



PROJET DE LOI
relatif à la simplification de la vie des entreprises

NOR : ERNX1412185L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

24 juin 2014

Table des matières

Article 1er - Développement des dispositifs de titres simplifiés et de guichets uniques de déclaration et de paiement des cotisations et contributions de protection sociale	5
Article 2 - Harmonisation des notions de jours	5
Article 3 - Développement de différentes formes de rescrit.....	6
Article 4 – Réforme de régimes d’autorisation et de déclaration applicables aux entreprises	9
Article 5 – Réforme de commissions administratives locales aux fins d’accélération du traitement des projets d’entreprise	11
Article 6 – Suppression de la déclaration des congés d’été des boulangers.....	12
Article 7 – Habilitation sur la réduction des délais d’instruction des autorisations d’urbanisme et des permis de construire.....	14
Article 8 – Article d’habilitation sur la création d’une autorisation unique pour les projets électriques en mer...	32
Article 9 - Réduction des délais d’obtention des autorisations nécessaires pour la construction et l’exploitation des canalisations de transport de gaz, d’hydrocarbures et de produits chimiques.....	38
Article 10 - Certificat d’économie d’énergie (CEE) pour commercialisation du fioul	40
Article 11 –Précisions à apporter à des expérimentations en cours	47
Article 12 - Diverses simplifications du droit des sociétés par voie d’ordonnances.....	48
Article 13- Simplification d’obligations déclaratives en matière fiscale.....	53
Article 14 - Simplification des obligations déclaratives et de paiement concernant les prélèvements sur les jeux, concours et paris.....	54
Article 15 : Suppression de l’imprimé de formation professionnelle continue pour les employeurs de plus de 10 salariés (n° 2483)	56
Article 16 - Maintien de la validité des autorisations de prélèvement des professionnels dans le cadre de la migration au prélèvement SEPA	59
Article 17 - Mise en concordance avec le droit communautaire du champ d’application de la livraison à soi-même (LASM) en cas d’acquisition d’un immeuble ouvrant droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).....	61
Article 18 : Numérisation des documents liés à la "piste d'audit" à l’issue du délai de reprise triennal de l’administration	63
Article 19 – Modernisation de la forme d’actes de l’administration fiscale et sociale.....	64
Article 20 - Simplification de la demande de remboursement partiel de la TIC et de la TICGN en faveur des exploitants agricoles.....	66
Article 21 - Réorganisation du recouvrement par les postes comptables des amendes de stationnement sur la voie publique, consécutive à la dépenalisation et à la décentralisation de ces amendes	68
Article 22 - Suppression pour le débiteur des frais bancaires appliqués dans le cadre des prélèvements opérés au profit des comptables publics et des régisseurs de recettes	70
Article 23 et 24 - Dématérialisation et simplification du recouvrement des créances hospitalières sur l’assurance-maladie dans le cadre de la généralisation d’un mode de facturation individuelle et dématérialisé (projet FIDES)	
71	
-Sécurisation et simplification des diligences dans le recouvrement contentieux des créances hospitalières sur l’assurance-maladie dans le cadre de la généralisation d’un mode de facturation individuelle et dématérialisé (projet FIDES).....	71

Article 25 - Autorisation du dispositif des conventions de mandat pour l'État et ses établissements et élargissement au domaine des recettes des facultés actuellement offertes aux collectivités territoriales en matière de dépenses	78
Article 26- Simplification de la procédure de désignation des commissaires aux comptes des établissements publics de l'État	80
Article 27 – Simplification du droit des marchés publics à l'occasion de la transposition de nouvelles directives européennes.....	82
Article 28 - Réforme du statut des écoles consulaires.....	85
Article 29 – Fusion d'Ubifrance et AFII.....	79
Article 30 - Réforme des dispositifs de suivi existant pour accompagner le développement les nouveaux instruments de financement des entreprises.....	91
Article 31 - Transmission d'informations par les Institutions de Gestion de Retraite Supplémentaire (IGRS) à l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR).....	93
Article 32 – Clarifications du code général de la propriété des personnes publiques	94
Article 33 - Simplifications et clarifications rédactionnelles du code général des impôts (CGI).....	96
Article 34 – Modifications du code de la consommation.....	100
Article 35 – Correction d'erreur matérielle.....	101

Introduction

Suivant le souhait du Président de la République, le Gouvernement entend intensifier la démarche de simplification en faveur des entreprises, par la mise en œuvre d'ici le 1^{er} janvier 2015 d'un nouveau train de mesures issues des travaux du Conseil de la simplification pour les entreprises.

Le présent projet de loi rassemble les dispositions de nature législative nécessaires à la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que des mesures complémentaires propres à donner tous ses effets à la démarche engagée.

L'étude d'impact qui suit répond aux exigences propres aux lois d'habilitation prévues au chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Article 1er - Développement des dispositifs de titres simplifiés et de guichets uniques de déclaration et de paiement des cotisations et contributions de protection sociale

1. Analyse des difficultés à résoudre

Les offres de services simplifiés doivent permettre d'offrir aux cotisants des modalités de recouvrement simples et adaptés à chaque catégorie d'entre eux. La simplicité et la pertinence des offres aux différentes catégories permettent d'assurer la performance du recouvrement. Si le Chèque Emploi-Service Universel (Cesu) et le dispositif de Prestation d'Accueil du Jeune Enfant Pajemploi connaissent une utilisation importante, le titre emploi services entreprises (TESE) et le chèque emploi association (CEA) sont sous-utilisés.

2. Objectifs poursuivis

Le premier objectif est la création d'emploi en facilitant la création d'entreprise et l'embauche par la simplification des formalités administratives.

Une démarche de concertation avec les partenaires sociaux doit être engagée sur le volet de l'articulation entre ces dispositifs simplifiés et les conventions collectives.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

- pour les entreprises

En termes d'emploi : en simplifiant la relation contractuelle et en facilitant la déclaration et le paiement des cotisations et contributions sociales, les freins à l'embauche peuvent être, dans une certaine mesure, levés et un impact sur l'emploi est attendu. Le développement de ces offres de service devrait également permettre de généraliser la Déclaration Sociale Nominative (DSN) en 2015 en offrant aux populations couvertes par les titres simplifiés un moyen simple de passer en DSN.

- pour les URSSAF et les CGSS

Le développement de ces services n'est possible à budget de gestion constant que si des objectifs ambitieux en termes de rationalisation de l'articulation avec les conventions collectives et de dématérialisation sont atteints.

L'extension du TESE outre-mer nécessite des travaux de mise en œuvre opérationnelle, son entrée en vigueur est envisagée pour le 1^{er} janvier 2016.

4. Consultations prévisionnelles

Les caisses de sécurité sociale concernées seront consultées ainsi que les collectivités d'outre-mer.

Article 2 - Harmonisation des notions de jours

1. Analyse des difficultés à résoudre

Il existe aujourd'hui dans le code du travail des définitions différentes de la notion de « jour » :

- « jour ouvrable », qui recouvre tous les jours de la semaine, à l'exception du jour de repos hebdomadaire (généralement le dimanche) et des jours fériés habituellement non travaillés dans l'entreprise. Les jours ouvrables sont généralement utilisés pour laisser un délai raisonnable de réflexion ou de réaction à un salarié ou à un employeur (notification du licenciement, convocation à un entretien par exemple) et pour calculer les congés.
- « jour calendaire », qui correspond à la totalité des jours du mois. Les jours calendaires sont généralement utilisés lorsqu'il s'agit de simplifier au maximum le décompte d'un délai pour l'utilisateur, le salarié ou l'employeur.
- « jour franc », qui court de 0 h à 24 h et qui est décomptés dès le lendemain de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification justifiant le délai. Lorsque le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant. Cette notion, issue du code civil, est relativement complexe à appréhender.

Dans le cadre des concertations avec les organisations patronales menées sous l'égide du Conseil de la simplification pour les entreprises, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGG PME) a rappelé une demande récurrente, déjà formulée au moment de l'élaboration de la loi Warsmann du 22 mars 2012, d'harmonisation des notions de « jour » en matière de droit du travail.

