

TEXTES RELATIFS A LA QUALITE REGLEMENTAIRE

Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics

NOR: PRMX9500950C

J.O n° 174 du 28 juillet 1995 page 11217

Les citoyens de notre pays veulent un Etat et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles.

Cette volonté est partagée par les fonctionnaires et les agents publics dont le concours actif à l'entreprise de réforme de l'Etat est une condition indispensable du succès.

La France dispose d'une administration et de services publics d'une qualité élevée. Cette qualité ne peut cependant les dispenser d'une adaptation aux aspirations de nos concitoyens ainsi qu'aux exigences nouvelles d'une économie ouverte sur le monde et d'une société marquée par le développement des phénomènes d'exclusion.

En outre, alors que le redressement du pays et la priorité donnée à la lutte pour l'emploi exigent de l'ensemble de la collectivité nationale et de chacune de ses composantes des efforts de solidarité et de performance, l'Etat ne saurait s'exonérer de cette discipline commune.

Ainsi s'explique la volonté du Président de la République de placer la réforme de l'Etat et des services publics au premier rang des préoccupations gouvernementales.

I. - Cinq objectifs prioritaires

J'assigne à l'action du Gouvernement en ce domaine cinq objectifs prioritaires.

1. Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics

La position de l'Etat par rapport aux marchés et aux acteurs économiques et sociaux, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs publics, notamment l'Union européenne et les collectivités territoriales, est devenue aujourd'hui obscure pour nos concitoyens, et parfois pour l'Etat lui-même.

Il me paraît donc essentiel qu'un effort très concret de clarification soit engagé.

Trois tâches principales devront être accomplies.

1.1. Le Gouvernement doit d'abord mieux préciser, domaine par domaine, la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés (marchés, entreprises ou acteurs sociaux).

Le champ même des services publics fait aujourd'hui l'objet de débats. Le Gouvernement est déterminé à défendre la conception française des services publics assurant à tous, sur l'ensemble du territoire, les prestations que les citoyens d'une démocratie développée sont en droit d'attendre.

Nous ne pouvons pour autant nous dispenser d'approfondir l'usage des formules qui permettent d'associer des personnes privées à la gestion de services ou d'interventions publics.

De même, un examen attentif des conditions dans lesquelles les grands services publics, industriels et commerciaux doivent s'adapter aux évolutions techniques et à des conditions de concurrence croissante doit être entrepris. 1.2. Vous devrez aussi, dans les différents secteurs dont vous avez la responsabilité, définir les modifications qui pourraient être apportées à l'actuel partage des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales.

Cet examen servira de base à la loi de clarification des compétences dont j'ai annoncé la préparation dans le discours de politique générale du Gouvernement.

1.3. Il est nécessaire enfin, pour mieux distinguer les missions exercées respectivement par l'Union européenne et par l'Etat national, de donner une véritable consistance au principe de subsidiarité reconnu par le traité de l'Union européenne. La conférence intergouvernementale de 1996 devra être l'occasion d'un progrès décisif sur ce point. Dès maintenant, les différentes administrations doivent procéder au recensement des domaines dans lesquels le partage des attributions avec les institutions communautaires est susceptible d'engendrer des difficultés ou de rendre nécessaires des évolutions.

Les conséquences de ces trois chantiers sur l'organisation et les moyens des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat devront être systématiquement et rapidement tirées, les redondances et les empilements administratifs actuels n'étant plus acceptables.

2. Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens

La réforme de l'Etat n'a en vérité pas d'autre raison d'être: la clarification de ses compétences, la transformation des administrations centrales, la délégation des responsabilités, la modernisation de la gestion publique n'ont d'autre but que de permettre à l'Etat et aux services publics de mieux servir nos concitoyens.

Le Gouvernement conduira, en outre, trois actions spécifiques.

2.1. Une **charte des citoyens et des services publics** est en cours de préparation.

Elle donnera corps à des principes nouveaux - la qualité, l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité - qui viendront compléter les principes traditionnels et essentiels du service public - neutralité, égalité, continuité - qui seront confortés.

Vous voudrez bien transmettre au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté des propositions en ce domaine pour la fin septembre. Je vous recommande à cette fin de recueillir l'avis de groupes d'usagers et de vos services en contact avec le public.

2.2. En se référant à ces principes, chaque service en contact direct avec les usagers établira un **programme d'amélioration et de simplification de ses relations avec le public**, en définissant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre.

Ces objectifs seront accompagnés systématiquement d'indicateurs permettant de mesurer la qualité du service rendu et la satisfaction des usagers.

2.3. L'administration doit contribuer à relever les défis de notre société.

L'implantation et l'organisation des services publics devront contribuer à l'action en faveur des quartiers urbains en difficulté ainsi qu'à la lutte contre la désertification rurale et contre l'exclusion.

3. Changer l'Etat central

La dimension centrale de l'Etat moderne consiste essentiellement à prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer. Ces fonctions de régulation doivent être clairement distinguées du rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations. Le rôle d'opérateur n'a aucune vocation à être centralisé. Pourtant l'examen des structures de l'Etat central montre qu'elles ne respectent pas assez nettement cette distinction.

J'attends donc du Gouvernement qu'il engage trois principaux chantiers.

3.1. Les tâches de gestion aujourd'hui encore prises en charge par les administrations centrales devront être résolument transférées vers les services déconcentrés.

Corrélativement, les effectifs réels des administrations centrales doivent être sensiblement réduits. Je fixe à cet égard, pour l'ensemble de l'Etat, un objectif de 10 p. 100 de réduction d'ici à la fin de l'année 1996. Cet objectif constitue la première étape d'un mouvement qui devra se poursuivre. Cette réduction des effectifs devra bien entendu s'accompagner d'une restructuration des directions d'administration centrale, aujourd'hui trop nombreuses et trop cloisonnées.

3.2. Dans le même temps, il est nécessaire d'améliorer les capacités de conception et de décision des administrations centrales.

Celles-ci seront ainsi mieux à même d'exercer leur rôle de proposition, de préparer les décisions du Gouvernement et d'évaluer l'efficacité des politiques publiques.

J'appelle tout particulièrement votre attention sur la nécessité de prévenir les graves dysfonctionnements du système de décision public qui sont apparus à plusieurs reprises au cours de ces dernières années et dont la répétition compromettrait la confiance des citoyens envers l'Etat. J'attends que vous engagiez les administrations placées sous votre autorité dans une démarche visant à améliorer, à simplifier et à sécuriser aux plans juridique, technique et financier les procédures de décision de l'Etat central.

Pour être plus efficace, l'Etat central doit aussi échapper à la dictature du court terme. Il doit fonder ses analyses sur une appréciation plus complète et plus précise des réalités. Il doit prolonger son action par l'évaluation systématique des résultats de ce qu'il entreprend.

Le développement en son sein des fonctions d'étude, de prospective, d'évaluation et de contrôle est, en conséquence, une priorité. Il conviendra toutefois d'éviter la redondance de ces fonctions entre les niveaux ministériel et interministériel.

Dans cette optique, le rôle des services d'inspection et de contrôle sera examiné. Une réforme profonde du commissariat au Plan, visant à construire à partir de cette structure un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques et de la dépense publiques, sera réalisée rapidement. Le fonctionnement de l'appareil statistique de l'Etat fera l'objet de la rénovation nécessaire.

3.3. L'Etat légifère et réglemente trop et souvent mal: la sécurité juridique des citoyens est menacée et les entreprises pénalisées.

Des mesures rigoureuses devront être prises pour inverser cette tendance. Je demande dès maintenant au secrétariat général du Gouvernement d'examiner les modifications à apporter aux procédures du travail gouvernemental pour progresser en ce sens. Dans ce cadre, sera expérimentée, à compter du 1er janvier 1996, l'obligation d'accompagner d'une véritable étude d'impact les projets de loi et les principaux projets de décret. Le Gouvernement devra par ailleurs se fixer, en pleine cohérence avec les efforts que le Parlement compte engager dans cette voie, des objectifs très ambitieux en matière de codification pour les trois ans à venir.

Afin de lutter contre la prolifération législative et réglementaire, je vous demande d'accompagner tout projet de texte nouveau de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume.

Enfin, et contrairement à une dérive technique que je juge condamnable, vous veillerez à ce que les textes élaborés par vos administrations soient directement lisibles par les citoyens et les utilisateurs en éliminant en particulier les excès d'écriture par référence.

4. Déléguer les responsabilités

La loi no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a fait de la déconcentration le mode d'organisation de droit commun de l'administration de l'Etat. La loi no 95-115 du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire a complété et précisé le dispositif. Beaucoup reste à faire pour inscrire ce principe dans la réalité.

Le Gouvernement conduira sur ce sujet trois actions principales.

4.1. Il convient d'abord de bâtir le schéma de réorganisation des services de l'Etat prévu par la loi du 4 février 1995.

Le principe qui guidera cette entreprise est simple.

Les fonctions qui visent à mettre en oeuvre les politiques publiques, les législations et, plus généralement, les prestations de service public, doivent être, par principe, déléguées soit à des services déconcentrés à compétence territoriale ou nationale, soit à des établissements publics, en ayant le souci d'éviter tout recouvrement de compétences entre les uns et les autres.

Ces services opérateurs qui n'exercent pas, par définition, les fonctions centrales de l'Etat ont vocation à être implantés à l'extérieur de l'agglomération parisienne. Les décisions en la matière devront suivre une procédure transparente obéissant à des règles connues et apportant

un soin particulier à la prise en compte des difficultés des agents publics concernés.

4.2. Le Gouvernement devra procéder au regroupement fonctionnel des services territoriaux de l'Etat d'ici à la fin 1996.

Un travail approfondi a été réalisé sur ce sujet par le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations. Il s'agit maintenant de l'achever, puis de passer à la phase de mise en oeuvre, en prenant d'abord en compte les besoins des usagers (citoyens, entreprises...). Cette réorganisation des services déconcentrés comprendra notamment le rapprochement entre les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture et de la forêt qui doit être opéré dans les meilleurs délais. Elle comportera une réforme des services placés sous l'autorité du préfet afin de donner à celui-ci les moyens d'exercer pleinement ses responsabilités tant au plan départemental que régional.

4.3. Les relations entre l'Etat central et ses opérateurs devront être profondément renouvelées.

Les progrès réalisés ces dernières années dans le cadre des centres de responsabilité ont permis de définir de nouveaux modes de gestion des crédits de fonctionnement qui peuvent être généralisés à l'ensemble des administrations: globalisation des crédits, établissement de budgets de service, suivi mensuel, élaboration et restitution aux services de ratios comparatifs, établissement de comptes rendus de gestion. Je demande à chaque ministre de prendre les dispositions nécessaires pour que l'ensemble de ses services déconcentrés fonctionnent selon ces règles de gestion d'ici à la fin de l'année 1996.

Au-delà de cet acquis, des contrats de service seront expérimentés dès le 1er janvier 1996, dans plusieurs ministères: ils permettront notamment de déterminer les objectifs assignés aux services opérateurs, les marges de manoeuvre qui leur sont garanties dans la négociation d'un budget global incluant le personnel, les modalités d'évaluation de leurs coûts et de leurs résultats, et les conditions dans lesquelles les services et les agents peuvent bénéficier d'un intéressement aux gains de productivité. La comparaison systématique des performances des services sera recherchée. Dans les cas où les services exercent des fonctions également assurées par le secteur concurrentiel, la comparaison des performances avec ce dernier sera étudiée.

