

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales

NOR : PRMX1104783C

Paris, le 17 février 2011

Le Premier ministre à Madame et Monsieur les ministres d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat

Le Parlement et le Gouvernement ont pour préoccupation commune de mieux maîtriser l'inflation normative.

Ainsi que l'ont souligné les Etats généraux de l'industrie, la simplification et la stabilité du cadre réglementaire des entreprises sont un facteur important de leur compétitivité. Par ailleurs, la nécessité de réduire la dépense publique suppose que l'Etat prenne spécialement garde au coût induit par les réglementations dont il impose le respect aux autres personnes publiques, en particulier les collectivités territoriales.

Je souhaite par conséquent que l'administration prête une attention particulière à ces exigences dans les travaux d'élaboration de toute norme nouvelle, qu'elle soit de niveau législatif ou réglementaire. Ceci lui impose en particulier de rechercher les solutions induisant la moindre charge pour les entreprises et les collectivités territoriales et d'écarter, dans la conception des mesures de transposition des directives européennes ou d'application des lois, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la norme de rang supérieur.

Il revient à chaque ministère d'appliquer ces principes en se soumettant à une discipline d'évaluation préalable approfondie dès les premiers stades de la préparation de mesures concernant les collectivités territoriales, comme l'exigent déjà la consultation de la commission consultative d'évaluation des normes et les dispositions prises dans le cadre du moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. Il en ira de même, désormais, pour toutes les mesures concernant les entreprises.

Les annexes à la présente circulaire précisent le cadre dans lequel ces travaux d'évaluation préalable doivent être conduits.

Le commissaire à la simplification désormais placé auprès du secrétaire général du Gouvernement a pour mission de s'assurer de la qualité des évaluations préalables effectuées par les ministères, de rechercher avec eux les solutions les plus simples dans la mise au point des projets de mesure et de signaler à mon cabinet les difficultés que l'exercice de ses fonctions lui fera apparaître dans la réglementation en vigueur. Il est fondé à nouer des contacts directs avec les destinataires potentiels de ces projets de texte.

Je vous demande de veiller personnellement au respect par vos services de ces prescriptions. Eclairé par ces travaux d'évaluation préalable, j'apprécierai le bien-fondé des propositions que vous formulerez en vue de l'adoption et de la publication de nouveaux textes.

FRANÇOIS FILLON

ANNEXES

ANNEXE I

ÉVALUATION PRÉALABLE DES MESURES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OU LES ENTREPRISES

Les collectivités territoriales :

Les circulaires du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes et du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics exigent déjà une analyse d'impact circonstanciée.

Il est précisé qu'entrent dans le champ d'application de ces procédures toutes les mesures concernant les collectivités territoriales, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, leurs groupements et leurs établissements publics, indépendamment de la question de la charge financière qu'elles peuvent impliquer. Sont ainsi visés non seulement les textes normatifs qui concernent spécialement les collectivités territoriales ou leurs groupements et établissements publics mais aussi les mesures qui les concernent concurremment avec d'autres personnes publiques ou privées.

S'agissant des textes réglementaires, cette évaluation préalable sera retracée dans une fiche d'impact à établir le plus en amont possible, dès les premiers stades de la rédaction du projet. Cette fiche se conformera au modèle figurant en annexe II de la présente circulaire, qui actualise la fiche annexée à la circulaire du 22 septembre 2008.

Les projets d'actes réglementaires correspondants, accompagnés dans tous les cas de la fiche d'analyse financière et des documents retraçant la concertation menée avec les grandes associations d'élus locaux, s'il y a lieu, devront être communiqués au commissaire à la simplification préalablement à toute réunion interministérielle d'arbitrage, saisine du Conseil d'Etat ou mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures. En toute hypothèse, le ministère responsable du dossier sollicitera l'avis du commissaire à la simplification préalablement à la saisine de la commission consultative d'évaluation des normes.

Le commissaire à la simplification appréciera notamment si l'évaluation préalable a été effectuée de manière satisfaisante et invitera, le cas échéant, le ministère à l'origine du projet à la compléter. Il pourra solliciter en outre l'avis du ministère chargé des collectivités territoriales et demander, le cas échéant, à ce qu'il soit procédé à des consultations des organisations représentatives des collectivités concernées ou y procéder lui-même.

Si la mesure entre dans le champ du moratoire, il donnera un avis au cabinet du Premier ministre sur la suite à donner et la possibilité de la soumettre à l'examen de la commission consultative d'évaluation des normes.

Il est rappelé que les textes réglementaires d'application des lois récemment adoptées ou de transposition d'une directive européenne n'échappent au moratoire que dans la mesure où leur contenu est strictement commandé par la norme supérieure.