2. Objectifs poursuivis

Il s'agit donc d'harmoniser au maximum les notions de jours utilisées dans le code du travail pour améliorer la lisibilité des procédures, et réduire les risques d'erreur ou de conflits. Cette harmonisation s'inscrit dans le prolongement de travaux de simplification antérieurs de sorte qu'il conviendra d'analyser finement les cas pour lesquels une modification de la notion de jour utilisée est pertinente et les conséquences qui pourraient s'ensuivre. Les notions de jour ouvrable, ouvré et calendaire sont, en effet, relativement stables dans le temps et bien connues des acteurs. De plus, elles reposent parfois sur des règles plus larges, comme le Code civil.

Une modification des articles législatifs et réglementaires retenus du code du travail pourra intervenir dans le courant du second semestre 2014 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Des consultations obligatoires seront à prévoir, notamment celle de la Commission nationale de la négociation collective.

3. Application à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon

Les codes du travail et de la sécurité sociale n'étant pas applicables à Mayotte, il est nécessaire de prévoir la modification des textes applicables localement. Il s'agit du code du travail applicable à Mayotte et de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte.

La sécurité sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon est régie par l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales et la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article 3 - Développement de différentes formes de rescrit

1. Analyse des difficultés à résoudre

Les « rescrits » sont des instruments de sécurité juridique répondant à la complexité du droit et à l'instabilité normative. Dans un environnement juridique complexe et parfois mouvant, les porteurs de projet et les investisseurs peuvent éprouver des difficultés à identifier les normes et les procédures à respecter, partant la faisabilité et les délais de réalisation de leur projet, ce qui nuit à l'attractivité économique de la France. Sans préjudice de l'action conduite plus largement pour prévenir l'inflation normative, les administrations peuvent prendre en charge à travers ces procédures cette complexité et cette insécurité en délivrant une information opposable aux opérateurs.

De fait, le rescrit fiscal comme le rescrit douanier connaissent un succès certain grâce à une délivrance rapide et aux garanties octroyées : 18 684 rescrits fiscaux ont été délivrés en 2012 dont 42 % de rescrits généraux, 28 % de rescrits « mécénat » et 17 % de rescrits « entreprises nouvelles, ainsi que 9 000 rescrits douaniers par an.

Certains dispositifs restent en-deçà des objectifs escomptés, demeurant mal connus, perçus comme trop longs à obtenir ou suscitant la crainte de contrôles accrus. À titre d'exemple, depuis 2005, le rescrit a été étendu au domaine des cotisations sociales, avec des élargissements successifs au fil du temps. Mais seulement 324 demandes de rescrit social ont été formées auprès des Urssaf en 2012, les entreprises privilégiant, semble-t-il, les contacts informels avec les organismes de recouvrement.

C'est pour répondre à ces préoccupations que le Gouvernement avait confié en 2013 au Conseil d'État (section du rapport et des études) une étude sur l'extension du mécanisme du rescrit.

Dans ce rapport rendu public¹, le Conseil d'État donne une définition précise du rescrit : il s'agit d'une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure. Mais dans la même logique sont à ranger également des outils alternatifs comme les « prédécisions » qui pourraient sécuriser efficacement les transferts d'autorisations administratives au bénéfice des porteurs de projets en cas de restructurations ou de créations de sociétés, ou le « certificat de projet » permettant, dans une certaine mesure, de cristalliser la réglementation applicable à un projet.

Le rapport du Conseil d'État insiste sur le fait qu'au point de rencontre entre un engagement de l'administration et la demande de l'utilisateur, le rescrit repose sur une relation de confiance et de loyauté réciproque. Il apparaît comme un vecteur prometteur, non seulement de sécurité juridique, mais également de dialogue renouvelé entre l'administration et ses usagers. Encore importe-t-il que le cadre juridique en soit précisément défini.

¹ <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/le-rescrit-s.html>
<http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/le-rescrit-s.html>

2.Objectifs poursuivis

Sur la base du rapport du Conseil d'État et des concertations déjà engagées avec les entreprises, le Gouvernement se propose d'insérer dans la loi en 2015 toutes les mesures propres à développer différentes formules de rescrit dans les champs du droit s'y prêtant le mieux.

Tel sera l'objet de l'ordonnance qu'il est envisagé de prendre sur le fondement de l'habilitation sollicitée ici et ce, dans le respect des exigences de l'ordre public et de la sécurité publique dont le rapport du Conseil d'Etat avait rappelé la nécessaire prise en compte dans la définition du cadre juridique de ces nouveaux mécanismes.

Le souhait du Gouvernement est de favoriser le recours à ces nouveaux mécanismes principalement dans les relations entre les entreprises et l'administration. Mais le Gouvernement ne souhaite pas réserver le bénéfice de cette mesure aux seules entreprises. Il convient en effet, à chaque fois que cela sera utile, que ces nouveaux mécanismes puissent profiter également à l'ensemble des usagers de l'administration.

3.Analyse d'impact des mesures envisagées

À titre d'illustration des impacts possibles de la réforme, le développement du rescrit peut être envisagé pour le champ de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés à laquelle les entreprises sont tenues en application des articles L. 5212-2 et suivants du code du travail.

Cette obligation donne lieu à une déclaration annuelle par les entreprises dont la gestion et le contrôle est assurée depuis le 1^{er} janvier 2013 par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), au lieu et place de l'État, selon une procédure complexe visant au calcul de l'obligation.

La méconnaissance de cette obligation donne lieu à une sanction administrative financière prévue à l'article L. 5212-12 du code du travail.

Cette obligation induit de nombreuses interrogations de la part des entreprises en amont même de la déclaration quant aux conditions de leur assujettissement.

Le rescrit pourrait couvrir le champ des thématiques qui sont l'objet des interrogations récurrentes des employeurs (mise en œuvre de l'obligation, assujettissement, bénéficiaires, minorations, recours au secteur protégé/adapté, stagiaires, dépenses déductibles, contribution, etc. : cf. tableau joint en annexe) ; il transformerait l'actuelle délivrance d'information sur l'application d'une norme en prise de position formelle de l'administration opposable.

Une disposition s'apparentant à un rescrit pourrait également être mise en œuvre en aval de la déclaration par les entreprises.

À la réception des déclarations, l'AGEFIPH procède au contrôle de leur cohérence et conformité au regard du droit et des différentes informations produites par les déclarants.

À la suite de ce contrôle de 1^{er} niveau limité à la complétude et à la cohérence des pièces produites, une attestation est délivrée à l'employeur par laquelle il se prémunit contre la sanction prévue à l'article L. 5212-5 du code du travail.

Aux fins d'illustration, s'agissant de la Déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH), l'AGEFIPH a reçu 152 993 déclarations au titre de 2014.

En 2013 :

- 42 468 établissements ont versé une contribution à l'AGEFIPH en vertu de leur obligation ;
- 35.155 sollicitations de l'AGEFIPH ont été enregistrées pour apporter un renseignement dans le cadre de la DOETH.

Le champ du rescrit proposé en amont de la déclaration couvrirait 26 % de ces appels soit 9 252 demandes de renseignements de la part des entreprises.

Article 4 – Réforme de régimes d'autorisation et de déclaration applicables aux entreprises

1. Analyse des difficultés à résoudre

De nombreuses activités à finalité professionnelle, sont soumises, préalablement à leur exercice, à une autorisation administrative. Cette obligation peut être justifiée par le respect des droits et activités d'autrui, notamment l'exercice des libertés publiques et individuelles, ou encore par des impératifs d'intérêt général : la préservation de l'ordre public, de la santé publique, de l'environnement, la protection du domaine public, etc.

Toutefois, dans certains domaines, l'évolution de la société, des mœurs ou des techniques tend parfois à éroder ces justifications. L'intérêt général ne justifie alors plus le maintien d'un régime d'autorisation pesant sur les entreprises, lourd et contraignant. La procédure imposée peut finalement se révéler excessive au regard des enjeux attachés à la décision.