Les contrats de service devront résulter d'un dialogue approfondi entre le préfet et les chefs de service déconcentrés placés sous son autorité d'une part, les administrations centrales de l'autre. Ils devront être conjugués avec l'exercice de regroupement fonctionnel des services déconcentrés.

Parallèlement, de nouveaux contrats d'établissement seront passés, au cours de l'année 1996, entre l'Etat et ses établissements publics: ils préciseront les objectifs assignés à l'établissement, la manière dont les résultats atteints seront mesurés, ainsi que les moyens alloués, dans un cadre pluriannuel. La mise en place et le respect de ces contrats permettront d'alléger, si nécessaire, le contrôle exercé sur les établissements publics et de donner tout son sens à leur autonomie de gestion.

5. Renover la gestion publique

Les règles de notre gestion publique ont prouvé depuis longtemps leurs mérites. Elles doivent cependant être adaptées aux exigences d'un Etat moderne, dans lequel un meilleur partage des responsabilités est une condition de l'efficacité.

Le Gouvernement doit poursuivre en ce domaine deux objectifs essentiels.

5.1. La modernisation de nos fonctions publiques doit être poursuivie et accélérée. En effet, les compétences et le dévouement au service public des hommes et des femmes qui servent l'Etat sont des atouts essentiels pour réussir sa réforme.

Parmi les actions nombreuses pouvant concourir à cet objectif, j'insiste en particulier sur:

- une gestion de proximité, simplifiant les procédures et tenant compte de l'évolution des missions et des métiers des services publics; pour y parvenir, il faudra diminuer le nombre des corps, développer les dispositions statutaires communes et poursuivre la déconcentration;

- une meilleure prise en compte dans la rémunération et la carrière, des responsabilités exercées et des résultats obtenus par les fonctionnaires; ceci n'est possible que si les méthodes d'évaluation individuelle sont modernisées et les régimes de rémunération accessoire clarifiés;

- la diversification souhaitable des déroulements de carrière, qui passe par un accroissement de la polyvalence et de la mobilité fonctionnelle et géographique ainsi que par des dispositifs nouveaux en matière d'orientation ou de reconversion professionnelles;

- une plus grande transparence dans l'accès aux emplois publics, notamment de direction, dont les avis de vacance devront permettre un meilleur rapprochement entre profil de poste et profil de carrière;

- une réforme de l'encadrement supérieur de l'Etat;

- une meilleure prise en compte des évolutions technologiques sur l'organisation du travail et sur le fonctionnement des services publics.

5.2. La modernisation de la gestion publique doit aussi concerner les procédures financières et les règles de la comptabilité publique.

La procédure de préparation du budget doit être profondément renouvelée afin de mieux associer, dès le printemps, l'ensemble du Gouvernement à la fixation des économies et des priorités budgétaires, d'améliorer l'information fournie au Parlement et la lisibilité de la dépense publique et d'accroître la responsabilité de chaque ministre de répartir les moyens qui lui sont alloués à l'intérieur de contraintes budgétaires plus globales.

L'exécution budgétaire sera rendue transparente notamment par la publication trimestrielle de la situation des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale; l'analyse de la gestion passée de chaque budget et le bilan des résultats obtenus devront désormais précéder la discussion budgétaire pour l'année suivante; la création d'un cadre budgétaire pluriannuel, indispensable à la maîtrise ordonnée des finances publiques, sera consolidée. Enfin, les modalités de la régulation budgétaire seront revues

afin de réduire les aléas qui hypothèquent une bonne gestion.

L'effort de modernisation des règles budgétaires et comptables sera poursuivi. Ainsi, la réforme du mode de gestion des crédits déconcentrés et du contrôle financier qui leur est appliqué, expérimentée en 1995 dans deux régions, sera généralisée d'ici au début de la gestion 1997.

L'Etat veillera en outre à mieux gérer son patrimoine. A cette fin, sera créé un organisme chargé des affaires foncières et immobilières de l'Etat. Il aura notamment pour mission de mettre en place un véritable comptabilité patrimoniale de l'Etat. La déconcentration de la gestion du patrimoine de l'Etat sera poursuivie.

II. - La mobilisation du Gouvernement

1. Tous les ministres sont concernés, en tant que chefs de leur administration, par cet impératif de réforme de l'Etat et des services publics.

Le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté est, quant à lui, chargé d'entretenir et de coordonner cet effort collectif. Le ministre de la fonction publique veillera à ce que la modernisation de l'Etat devienne une des principales dimensions du dialogue social qu'il a la charge d'animer.

Sur tous les sujets que je viens d'évoquer, des réflexions approfondies ont été menées et des propositions ont été faites, au cours des dernières années, notamment dans le cadre des travaux du commissariat au Plan, du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations et, en 1994, de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat. Des actions de modernisation ont, par ailleurs, été menées à la suite de la circulaire relative au renouveau du service public du 23 février 1989 et des circulaires du 18 septembre 1992 et du 23 juillet 1993.

Je demande à chacun d'entre vous, en s'appuyant en particulier sur les travaux déjà effectués dans le cadre des démarches que je viens d'évoquer, de me faire des propositions ambitieuses visant à accélérer le rythme et élargir le champ de la modernisation et à mettre en oeuvre avec détermination et de façon concrète les réformes nécessaires.

2. Je souhaite être en mesure de présenter, avant la fin de l'année, un plan triennal de réforme de l'Etat et des services publics.

Je réunirai à la mi-septembre un séminaire gouvernemental que je demande au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté d'organiser. Ce séminaire aura un double objet. Je souhaite d'abord qu'il permette à chacun d'entre vous de s'exprimer très librement sur les objectifs et les priorités de la réforme de l'Etat, sans se limiter à son domaine particulier d'attributions. Nous devons en second lieu déterminer ensemble les principaux axes du plan triennal qui aura pour vocation d'engager la responsabilité du Gouvernement sur la réalisation effective d'un ensemble à la fois circonscrit et ambitieux de réformes précisément identifiées.

3. Je vous demande dès maintenant de bien vouloir préparer une note stratégique, d'une dizaine de pages, sur

la modernisation de l'administration dont vous avez la charge.

Après un bref état des lieux, vous présenterez ensuite, en vous référant aux cinq objectifs prioritaires que j'ai retenus pour l'action du Gouvernement, les orientations stratégiques que vous envisagez de mettre en oeuvre pour accélérer la réforme de vos services.

Ces notes seront adressées au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté pour le 1er septembre au plus tard: elles permettront, en effet, de nourrir le débat de notre séminaire. Au cours de ce séminaire, des contributions écrites pour l'élaboration du plan triennal vous seront demandées; elles seront remises au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté pour le 15 octobre.

Vous veillerez à associer à vos réflexions le personnel d'encadrement de vos administrations et à consulter les représentants des personnels.

4. J'ai décidé de confier à un commissaire à la réforme de l'Etat, doté des moyens nécessaires, le soin de faire des propositions opérationnelles et de coordonner la mise en oeuvre des décisions prises.

Cette structure interministérielle de haut niveau, qui fédérera certains organismes existants, aura un rôle déterminant à jouer pour faciliter la mobilisation des administrations. Des décisions seront prises au cours de l'été pour préciser ses attributions, ses moyens et la durée de sa mission.

Vous désignerez, au sein de votre administration, un haut fonctionnaire ayant rang de directeur qui sera l'interlocuteur privilégié du commissariat à la réforme de l'Etat.

Un comité interministériel de la réforme de l'Etat sera mis en place. Il permettra de mieux associer l'ensemble des ministres à la définition et au suivi des actions engagées. Il reprendra notamment les missions actuelles du comité interministériel de l'administration territoriale.

5. Je demande enfin plus particulièrement:

- au ministre de la fonction publique de poursuivre la concertation déjà engagée avec les organisations syndicales et de mettre à l'ordre du jour de la commission de modernisation des services publics placée auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat les orientations que j'ai indiquées ci-dessus; un travail équivalent sera mené par le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, pour la fonction publique territoriale, et par le ministre de la santé publique et de l'assurance maladie, pour la fonction publique hospitalière;

- au ministre de l'économie et des finances de me proposer, pour la fin septembre, une rénovation de la procédure budgétaire ainsi qu'une première série de mesures visant à renforcer la responsabilité des ordonnateurs, notamment secondaires, qui seront expérimentés dès janvier 1996;

- au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté de recueillir, pour la fin septembre, les propositions des préfets sur l'amélioration du travail interministériel, au niveau territorial;

- au ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion de me proposer, pour la fin septembre, les mesures spécifiques de nature à améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat dans les quartiers en difficulté;

- au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports d'animer un travail interministériel visant à déterminer les moyens d'assurer une présence plus satisfaisante de l'Etat dans les zones rurales en difficulté, fondée sur le recours aux principes de polyvalence et de mobilité, et de me proposer des mesures en ce sens pour la fin septembre; - au ministre du développement économique et du Plan de proposer, pour la fin septembre, la réforme du commissariat général du Plan.

*

Chaque ministre a certes d'abord le souci de réaliser, dans son domaine de responsabilité, les réformes nécessaires. Cette ambition légitime conduit trop souvent à reporter à plus tard, voire à négliger totalement, l'indispensable modernisation de nos services publics. Or nous devons nous convaincre que, sans une profonde réforme de l'Etat et des services publics, aucune action politique ne pourra relever les défis auxquels notre pays doit aujourd'hui faire face. Je demande donc au Gouvernement de se mobiliser pour entreprendre avec détermination une tâche de longue haleine: la construction, par un effort permanent d'innovation et d'adaptation, de l'Etat et des services publics de l'an 2000.

ALAIN JUPPE

Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat

NOR: PRMX9501182C

J.O n° 279 du 1 décembre 1995 page 17566

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

Dans ma déclaration de politique générale devant le Parlement, j'ai indiqué qu'une des tâches prioritaires du Gouvernement serait d'endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires qui rend aujourd'hui le droit obscur, instable et, finalement, injuste.

J'ai décidé, dans ma circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, d'expérimenter, à compter du 1er janvier 1996, une véritable étude d'impact accompagnant les projets de loi et les principaux projets de décret.

Cette étude d'impact doit permettre au Parlement, comme au Gouvernement, de légiférer et réglementer à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis.

L'objet de la présente circulaire est de définir les modalités de cette expérimentation à laquelle j'attache la plus grande importance. Elle annule et remplace la circulaire du 27 mai 1993 relative à l'évaluation et à la simplification des formalités administratives.

1. Champ d'application

L'expérimentation se déroulera du 1er janvier au 31 décembre 1996.

Elle concernera, au cours du premier semestre, l'ensemble des projets de loi, à l'exception des projets de loi de finances. A la fin de cette période, un premier bilan sera dressé par le secrétaire général du Gouvernement et le commissaire à la réforme de l'Etat afin, si nécessaire, d'en ajuster les modalités.

A compter du 1er juillet, elle sera étendue à l'ensemble des décrets réglementaires en Conseil d'Etat.

A la fin de l'année 1996, une évaluation globale sera réalisée en vue de son éventuelle généralisation à l'ensemble des projets de loi et de décret.

2. Contenu de l'étude d'impact

En dépit des instructions permanentes données par mes prédécesseurs, les exposés des motifs des projets de loi et les rapports de présentation des décrets se bornent le plus souvent à un résumé des objectifs généraux poursuivis et à une paraphrase plus ou moins développée des dispositions contenues dans le corps du texte.

