient que les lois et règlements constituaient un important obstacle à la croissance. Alors que 13 % des entreprises du secteur de l'information et de la communication et 15 % de celles du secteur juridique étaient dans ce cas, le pourcentage de ces mêmes entreprises s'élevait respectivement à 31 % dans l'hôtellerie restauration, 32 % dans la branche de la santé, 41 % dans la branche « eau et énergie » et 42 % dans les transports. Le rapport montrait également que les entrepreneurs bénéficiant d'une expérience à l'étranger considéraient les lois et règlements comme un important obstacle à la croissance. L'étude mettait aussi en évidence des disparités territoriales en ce qui concerne l'appréciation portée par les entreprises sur l'effet des textes précités.

- **Les services du ministère des Finances chargés de la comptabilité et de la prévision**

Les services du ministère des Finances chargés de la comptabilité et de la prévision (*Ekonomistyrningsverket*) sont, au titre de leur mission générale, appelés à fournir un soutien aux autres autorités publiques chargées de la simplification, notamment dans les domaines de la méthodologie, du conseil et de la formation.

L'homologue suédois de la Cour des comptes souligne, dans son rapport de 2012, que ces services disposent de ressources très limitées pour mener à bien leurs missions et que les personnes qu'elle a interrogées considèrent que la contribution qu'ils apportaient au plan pratique était limitée.

- **Les homologues des préfetures**

Considérant que la majorité de entreprises avaient des contacts réguliers avec les autorités communales et départementales, au titre du contrôle et de l'application des règles mais que l'on observait, outre un service et une communication insuffisants, des différences entre les diverses collectivités, le ministère de l'Économie a confié, en juin 2011, à la préfecture du département de Kronoberg, la mission de coordonner une réflexion sur la part que les préfetures peuvent prendre à la simplification au bénéfice des entreprises. Cette préfecture a été chargée de collaborer avec les représentants du ministère, des communes et départements, des organisations représentant la vie économique, notamment le tourisme¹.

¹ *Näringsdepartementet, Uppdrag att genomföra insatser för att förenkla för företagen på länsniveau, 2011-06-22.*

III. UN ORGANISME SPÉCIALEMENT CHARGÉ DE LA SIMPLIFICATION : LE *REGELRÅDET*

Le statut de l'organisme chargé de l'évaluation des normes, le *Regelrådet* (« conseil des normes »), créé à titre expérimental par une décision du ministère de l'Industrie en août 2008, sous une forme initialement provisoire, résulte désormais notamment de l'article 17 du règlement n° 145 de 2009 modifié portant instructions à l'adresse de *Tillväxtverket*, l'« Agence suédoise pour le développement économique et régional », complété par l'instruction du ministère suédois de l'Industrie n° 2011 : 71 portant directive complémentaire sur le Conseil des règles (*Regelrådet*).

• Missions

Le « Conseil des règles » est un organe décisionnel qui, au sein de cette direction générale :

- s'exprime sur les études d'impact (*konsekvensturedning*) qui sont élaborées par les commissions (*kommitté*) désignées par le Gouvernement pour élaborer un rapport sur un sujet donné ou qui ont trait à des mesures susceptibles d'entraîner des effets significatifs sur les entreprises ;

- s'exprime sur les études d'impact relatives aux projets (*förslag*) du Gouvernement susceptibles d'avoir les mêmes effets ;

- aide les autorités chargées de l'élaboration de la réglementation, lorsqu'elles le demandent, à examiner les études d'impact relatives à des propositions de l'Union européenne considérées comme susceptibles d'avoir un effet important sur les entreprises en Suède et formule des conseils sur le contenu des études de l'impact de ces projets sur la Suède ;

- publie ses avis sur un site Internet, outre une série d'exemples sur les modalités de description des conséquences des règles ;

- élabore des statistiques afin de contribuer au développement de l'utilisation des études d'impact ;

- établit enfin chaque année un rapport d'activité à l'intention du Gouvernement.

En août 2011, le ministère de l'Industrie a recommandé à cette autorité :

- de développer sa fonction de conseil, notamment à l'intention des rédacteurs d'études d'impact, à l'instar de ses homologues néerlandais, anglais et allemands¹ ;

- de formuler d'éventuelles propositions de simplification des règles ;

- et de venir prioritairement en aide aux commissions *ad hoc* lorsqu'elles élaborent des études d'impact dans le cadre de la préparation d'un avant-projet de réforme.