Le principe de proportionnalité, c'est-à-dire de bonne adéquation des moyens aux objectifs poursuivis, qui inspire la politique de simplification, nécessite une revue périodique des procédures administratives pesant sur les entreprises, afin de recentrer les efforts des services sur les enjeux essentiels, d'améliorer l'efficacité de leur travail et la qualité du service offert au public.

Par ailleurs, la jurisprudence constitutionnelle, qui dans certains domaines, eu égard à la sensibilité des enjeux ou à l'importance des risques au regard de la protection des droits et libertés constitutionnels, impose que la garantie de ces droits se traduise par un régime d'autorisation administrative expresse (Conseil constitutionnel, décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995, Vidéosurveillance), n'interdit pas, de manière générale, que des activités soient soumises à un régime déclaratif ou à la seule responsabilité pénale de leurs auteurs, dont les exemples sont d'ailleurs nombreux.

2. Objectifs poursuivis

Lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, le Gouvernement a adopté un programme de simplification sur 3 ans pour les entreprises, les collectivités territoriales et les usagers qui comporte, notamment, l'adoption du principe « silence valant accord ».

À cette fin, la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (A de l'article 1) modifie les dispositions de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations pour affirmer ce principe nouveau et prévoir les modalités de son application, notamment en précisant les cas dans lesquels des exceptions à cette règle devront être aménagées.

L'objectif de cette réforme est de faciliter les démarches administratives, d'encadrer les procédures dans des délais afin de donner une meilleure visibilité aux opérateurs économiques et aux citoyens,

d'accélérer le rythme de la décision administrative et de gagner en efficacité dans le travail des administrations.

Le recensement de tous les régimes d'autorisation dans lequel les ministères se sont engagés pour préparer cette réforme a mis en évidence que l'application du « silence valant accord » pour certaines activités professionnelles devait s'accompagner de simplifications de nature à améliorer plus avant l'efficacité de l'action administrative, telles que la réduction des délais d'intervention de la décision administrative, l'allègement de certaines étapes de la procédures, voire la suppression de régimes d'autorisation ou leur remplacement par des régimes de déclaration.

Dans cette perspective, le Gouvernement sollicite ainsi une habilitation afin de procéder à une révision des procédures administratives pesant sur les entreprises qui accompagnera et prolongera la réforme du « silence valant accord ». Cette mesure vise à permettre de :

- supprimer certains régimes d'autorisation et certains régimes déclaratifs
- simplifier certains régimes d'autorisation
- substituer des régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable

Ces mesures de simplification concerneront les seules procédures applicables aux entreprises.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées :

-Impact sur les administrations

Cette adaptation des procédures applicables aux entreprises permettra de réaliser des économies tant pour les administrations d'État et décentralisées que pour les entreprises.

Pour l'administration, la substitution d'une simple déclaration à une autorisation permet d'économiser le temps et les ressources qui étaient préalablement consacrés à l'instruction des dossiers et à la préparation de la décision. L'estimation de l'économie nette doit néanmoins prendre en compte les interventions possibles pour traiter la déclaration (contrôle de validité, accusé de réception, enregistrement ou classement, etc.). La suppression d'un régime de déclaration génère, de la même manière, des économies de ressources pour les administrations (suppression de tâches administratives, de contrôles a priori, d'archivage, de mise à jour périodique des tableaux de suivi des activités déclarées).

Les économies ainsi générées peuvent être significatives dans les domaines où la volumétrie est la plus importante. Elles peuvent en partie être consacrées au développement de contrôles a posteriori, conduits selon des grilles d'analyse de risques, de manière à cibler les efforts sur les enjeux les plus importants.

-Impact sur les entreprises

Pour les entreprises, la transformation d'un régime d'autorisation en simple déclaration permet en premier lieu un allègement de charges administratives (constitution du dossier de demande d'autorisation, compléments apportés pour répondre aux exigences de l'administration qui l'instruit). La formalité de déclaration est plus légère et peut parfois se résumer au fait de remplir un formulaire et de l'adresser à l'administration compétente.

Cette transformation est surtout facteur d'accélération de la vie économique puisqu'elle permet un démarrage de l'activité ou du projet plus rapide, dès le dépôt de la déclaration ou du délai, généralement court, de non-opposition à celle-ci, et ce sans attendre la délivrance éventuelle d'une autorisation d'exercer. Ce gain peut être apprécié par le chiffre d'affaires anticipé perçu grâce à la réduction de ces délais. D'autres bénéfices résultent de ce que l'activité parviendra plus tôt à son régime de profitabilité de croisière et de la possibilité de lever les incertitudes sur l'obtention finale de l'autorisation, donc sur un éventuel blocage du projet. Par ailleurs, ce supplément d'activité économique se traduira par des investissements et des dépenses qui peuvent avoir, au niveau de la

collectivité, un effet d'entraînement favorable (anticipation de croissance du PIB et d'emploi) et un effet positif sur la trésorerie de l'État ou des collectivités territoriales (perception anticipées de taxes).

Article 5 – Réforme de commissions administratives locales aux fins d'accélération du traitement des projets d'entreprise

1. Analyse des difficultés à résoudre

À l'échelon départemental, deux commissions interviennent en matière d'aménagement du territoire et de services au public. Il s'agit de :

- la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) instituée par l'article 28 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et régie par le décret n° 2006-1410 du 21 novembre 2006. Selon le rapport des députés Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-A-l'Huissier², ces commissions sont «extrêmement peu identifiées, ne jouant plus qu'un rôle minime, puisqu'elles ont perdu le rôle de préconisation que leur accordait la présence du schéma départemental d'accès aux services », prévu par la loi du 04 février 1995.
- la commission départementale de la présence postale territoriale (CDPPT), régie par le décret n° 2007-488 du 25 mars 2007 et prévue par l'article 6 de la loi modifiée **n 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications**.

2. Objectifs poursuivis

Le Gouvernement entend renforcer la lisibilité des commissions locales compétentes dans les thématiques concernées. Cette mesure permettra d'en simplifier la gestion pour les services concernés et s'articule avec l'article 25 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoit l'élaboration d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Elle consistera à regrouper en une seule commission les attributions dévolues à ces deux entités. La nouvelle commission sera donc compétente sur l'ensemble du champ aménagement du territoire et services au public, en cohérence avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Son article 25 crée en effet un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental élaboré conjointement par l'Etat et les EPCI à fiscalité propre et soumis à l'avis du conseil régional et du conseil départemental. La nouvelle commission constituera un lieu d'échange et de dialogue utile qui permettra une approche globale des thématiques concernées et contribuera ainsi à la réalisation du schéma.

3. Impacts de la mesure envisagée

Cette réduction du nombre des commissions amenées à aborder les thématiques « aménagement du territoire et services au public », simplifiera leur fonctionnement et améliorera la vision d'ensemble de ces sujets, fortement connectés l'un à l'autre.

²Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles août 2013.

Pour les collectivités locales, les élus qui y siègeront disposeront ainsi d'une vision complète des problématiques du territoire. Le nombre de désignations par les collectivités concernées sera réduit puisqu'il conviendra de procéder à une seule désignation et non plus à deux.

Pour La Poste, son rôle restera inchangé.

Pour le représentant de l'État dans le département, la mission qui lui est déjà confiée par les textes de veiller à la cohérence des travaux des deux actuelles commissions sera rendue plus aisée. Cette fusion lui permettra de proposer et de disposer d'une analyse d'ensemble de la situation départementale en la matière. Elle ne devrait pas se traduire par une charge de travail supplémentaire pour ses services puisque ces derniers assument déjà le secrétariat de la CDOMSP .

Pour les acteurs économiques concernés ou intéressés par les travaux de ces commissions, leur saisine sera facilitée puisqu'ils adresseront au représentant de l'État dans le département leur demande.