Document distinct annexé à l'exposé des motifs ou au rapport de présentation, l'étude d'impact doit, elle, comporter une analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte. Toutefois, elle pourra, chaque fois qu'une évaluation quantitative est techniquement impossible, se limiter à une appréciation qualitative.

Elle devra comprendre au moins les rubriques suivantes. Chaque rubrique n'appelle évidemment pas des développements identiques d'un texte à l'autre; dans certains cas, à défaut d'objet, une rubrique pourra être renseignée << néant >>.

2.1. Avantages attendus

L'étude d'impact fera ressortir, de façon à la fois plus claire et plus concrète que cela n'est fait aujourd'hui dans les exposés des motifs et les rapports de présentation, les avantages attendus de l'adoption d'un texte.

Il convient d'abord d'analyser l'état de droit et la situation de fait existants et leurs insuffisances.

Il est nécessaire en second lieu d'apporter la démonstration que le ou les objectifs visés ne peuvent pas être atteints par d'autres voies que l'édition de nouvelles normes juridiques.

Il importe ensuite d'explicitier de la manière la plus concrète possible, et de préférence chiffrée, les bénéfices escomptés de l'adoption des mesures proposées, afin de pouvoir les mettre en balance avec leurs autres incidences et de prévoir d'éventuelles mesures compensatoires pour réduire les inconvénients créés.

2.2. Impact sur l'emploi

Les incidences, directes ou indirectes, en matière d'emploi, des dispositions envisagées doivent être évaluées.

Même légère, cette évaluation devra tenir compte notamment des éléments suivants:

- nature des emplois ainsi que catégories de personnes concernés;

- incidences à court et moyen terme sur le marché du travail;
- effets pour l'emploi du financement des mesures proposées.

Dans la majorité des cas, cette évaluation pourra être réalisée à partir de données existantes (analyse des politiques analogues, travaux d'évaluation antérieurs, dires d'experts, bilan de l'application de mesures semblables à l'étranger).

Pour certaines mesures importantes dont l'impact sur l'emploi est complexe, des investigations plus approfondies seront nécessaires. Diverses méthodes pourront être employées (travaux de modélisation économique, analyse de rentabilité socio-économique, enquêtes qualitatives, expérimentations préalables).

Le ministre délégué pour l'emploi pourra être saisi de toute difficulté d'application de ces instructions. A été constitué à cet effet, auprès de lui, un groupe d'experts du Commissariat général du Plan, de la direction de la prévision et de la direction du budget au ministère de l'économie et des finances et de la direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques et de la délégation à l'emploi au ministère du travail et des affaires sociales.

2.3. Impact sur d'autres intérêts généraux

L'impact éventuel du projet de texte sur d'autres intérêts généraux (protection de l'environnement, par exemple...) doit faire l'objet d'une appréciation. Celle-ci devra être d'autant plus précise que l'intérêt général en cause est susceptible d'être affecté par le projet.

2.4. Incidences financières

L'étude d'impact doit faire apparaître l'ensemble des incidences financières éventuelles des mesures proposées dans un cadre pluriannuel.

Leur coût global et leurs modalités de financement doivent être explicités. Leur impact sur le budget de l'Etat de l'année en cours et, le cas échéant, sur ceux des quatre années suivantes, doit être précisé en liaison avec le ministère chargé du budget. A partir de ces éléments, ce dernier tiendra à jour une projection budgétaire pluriannuelle.

Les conséquences induites de ces mesures sur les budgets des collectivités territoriales doivent être également explicitées, en précisant si elles se traduiront par des transferts de charges ou la modification de l'équilibre de budgets déjà préparés ou votés.

Enfin, leurs incidences sur les agents économiques, en matière de prix ou de tarifs publics par exemple, doivent être évaluées.

2.5. Impact en termes de formalités administratives

Evaluer l'impact d'un texte en termes de formalités administratives incombant aux entreprises et aux autres catégories d'utilisateurs constitue un impératif absolu.

L'impact, en termes de formalités, sur les organismes administratifs gestionnaires doit être également mesuré.

La commission pour la simplification des formalités (Cosiform) avait proposé à cet effet la rédaction d'une fiche d'impact, dont le modèle a été joint en annexe à la

circulaire du 2 janvier 1993 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre. Elle peut toujours servir de guide méthodologique.

2.6. Conséquences en termes de complexité de l'ordonnement juridique

Conformément aux directives de ma circulaire du 26 juillet 1995 précitée, tout projet de texte doit dorénavant être accompagné de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume.

L'étude d'impact doit permettre de s'assurer du respect de ce principe:

- soit en explicitant les dispositions abrogées par le texte;
- soit en démontrant que les dispositions proposées ne constituent que des modifications ou des ajustements et ne créent donc pas de normes juridiques nouvelles;
- soit en établissant qu'elles sont la résultante nécessaire de textes communautaires ou d'accords internationaux;
- soit, enfin, en apportant la démonstration que, bien qu'elles ajoutent formellement à l'ordonnement juridique, elles contribuent dans les faits à l'allègement ou à la simplification des obligations pesant sur les citoyens ou les entreprises.

Ce principe étant respecté, il importera de montrer comment la réforme envisagée contribue à la clarification et à la simplification des règles applicables et, par là, à une meilleure sécurité juridique. Dans le cas contraire, il conviendra de justifier la nécessité du surcroît de complexité introduit.

Lorsque le projet de texte comportera des sanctions pénales, la nécessité et la pertinence de celles-ci devront être démontrées. Il conviendra d'établir que l'effectivité des nouvelles règles ne peut être obtenue par d'autres moyens, tels que la mise en oeuvre de la responsabilité pécuniaire, de sanctions civiles, disciplinaires ou administratives ou de mesures incitatives. Le quantum de la peine maximale prévue par le texte devra être justifié par référence à des infractions comparables prévues par le code pénal.

L'étude d'impact devra en outre préciser, lorsque la norme proposée a pour objet de modifier une norme existante, le nombre des modifications dont le texte de base a précédemment fait l'objet.

Dans tous les cas, il est souhaitable d'éviter que des modifications multiples d'un texte initial aboutissent à une présentation fragmentée des dispositions en vigueur rendant celles-ci illisibles. De façon générale, une norme nouvelle doit tendre à rendre le droit applicable plus accessible. Dans le cas où des dispositions modificatives multiples s'avèreraient malgré tout nécessaires, un texte consolidé résultant de ces modifications devra être, dans toute la mesure du possible, joint à l'étude d'impact.

Enfin, l'étude d'impact précisera les raisons pour lesquelles le texte est ou non rendu applicable aux départements ou aux territoires d'outre-mer et, en cas d'applicabilité, les conditions de celle-ci (adaptation, respect des procédures consultatives, etc). En cas de doute

à cet égard, il conviendra que vous vous rapprochiez du ministère de l'outre-mer.

2.7. Incidences indirectes et involontaires

Certains textes peuvent avoir des effets autres que ceux qui motivent à titre principal leur adoption.

Ces effets, involontaires ou indirects, peuvent être positifs ou négatifs. Ils doivent être également analysés et, si possible, quantifiés. Il conviendra en particulier d'identifier d'éventuels << effets pervers >> et d'indiquer les parades envisagées.

3. Procédure

L'étude d'impact devra faire l'objet d'une fiche annexée à l'exposé des motifs des projets de loi et aux rapports de présentation des décrets réglementaires en Conseil d'Etat. Lorsqu'un texte comportera des dispositions indépendantes les unes des autres, comme les projets de loi portant dispositions diverses, chaque disposition ou chaque ensemble cohérent de dispositions devra faire l'objet d'une étude d'impact et donc d'une fiche séparée.

Elle devra être réalisée en amont de la rédaction des textes, puis accompagner ceux-ci tout au long de leur procédure d'adoption: accord préalable par le cabinet du ministre, concertation avec les autres ministères, examen en réunion interministérielle, saisine des organismes consultatifs et transmission au Conseil d'Etat. Elle doit également pouvoir être utilisée lors du bilan de l'application d'un texte ou de l'évaluation d'une procédure.

Ainsi, l'étude d'impact fera désormais partie intégrante du dossier de transmission des textes au Conseil d'Etat, au même titre que les copies des lettres d'accord des ministres intéressés et des comptes rendus des comités ou réunions interministérielles tenus à l'hôtel Matignon ou que les avis des organismes dont la consultation est obligatoire.

Le secrétaire général du Gouvernement pourra surseoir à la transmission au Conseil d'Etat d'un projet de loi ou de décret et à la signature ou à la publication d'un décret, lorsque ces règles n'auront pas été respectées. Pour sa part, le Conseil d'Etat pourra ajourner l'examen d'un projet de texte qui, en violation de ces règles, ne serait pas accompagné d'une étude d'impact conforme aux présentes directives.

Les membres de mon cabinet auront également toute latitude pour ajourner ou reporter une réunion interministérielle consacrée à l'examen d'un texte qui ne serait pas accompagné d'une étude d'impact conforme aux présentes directives. Toutefois, ils pourront accepter une étude d'impact simplifiée en cas d'urgence, l'argument de l'urgence ne devant évidemment pas être invoqué à seule fin de faire échec aux nouvelles obligations.

L'étude d'impact sera transmise par le ministère responsable du texte au commissariat à la réforme de l'Etat avant la saisine du secrétariat général du Gouvernement ou du Conseil d'Etat.

4. Entrée en vigueur

Les règles qui précèdent s'appliqueront aux projets de loi qui seront adressés au secrétariat général du Gouvernement à compter du 1er janvier 1996 et aux

projets de décrets réglementaires dont sera saisi le Conseil d'Etat après le 1er juillet 1996.

ALAIN JUPPE

J.O n° 31 du 6 février 1998 page 1912

Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat

NOR: PRMX9802600C

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

Références : Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental ;

Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre.

Abrogation : Circulaires des 21 novembre 1995 et 18 mars 1996 relatives respectivement à l'expérimentation et à la procédure de mise en oeuvre de l'étude d'impact.

Du 1er janvier au 31 décembre 1996, une expérimentation des études d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat a été conduite. Mon prédécesseur a demandé à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat et au Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics d'en dresser le bilan. Au vu des conclusions de ces deux rapports, il est apparu opportun de pérenniser la procédure tout en révisant les modalités. Tel est l'objet de la présente circulaire.

La procédure d'élaboration des études d'impact s'inscrit dans les règles du travail gouvernemental telles qu'elles sont définies par les circulaires des 30 janvier 1997 et 6 juin 1997.

I. - Champ d'application

I-1. Application dans le temps

Les règles qui suivent s'appliquent aux textes qui seront adressés au secrétariat général du Gouvernement ou dont sera saisi le Conseil d'Etat à partir du 1er février 1998.

I-2. Textes concernés

L'étude d'impact, établie dans les conditions définies au point II, doit accompagner les projets de loi, les projets d'ordonnance ainsi que les projets de décret en Conseil d'Etat qui ont un caractère réglementaire.

Les projets de loi d'habilitation, du fait de leur teneur spécifique, n'exigent pas d'étude d'impact. Quant aux projets de loi portant ratification d'ordonnances, ils n'appellent d'étude d'impact que pour celles de leurs dispositions qui viendraient modifier les dispositions de l'ordonnance.

Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale justifient également un traitement particulier :

- pour les premières, des fiches d'impact sont réalisées par article, exception faite des articles portant prévisions de recettes ou ouverture de crédits ;

- s'agissant des secondes, seules les mesures particulières susceptibles d'y être insérées sont accompagnées de fiches d'impact.