À ce titre, le conseil organise des formations de base sur les études d'impact, tant à l'intention du personnel des ministères que de celui des autres autorités, et des formations spécialisées, par exemple sur la préparation des textes liés aux questions européennes.

• Composition et fonctionnement

Le *Regelrådet* se compose, d'une part, d'un président et d'un vice-président et, d'autre part, de trois autres membres, lesquels ont un suppléant.

Le conseil délibère valablement lorsque sont présents le président ou le vice-président, qui ont voix prépondérante, et au moins deux autres membres. Les avis dissidents sont publiés avec l'avis du conseil.

Le Gouvernement met à la disposition du Conseil les moyens nécessaires pour remplir ses missions.

• Demandes d'avis

Toute autorité doit donner au *Regelrådet* la possibilité de s'exprimer, dans les deux semaines de la demande qui lui est adressée, sur une étude d'impact qu'elle a réalisée², dès lors que les dispositions auxquelles l'étude est relative peuvent avoir des effets significatifs sur les conditions de travail ou la compétitivité des entreprises.

L'autorité peut renoncer à consulter le *Regelrådet* si :

- l'évaluation réalisée par le conseil serait dépourvue de sens ;

- il n'est pas possible de communiquer les informations nécessaires à l'évaluation en raison d'un secret ;

¹ *Statskontoret, Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler, 2014, p. 19-20.*

² En vertu du règlement n° 118 de 2011, sur la demande de rapport adressée par les pouvoirs publics au *Regelrådet*.

- la publication des informations nécessaires au *Regelrådet* pourrait entraîner d'importants inconvénients ;

- cette consultation pourrait retarder le traitement de l'affaire ce qui aurait de graves inconvénients ;

- ou encore si l'autorité qui prépare la réglementation est dispensée de réaliser une étude d'impact en application des paragraphes 2 et 5 du règlement n° 1244 de 2007 sur les études d'impact.

Le conseil n'examine que les dispositions qui font l'objet d'une modification.

- **L'examen des activités du *Regelrådet* de 2009 à 2012**

L'homologue suédois de la Cour des comptes française a publié, en mars 2012, un rapport¹ intitulé *Que fait le Conseil des normes ?* portant sur l'activité de celui-ci entre 2009 - première année « pleine » d'activité de cet organisme - et 2011.

Selon la Cour, en 2012, le conseil disposait de 11 collaborateurs et d'un budget de 8,5 millions de couronnes, soit 0,93 million d'euros, dont 84 % étaient destinés au règlement de frais de personnel. Elle estimait que le personnel était « bien dimensionné »² par rapport aux tâches du conseil. À cette époque, le conseil, réuni une semaine sur deux, examinait huit avis au cours de chacune de ses séances.

Dans son rapport, la cour observait notamment que :

- les avis du conseil, trop limités aux coûts administratifs, devaient aussi prendre en compte d'autres coûts ;

- parmi les interlocuteurs qu'elle avait entendus, plusieurs estimaient que des commentaires plus concrets et plus détaillés figurant dans les avis rendus par le conseil auraient permis de compléter et d'améliorer les études d'impact ;

- les avis formulés par le conseil étaient assez peu souvent suivis d'effets immédiats (dans le texte en préparation) mais servaient manifestement à accroître les connaissances des autorités destinataires.

La Cour concluait à la nécessité de renforcer l'aide apportée par le *Regelrådet* aux secrétaires des commissions désignées par le Gouvernement pour élaborer un rapport sur un sujet donné, et ce d'autant plus que le caractère temporaire de ces entités y interdit tout processus d'accumulation des connaissances.

¹ Statskontoret, *Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler*, 2014.

² Statskontoret, *Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler*, 2014, p. 29.