4. Concertation prévisionnelle

Une concertation devra être conduite avec les partenaires institutionnels qui siègent au sein de ces deux commissions. La Poste sera informée de cette fusion ainsi que les associations d'élus locaux : Association des Maires de France (AMF), Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Association des Régions de France (ARF).

Article 6 – Suppression de la déclaration des congés d'été des boulangers

1. Analyse des difficultés à résoudre

1.1 Situation actuelle

En application du huitième alinéa de l'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), chaque maire a la faculté de réglementer, après consultation des organisations patronales et ouvrières, la fermeture annuelle des boulangeries dans l'optique d'assurer le ravitaillement de la population pendant la période des congés payés.

Cette disposition du CGCT résulte de la loi n° 57-801 du 19 juillet 1957 relative à la réglementation de l'ouverture et de la fermeture des boulangeries pendant la période des congés annuels payés. Elle est venue compléter la loi du 5 février 1884, en confiant aux maires le soin d'assurer l'échelonnement dans le temps de la fermeture des boulangeries pendant la période, essentiellement, des congés d'été.

Dans ce cadre général, Paris et sa petite couronne conservent par ailleurs une spécificité héritée de la Révolution française, liée à une réquisition d'office des boulangers pendant la période des congés d'été, organisée par arrêtés préfectoraux.

La chambre professionnelle des artisans boulangers-pâtisseries de Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne prend en charge l'organisation de cette réquisition par l'établissement annuel d'une liste d'ouverture estivale des 1 200 boulangers de Paris et de petite couronne. La préfecture de police est chargée de veiller à sa bonne application. Des procès-verbaux peuvent être dressés (une vingtaine par an pour un montant de 11 à 33 euros par jour de fermeture non autorisé).

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur

Ce sont les dispositions du 8° de l'article L2212-2 du CGCT qui trouvent à s'appliquer dans le cas d'espèce, telles qu'elles résultent de la loi n° 57-801 précitée. Elles ont été reprises des anciennes dispositions de l'article L131-2 du code des communes suite à la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

Ces dispositions sont complétées par une base juridique ancienne pour Paris et la petite couronne, visée dans l'arrêté interpréfectoral du 1^{er} février 1995 pour Paris (loi des 16-24 août 1790 (titre XI, article 3 -4); loi du 28 pluviôse an VIII; décret du 10 octobre 1859 article 1^{er} (7^e) et article 5; arrêté des consuls du 12 messidor an VIII article 29) et par l'article L2215-1 du CGCT s'agissant des arrêtés préfectoraux en petite couronne.

1.3 Difficultés relevées dans le dispositif actuel

Le dispositif actuel procède d'une réglementation contraignante à un double titre :

A- La faculté donnée au maire de réglementer la fermeture annuelle des boulangeries découle d'une époque où le pain était considéré comme un produit de nécessité et un élément constitutif de l'ordre public. Dès le XVIII^{ème} siècle, l'autorité municipale fut en effet chargée de veiller à la « salubrité » et à la « fidélité » de la distribution du pain. La consommation annuelle de pain par Français a été divisée par cinq environ par rapport à ce qu'elle était à la fin du XIX^{ème} siècle et par deux depuis 1950 (280 kg en 1880, 120 kg en 1950 et 60 kg aujourd'hui). L'avènement de la société de consommation après la seconde guerre mondiale a progressivement modifié les comportements alimentaires des Français et leurs modes de vie, outre qu'elle se caractérise par une disponibilité et une accessibilité alimentaires inédites, avec le développement des grandes surfaces et de leurs succursales multiples en proximité. La notion de « ravitaillement » visée dans le CGCT a ainsi considérablement perdu de sa pertinence aujourd'hui. Cette situation a déjà été soulignée en 2008 par le Parlement³. Il apparaît de surcroît que ce pouvoir est très peu utilisé par les maires. Or, les boulangers continuent d'être soumis à une réglementation plus contraignante que celles des autres commerces alimentaires de proximité.

B- Les 1 200 boulangers de Paris et des départements de la petite couronne sont soumis pour leur part à une réquisition estivale d'office de leur commerce. Elle les oblige de fait chaque année à une organisation alternée de leurs congés d'été.

2. Objectifs poursuivis

2.1 Objectifs de la réforme envisagée

La réforme vise à simplifier le régime des congés d'été des boulangers en leur laissant la faculté d'organiser leurs congés entre eux, comme c'est déjà d'ailleurs majoritairement le cas, sans intervention de la puissance publique.

La réforme s'inscrit pleinement dans les objectifs du pacte de responsabilité du Président de la République et de simplification pour les entreprises, au profit du tissu économique local. Elle permet de renforcer la liberté du commerce dans un secteur jeune caractérisé par une proportion importante d'apprentis et une moyenne d'âge des salariés aux alentours de 31 ans. Cette réglementation, bien

³ Question n°34158 du 4 novembre 2008 du député Bernard Roman au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

souvent ignorée des jeunes boulangers ou de ceux qui souhaitent s'engager dans ce métier, est susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les vocations.

Elle renforce également la capacité de la représentation professionnelle à organiser localement, comme elle le fait déjà, au bénéfice des consommateurs, la conciliation entre les boulangers qui n'arriveraient pas à s'accorder entre eux pour leur fermeture annuelle.

2.2 Liste des dispositions législatives et réglementaires à modifier

La réforme requiert l'abrogation du huitième alinéa de l'article L2212-2 du CGCT.

Il conviendra parallèlement de procéder à l'abrogation de l'arrêté interpréfectoral du 1^{er} février 1995 pour Paris et des arrêtés préfectoraux en petite couronne de façon à mettre fin à la réquisition estivale organisée sur ce territoire.

3. Analyse des impacts de la mesure envisagée

La mesure envisagée poursuit un objectif de simplification pour un réseau qui est au premier rang des entreprises du commerce de détail alimentaire en France avec près de 32 000 établissements et quelques 150 000 salariés, qui représente un chiffre d'affaires annuel de 10 Md€.

Elle n'implique aucune charge pour la profession. Elle la responsabilisera en lui évitant de se voir éventuellement ou obligatoirement (à Paris et en petite couronne) imposer les dates de la fermeture annuelle de son commerce.

La simplification représente un allègement pour les communes, pour l'État et pour les boulangers. Elle vaudra sur l'ensemble du territoire national et permettra d'éviter un report de charge sur la mairie de Paris et sur celles des départements de la petite couronne qu'impliquerait un simple alignement de ces communes sur le régime actuel de l'article L2212-2 du CGCT.

Cette mesure est sans incidence sur la réglementation relative à la fermeture hebdomadaire des commerces qui procède de l'article L221-17 du code du travail.

4. Concertations prévisionnelles

La mesure requerra une concertation avec l'association des maires de France et avec les organisations représentant la profession d'artisan-boulangier.

Article 7 - Accélération et simplification de la réalisation des projets d'aménagement et de construction

I - ANALYSE DES DIFFICULTÉS À RÉSOUDRE

Présentation du droit en vigueur, de la réalité de sa mise en œuvre, des lourdeurs qui peuvent s'ensuivre pour les entreprises, éléments de quantification sur le nombre d'entreprises concernées, le nombre d'actes en question ou le temps passé à l'élaboration de chacun d'entre eux.

Mention des concertations avec les entreprises dont est née l'idée de réforme.

1/ Une panne dans l'offre de construction et d'aménagement ne permettant pas de répondre aux besoins (logement, services, activités économiques ...), mais un étalement urbain toujours plus important

En cinquante ans, de 1961 à 2014, la population de la France métropolitaine s'est accrue de 17,2 millions d'habitants, soit de près de 40 %, et le nombre de ménages a augmenté bien davantage, passant de 14,6 à 27 millions. C'est presque un doublement, dû aux évolutions de la composition des ménages. En effet, la taille moyenne des ménages est passée de 3,1 personnes en 1968 à 2,3 au début des années 2010.