Au-delà de ces obligations, je ne verrais que des avantages à ce que vous demandiez à vos services de prévoir une étude d'impact pour les autres catégories de texte à caractère normatif qui ne sont pas dans le champ de la présente circulaire (projets d'accords internationaux ou d'actes communautaires, décrets simples et arrêtés réglementaires).

II. - Contenu

Le terme d'impact doit être entendu dans son sens le plus concret. L'objet de l'étude d'impact est en effet d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique. Il s'agit ainsi d'obtenir une meilleure adéquation des mesures proposées aux objectifs poursuivis pour une plus grande efficacité de l'action de l'Etat.

De manière générale, l'étude d'impact est un document qui accompagne le projet de texte. Elle complète les documents obligatoires comme l'exposé des motifs des projets de loi ou le rapport de présentation des projets de décret. Les champs respectifs de ces divers documents doivent être harmonisés, car ils poursuivent un objectif identique, celui d'éclairer la décision publique, et doivent, à ce titre, être complémentaires. Ainsi, l'établissement d'une étude d'impact approfondie pourra-t-il conduire à réduire le contenu des autres documents exigés.

Par ailleurs, le degré de détail et la finesse d'analyse de l'étude d'impact doivent être proportionnels à l'importance des mesures proposées et à leurs conséquences sur la société, l'économie et l'administration.

Il convient donc d'adapter l'étude d'impact à la nature des dispositions dont on entend mesurer les conséquences. Il ne faut pas, par exemple, prévoir une étude systématiquement plus courte pour les décrets d'application des lois, mais donner, à travers l'étude d'impact du décret, un éclairage permettant d'apprécier en quoi le décret est une application pertinente de la loi, en affinant au besoin les hypothèses et analyses faites dans l'étude d'impact du projet de loi.

L'étude d'impact comprend deux parties : d'une part, l'analyse de l'impact juridique et administratif, d'autre part, la présentation des effets sociaux, économiques et budgétaires des dispositions envisagées. Elle est illustrée, sous ces deux aspects, par la présentation d'un bilan coûts-avantages récapitulant de manière synthétique les principaux éléments d'appréciation.

II-1. L'impact juridique et administratif

L'analyse de l'impact juridique et administratif est présentée de la manière suivante :

1o Il convient, en premier lieu, que l'étude d'impact fasse le point précis de la législation ou de la réglementation applicable, afin de faire précisément apparaître la portée des modifications apportées à l'état du droit et leur adéquation aux objectifs poursuivis (vous joindrez les textes en vigueur). Cette analyse devra constituer une véritable évaluation du droit aux plans qualitatif et quantitatif. Elle contribuera ainsi à endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires et à maîtriser la complexité de l'ordonnement juridique.

L'étude d'impact expose, du point de vue juridique et administratif, à partir de l'exposé des différentes solutions

possibles, les motifs de la solution retenue, et notamment la nécessité des modifications proposées.

Par ailleurs, il est souhaitable d'éviter que de multiples modifications successives d'un texte initial n'aboutissent à une présentation fragmentée des dispositions en vigueur rendant celles-ci difficilement lisibles. Dans le cas où des dispositions modificatives multiples se révéleraient malgré tout nécessaires, un texte consolidé résultant de ces modifications devra être joint à l'étude d'impact ainsi que la liste des modifications intervenues depuis dix ans.

Enfin, l'étude d'impact précise également les raisons pour lesquelles le texte est, ou n'est pas, rendu applicable aux départements ou aux territoires d'outre-mer et, s'il est applicable, les conditions de cette application (adaptation, respect des procédures consultatives). A cet égard, il conviendra que vos services se rapprochent de ceux du ministre chargé de l'outre-mer.

L'étude d'impact fournit plus généralement des éléments d'appréciation quant aux conséquences des dispositions proposées sur la sécurité juridique ;

2o Ensuite, l'étude d'impact rend compte de la capacité des autorités publiques, notamment l'Etat et les collectivités locales, en termes humains, matériels et budgétaires, à mettre en oeuvre les nouvelles normes.

L'étude d'impact doit aussi faire apparaître l'impact des nouvelles normes au regard de l'objectif de simplification administrative, et notamment leurs conséquences en termes de formalités incombant aux entreprises et aux autres catégories d'utilisateurs.

Elle indique le nombre d'autorités intervenant dans la procédure, les formalités administratives nouvelles mises en place, leur justification et le délai moyen de prise de décision. La suppression ou l'allégement des démarches administratives doit être systématiquement recherché. Tout alourdissement doit être justifié par un intérêt général déterminant.

Vous trouverez ci-jointe une fiche qui pourra servir de guide méthodologique pour la mesure des effets en termes de formalités des projets de textes.

Enfin, si le texte envisage de déroger au principe général de déconcentration des missions et des moyens posé par l'article 1er du décret no 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration et mis en oeuvre par le décret no 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, l'étude d'impact rend compte des motifs de cette dérogation.

II-2. L'impact social, économique et budgétaire

De manière générale, l'étude d'impact doit permettre de mesurer l'effet des normes nouvelles sur la société et l'économie à court, moyen et long terme. En particulier, les conséquences éventuelles sur les générations futures sont mises à jour et évaluées.

1o L'étude d'impact fournit les éléments permettant d'apprécier avec précision l'impact des dispositions proposées sur la société, au regard des principes démocratiques et républicains, de l'intérêt général et des intérêts particuliers en cause.

Il s'agit notamment d'évaluer les conséquences positives et négatives des textes pour les personnes physiques et

morales et d'en dégager les améliorations attendues en termes de bien-être social.

Cette appréciation est nourrie, pour ne pas rester abstraite, par les principaux éléments d'impact économique et budgétaire.

2o L'étude d'impact présente ensuite une analyse globale des effets microéconomiques et macroéconomiques des mesures proposées.

Le champ exact d'application de la réforme, en particulier le champ territorial, mais aussi le rythme de réalisation et ses phases éventuelles sont définis.

L'étude identifie avec précision les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, concernées par les mesures envisagées, non seulement celles qui vont en bénéficier, mais toutes celles qui sont concernées, directement ou indirectement, par les mesures.

Cette analyse des effets microéconomiques et macroéconomiques comporte un chiffrage permettant de prendre en compte le coût induit par les projets de textes et les formalités nouvelles, spécialement pour les entreprises. Elle doit également mesurer les éventuelles conséquences des dispositions envisagées sur la concurrence.

L'impact direct et indirect des mesures proposées sur l'emploi est également évalué.

3o L'étude d'impact doit enfin préciser les conséquences budgétaires des nouvelles dispositions non seulement pour l'Etat, mais également pour les collectivités locales, les établissements publics, les entreprises publiques ou les comptes sociaux.

Le chiffrage initial avancé par l'étude d'impact est susceptible d'évoluer en fonction des arbitrages dans les mêmes conditions que l'étude elle-même. Compte tenu des calendriers de réalisation, une mise en perspective pluriannuelle des charges ou des économies envisagées est présentée.

Les hypothèses et les modes de calcul fondant les chiffrements budgétaires et économiques sont présentés en annexe à l'étude d'impact. Sauf exception justifiée, les solutions alternatives à celle qui est proposée sont chiffrées et présentées de la même manière de façon à permettre toute comparaison utile à la décision.

II-3. Le bilan coûts-avantages

Le bilan coûts-avantages peut être présenté sous la forme d'un tableau de synthèse récapitulant les principaux points mis en lumière par l'étude d'impact et mettant en particulier en balance les avantages et les coûts des mesures proposées d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Les principales solutions alternatives sont également présentées de cette manière.

II-4. Dispositif d'évaluation

L'étude d'impact comporte un dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre du texte.

III. - Procédure

III-1. Elaboration des études d'impact

1o Devant éclairer le choix du ministre compétent, du Gouvernement et du Parlement, notamment quant à la nécessité même d'un nouveau texte, la première version de l'étude d'impact limitée, le cas échéant, à l'essentiel doit être réalisée avant la préparation des textes, au

moment où les principales orientations sont fixées et, le cas échéant, après arbitrage de ces orientations par le Premier ministre. Cette première version présente les différentes hypothèses possibles et leurs conséquences.

J'ai, en particulier, décidé que les réformes dont vous demanderez l'inscription au programme de travail du Gouvernement ou que vous présenterez à l'occasion de réunions de ministres ou de réunions interministérielles devront, dès ce stade, être accompagnées d'une brève note argumentée présentant l'impact prévisible de la réforme.

De votre côté, vous veillerez, lorsque vous proposerez un projet de texte en premier examen interministériel, à ce qu'il soit accompagné de l'étude d'impact requise et, en conséquence, vous serez fondé à refuser de donner votre accord, ou votre contre-avis, à un projet de texte qui vous serait soumis sans satisfaire à cette obligation.

2o Le contenu de l'étude d'impact est progressivement enrichi et adapté au fur et à mesure de l'évolution du texte, lors des diverses phases de sa préparation.

Vos services, qui ont en charge la préparation d'un texte et de l'étude d'impact qui l'accompagne, veilleront en tout premier lieu à utiliser l'ensemble des ressources internes de leur ministère en termes d'expertise juridique, administrative et budgétaire. Egalement, la préparation sérieuse d'une étude d'impact commande d'y associer vos services d'inspection, de contrôle, de prospective et d'évaluation. Enfin, l'association de vos services territoriaux opérationnels le plus souvent chargés de la mise en oeuvre des textes constitue une impérieuse nécessité.

En outre, pour préparer les études d'impact des textes qui relèvent de votre compétence, vos services feront appel, selon la nature du sujet, aux capacités de conseil et d'expertise de la direction de la prévision, de la direction du budget et du Commissariat général du Plan et, le cas échéant, à toute autre expertise relevant d'un autre ministère. Les principales conclusions des services ou prestataires de services ainsi associés seront intégrées dans l'étude d'impact ou présentées sous forme de fiches qui seront annexées à celle-ci.

Le plus tôt possible dans la procédure d'élaboration des textes, vous associerez le Commissariat à la réforme de l'Etat à la préparation des études d'impact des textes qui comportent des conséquences sur l'organisation administrative, sur la déconcentration et sur les procédures existantes ou nouvelles pour nos concitoyens et pour les entreprises. Dans ce même cas, vous pourrez utilement saisir pour avis la commission pour la simplification des formalités.

L'étude d'impact doit faire apparaître la façon dont les destinataires principaux des mesures proposées ont été associés (en réalisant par exemple des enquêtes qualitatives, même par petits échantillons). Une telle formule d'association à la préparation de la décision publique est de nature à en favoriser la qualité.

III-2. Exploitation des études d'impact

Lors des réunions d'arbitrage, l'étude d'impact constitue l'un des éléments servant de base à la discussion interministérielle sur le projet de texte.

Afin de préparer utilement cette discussion, l'étude d'impact doit être communiquée, quinze jours au moins avant la date prévue pour la réunion :

- au ministre chargé de la réforme de l'Etat, lorsque l'adoption du projet aurait des incidences sur l'organisation administrative, ainsi que lorsqu'elle conduirait à créer des formalités nouvelles incombant aux usagers ou à modifier les procédures existantes ;

- au ministre chargé de l'économie et au ministre chargé du budget, si la réforme envisagée comporte des incidences économiques, sociales ou budgétaires.

Les ministres destinataires font connaître leur point de vue, avant la réunion d'arbitrage, au ministre responsable du projet ainsi qu'au secrétaire général du Gouvernement.