- **Activité en 2014**

Au cours de l'année 2014, le Conseil des règles a été saisi à 443 reprises. Il a estimé que 266 des dossiers transmis n'étaient pas susceptibles d'avoir d'effets significatifs pour les entreprises et ne les a, par conséquent, pas examinés (procédure de *kanslisvar*). Il a en revanche formulé 177 avis correspondant aux autres études d'impact qui lui étaient soumises, lesquels se répartissent en six groupes :

- 103 dossiers relatifs à des prescriptions réglementaires dont 48 % des études d'impact ont été jugées acceptables contre 52% lacunaires ;
- 30 sur des rapports « *ad hoc* » (*Statens offentliga utredningar, SOU*) confiés à des comités d'experts en vue de la préparation d'une modification de la législation ou de la réglementation, dont 20 % des études d'impact ont été jugées acceptables et 80 % lacunaires ;
- 32 *pro-memoria* émanant de la chancellerie du Gouvernement, dont 22 % des mêmes études ont été jugées acceptables et 78 % lacunaires ;
- 7 rapports des ministères (*departementsserien, DS*) dont aucune étude d'impact n'a été jugée acceptable ;
- 3 propositions d'actes réglementaires du Gouvernement, dont deux études d'impact ont été jugées acceptables et une lacunaire ;
- et 2 avant-projets de loi dont aucune étude d'impact n'a été jugée acceptable.

S'agissant de l'évaluation des coûts pour les entreprises, le conseil des normes a relevé en 2014 que sur les 177 dossiers qu'il a étudiés :

- 62 (35 %) ne comportaient pas de quantification des coûts administratifs¹ ;
- 28 n'entraînaient pas de hausse des coûts ;
- et 45 avaient un coût non précisé.

Les conclusions concernant les 177 avis relatifs à des études d'impacts ont été :

- que celles-ci étaient acceptables dans 63 cas (49 prescriptions réglementaires, 7 *pro-memoria* de la chancellerie du Gouvernement, 6 rapports *ad hoc*) ;
- et qu'elles étaient lacunaires dans 114 autres cas.

¹ Rapport annuel, p. 68.

ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS

DIVERS

Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE, OCDE, 2003

Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative : Orientations destinées aux décideurs, OCDE, 2009

Recommandations du conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, OCDE, 2012

Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015, OCDE, 2016

ALLEMAGNE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006
loi du 14 août 2006 instaurant un conseil national de contrôle des normes

Gesetz zur Einsetzung eines Sächsischen Normenkontrollrates vom 3. Juli 2014
loi du 3 juillet 2014 instaurant un conseil national de contrôle des normes dans le *Land* de Saxe

- **Autres documents**

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), 2011
règlement commun des ministères fédéraux, 2011

Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (GGO), 2011
règlement commun des ministères fédéraux, 2011

The Potsdam Institute for eGovernment, Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, April 2015
institut Potsdam pour le e-gouvernement, expertise à la demande du conseil national de contrôle des normes, avril 2015

Nationaler Normenkontrollrat, Gutachten zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen, 2013
conseil national de contrôle des normes, expertise pour l'exécution des évaluations *ex-post*, 2013

Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2014
conseil national de contrôle des normes, rapport annuel 2014

Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2015
conseil national de contrôle des normes, rapport annuel 2015

Bericht der Bundesregierung 2014, Bessere Rechtsetzung 2014 : Amtlich – einfach – spürbar, 2015

rapport du gouvernement fédéral 2014, meilleure législation 2014 : officielle, simple, significative, 2015

FRANCE

- **Textes législatifs et réglementaires**

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

loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le Conseil de la simplification pour les entreprises

décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

- **Autres documents**

Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, établi par MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, 26 mars 2013

Rapport de M. Thierry Mandon, député, dans le cadre la Mission parlementaire de simplification de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises, *Mieux simplifier* « *La simplification collaborative* »

PAYS-BAS

- **Textes législatifs et réglementaires**

Kaderwet adviescolleges, 3 juli 1996

loi-cadre sur les comité consultatifs [de conseil]

Besluit van 16 juni 2011 nr. 11.001442, houdende instelling van Actal, adviescollege toetsing regeldruk (Instellingsbesluit Actal 2011)

décision n° 11.001442 du 16 juin 2011, portant création d'Actal, Autorité consultative de contrôle de la pression normative (décision portant création d'Actal, 2011)

- **Autres documents**

Nota Vernieuwing Rijksdienst [septembre 2007]

note sur le renouvellement de l'administration nationale » publiée par le gouvernement Balkenende IV en septembre 2007

Regiegroep Regeldruk, Eindrapportage Regeldruk Bedrijven, april 2010
groupe de pilotage sur la pression normative, rapport final sur la pression normative et les entreprises, avril 2010

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 16 mei 2011, Eindrapportage Vernieuwing Rijksdienst, 2011-2000187257
ministère de l'intérieur, 16 mai 2011, rapport final, modernisation de l'administration nationale, 2011-2000187257