Il a donc fallu des surfaces résidentielles supplémentaires, puisque chaque ménage occupe un logement et qu'il a une consommation minimum d'espace.

Les ménages font un arbitrage entre le coût de leurs migrations alternantes domicile-travail et le coût de leur logement. Un rapprochement du centre-ville, qui réduit le coût de déplacement, se traduit par un renchérissement du coût du logement.

La diminution des valeurs foncières lorsqu'on s'éloigne du centre-ville s'explique par cet arbitrage entre coût de transport et coût foncier du logement. On retient souvent une baisse de l'ordre de - 10% du prix foncier par kilomètre d'éloignement du centre-ville. En sens inverse, la taille des logements augmente.

De 1999 à 2010, l'espace des grandes aires urbaines⁴ s'est fortement étendu (+ 39,2 %). Il représente aujourd'hui près de la moitié du territoire (46,1 %), contre un tiers dix ans auparavant ; il englobe plus de 80 % de la population et des emplois (tableau 1). Les grands pôles urbains, dont la surface s'est accrue de 22 %, concentrent toujours la majorité de la population (58,8 %) et des emplois (70 %). Mais la croissance est encore plus élevée aux périphéries qu'aux centres, qu'il s'agisse des couronnes ou des espaces multipolarisés des grandes aires. Les couronnes des grandes aires constituent désormais la catégorie la plus étendue du zonage (28,6 % du territoire) : leur superficie dépasse celle des communes isolées hors influence des villes.

Les communes multipolarisées⁵ des grandes aires couvrent quant à elles 10 % du territoire métropolitain et rassemblent plus de 5 % de la population. Elles sont plus éloignées des grands pôles qu'il y a dix ans, les plus proches ayant été absorbées par les couronnes. Mais leur superficie totale progresse, dans la mesure où elles ont absorbé des communes classées précédemment en dehors de l'influence des grandes aires.

4

Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est, selon la définition de l'INSEE, un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

5

Les « communes multipolarisées des grandes aires urbaines » sont les communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Au total, l'espace périurbain (couronnes et communes multipolarisées des grandes aires) englobe à présent plus du tiers du territoire métropolitain (38 %) et presque un quart de la population.

Pour favoriser la construction de logements en zones tendues, il faut favoriser la densification des cœurs urbains afin de limiter la périurbanisation. Pour y parvenir, il est proposé d'accroître l'offre et de diminuer le coût des logements en zones tendues en agissant sur les obligations et les dérogations découlant des documents d'urbanisme.

En effet, des règles d'urbanisme excessivement contraignantes, dans la mesure où elles ne constituent pas la traduction d'un parti d'aménagement retenu par la collectivité à l'issue d'une réflexion urbaine aboutie, peuvent constituer des obstacles infondés au développement de l'offre de logement.

Des opérations de réalisation de logements par densification ou par mutation du tissu urbain existant sont notamment entravées par des documents d'urbanisme anciens, restrictifs en termes de possibilités de construire. Des gisements fonciers, immédiatement mobilisables pour le logement à moindre coût dans la mesure où ils sont situés dans des secteurs d'ores et déjà équipés, sont ainsi inexploités.

2/ Encadrer et réduire les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, notamment en étudiant des modalités alternatives à l'enquête publique

Le Président de la République a souhaité accélérer la mise en œuvre du programme de simplification en faveur des entreprises et des particuliers, qui doit faciliter l'innovation, la compétitivité et la création d'emplois. Ce programme **doit en particulier s'inscrire dans la continuité des réformes menées dans le domaine de l'urbanisme et du logement, et contribuer à une accélération des projets de construction et d'aménagement.**

Ainsi, à l'occasion d'un déplacement à Toulouse, le 9 janvier 2014, il a en particulier fixé au Gouvernement un objectif de délivrance des permis de construire dans un délai de 5 mois maximum, y compris les législations connexes. La satisfaction de cet objectif d'accélération de la réalisation des projets de construction nécessite des modifications essentiellement réglementaires en matière de fixation et d'articulation des délais d'instruction. En effet, les délais de droit commun d'instruction d'un permis de construire sont de deux mois pour une demande portant sur une maison individuelle. Ils sont fixés à trois mois pour les autres demandes de permis de construire et les demandes de permis d'aménager. Passé ces délais, le silence de l'autorité compétente vaut acceptation depuis la réforme de 2007. Ces délais et le principe du tacite favorable permettent de répondre à l'engagement du Président de la République et ne sont pas remis en cause par les pétitionnaires. Aussi, les possibilités d'accélération de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme sont à rechercher dans les délais réglementaires portés au-delà des délais de droit commun. En effet, ces délais peuvent faire l'objet d'une majoration d'une durée maximale de un an fixée par la partie réglementaire du code de l'urbanisme et uniquement dans les circonstances prévues par ce code au titre d'autres législations que le droit des sols.

En parallèle, se pose la question de l'encadrement des projets de toute nature et de leur accompagnement par les pouvoirs publics, en intervenant sur l'ensemble de la chaîne de contrôle et de décision. Ainsi, dans le cadre de la transposition de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011⁶ et de la réforme des études d'impact mise en place à la fin de l'année 2011, la France a choisi, dans un souci de simplification, d'opérer une parfaite identité entre le périmètre des projets soumis à étude d'impact et l'enquête publique. Ainsi, le I de l'article L123-2 du code de l'environnement prévoit que, sauf exception, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés, devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, font l'objet d'une enquête publique.

6

Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Or, l'enquête publique prévue par le code de l'environnement apparaît comme une procédure assez lourde puisqu'elle nécessite une décision d'ouverture et d'organisation de cette enquête, la désignation d'un commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif et la constitution du dossier soumis à l'enquête comportant l'ensemble des pièces et des avis requis par la réglementation. Le commissaire enquêteur doit permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet et de présenter ses observations au cours de l'enquête qui ne peut être inférieure à trente jours. Il doit rendre son rapport et ses conclusions motivées dans les trente jours suivants la clôture de l'enquête et sa prestation donne lieu à une indemnisation notifiée et assumée par la personne responsable du projet.

La soumission des projets de construction et d'aménagement concernés à enquête publique conduit ainsi à des délais d'instruction des demandes de permis allant bien au-delà de l'objectif de 5 mois maximum annoncé par le Président de la République.

Fort de ce constat et pour donner suite aux travaux du Conseil de la simplification pour les entreprises, le gouvernement propose une mesure visant à déterminer des modalités alternatives de participation du public, plus souple que l'enquête publique, pour des projets soumis à permis de construire ou permis d'aménager et à étude d'impact. L'intention n'est pas d'engager une réforme de fond de la participation du public, mais de rechercher des modalités proportionnées au degré d'incidence des projets de construction et d'aménagement sur l'environnement. La mesure est de type procédural. Le champ des projets soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, pour lesquels la décision doit intervenir après participation du public, est en effet ni élargi, ni réduit.

3/ L'objectif poursuivi par la mesure qu'il est proposé de prendre dans le cadre du projet de loi d'habilitation est différent de celui que poursuit la mesure de concertation préalable facultative prévue par l'article 170 de la loi ALUR

L'article 170 de la loi ALUR du 24 mars 2014 a complété l'article L.300-2 du CU afin de prévoir la faculté d'organiser, pour tout projet public ou privé soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, situé sur un territoire couvert par un document d'urbanisme (y compris dans les communes en RNU couvertes par un SCoT), et ne relevant pas de la liste des opérations d'aménagement mentionnées à l'article R.300-1 du code de l'urbanisme, une concertation préalable facultative en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme. Dans ces conditions, pour les projets soumis à étude d'impact, il n'y a pas lieu d'organiser une enquête publique postérieurement au dépôt de la demande de permis. Une mise à disposition du dossier de demande, dans les conditions prévues à l'article L.120-1-1 du code de l'environnement suffit. Il s'agit d'une mesure incitative, qui a pour objectif de permettre le développement de la concertation en amont pour les projets soumis à permis de construire ou à permis d'aménager et situés dans les territoires couverts par un document d'urbanisme. Elle a pour ambition de contribuer à limiter le contentieux en aval.