Il va de soi que cette démarche n'est pas nécessaire, lorsque ces mêmes ministres ont participé à l'élaboration même de l'étude. Il convient, en tout état de cause, de veiller à ce que le dossier préparatoire à la réunion fasse clairement apparaître les appréciations et conclusions des services et organismes qui ont été associés à la réalisation de l'étude d'impact.

Afin que ces instructions soient respectées, j'ai demandé à mon cabinet et au secrétariat général du Gouvernement de ne pas accepter, sauf cas exceptionnel dûment justifié par une extrême urgence, l'examen interministériel des projets de textes qui ne seront pas accompagnés d'une étude d'impact conforme aux exigences décrites ci-dessus.

En cas de divergence d'appréciation sur l'impact des dispositions proposées, mon cabinet pourra décider une contre-expertise.

En outre, le Conseil d'Etat pourra ajourner l'examen de tout texte auquel ne sera pas jointe une étude d'impact conforme aux présentes directives.

III-3. Diffusion des études d'impact

Lors du processus de préparation des textes, l'étude d'impact doit accompagner le projet de texte qui est soumis aux organismes dont la consultation est obligatoire (notamment les comités techniques paritaires).

La version finale de l'étude d'impact des projets de loi est transmise au Parlement avec le projet de loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent décider de publier l'étude d'impact au titre des documents parlementaires.

Pour ce qui concerne les autres projets de textes, leur étude d'impact ne peut faire l'objet de mesures systématiques de publication pour des raisons matérielles. Vous pourrez cependant leur donner une large diffusion à chaque fois que cela sera possible, par exemple, en publiant leur version définitive au Bulletin officiel de votre administration.

Il convient enfin de rappeler que l'étude d'impact est au nombre des documents administratifs visés par la loi no 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. L'étude d'impact d'un décret est, conformément à la jurisprudence, communicable de plein droit, dans les conditions et limites fixées par cette loi, à toute personne qui en fait la demande, dès lors qu'elle est achevée et que le texte qu'elle accompagne a été signé. Si la jurisprudence est plus incertaine en ce qui concerne l'étude d'impact d'un projet de loi, il convient d'admettre qu'elle est communicable dès que le texte qu'elle accompagne a été déposé sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées.

Pour atteindre les objectifs fixés par la présente circulaire, l'étude d'impact doit être un document vivant, enrichi, complété et précisé tout au long du processus de préparation des textes par les apports et contributions des services qui y sont associés. Je vous demande donc d'indiquer à vos services qu'ils n'ont pas seulement la charge de préparer les études d'impact des textes dont ils ont la responsabilité mais qu'ils doivent également apporter leur concours à la préparation des études d'impact des textes qui vous sont soumis par un autre département ministériel.

Je souligne enfin l'importance que j'attache au respect des présentes instructions qui sont destinées à améliorer la qualité des décisions publiques. Leur application fera l'objet d'une évaluation au cours du second semestre de 1999.

Lionel Jospin

A N N E X E

MODELE DE FICHE D'ANALYSE DES FORMALITES

Nouvelle formalité. Modification d'une formalité existante.

=====

Vous pouvez consulter le tableau dans le JO

n° 31 du 06/02/1998 page 1912 à 1914

J.O n° 31 du 6 février 1998 page 1912

Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat

NOR: PRMX9802600C

Paris, le 26 janvier 1998.

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

Références : Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental ;

Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre.

Abrogation : Circulaires des 21 novembre 1995 et 18 mars 1996 relatives respectivement à l'expérimentation et à la procédure de mise en oeuvre de l'étude d'impact.

Du 1er janvier au 31 décembre 1996, une expérimentation des études d'impact des projets de loi et de décret en

Conseil d'Etat a été conduite. Mon prédécesseur a demandé à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat et au Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics d'en dresser le bilan. Au vu des conclusions de ces deux rapports, il est apparu opportun de pérenniser la procédure tout en en révisant les modalités. Tel est l'objet de la présente circulaire.

La procédure d'élaboration des études d'impact s'inscrit dans les règles du travail gouvernemental telles qu'elles sont définies par les circulaires des 30 janvier 1997 et 6 juin 1997.

I. - Champ d'application

I-1. Application dans le temps

Les règles qui suivent s'appliquent aux textes qui seront adressés au secrétariat général du Gouvernement ou dont sera saisi le Conseil d'Etat à partir du 1er février 1998.

I-2. Textes concernés

L'étude d'impact, établie dans les conditions définies au point II, doit accompagner les projets de loi, les projets d'ordonnance ainsi que les projets de décret en Conseil d'Etat qui ont un caractère réglementaire.

Les projets de loi d'habilitation, du fait de leur teneur spécifique, n'exigent pas d'étude d'impact. Quant aux projets de loi portant ratification d'ordonnances, ils n'appellent d'étude d'impact que pour celles de leurs dispositions qui viendraient modifier les dispositions de l'ordonnance.

Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale justifient également un traitement particulier :

- pour les premières, des fiches d'impact sont réalisées par article, exception faite des articles portant prévisions de recettes ou ouverture de crédits ;

- s'agissant des secondes, seules les mesures particulières susceptibles d'y être insérées sont accompagnées de fiches d'impact.

Au-delà de ces obligations, je ne verrais que des avantages à ce que vous demandiez à vos services de prévoir une étude d'impact pour les autres catégories de texte à caractère normatif qui ne sont pas dans le champ de la présente circulaire (projets d'accords internationaux ou d'actes communautaires, décrets simples et arrêtés réglementaires).

II. - Contenu

Le terme d'impact doit être entendu dans son sens le plus concret. L'objet de l'étude d'impact est en effet d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de

s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique. Il s'agit ainsi d'obtenir une meilleure adéquation des mesures proposées aux objectifs poursuivis pour une plus grande efficacité de l'action de l'Etat.

De manière générale, l'étude d'impact est un document qui accompagne le projet de texte. Elle complète les documents obligatoires comme l'exposé des motifs des projets de loi ou le rapport de présentation des projets de décret. Les champs respectifs de ces divers documents doivent être harmonisés, car ils poursuivent un objectif identique, celui d'éclairer la décision publique, et doivent, à ce titre, être complémentaires. Ainsi, l'établissement d'une étude d'impact approfondie pourra-t-il conduire à réduire le contenu des autres documents exigés.

Par ailleurs, le degré de détail et la finesse d'analyse de l'étude d'impact doivent être proportionnels à l'importance des mesures proposées et à leurs conséquences sur la société, l'économie et l'administration.

Il convient donc d'adapter l'étude d'impact à la nature des dispositions dont on entend mesurer les conséquences. Il ne faut pas, par exemple, prévoir une étude systématiquement plus courte pour les décrets d'application des lois, mais donner, à travers l'étude d'impact du décret, un éclairage permettant d'apprécier en quoi le décret est une application pertinente de la loi, en affinant au besoin les hypothèses et analyses faites dans l'étude d'impact du projet de loi.

L'étude d'impact comprend deux parties : d'une part, l'analyse de l'impact juridique et administratif, d'autre part, la présentation des effets sociaux, économiques et budgétaires des dispositions envisagées. Elle est illustrée, sous ces deux aspects, par la présentation d'un bilan coûts-avantages récapitulatif de manière synthétique les principaux éléments d'appréciation.

II-1. L'impact juridique et administratif

L'analyse de l'impact juridique et administratif est présentée de la manière suivante :

1o Il convient, en premier lieu, que l'étude d'impact fasse le point précis de la législation ou de la réglementation applicable, afin de faire précisément apparaître la portée des modifications apportées à l'état du droit et leur adéquation aux objectifs poursuivis (vous joindrez les textes en vigueur). Cette analyse devra constituer une véritable évaluation du droit aux plans qualitatif et quantitatif. Elle contribuera ainsi à endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires et à maîtriser la complexité de l'ordonnancement juridique.

L'étude d'impact expose, du point de vue juridique et administratif, à partir de l'exposé des différentes solutions possibles, les motifs de la solution retenue, et notamment la nécessité des modifications proposées.

Par ailleurs, il est souhaitable d'éviter que de multiples modifications successives d'un texte initial n'aboutissent à une présentation fragmentée des dispositions en vigueur rendant celles-ci difficilement lisibles. Dans le cas où des dispositions modificatives multiples se révéleraient malgré tout nécessaires, un texte consolidé résultant de ces modifications devra être joint à l'étude d'impact ainsi que la liste des modifications intervenues depuis dix ans.

Enfin, l'étude d'impact précise également les raisons pour lesquelles le texte est, ou n'est pas, rendu applicable aux départements ou aux territoires d'outre-mer et, s'il est applicable, les conditions de cette application (adaptation, respect des procédures consultatives). A cet égard, il conviendra que vos services se rapprochent de ceux du ministre chargé de l'outre-mer.

L'étude d'impact fournit plus généralement des éléments d'appréciation quant aux conséquences des dispositions proposées sur la sécurité juridique ;

2o Ensuite, l'étude d'impact rend compte de la capacité des autorités publiques, notamment l'Etat et les collectivités locales, en termes humains, matériels et budgétaires, à mettre en oeuvre les nouvelles normes.

L'étude d'impact doit aussi faire apparaître l'impact des nouvelles normes au regard de l'objectif de simplification administrative, et notamment leurs conséquences en termes de formalités incombant aux entreprises et aux autres catégories d'usagers.

Elle indique le nombre d'autorités intervenant dans la procédure, les formalités administratives nouvelles mises en place, leur justification et le délai moyen de prise de décision. La suppression ou l'allègement des démarches administratives doit être systématiquement recherché. Tout alourdissement doit être justifié par un intérêt général déterminant.

Vous trouverez ci-jointe une fiche qui pourra servir de guide méthodologique pour la mesure des effets en termes de formalités des projets de textes.

Enfin, si le texte envisage de déroger au principe général de déconcentration des missions et des moyens posé par l'article 1er du décret no 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration et mis en oeuvre par le décret no 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, l'étude d'impact rend compte des motifs de cette dérogation.

II-2. L'impact social, économique et budgétaire

De manière générale, l'étude d'impact doit permettre de mesurer l'effet des normes nouvelles sur la société et l'économie à court, moyen et long terme. En particulier, les conséquences éventuelles sur les générations futures sont mises à jour et évaluées.

1o L'étude d'impact fournit les éléments permettant d'apprécier avec précision l'impact des dispositions proposées sur la société, au regard des principes démocratiques et républicains, de l'intérêt général et des intérêts particuliers en cause.

Il s'agit notamment d'évaluer les conséquences positives et négatives des textes pour les personnes physiques et morales et d'en dégager les améliorations attendues en termes de bien-être social.

Cette appréciation est nourrie, pour ne pas rester abstraite, par les principaux éléments d'impact économique et budgétaire.

2o L'étude d'impact présente ensuite une analyse globale des effets microéconomiques et macroéconomiques des mesures proposées.

Le champ exact d'application de la réforme, en particulier le champ territorial, mais aussi le rythme de réalisation et ses phases éventuelles sont définis.

L'étude identifie avec précision les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, concernées par les mesures envisagées, non seulement celles qui vont en bénéficier, mais toutes celles qui sont concernées, directement ou indirectement, par les mesures.

Cette analyse des effets microéconomiques et macroéconomiques comporte un chiffrage permettant de prendre en compte le coût induit par les projets de textes et les formalités nouvelles, spécialement pour les entreprises. Elle doit également mesurer les éventuelles conséquences des dispositions envisagées sur la concurrence.

L'impact direct et indirect des mesures proposées sur l'emploi est également évalué.