ACTAL, Minder Haagse bureaucratie. Meer maatschappelijk effect. Aanbevelingen voor het kabinet op basis van de eerste regeldrukaudit, Den Haag, 2012
ACTAL, Moins de bureaucratie provenant de La Haye. Plus d'effets sur la société. Recommandations au Gouvernement sur la base du premier audit concernant le « fardeau normatif », La Haye, 2012

ACTAL, Jaasverslag 2014, Minder regeldruk. Meer eigen initiatief
ACTAL, rapport annuel 2014, Moins de pression normative. Davantage d'initiative individuelle

SUÈDE

• Textes législatifs et réglementaires

Kommittéförordning (1998:1474)
règlement sur les commissions consultatives n° 1474 de 1998

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning
règlement n° 1244 de 2007 sur les études d'impact relatives à une norme réglementaire

Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket
règlement n° 145 de 2009 modifié portant instructions à l'adresse de la direction générale de la croissance

Budgetpropositionen för 2011 Prop. 2010/11:1, Uppgiftområde 24, Näringsliv,
projet de loi de finances 2011, crédits du ministère de l'industrie

Näringsdepartementet, Uppdrag att genomföra insatser för att förenkla för företagen på länsnivå, 2011-06-22
ministère de l'économie, mission tendant à apporter une contribution à la simplification en faveur des entreprises au niveau départemental

Förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet
règlement n° 118 de 2011 sur les demandes de rapport du *Regelrådet* émanant des pouvoirs publics

Förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter
règlement n° 570 de 2014 sur l'autorisation du gouvernement préalable à l'édition de certaines dispositions

Kommittédirektiv. Dir. 2008:57. Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda

directive sur les comités 2008:57, le conseil d'évaluation des règles en vigueur et des règles nouvelles qui influent sur le fardeau normatif que supportent les entreprises

Kommittédirektiv. Dir. 2011:41. Tilläggsdirektiv till Regelrådet (N 2008 :05)

directive sur les comités 2011:71., directive complémentaire au conseil des règles

- **Autres documents**

Riksrevisionen, Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande lång från målet, RIR 2012:6

[Homologue de la Cour des comptes française], Simplification des normes applicables aux entreprises, le gouvernement a encore du chemin à faire [...]

Swedish national Audit office, Summary. Simplifying company regulations – the Government still has a long way to go (RiR 2012:06)

[Homologue de la Cour des comptes française], Résumé du rapport « Simplification des normes applicables aux entreprises, le gouvernement a encore du chemin à faire » [...]

Regerigens Skrivelse 2012/13 :5. Riksrevisionens rapport om regelförenkling för företag, Skr, [20 september 2012]

note du gouvernement 2012/13:5, rapport de la Cour des comptes sur la simplification des règles applicables aux entreprises [...]

Tillväxtverket, Från Hunddige till Glasgow, En beskrivning av förenklingsarbetet i Sverige och EU, novembre 2012

agence suédoise pour le développement économique et régional, de Hunddige à Glasgow, une description du travail de simplification en Suède et dans l'Union européenne, [...]

Regelrådet, Årsrapport 2014

conseil des normes, rapport annuel 2014

Statskontoret, Vad gör Regelrådet? Arbetsprocesser, roller och organisation för enklare regler, 2014

[Homologue de la Cour des comptes française], Que fait le conseil des normes ? Processus de travail, rôle et organisation pour des règles plus simples, 2014

Tillväxtverket, Årsredovisning 2014,

agence suédoise pour le développement économique et régional, Rapport annuel 2014

Näringslivets Regelnämnd, Bättre styrning för effektivare regelverk, Dec. 2015

comité de l'industrie et du commerce suédois pour l'amélioration du cadre juridique¹, Un meilleur pilotage pour des règles plus efficaces, décembre 2015

¹ Cette traduction de *Näringslivets Regelnämnd* s'inspire de celle que ce comité a retenue en anglais : *Board of Swedish industry and commerce for better regulation (NNR)*, cf. <http://www.nnr.se/inenglish.html>

Tillväxtörket, Regler som tillväxthinder och företagens kontakter med offentliga aktörer. Företagens villkor och verklighet 2014, Stockholm, juni 2015

agence suédoise pour le développement économique et régional, Les règles qui font obstacle à la croissance et les contacts des entreprises avec les acteurs publics, situation et besoins des entreprises en 2014, Stockholm, juin 2015