La mesure de participation du public qu'il est proposé de prendre par voie d'ordonnance dans le cadre du projet de loi d'habilitation ne poursuit pas le même objectif. Cette mesure, dont le champ d'application recouvre en partie celui des projets pouvant faire l'objet de la concertation préalable facultative, s'inscrit en complémentarité de la mesure prévue par l'article 170 de la loi ALUR. Il s'agit d'une mesure de simplification, qui a pour objet de prévoir que certains projets soumis à permis d'aménager et à permis de construire et à étude d'impact font l'objet d'une mise à disposition du public (et non plus une enquête publique). Cette mesure de simplification introduit de la souplesse et s'inscrit dans la logique de modernisation de l'administration. Elle contribue à réduire par deux les coûts et les délais de procédure liés à l'application du principe de participation du public.

4/ Points de repères sur les enjeux en matière de densification

Relation entre densité des villes et productivité des entreprises

La densification urbaine est un phénomène inéluctable, la population urbaine mondiale devrait passer de 50 % aujourd'hui à 75 % dans une vingtaine d'années, il s'agit donc d'une tendance qui dépasse nos frontières et qu'il faut accompagner, voire accélérer pour répondre aux besoins de la population et des entreprises.

La recherche d'une densité répondant aux besoins de logements a fait l'objet de plusieurs textes réglementaires, mais cette « intensité » recherchée est aussi bénéfique au fonctionnement des entreprises, le concept d'« économies d'agglomération » désignant les bénéfices qui sont externes à l'entreprise et qui proviennent de la densité et diversité des agents économiques au niveau local ayant fait ses preuves depuis plus d'un siècle.

*** Où faut-il densifier, quelle répartition de la population dans l'espace ?**

Il faut densifier à la fois dans les grandes villes, dans les quartiers de gare et le long des axes de transports en communs mais aussi en zone rurale dans des espaces urbains interstitiels afin d'éviter de s'étendre sur les terres agricoles.

La ville compacte permet, d'une part, de rentabiliser l'affectation et l'utilisation de la surface disponible et, d'autre part, de faciliter et rationaliser les réseaux d'utilité publique et de transport, mais à l'augmentation de la densité s'ajoutent d'éventuels problèmes de congestion. Cette limite de la densification est particulièrement manifeste en ce qui concerne la circulation des voitures : pollution, perte de temps, et les nuisances liées à la promiscuité des personnes : nuisances sonores, perte d'ensoleillement, perte de bien-être, etc. Les inconvénients de la concentration élevée peuvent finir par contrebalancer les bénéfices énergétiques et économiques de la ville compacte. La densification ne peut donc se concentrer uniquement sur les plus grandes villes ou les zones tendues, elle doit aussi favoriser l'intensification des petites polarités en expansion pour éviter la saturation des zones les plus denses.

*** Quel modèle de densité : horizontal ou vertical ?**

La politique de densification pose un certain nombre de problèmes et se heurte à des obstacles tels que les représentations sociales et comportements collectifs solidement ancrés. Les dérogations à des documents d'urbanisme, dont le contenu est censé aborder la forme de la ville de manière contextuelle et à une échelle large, doivent donc être suffisamment souples pour tenir compte des spécificités de chaque tissu urbain.

Le type de densité recherché doit s'adapter aux capacités d'évolution des bâtiments et des villes existantes. Ainsi la densité horizontale pourrait être favorisée dans des zones peu denses (pavillonnaires) car elle permet de préserver un vis-à-vis maîtrisé et ne modifie pas de manière trop apparente la morphologie d'un quartier. Dans des zones plus denses, la présence d'une densification verticale pourra être mieux acceptée, car elle préservera les espaces verts existants (plus rares).

Si la densité est souvent associée à la hauteur des constructions, c'est-à-dire à son développement vertical, son développement horizontal correspondant à une augmentation de son emprise au sol est moins souvent abordé. En effet il est d'autant moins accepté qu'il s'associe à la diminution des espaces libres et des espaces verts. Or ce constat s'appuie sur une pensée « au sol » de l'urbanisation qui n'intègre pas les possibilités de construire des espaces verts ou des cours intérieures en toiture (au-dessus d'un commerce à RDC ou en toiture plate d'un immeuble).

A chaque type de densification correspondent des règles d'urbanisme adaptées. La dérogation introduit donc une suppression de ces règles, parfois sans tenir compte des spécificités de la forme urbaine sur laquelle elle s'applique. L'ordonnance du 3 octobre 2013 a permis d'introduire des dispositions de densification qui s'appuient sur les hauteurs des bâtiments existants et ne portent pas atteinte à l'aspect général d'une entité urbaine. Les nouvelles mesures l'accompagnant ou la complétant proposeront de la même manière des dispositions adaptées aux constructions existantes.

De plus ces mesures de dérogations devraient pouvoir être transitoires dans l'attente d'une meilleure prise en compte par les documents d'urbanisme des obligations de densification.

***La mixité indissociable de la densité**

Le bon fonctionnement de la ville dense s'appuie sur une proximité des différentes fonctions qu'elle abrite, l'exigence de la proximité de l'emploi, du logement et des services. Cette mixité fonctionnelle et sociale doit s'accompagner d'une flexibilité/réversibilité des constructions afin d'en limiter la vacance.

Cependant de nombreux freins à la mixité existent, et le projet d'un bâtiment regroupant plusieurs types de fonctions reste difficile à réaliser pour de nombreuses raisons :

- ➔ Les opérateurs immobiliers y voient une source de complexification des programmes, de ralentissement de la définition du projet voire de sa commercialisation ;
- ➔ Les entreprises ne veulent pas prendre le risque de troubles du voisinage en étant trop proches des habitants et souhaitent être facilement identifiées à un immeuble ;
- ➔ La mixité est dépendante de la rentabilité des investissements, dans un équilibre particulier entre des locaux permettant de réaliser une forte plus-value et d'autres moins intéressants financièrement pour les opérateurs ;
- ➔ La mixité verticale a un effet de décote sur le foncier et génère des charges d'exploitation, de copropriété, de complexité de la gestion et de la maîtrise d'ouvrage.

Elle nécessite souvent d'avoir des accès séparés pour chaque fonction au sein d'un même bâtiment, ce qui diminue la surface des rez-de-chaussée et notamment des emprises commerciales.⁷

5/ Rappel des évolutions législatives récentes en matière de densité et stationnement

La loi ALUR, en supprimant la possibilité de fixer dans le règlement du PLU un coefficient d'occupation des sols et la possibilité de fixer des superficies minimales de terrains constructibles, incite fortement à la densification. De plus, l'effet de cette mesure est immédiat, les COS et superficies minimales devant être écartées lors de l'instruction des demandes de permis de construire déposées à partir du 27 mars 2014.

Elle contribue également à limiter les obligations de création de places de stationnement et à une réflexion d'ensemble sur cette question. Elle assigne un objectif d'équilibre et de développement durable à tous les documents d'urbanisme notamment en matière de mobilité, de diminution des obligations de déplacements motorisés et développement de l'alternative à la l'usage individuel de la voiture. Elle limite le stationnement commercial à 3/4 de la surface de plancher du commerce avec possibilité de monter à 1 fois la surface de plancher dans le cadre du PLU, en excluant du calcul les espaces paysagers en pleine terre, les places dédiées à l'auto-partage, aux véhicules électriques et en comptant pour moitié les places non imperméabilisées. Elle exige que le rapport de présentation du PLU établisse un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités.

L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement a ouvert des droits à construire importants pour le logement dans les zones tendues notamment en assouplissant les règles des PLU relatives au gabarit, par alignement de la construction à la hauteur du bâtiment contigu, et au stationnement pour les porteurs de projets de transformation de tout bâtiment en logement, de surélévation de bâtiment ou situés à proximité des transports en commun.