3o L'étude d'impact doit enfin préciser les conséquences budgétaires des nouvelles dispositions non seulement pour l'Etat, mais également pour les collectivités locales, les établissements publics, les entreprises publiques ou les comptes sociaux.

Le chiffrage initial avancé par l'étude d'impact est susceptible d'évoluer en fonction des arbitrages dans les mêmes conditions que l'étude elle-même. Compte tenu des calendriers de réalisation, une mise en perspective pluriannuelle des charges ou des économies envisagées est présentée.

Les hypothèses et les modes de calcul fondant les chiffrements budgétaires et économiques sont présentés en annexe à l'étude d'impact. Sauf exception justifiée, les solutions alternatives à celle qui est proposée sont chiffrées et présentées de la même manière de façon à permettre toute comparaison utile à la décision.

II-3. Le bilan coûts-avantages

Le bilan coûts-avantages peut être présenté sous la forme d'un tableau de synthèse récapitulant les principaux points mis en lumière par l'étude d'impact et mettant en particulier en balance les avantages et les coûts des mesures proposées d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Les principales solutions alternatives sont également présentées de cette manière.

II-4. Dispositif d'évaluation

L'étude d'impact comporte un dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre du texte.

III. - Procédure

III-1. Elaboration des études d'impact

1o Devant éclairer le choix du ministre compétent, du Gouvernement et du Parlement, notamment quant à la nécessité même d'un nouveau texte, la première version de l'étude d'impact limitée, le cas échéant, à l'essentiel doit être réalisée avant la préparation des textes, au moment où les principales orientations sont fixées et, le cas échéant, après arbitrage de ces orientations par le Premier ministre. Cette première version présente les différentes hypothèses possibles et leurs conséquences.

J'ai, en particulier, décidé que les réformes dont vous demanderez l'inscription au programme de travail du Gouvernement ou que vous présenterez à l'occasion de réunions de ministres ou de réunions interministérielles devront, dès ce stade, être accompagnées d'une brève note argumentée présentant l'impact prévisible de la réforme.

De votre côté, vous veillerez, lorsque vous proposerez un projet de texte en premier examen interministériel, à ce qu'il soit accompagné de l'étude d'impact requise et, en conséquence, vous serez fondé à refuser de donner votre accord, ou votre contreseing, à un projet de texte qui vous serait soumis sans satisfaire à cette obligation.

2o Le contenu de l'étude d'impact est progressivement enrichi et adapté au fur et à mesure de l'évolution du texte, lors des diverses phases de sa préparation.

Vos services, qui ont en charge la préparation d'un texte et de l'étude d'impact qui l'accompagne, veilleront en tout premier lieu à utiliser l'ensemble des ressources internes de leur ministère en termes d'expertise juridique, administrative et budgétaire. Egalement, la préparation sérieuse d'une étude d'impact commande d'y associer vos services d'inspection, de contrôle, de prospective et d'évaluation. Enfin, l'association de vos services territoriaux opérationnels le plus souvent chargés de la mise en oeuvre des textes constitue une impérieuse nécessité.

En outre, pour préparer les études d'impact des textes qui relèvent de votre compétence, vos services feront appel, selon la nature du sujet, aux capacités de conseil et d'expertise de la direction de la prévision, de la direction du budget et du Commissariat général du Plan et, le cas

échéant, à toute autre expertise relevant d'un autre ministère. Les principales conclusions des services ou prestataires de services ainsi associés seront intégrées dans l'étude d'impact ou présentées sous forme de fiches qui seront annexées à celle-ci.

Le plus tôt possible dans la procédure d'élaboration des textes, vous associerez le Commissariat à la réforme de l'Etat à la préparation des études d'impact des textes qui comportent des conséquences sur l'organisation administrative, sur la déconcentration et sur les procédures existantes ou nouvelles pour nos concitoyens et pour les entreprises. Dans ce même cas, vous pourrez utilement saisir pour avis la commission pour la simplification des formalités.

L'étude d'impact doit faire apparaître la façon dont les destinataires principaux des mesures proposées ont été associés (en réalisant par exemple des enquêtes qualitatives, même par petits échantillons). Une telle formule d'association à la préparation de la décision publique est de nature à en favoriser la qualité.

III-2. Exploitation des études d'impact

Lors des réunions d'arbitrage, l'étude d'impact constitue l'un des éléments servant de base à la discussion interministérielle sur le projet de texte.

Afin de préparer utilement cette discussion, l'étude d'impact doit être communiquée, quinze jours au moins avant la date prévue pour la réunion :

- au ministre chargé de la réforme de l'Etat, lorsque l'adoption du projet aurait des incidences sur l'organisation administrative, ainsi que lorsqu'elle conduirait à créer des formalités nouvelles incombant aux usagers ou à modifier les procédures existantes ;

- au ministre chargé de l'économie et au ministre chargé du budget, si la réforme envisagée comporte des incidences économiques, sociales ou budgétaires.

Les ministres destinataires font connaître leur point de vue, avant la réunion d'arbitrage, au ministre responsable du projet ainsi qu'au secrétaire général du Gouvernement.

Il va de soi que cette démarche n'est pas nécessaire, lorsque ces mêmes ministres ont participé à l'élaboration même de l'étude. Il convient, en tout état de cause, de veiller à ce que le dossier préparatoire à la réunion fasse clairement apparaître les appréciations et conclusions des services et organismes qui ont été associés à la réalisation de l'étude d'impact.

Afin que ces instructions soient respectées, j'ai demandé à mon cabinet et au secrétariat général du Gouvernement de ne pas accepter, sauf cas exceptionnel dûment justifié par une extrême urgence, l'examen interministériel des projets de textes qui ne seront pas accompagnés d'une étude d'impact conforme aux exigences décrites ci-dessus.

En cas de divergence d'appréciation sur l'impact des dispositions proposées, mon cabinet pourra décider une contre-expertise.

En outre, le Conseil d'Etat pourra ajourner l'examen de tout texte auquel ne sera pas jointe une étude d'impact conforme aux présentes directives.

III-3. Diffusion des études d'impact

Lors du processus de préparation des textes, l'étude d'impact doit accompagner le projet de texte qui est soumis aux organismes dont la consultation est obligatoire (notamment les comités techniques paritaires).

La version finale de l'étude d'impact des projets de loi est transmise au Parlement avec le projet de loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent décider de publier l'étude d'impact au titre des documents parlementaires.

Pour ce qui concerne les autres projets de textes, leur étude d'impact ne peut faire l'objet de mesures systématiques de publication pour des raisons matérielles. Vous pourrez cependant leur donner une large diffusion à chaque fois que cela sera possible, par exemple, en publiant leur version définitive au Bulletin officiel de votre administration.

Il convient enfin de rappeler que l'étude d'impact est au nombre des documents administratifs visés par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. L'étude d'impact d'un décret est, conformément à la jurisprudence, communicable de plein droit, dans les conditions et limites fixées par cette loi, à toute personne qui en fait la demande, dès lors qu'elle est achevée et que le texte qu'elle accompagne a été signé. Si la jurisprudence est plus incertaine en ce qui concerne l'étude d'impact d'un projet de loi, il convient d'admettre qu'elle est communicable dès que le texte qu'elle accompagne a été déposé sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées.

Pour atteindre les objectifs fixés par la présente circulaire, l'étude d'impact doit être un document vivant, enrichi, complété et précisé tout au long du processus de préparation des textes par les apports et contributions des services qui y sont associés. Je vous demande donc d'indiquer à vos services qu'ils n'ont pas seulement la charge de préparer les études d'impact des textes dont ils ont la responsabilité mais qu'ils doivent également apporter leur concours à la préparation des études d'impact des textes qui vous sont soumis par un autre département ministériel.

Je souligne enfin l'importance que j'attache au respect des présentes instructions qui sont destinées à améliorer la qualité des décisions publiques. Leur application fera l'objet d'une évaluation au cours du second semestre de 1999.

Lionel Jospin

A N N E X E

MODELE DE FICHE D'ANALYSE DES FORMALITES

Nouvelle formalité/Modification d'une formalité existante.

=====
Vous pouvez consulter le tableau dans le JO

n° 31 du 06/02/1998 page 1912 à 1914
=====

Circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion de données juridiques sur les sites Internet des administrations

NOR: PRMX9803355C

J.O n° 298 du 24 décembre 1998 page 19487

Paris, le 17 décembre 1998.

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

Chaque département ministériel est aujourd'hui doté d'un serveur Internet. Nombreux sont les services déconcentrés qui disposent également de sites sur le réseau ouvert. Par ailleurs, le contenu des services ainsi exploités a connu une évolution rapide, marquée, notamment, par la présence fréquente d'informations à caractère juridique.

Cette évolution est tout à fait heureuse. Elle répond au souci que ces nouveaux services ne constituent pas de simples outils de valorisation de l'action des ministères, mais enrichissent l'information des usagers et, plus largement, contribuent à développer la participation des citoyens à la vie démocratique de notre société. A cet égard, la mise à disposition d'informations juridiques, l'indication et la reproduction des textes qui régissent l'action du Gouvernement et des administrations s'inscrivent dans le droit-fil de la volonté que le Premier ministre a publiquement exprimée d'assurer l'accès des citoyens aux données publiques essentielles.

L'initiative en la matière appartient aux ministères. Il leur revient de déterminer la nature des informations qu'il leur paraît souhaitable de mettre en ligne, ainsi que les modalités de leur présentation au public. Il convient toutefois qu'ils prennent en compte un certain nombre d'exigences, procédant d'un souci de coordination et de qualité des prestations ainsi diffusées. La présente circulaire a pour objet de rappeler certaines de ces exigences. Il s'agit, en particulier, de prendre en compte l'existence d'un service d'information juridique à vocation interministérielle (1), d'assurer la compatibilité des prestations avec les règles fixées par le décret du 31 mai 1996, qui organise le service public des bases de données juridiques (2) et, plus largement, de veiller au respect d'un ensemble de conditions garantissant la qualité et la fiabilité des données ainsi diffusées (3).

1. LEGIFRANCE (legifrance.gouv.fr.) est un service d'information juridique conçu pour permettre l'accès d'un large public à un ensemble de données juridiques essentielles, dans des conditions alliant simplicité technique et sécurité juridique.

Outre la consultation des éditions quotidiennes du Journal officiel de la République française (partie Lois et décrets) parues depuis le 1er janvier 1998, les grands arrêts des trois ordres de juridiction et l'actualité jurisprudentielle récente, il offrira, à l'issue de sa montée en charge, l'ensemble des codes en vigueur ainsi que les principaux textes régissant les matières n'ayant pas encore fait l'objet d'une codification. L'ensemble de ces textes figure en annexe à la présente circulaire.

Ces normes sont présentées dans leur rédaction en vigueur à la date de la consultation. Enfin, une rubrique d'actualité permet, grâce à l'établissement d'un ensemble de liens avec les sites des assemblées parlementaires, des ministères et du Conseil constitutionnel, de suivre, dans ses diverses phases, l'élaboration des principaux textes de loi.

Vous veillerez à ce que l'ensemble des services placés sous votre autorité ou votre tutelle qui diffusent de l'information juridique recherchent les conditions d'une bonne complémentarité avec LEGIFRANCE.

Les conditions d'exploitation de ce service, et, en particulier, la rapidité et la fiabilité de sa mise à jour par les soins de la Direction des Journaux officiels, lui donnent vocation à devenir le site de référence pour la connaissance du droit français. Il convient donc que les services à vocation d'information juridique ou comportant des rubriques d'une telle nature aménagent systématiquement un lien conduisant à LEGIFRANCE.