S'agissant de projets de loi ou d'articles de loi, l'évaluation préalable de mesures nouvelles a vocation à être intégrée dans l'étude d'impact devant accompagner le projet de loi dans sa transmission au Conseil d'Etat puis au Parlement, en application des règles constitutionnelles et organiques. La partie de cette étude consacrée aux effets sur les collectivités territoriales traitera dans la mesure du possible des différents aspects recensés dans la fiche de l'annexe II. Le commissaire à la simplification en connaîtra dans le cadre du travail préparatoire de l'étude d'impact animé par le secrétariat général du Gouvernement suivant les prévisions de la circulaire du 15 avril 2009 relative à la procédure législative.

Les entreprises :

L'élaboration de tout projet de loi, d'ordonnance, de décret ou d'arrêté comportant des mesures concernant les entreprises, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, tout particulièrement sur les petites et moyennes entreprises et sur les entreprises du secteur industriel, appelle une analyse d'impact circonstanciée.

S'agissant des projets d'ordonnance, de décret et d'arrêté, cette évaluation préalable sera retracée dans la fiche d'impact de l'annexe III de la présente circulaire.

Le commissaire à la simplification doit être saisi du projet de texte et de l'analyse d'impact correspondante :

- s'agissant des arrêtés ministériels ou interministériels, au plus tard concomitamment à la saisine des instances obligatoirement consultées si le projet entre dans leur champ de compétence et, en toute hypothèse, préalablement au recueil de la (ou des) signature(s) ;
- s'agissant des projets de décret, au plus tard concomitamment à la saisine des instances obligatoirement consultées si le projet entre dans leur champ de compétences et préalablement à l'organisation d'une réunion interministérielle ou à la saisine du cabinet du Premier ministre pour arbitrage et, en toute hypothèse, préalablement au recueil des contreseings ;
- s'agissant des projets de décret en Conseil d'Etat ou d'ordonnance, au plus tard concomitamment à la saisine des instances obligatoirement consultées si le projet entre dans leur champ de compétence et préalablement à l'organisation d'une réunion interministérielle ou saisine du cabinet du Premier ministre pour arbitrage et, en toute hypothèse, à la saisine du Conseil d'Etat.

Le commissaire à la simplification appréciera notamment si l'analyse d'impact a été approfondie de manière satisfaisante, invitera, le cas échéant, le ministère à l'origine du projet à la compléter ou à poursuivre la consultation des entreprises susceptibles d'être affectées et, le cas échéant, se rapprochera du cabinet du Premier ministre pour lui soumettre la question du bien-fondé de l'adoption du projet de texte.

Sur décision du cabinet du Premier ministre, certains textes et les fiches d'impact les concernant pourront être soumis à l'avis de la conférence nationale de l'industrie, de la commission permanente de concertation pour les services ou de la commission nationale de concertation des professions libérales.

Les projets de décret ou d'arrêté transmis au secrétariat général du Gouvernement, respectivement, pour publication et pour présentation à la signature du Premier ministre seront retournés au ministère porteur si n'apparaissent pas au dossier les éléments de l'échange avec le commissaire à la simplification.

Les services déconcentrés de l'Etat sont invités à s'inspirer de cette démarche d'évaluation préalable et de consultation dans la préparation des mesures de portée locale qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur les entreprises.

S'agissant de projets de loi ou d'articles de loi, l'évaluation préalable de mesures nouvelles a vocation à être intégrée dans l'étude d'impact devant accompagner le projet de loi dans sa transmission au Conseil d'Etat puis au Parlement, en application des règles constitutionnelles et organiques. La partie de cette étude consacrée aux effets sur les entreprises traitera dans la mesure du possible des différents aspects recensés dans la fiche de l'annexe III. Le commissaire à la simplification en connaîtra dans le cadre du travail préparatoire de l'étude d'impact animé par le secrétariat général du Gouvernement suivant les prévisions de la circulaire du 15 avril 2009 relative à la procédure législative.

ANNEXE II

FICHE D'ÉVALUATION PRÉALABLE REQUISE POUR LES MESURES
CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**FICHE D'IMPACT
SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ministère à l'origine de la mesure :

Coordonnées des personnes en charge du dossier
(*nom, fonction, numéro de téléphone, adresse électronique*) :

Date de saisine du Commissaire à la simplification :

Projet de texte proposé**Objet, description générale et principaux effets attendus de la mesure****Insertion dans l'environnement juridique**

Base légale

Texte à modifier ou à abroger

Description des mesures du texte par sous-ensemble cohérent	Base juridique		
	Application de la loi	Transposition d'une directive	Mesure non commandée par la norme supérieure
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Consultations déjà intervenues ou programmées

Personnes concernées				
Etat	Communes et EPCI	Départements	Régions	Autres (particuliers, entreprises, associations ...)