Cette ordonnance est limitée aux communes couvertes par un PLU situées en zone tendue et uniquement pour créer des logements.

7

IAU, « la mixité fonctionnelle un objectif à définir et à négocier au cas par cas », juillet 2011

II – OBJECTIFS POURSUIVIS

L'ensemble des mesures proposées ont été débattues et discutées dans différentes démarches de concertation avec les professionnels, associations d'élus ou autres types d'associations et notamment la dernière mise en place par le MLET, la démarche de concertation « objectifs 500 000 logements » et le rapport du groupe 1 « Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation » remis le 21 février à la ministre du logement et de l'égalité des territoires en fait état.

III – ANALYSE D'IMPACT DES MESURES ENVISAGEES

Il ne s'agit pas d'analyser ici l'impact possible aussi précisément que dans l'étude d'un projet de loi ordinaire, mais de préciser notamment ce que les mesures envisagées peuvent engendrer comme bénéfices pour les entreprises (par exemple la suppression de charges qui auraient été analysées au point 1) et de cerner les effets significatifs à en attendre pour d'autres catégories de personnes (personnes publiques, certaines catégories d'acteurs privés, etc..).

Cette fiche d'impact détaille les mesures qui ont pour objectif de faciliter la réalisation des opérations d'aménagement et de construction :

- Encadrement et réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, notamment en étudiant les modalités alternatives à l'enquête publique ;
- Dérogation par rapport aux distances aux limites séparatives (article 7 PLU) ;
- Élargissement du champ d'application des dérogations prévues à l'article L. 123-5-1 ;
- Réduction du nombre de places de stationnement imposées aux logements situés à proximité des transports en communs ;
- Dérogation par rapport à la hauteur des bâtiments commerciaux.

Article 7 – 1°

« Organisant, pour la participation du public à l'élaboration de décisions prises sur les demandes de permis de construire ou d'aménager, des modalités alternatives à l'enquête publique ; »

Il est proposé de prévoir, par ordonnance prise en application du projet de loi d'habilitation cité en objet, que l'enquête publique est remplacée par une procédure de mise à disposition du public pour des projets soumis à permis de construire et à permis d'aménager et à étude d'impact. Cela permettrait de réduire par deux le délai aval à l'instruction du PC. (Le délai réel pour un permis de construire ou d'aménager soumis à enquête publique est en effet de 7 à 8 mois voire plus.)

Concernant les projets potentiellement concernés :

Le tableau annexé à l'article R122-2 du code de l'environnement détermine les projets d'aménagement et de construction soumis à étude d'impact, pour lesquels la décision de permis de construire ou d'aménager doit intervenir après enquête publique. Cette détermination est opérée par le code de l'environnement, au regard de l'importance du projet et de l'existence ou non d'un document d'urbanisme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale.

Les tableaux ci-dessous font état des principaux projets soumis à permis de construire ou d'aménager et à étude d'impact, et par voie de conséquence à enquête publique :

Opérations de construction (cas général) :

Localisation	Etude d'impact systématique	Etude d'impact au cas par cas
Commune certes dotée d'un document d'urbanisme, mais n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale	Surface de plancher supérieure ou égale à 40 000 m ²	Surface de plancher entre 10 000 et 39 999 m ²
Commune dépourvue de document d'urbanisme (PLU, POS ou carte communale)	Surface de plancher supérieure ou égale à 40 000 m ²	Surface de plancher entre 3 000 et 39 999 m ²

Opérations d'aménagement (cas général) :

Localisation	Etude d'impact systématique	Etude d'impact au cas par cas
Commune certes dotée d'un document d'urbanisme, mais n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale	Surface de plancher dont la construction est prévue supérieure ou égale à 40 000 m ² Ou Superficie du terrain d'assiette de l'opération supérieure à 10 Ha	Superficie du terrain d'assiette de l'opération inférieure à 10 Ha, avec surface de plancher dont la construction est prévue entre 10 000 et 39 999 m ² Ou Superficie du terrain d'assiette de l'opération entre 5 et 10 Ha, avec surface de plancher dont la construction est prévue entre 1 et 39 999 m ²
Commune dépourvue de document d'urbanisme (PLU, POS ou carte communale)	Surface de plancher dont la construction est prévue supérieure ou égale à 40 000 m ² Ou Superficie du terrain d'assiette de l'opération supérieure ou égal à 10 Ha	Superficie du terrain d'assiette de l'opération inférieure à 3 Ha, avec surface de plancher dont la construction est prévue entre 3 000 et 39 999 m ² Ou Superficie du terrain d'assiette de l'opération entre 3 et 10 Ha,

		avec surface de plancher dont la construction est prévue entre 1 et 39 999 m ²
--	--	---

A titre d'exemple, un projet créant 10 000 m² de surface de plancher peut permettre la réalisation d'environ 140 logements collectifs. Un lotissement de 5 hectares permet la réalisation d'environ 40 maisons individuelles.

La mesure envisagée par le Gouvernement a vocation à accélérer la réalisation de ce type d'opérations qui concourent à la satisfaction de l'objectif du Gouvernement de mise en chantier de 500.000 logements par an.

Concernant les modalités de participation du public alternatives à l'enquête publique :

Afin de s'inscrire dans la logique de modernisation de l'administration liée à l'utilisation croissante des nouvelles technologies, il paraît opportun de prévoir que cette mise à disposition est réalisée dans les mêmes conditions que celles prévues par le code de l'environnement concernant le dispositif supplétif de participation du public prévu par l'article L.120-1-1 du code de l'environnement, créé par l'ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Ce dispositif s'applique aux décisions individuelles des autorités publiques⁸ relevant d'une catégorie de décisions pour lesquelles le législateur n'a pas prévu un dispositif particulier de participation de public. Il pourrait ainsi être renvoyé aux conditions du II de l'article L.120-1-1 du code de l'environnement (mise à disposition du public d'au moins 15 jours sous forme de mise en ligne électronique). Les conditions du III de ce même article pourraient également être visées, dans le cas où l'on souhaiterait laisser la faculté aux communes de moins de 10 000 habitants et aux groupements de collectivités de moins de 30 000 habitants, de pouvoir organiser, en plus de la mise en ligne électronique, une mise à disposition sous forme de recueil des observations dans un registre, avec information sur les modalités de la consultation par voie d'affichage en mairie ou au siège du groupement⁹.

Article 7 – 2°

« Étendant le champ d'application du régime de dérogations prévu à l'article L 123-5-1 du code de l'urbanisme, aux communes auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, aux règles de retrait par rapport aux limites séparatives et aux travaux d'agrandissement de la surface des logements ; »

1. Contexte réglementaire existant

L'ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 promulguée dans le cadre du plan d'investissement pour le logement, en vertu de la loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 qui habilitait le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, visait à favoriser

⁸

Notamment, Etat, y compris AAI, établissements publics de l'Etat, collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales et leurs établissements publics.

⁹

Cf. annexe n°1.

le développement de la construction de logements par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction, dans les secteurs où la demande est la plus forte.

L'application de cette ordonnance permet une optimisation de l'utilisation des ressources foncières disponibles dans 1158 communes comprises dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

L'autorité chargée de délivrer le permis de construire peut déroger, au cas par cas et dans le respect de la qualité architecturale et urbaine, à certaines règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit, à la densité (uniquement pour les POS), à la hauteur des constructions et aux exigences en termes de places de stationnement, ainsi qu'à certaines dispositions du code de la construction et de l'habitat pour les surélévations.

Elle permet de construire des « dents creuses », d'ajouter quelques étages à un immeuble bas, de réinvestir des bureaux obsolètes et vides depuis des années, et d'alléger les règles de création d'aires de stationnement à proximité des transports en communs.