Par ailleurs, du fait de l'existence de ce lien, et afin d'éviter que la plus ou moins grande fréquence des mises à jour ne conduise à la présence simultanée, sur plusieurs sites publics, de versions différentes d'un même texte, ces services s'abstiendront de reproduire un texte déjà présent sur LEGIFRANCE. S'ils estiment, par ailleurs, que font défaut des textes dont la consultation en ligne serait susceptible d'intéresser, de façon durable, un grand nombre de nos concitoyens, vous les inviterez à demander que le catalogue de LEGIFRANCE soit complété en ce sens. Ces demandes seront examinées par le comité éditorial du site qui réunit, sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement, des personnalités issues des assemblées parlementaires, de l'administration et des juridictions, des universitaires ainsi que des représentants des professions juridiques et documentaires et de l'édition juridique.

Il est, enfin, particulièrement souhaitable que le service de documentation du secrétariat général du Gouvernement, responsable de la publication de LEGIFRANCE, soit informé des initiatives prises par les ministères à l'occasion des événements marquant l'actualité juridique, afin d'assurer leur signalement sur le site et d'étudier, le cas échéant, la possibilité de prestations communes.

2. Le service public des bases de données juridiques a été créé en 1984. Il est actuellement régi par le décret no 96-481 du 31 mai 1996. Le choix d'une organisation sous la forme d'un service public spécifique a été motivé par le

souci que l'ensemble des données juridiques bénéficient, quelle que soit la matière ou la branche du droit concernée, des mêmes garanties de fiabilité, d'exhaustivité et de qualité de la diffusion.

La mise en forme des bases relève de la Direction des Journaux officiels, également chargée de veiller à la cohérence de l'ensemble, tandis qu'un concessionnaire unique assure la mise à disposition du public des données ainsi organisées.

Il est apparu que la bonne compréhension de la portée de ce dispositif appelait certaines précisions.

Les premières concernent la délimitation de son champ d'application. Le décret ne vise pas l'ensemble des données juridiques, mais seulement celles qui donnent lieu à la constitution d'une base, c'est-à-dire, aux termes du décret, d'« un ensemble cohérent et structuré d'informations autorisant des recherches croisées sur tout ou partie des zones d'identification, des liens ou du texte des documents la constituant ». Il n'existe donc pas d'obstacle réglementaire à ce qu'un ministère procède au rassemblement et à la mise en ligne, par ses soins et sous sa responsabilité, de données qui, tout en étant de nature juridique, ne constituent pas une « base », au sens du décret. Ce peut être, par exemple, la mise en ligne sur un serveur ministériel des éditions successives du bulletin officiel du ministère, assortie d'un dispositif de recherche par mots clés.

Il convient, en second lieu, de rappeler que le décret du 31 mai 1996 ouvre une possibilité de dérogation. Ainsi est-il possible au Premier ministre, s'il l'estime compatible avec les exigences liées au bon fonctionnement du service public organisé par ce texte, d'autoriser une administration à prendre en charge la responsabilité de la constitution d'une base de données, ainsi que sa diffusion au public.

Je vous informe, à cet égard, de la constitution prochaine d'un comité du service public des bases de données juridiques. Ce comité remplira les missions précédemment confiées à la commission de coordination de la documentation administrative par le décret du 31 mai 1996. Plus généralement, il pourra être saisi de toute question relative aux conditions de diffusion des données juridiques par les services de l'Etat.

3. Les données juridiques mises en ligne sur les sites ministériels doivent, en tout état de cause, répondre à un ensemble de conditions garantissant la sécurité de leur utilisation.

Lorsqu'il s'agit, en particulier, de textes à caractère normatif, il convient de recourir à une présentation permettant d'assurer l'intégrité des données. On évitera donc les citations tronquées ou on les signalera. On distinguera clairement la norme des commentaires dont elle peut être assortie ou des circulaires qui s'y rapportent.

On s'attachera surtout à effectuer une mise à jour régulière et rapide du droit diffusé. Un délai de mise à jour d'une semaine apparaît à cet égard comme un maximum. En toute hypothèse, il est souhaitable de faire systématiquement apparaître la date de la dernière actualisation.

Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation

NOR: PRMX0306838X

J.O n° 199 du 29 août 2003 page 14720

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

A l'issue d'une première session parlementaire particulièrement dense, il me semble nécessaire de rappeler à l'ensemble des membres du Gouvernement les principes qui doivent guider notre action en matière de production de normes.

La loi ne peut et ne doit pas être le seul outil de notre politique. Il convient, avant toute proposition nouvelle, de vérifier qu'une plus grande attention à l'application effective des textes en vigueur ne répond pas aux besoins identifiés.

L'excès de réglementation a un coût. Il peut conduire à une dévaluation de la règle de droit, qui fragilise l'autorité de l'Etat.

La Constitution du 4 octobre 1958 a clairement distingué les domaines législatif et réglementaire pour recentrer le travail parlementaire sur l'essentiel et donner au Gouvernement réactivité et souplesse d'action. L'encombrement du calendrier parlementaire me conduit à vous demander de revenir au strict respect de ses dispositions, en évitant d'insérer dans les projets de loi que vous préparez des dispositions de nature réglementaire.

Une démarche ambitieuse a été engagée pour simplifier les formalités et les procédures existantes. Le Parlement vient de voter la première loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures de simplification du droit. Cet exercice serait toutefois vain si, en amont, des mesures n'étaient pas prises parallèlement pour mieux maîtriser la production de règles nouvelles.

Aussi ai-je pris les décisions suivantes, dont je souhaite qu'elles prennent effet rapidement.

1. Chaque ministère est invité à désigner un haut fonctionnaire responsable de la qualité de la réglementation pour chacun des grands domaines législatifs dont il a la charge.

a) Je souhaite que chaque ministère s'approprie les recommandations figurant dans le rapport du groupe de travail interministériel que présidait M. Dieudonné Mandelkern, qui recueillent mon adhésion :

- proportionnalité entre l'objet poursuivi par la réglementation et l'importance des contraintes imposées ;
- confiance dans le comportement des usagers, devant conduire à alléger la production de justificatifs ;
- adaptabilité du texte pour prendre en compte les exigences de l'équité ; stabilité minimale dans le temps de la réglementation ;
- examen périodique permettant d'identifier les dispositions devenues obsolètes ;
- souci de clarté et d'accessibilité pour l'utilisateur ;
- engagement de consultation des usagers et/ou des services de mise en oeuvre avant l'adoption de nouvelles règles ;
- développement d'indicateurs reflétant la qualité de la réglementation.

A cet effet, je vous demande de désigner un ou plusieurs hauts fonctionnaires qui seront chargés, au sein de votre ministère, de veiller à ce que ces recommandations soient

prises en compte par vos services et reçoivent une traduction concrète, pour chacun des grands domaines législatifs dont vous avez la charge.

Travaillant en réseau avec le secrétariat général du Gouvernement, ces fonctionnaires seront également responsables du bon déroulement du travail de codification ainsi que de la maintenance des codes adoptés. En lien avec la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, placée auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat, ils animeront en outre l'action de simplification de la réglementation pour ce qui concerne votre ministère.

b) Je vous demande de vous doter d'une charte de la qualité de la réglementation, qui rassemblera l'ensemble des mesures prises au sein de votre département.

Le secrétariat général du Gouvernement, avec le concours du ministre chargé de la réforme de l'Etat, aidera vos services à définir ces chartes. Il veillera à leur mise en oeuvre dans les travaux interministériels. Il s'attachera, en particulier, à définir un ensemble d'indicateurs permettant de déterminer les impacts positifs et négatifs d'une réglementation nouvelle, afin que le Gouvernement soit mieux à même d'apprécier son opportunité.

2. La procédure de l'étude d'impact sera revue pour en améliorer l'efficacité.

a) Les exemples internationaux montrent que la procédure de l'étude d'impact constitue l'un des outils majeurs des politiques mises en oeuvre pour améliorer la qualité de la réglementation. Or, force est de constater que la procédure mise en place par la circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat n'a pas donné les résultats escomptés. En conférant un caractère systématique à l'étude d'impact tout en laissant au seul service en charge de la production du texte le soin de définir ses modalités et d'assurer son pilotage, elle n'a pas permis d'éviter le risque du formalisme.

C'est pourquoi j'ai décidé de suspendre, pendant une durée de dix-huit mois à compter du 1er septembre prochain, la circulaire du 26 janvier 1998 et de lui substituer les prescriptions suivantes, qui feront l'objet d'un bilan à la fin de leur première année d'application.

Pour chaque projet de texte, il conviendra désormais d'apprécier, compte tenu de la nature et de la portée du dispositif envisagé, d'une part, s'il convient de lancer une étude d'impact, d'autre part, sur quels aspects doit porter cette étude et selon quelles modalités elle sera réalisée.

A cet effet, je vous demande, dès lors que vous envisagez de mettre en chantier un projet de loi (ainsi qu'un projet de décret, si son importance le justifie), de susciter une réunion de programmation à Matignon. Cette réunion, placée sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement et d'un membre de mon cabinet, permettra :

- de vérifier l'opportunité politique et la nécessité juridique du projet, d'étudier les alternatives possibles à la réglementation et de faire en amont la part entre ce qui relève de la loi et du décret ;
- de mieux programmer l'activité normative du Gouvernement ;
- de décider s'il est nécessaire de procéder à une étude d'impact, la forme que celle-ci doit prendre et les conditions dans lesquelles elle doit être réalisée.

Je vous précise à cet égard que, pour l'étude des projets dont il apparaîtra qu'ils doivent avoir un impact important du point de vue juridique, administratif, économique,

social ou budgétaire, il conviendra de ne pas s'en tenir aux ressources internes du ministère, mais de faire appel à un réseau de personnes ressources, choisies au sein des corps d'inspection ainsi que parmi les différentes administrations. Le secrétariat général du Gouvernement aura la charge de constituer, d'enrichir et d'animer ce réseau. Il aidera les ministères à mettre en place un dispositif comparable au sein de leur propre administration.

b) A ma demande, le secrétaire général du Gouvernement précisera dans les tout prochains jours comment il compte mettre en oeuvre les orientations ainsi définies. Celles-ci ont été élaborées dans le souci de se garder de tout formalisme abstrait. En contrepartie, il convient qu'elles soient mises en oeuvre avec constance et détermination. C'est pourquoi je donnerai instruction de ne pas soumettre à l'examen du Conseil d'Etat ou à ma signature les textes qui auront été élaborés en méconnaissance de ces orientations. Si des considérations d'urgence justifient qu'il y soit dérogé, demande en devra être faite au directeur de mon cabinet.

J.O n° 228 du 2 octobre 2003 page 16824
texte n° 1

Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation

NOR:PRMX0306876C

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

Par circulaire en date du 26 août 2003, le Premier ministre a défini un ensemble d'orientations en vue de maîtriser l'inflation normative et d'améliorer la qualité de la réglementation. Il demande aux ministères de se doter d'une charte de la qualité de la réglementation et de désigner des hauts fonctionnaires en charge de cette question. Il fixe également les lignes de force d'une réforme de la procédure de l'étude d'impact.

La présente circulaire précise les conditions de mise en oeuvre de ces orientations.

1. Adoption, par chaque ministère, d'une charte de la qualité de la réglementation.

Ce document constituera le cadre donné par le ministre à ses services afin que ceux-ci prennent effectivement en compte dans leurs travaux le souci de qualité de la réglementation.