EVALUATION DE L'IMPACT FINANCIER			
Estimation totale de l'impact financier de la mesure			
Inférieur à 1 000 000€	Entre 1 000 000 € et 50 000 000 €	Entre 50 000 000 € et 500 000 000 €	Plus de 500 000 000 €

Répartition de l'impact financier				
Etat	Communes et EPCI	Départements	Régions	Autres (particuliers, entreprises, associations ...)

Estimation du coût rapporté au calendrier de mise en œuvre de la mesure			
Modalités d'entrée en vigueur	Année n	Année n+1	Année n+2 et au-delà
<i>Entrée en vigueur immédiate</i>			
<i>Période transitoire</i>			
<i>Expérimentation/Evaluation</i>			

Estimation du coût direct de la mesure pour les collectivités territoriales			
	<i>Population / public</i>	<i>Équipement / aménagement</i>	<i>Autres</i>
<i>Champ d'application</i>			
<i>Coût estimé</i>			

Estimation des coûts induits sur le fonctionnement des collectivités territoriales			
	<i>ETPT</i>	<i>Équipement / Aménagement</i>	<i>Autres</i>
<i>Organisation et frais de fonctionnement des services</i>			
<i>Coût estimé</i>			

Estimation des économies éventuelles générées			

Autres éléments d'appréciation

Pour les textes de transposition des directives ou les mesures d'application des lois, analyser et justifier de manière circonstanciée les dispositions allant au-delà de ce qui est strictement commandé par la règle de rang supérieur.

Justification de l'estimation

1. **Explication méthodologique de l'estimation du coût direct de la mesure**
2. **Explication méthodologique de l'estimation des coûts induits sur le fonctionnement des collectivités territoriales**
3. **Explication méthodologique de l'estimation des économies éventuelles générées par la mesure**

ANNEXE III

FICHE D'IMPACT SUR LES ENTREPRISES

COÛT NET TOTAL DU TEXTE POUR LES ENTREPRISES LA PREMIERE ANNEE (en millions d'euros) : M€
--

FICHE D'IMPACT SUR LES ENTREPRISES

Ministère à l'origine de la mesure :

Coordonnées des personnes en charge du dossier
(nom, fonction, numéro de téléphone, adresse électronique):

Date de saisine du Commissaire à la simplification :

**I. PRESENTATION GENERALE DU TEXTE
ET DE SES EFFETS PREVISIBLES**

I.1. Intitulé, objectifs et principaux effets attendus

I.2. Date de la dernière modification de la réglementation (<i>Détail à renseigner en partie III, point 1.3</i>)

I.3. Description générale de l'impact du texte sur les entreprises (bilan coût / avantages)	
Application obligatoire par les entreprises <input type="checkbox"/>	Application facultative par les entreprises <input type="checkbox"/>

I.4. Modalités d'entrée en vigueur du dispositif
Date envisagée pour la publication du texte :
Différé d'application envisagé (date d'effet / date publication) :
Phase transitoire ou d'expérimentation (<i>durée à compter de l'entrée en vigueur du texte</i>) :

I.5. Insertion dans l'environnement juridique	
Base juridique (<i>loi, directive, autre</i>)	
Jurisprudence à prendre en compte	
Texte à modifier ou à abroger	

I.6. Description des mesures du texte par sous-ensemble cohérent	Base juridique		
	Application de la loi	Transposition d'une directive	Mesure non commandée par la norme supérieure
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

II. – ANALYSE DÉTAILLÉE DES IMPACTS PRÉVISIBLES PAR SOUS-ENSEMBLE DE MESURES

Nota. – Cette rubrique est à remplir pour chaque sous-ensemble de mesures formant un tout cohérent susceptible d’avoir des incidences pour les entreprises. Lorsqu’un texte comporte plusieurs sous-ensembles de mesure, il conviendra d’en consolider l’évaluation chiffrée dans le cadre prévu à cet effet en première page.

Sous-ensemble cohérent de mesures évalué (Cf. point 1.6 de la partie I)

Secteur(s) d’activité principalement concerné(s)	Préciser le nombre d’entreprises du secteur

Par catégorie, nombre d’entreprises concernées :				
TPE (très petites entreprises) <i>dont auto-entrepreneurs</i>	PME (petites et moyennes entreprises)	ETI (entreprises de taille intermédiaire)	Grandes entreprises	TOTAL

La quantification des effets prévisibles sur la charge administrative des entreprises s'opère, lorsque cela est possible, à l'aide de l'outil interministériel de mesure de la charge administrative. A défaut, préciser la méthode utilisée dans le cadre ci-dessous « Précisions sur la méthode d'élaboration des estimations ».