1.1. A partir des recommandations figurant dans le rapport Mandelkern (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/024000213.shtr>), il conviendra donc d'y faire figurer un ensemble de prescriptions et de bonnes pratiques pour l'élaboration des textes, leur rédaction et leur publication. On y traitera notamment des points suivants :

a) Instruments dont se dote le ministère pour acquérir une meilleure maîtrise de la réglementation qu'il produit et de son évolution (appréciation du volume des dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans un secteur déterminé ; mesure du flux annuel des dispositions réglementaires au cours des dernières années ; indicateurs faisant apparaître, pour une période donnée, le rapport entre les dispositions abrogées et les dispositions nouvelles ; le cas échéant, objectifs de réduction en volume) ;

b) Orientations données aux services pour la recherche de substituts à la réglementation (actions incitatives ; utilisation de dispositifs conventionnels...);

c) Orientations données pour alléger le poids de la réglementation (respect du principe de proportionnalité ; suppression des formalités et des justificatifs qui ne sont pas indispensables)

d) Mode d'association des administrés à l'élaboration de la réglementation qui les concerne directement (par exemple, cas dans lesquels il est recouru à la consultation d'un « échantillon » d'administrés ou à une consultation en ligne sur l'internet, usage des appels à commentaires...);

e) Identification et prévention des problèmes que risque de poser l'application de la nouvelle réglementation, notamment par la mise à contribution des services en charge de l'application ou de son contrôle... ;

f) Procédure utilisée pour s'assurer que la nouvelle réglementation est rédigée clairement et n'est pas d'un accès inutilement difficile ;

g) Orientations données pour faciliter l'introduction des nouvelles règles (entrée en vigueur différée, dispositifs transitoires) ainsi que leur révision périodique (par exemple, en donnant au texte ou à certaines de ses dispositions une durée de validité limitée) ;

h) Procédures utilisées pour évaluer a posteriori la qualité des nouvelles réglementations ainsi que l'effectivité de leur respect (enquêtes et sondages auprès des services déconcentrés, des administrés...)

i) Programme de codification du ministère (échancier arrêté avec la Commission supérieure de codification ; le cas échéant, travaux de codification à droit « non constant ») ; mise en place d'une organisation appropriée pour mener à bien les travaux de codification ;

j) Association des services à compétence horizontale (directions juridiques, des finances, services d'évaluation et de prospective, services de communication) ainsi que des corps d'inspection relevant du ministère à la démarche de qualité et à la réalisation des études d'impact ;

k) Actions d'information et de formation au profit des personnels chargés de l'élaboration de la réglementation.

1.2. Il est clair que ces dispositions seront d'autant plus efficaces que l'on se gardera de tout systématisme au profit d'une approche concrète. Il paraît, par exemple, inutile de soumettre à consultation publique ou à évaluation l'ensemble des réglementations émanant du ministère. Il reste que la charte doit constituer un cadre clair et suffisamment prescriptif à l'usage des services qui élaborent la réglementation.

Chaque ministère devra disposer d'une charte de la qualité avant le 1er mars 2004. Je ne verrais que des avantages à ce qu'elle soit rendue publique et figure, en particulier, sur le site internet de votre ministère.

Je vous invite à me soumettre vos projets, ainsi que, le cas échéant, vos interrogations, avant la fin du mois de décembre. Il sera procédé à un bilan de l'état d'élaboration des chartes dans le courant du mois de janvier.

A compter du mois de mars 2004, l'exposé des motifs des projets de loi et le rapport de présentation des projets de décret indiqueront les mesures prises, lors de la préparation du texte, en application de la charte de qualité. Ils feront en particulier apparaître la nature des consultations réalisées (consultation du public, des organismes professionnels du secteur, des collectivités

territoriales, des services en charge de l'application ou du contrôle de la réglementation).

Pour les projets de loi autorisant la ratification de traités ou l'approbation d'accords internationaux, une fiche d'impact juridique fera apparaître les conditions dans lesquelles le traité ou l'accord s'insère dans le droit national et, le cas échéant, communautaire, en précisant, s'il y a lieu, les modifications à apporter à ce droit et leur état de préparation.

2. Désignation de hauts fonctionnaires responsables de la qualité de la réglementation.

2.1. Ces hauts fonctionnaires se verront confier les missions suivantes :

a) Ils veilleront à la mise en oeuvre effective de la charte de la qualité au sein du ministère et joueront, plus largement, un rôle d'impulsion, de sensibilisation et de coordination pour atteindre l'objectif de maîtrise de la réglementation ;

b) Ils seront responsables, pour leur département ministériel, de la procédure de l'étude d'impact ; ils proposeront, en particulier, au ministre une méthode pour la réalisation de ces études et aideront à constituer, au sein du département, un vivier de personnes et services auxquels il pourra être fait appel ;

c) Ils assureront, au sein du ministère, un rôle d'animation et de coordination pour rendre le droit plus facile d'accès ; ils seront notamment responsables de l'avancement des travaux de codification, ainsi que des procédures permettant de maintenir la qualité des codes adoptés, au gré de leurs modifications ; ils définiront également avec la Direction des Journaux officiels les procédures permettant de garantir la qualité de la consolidation des textes préparés par leur ministère qui sont diffusés sur l'internet : (www.legifrance.gouv.fr).

d) Ils animeront l'action de simplification des textes en vigueur, seront les correspondants, pour votre ministère, de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et contribueront, en particulier, à la préparation et à la mise en oeuvre des lois habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnance.

2.2. Il appartient à chaque ministre d'apprécier s'il est préférable, compte tenu de l'organisation de son département ainsi que des matières dont il a la charge, de désigner un haut fonctionnaire unique ou d'en choisir un pour chaque grand secteur de réglementation. Dans la seconde hypothèse, il conviendra évidemment que ces divers responsables travaillent de concert. Le ou les hauts fonctionnaires seront choisis parmi les directeurs, directeurs adjoints et chefs de service du ministère.

Vous voudrez bien me faire connaître avant le 30 octobre les noms et qualités des hauts fonctionnaires que vous aurez désignés.

3. Procédure de l'étude d'impact.

Ainsi que le précise la circulaire du 26 août 2003 déjà mentionnée, l'étude d'impact ne sera désormais plus systématique. Pour les lois et les décrets, la décision d'y recourir sera prise au cas par cas, en fonction de la teneur du texte mis en chantier.

Les textes qui feront l'objet d'une étude d'impact seront, en priorité, ceux qui sont susceptibles d'affecter de manière significative la situation des administrés (personnes physiques ou entreprises) et qui traduisent de véritables choix d'opportunité. A contrario, une étude d'impact sera généralement inutile lorsque les auteurs du

texte ne disposent que d'une marge d'appréciation très limitée, notamment parce qu'ils prennent les dispositions requises pour l'application d'une loi ou la transposition d'une directive ayant déjà tranché les principales questions d'opportunité.

Lorsque la réalisation d'une étude d'impact sera décidée, il conviendra en outre de déterminer ses points d'application privilégiés (impact juridique, impact social, économique et budgétaire, impact sur l'emploi, sur l'environnement, du point de vue du développement durable...) et d'en tirer les conséquences sur le choix des personnes et des services appelés à participer à l'étude.

3.1. Pour les projets de loi et les projets de décret les plus importants, la décision de procéder ou non à une étude d'impact sera prise à l'issue d'une réunion interministérielle de programmation placée sous la présidence du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du Gouvernement, et à laquelle participera le ministère en charge de la réforme de l'Etat.

Au vu des décisions prises, un échéancier prévisionnel des principales étapes de la préparation du projet de loi sera arrêté et communiqué au Conseil d'Etat.

Les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale ne donneront pas lieu à étude d'impact, à moins qu'on n'y ait inséré des réformes substantielles. Il en ira de même des projets de loi d'habilitation.

Pour les ordonnances, la décision d'engager une étude d'impact sera prise soit lors de la réunion de relecture du projet de loi d'habilitation si leur conception est déjà suffisamment avancée, soit lors d'une réunion qui se tiendra après l'adoption de la loi d'habilitation et permettra également de fixer le calendrier d'élaboration des ordonnances.

3.2. En ce qui concerne les décrets, il conviendra de respecter les prescriptions suivantes :

a) A l'occasion des réunions tenues chaque semestre pour l'organisation du travail du Gouvernement, vous dresserez un état de l'ensemble des projets de décret dont votre département envisage la mise en chantier dans les six mois à venir.

Pour chaque projet, une fiche fera apparaître :

- la teneur des principales dispositions ;

- l'échéance de publication souhaitée ;

- si la consultation du Conseil d'Etat est nécessaire, la date envisagée pour sa saisine.

La fiche précisera également si le projet de texte présente un caractère d'urgence ou doit aboutir dans un délai déterminé. Dans l'affirmative, elle en indiquera les raisons.

Ce recensement permettra d'identifier les projets de décret devant être soumis à étude d'impact.

Par ailleurs, au vu de ses résultats, le secrétariat général du Gouvernement dressera un tableau prévisionnel pour l'élaboration des décrets en Conseil d'Etat durant les six mois à venir. Ce tableau, qui fera apparaître les priorités du Gouvernement, sera transmis au Conseil d'Etat.

b) Les décrets d'application des lois nouvelles feront l'objet d'une procédure particulière.

Une réunion interministérielle sera organisée dans les jours suivant la promulgation de la loi. Elle permettra d'effectuer le recensement des décrets nécessaires à l'application de la loi, d'apprécier quels sont ceux d'entre

eux qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact et d'arrêter un échéancier prévisionnel. Cet échéancier sera communiqué aux deux assemblées afin d'assurer l'information des parlementaires.

3.3. Les réunions de programmation ainsi que les échanges qu'entretiendront les ministères avec le secrétariat général du Gouvernement permettront d'ajuster le contenu de l'étude d'impact et les conditions de sa réalisation à la teneur du dispositif envisagé. Le pragmatisme dont il sera fait preuve dans la mise au point de ces modalités sera la condition même du succès de la démarche.

A cet égard, il sera tout à fait concevable de ne soumettre à étude d'impact qu'une partie de l'ensemble du dispositif d'un texte aussi bien que de décider la réalisation de plusieurs études.

Par ailleurs, l'étude d'impact pourra elle-même conduire à retenir diverses autres mesures, tant en ce qui concerne la préparation du dispositif (consultation approfondie des professionnels du secteur ; échanges avec les services déconcentrés et les collectivités territoriales concernés...) que les conditions de son application (choix d'une expérimentation sur un périmètre réduit ; entrée en vigueur différée...) et de son évaluation.

Selon la nature et l'importance du dispositif envisagé, la réalisation de l'étude sera entièrement prise en charge par le ministère rapporteur, au moyen de ses ressources internes, ou fera appel, dans une plus ou moins grande mesure, à des contributions extérieures (inspections générales, services d'autres ministères, notamment du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de la justice, du ministère de l'écologie et du développement durable, du ministère en charge de la réforme de l'Etat).

4. Un groupe de travail sera prochainement constitué, qui aura pour tâche, avec l'appui de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, de proposer des indicateurs permettant de mieux apprécier le coût de la réglementation. Les conclusions des travaux de ce groupe permettront un enrichissement progressif des chartes de la qualité de la réglementation.

Le groupe fera en outre toute recommandation utile pour définir la méthode à suivre lors de la réalisation des études d'impact.

Pour le Premier ministre et par délégation :

Le secrétaire général du Gouvernement,

Jean-Marc Sauvé