Le tableau est à remplir, au terme d'un choix qu'il convient d'expliciter, soit globalement pour un ensemble d'entreprises, soit en déterminant une entreprise de référence en situation moyenne parmi toutes celles identifiées comme devant être affectées par la mesure et en extrapolant le résultat à l'ensemble des entreprises concernées.

DESCRIPTION / EVALUATION QUANTIFIEE DES IMPACTS DU SOUS-ENSEMBLE DE MESURES COHERENT, LA PREMIERE ANNEE				
Nature de l'impact	Appréciation qualitative de l'impact	Charge induite (en M €)	Allègement de charge (en M €)	Incidence nette (en M €)
Coûts de la phase de déploiement, y compris des mesures transitoires				
1. Investissements de mise en conformité				
2. Modification du système d'information de l'entreprise				
3. Formation initiale des salariés				
4. Coût de mise au point de formulaires, notices explicatives et actions de communication internes ou externes				
5. Autres investissements				
TOTAL des coûts de la phase de déploiement (A)				
Coûts récurrents				
6. Transferts financiers				
7. Implications comptables				
8. Charge administrative annuelle				
9. Implications organisationnelles				
10. Coût direct en emplois				
11. Autres				
TOTAL des coûts récurrents (B)				
TOTAL (A+B) : ESTIMATION DU COÛT (ANNEE N)				
COÛT MOYEN PAR ENTREPRISE [(A+B) / Nb entreprises]				

Estimation du coût pour les entreprises rapporté au calendrier de mise en œuvre		
Année n	Année n+1	Année n+2 et au-delà

Autres coûts de la mesure, sur les administrations et les usagers (si évaluable, qualitativement ou quantitativement)			
Etat	Collectivités territoriales	Particuliers	Autres

Précisions (administration chargée de l'application des mesures, identification des charges transférées sur les administrations...) :

Précisions sur la méthode d'élaboration des estimations des coûts et des économies (indiquer notamment les éventuelles hypothèses ou conventions de calcul retenues)

III. – AUTRES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION

(En distinguant, le cas échéant, par type de mesure)

I. Le cadre juridique de la réforme
1.1 Pour les textes de transposition des directives ou les mesures d'application des lois, analyser et justifier de manière circonstanciée les dispositions autres que celles strictement commandées par la règle de rang supérieur
1.2 Pour les autres textes, justifier de la nécessité et de la proportionnalité de l'ensemble des dispositions proposées.
1.3. Stabilité du droit : indiquer si la matière a fait l'objet de modifications au cours des cinq dernières années (et analyser brièvement ces modifications à partir de l'historique des textes modificatifs) :
II. Éléments pris en compte dans l'analyse des options possibles
2.1. Éléments de comparaison internationale (la mesure envisagée a-t-elle un équivalent dans d'autres Etats membres de l'Union européenne ou chez d'autres partenaires de la France ?)
2.2. Le texte a-t-il une incidence en terme de concurrence, de compétitivité ? Comporte-t-il un risque en terme de délocalisation d'entreprises françaises ?
2.3. Préciser si ont été envisagées d'autres solutions que celles retenues par le projet, de nature à réduire la charge pour les entreprises, et pourquoi elles n'ont pas été retenues.
2.4. Préciser les mesures compensatoires mises en place pour alléger la charge administrative (dont : suppression d'anciens textes, d'anciennes obligations).
2.5. Etapes de consultation (ou de concertation) suivies dans le cadre des travaux d'élaboration de la mesure. Mentionner précisément les consultations prévues par les textes en distinguant les consultations obligatoires et facultatives. Restituer le sens des principales observations recueillies.
2.6. Certaines des mesures ont-elles donné lieu à une expérimentation préalablement à leur généralisation ?
III. Les mesures transitoires et d'accompagnement
3.1. Indiquer les dispositions transitoires envisagées, notamment les délais de mise en œuvre afin de faciliter la préparation des entreprises à la mesure. Si ce n'est pas le cas, préciser pourquoi.
3.2. Mesures d'information : quelles dispositions l'administration prévoit-elle de prendre pour accompagner la mise en œuvre de la mesure par les entreprises ? Quelles campagnes d'information ? A quels services et guichets les entreprises devront-elles s'adresser pour cette mise en œuvre ?
3.3. Dans le cas d'obligations déclaratives, un formulaire a-t-il été prévu ? Pourra-t-il être obtenu, rempli et transmis par voie dématérialisée ?