2. Présentation du texte et des objectifs poursuivis

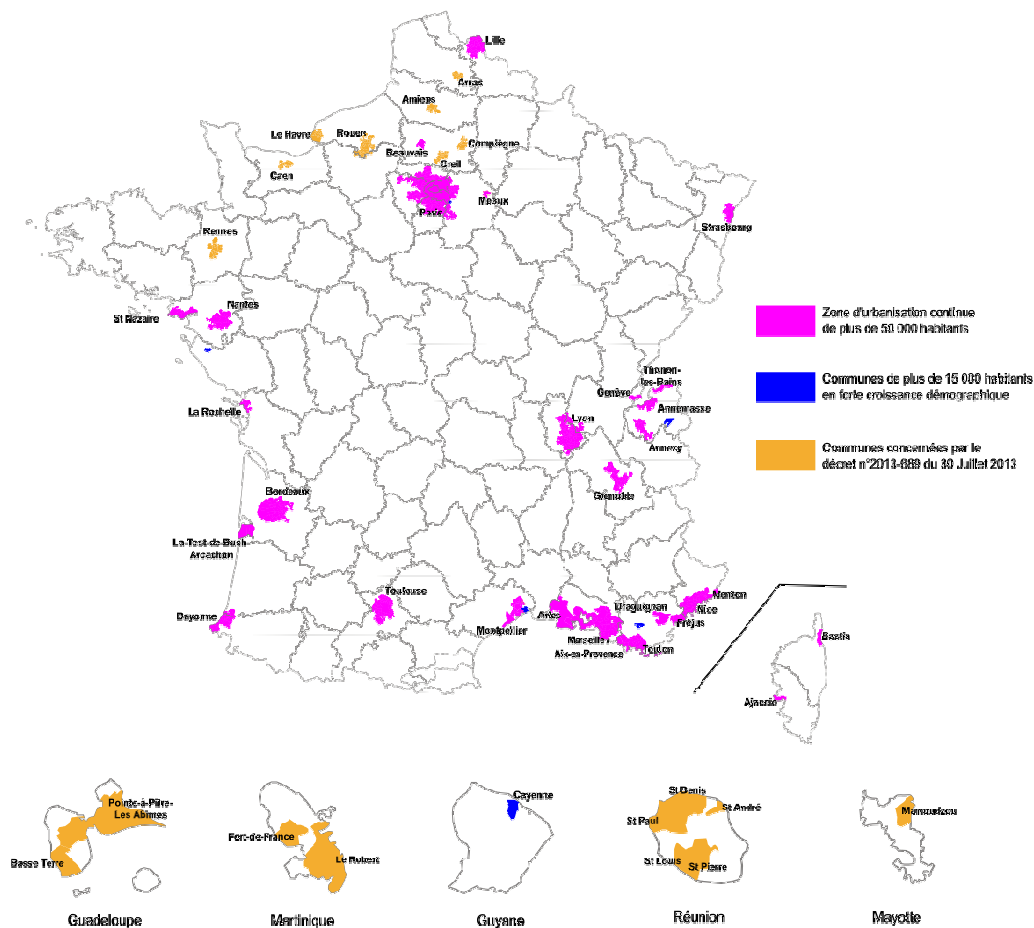
Plusieurs mesures d'élargissement du champ d'application de l'ordonnance du 3 octobre 2013 sont proposées.

1/ Élargissement du champ géographique aux communes où s'applique le blocage des loyers (c'est-à-dire 210 communes supplémentaires par rapport au périmètre initial).

Le champ territorial des dérogations introduites par l'ordonnance « densification » s'applique aujourd'hui pour le logement et dans les zones tendues clairement identifiées par l'article 232 du code générale des impôts (1151 communes concernées) et l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (7 communes concernées).

L'élargissement du champ d'application de l'ordonnance du 3 octobre 2013 a pour objectif d'inciter à la construction dans les limites urbaines existantes au-delà des secteurs d'application de la taxe sur le logement vacant.

En effet le choix d'une application uniquement dans les zones les plus tendues ne répond pas à certains enjeux nationaux de développement territoriaux (par exemple l'axe Seine/Paris-Le Havre). Il est donc proposé d'élargir le champ territorial aux 210 communes supplémentaires concernées par le décret n°2013-689 du 30 juillet 2013 (1.284 communes situés dans 39 agglomérations) relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, qui concerne aussi des secteurs où l'offre de logements est insuffisante.



2/ Application à l'agrandissement des surfaces d'habitation et non plus uniquement à la création de nouveaux logements.

Cette mesure concerne l'extension du second alinéa de l'ordonnance :

« 2° Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elle peut également déroger aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° ; »

Elle s'applique à la « création de logement » car son interprétation actuelle peut empêcher l'application de la dérogation à une extension de la surface habitable sans création de nouveaux logements.

L'objectif est d'autoriser la dérogation de hauteur s'appliquant aux projets de surélévation même lorsqu'ils ne créent pas de nouveaux logements mais uniquement de la surface habitable. En effet la création de surface habitable participe aussi à résoudre le besoin de logement.

3/ Ajout d'une mesure autorisant les constructions destinées à l'habitation à déroger aux règles de distance par rapport aux tiers imposées en mètres lorsqu'elles sont supérieures à 3m des limites séparatives.

Il s'agit d'une dérogation à l'article 7 du PLU (ou document d'urbanisme en tenant lieu) réglementant l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives. Cette règle, qui participe à la définition du gabarit constructible, peut déjà faire l'objet de dérogations dans le cas d'une servitude de « cours communes » réglementée par l'article L. 471-1 et l'ordonnance du 22 décembre 2011 qui avait pour objet de « clarifier les conditions dans lesquelles il est permis de déroger aux règles de prospect en se prévalant d'une servitude de cour commune ».

Cette mesure complémentaire à la dérogation sur la hauteur propose d'autoriser une dérogation d'implantation des constructions dans la limite d'une distance de 3m par rapport aux tiers :

Dans le cas où le règlement d'urbanisme définit une distance aux tiers par rapport à la hauteur du bâtiment (de type $L=H$ ou $L=H/2$) avec un minimum supérieur à 3 mètres, la dérogation porterait sur la diminution de cette distance minimum, qu'elle soit définie par le règlement écrit ou graphique (dont le cas échéant par des bandes de constructibilité). Dans le cas où le règlement définit une distance minimum supérieur à 3 mètres mais ne définit aucune règle de prospect par rapport aux tiers, cette diminution de la distance minimum serait soumise en plus au respect du $L=H/2$ (conforme au RNU), à l'exception des bâtiments sur rue et des façades aveugles.

Son objectif est de favoriser une meilleure utilisation des fonds de parcelle et permettre une augmentation de la densité des cœurs d'îlot. Elle complète les mesures existantes de dérogation aux règles de hauteurs qui favorisent une densité verticale en permettant une augmentation de la densité horizontale plus adaptée à certains tissus urbains (entre autre aux quartiers pavillonnaires). La densification ponctuelle des zones concernées pourra donc se faire au cas par cas, soit en hauteur, soit en profondeur de la parcelle, avec des critères permettant de préserver les vis-à-vis et de ne pas modifier substantiellement la morphologie d'un quartier.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

1/ Élargissement du champ géographique

L'élargissement du champ d'application de l'ordonnance du 3 octobre 2013, suggéré lors des présentations aux acteurs de la construction (FPI, USH), est proposé dans un champ géographique maîtrisé mais intégrant des agglomérations en expansion (telles que Caen, Le Havre, Rouen, Rennes, Fort-de-France, Pointe-à-Pitre ...) dont la carence en logement est reconnue.

Cet élargissement pourra permettre aux communes souffrant d'une carence en logement avérée de répondre à une situation d'urgence sans passer par une modification du document d'urbanisme, et avoir un impact à relativement court terme sur la construction de logements dans ces zones.

2/ Application à l'agrandissement des surfaces d'habitation

Cette mesure permettra d'étendre le champ des dérogations à la création de surface habitable, car même si elle ne génère pas d'augmentation immédiate du nombre de logements, elle répond au besoin

d'augmentation de l'offre d'habitat en zone tendue et pourra permettre à plus long terme une division de la surface créée telle qu'elle est souvent pratiquée actuellement.

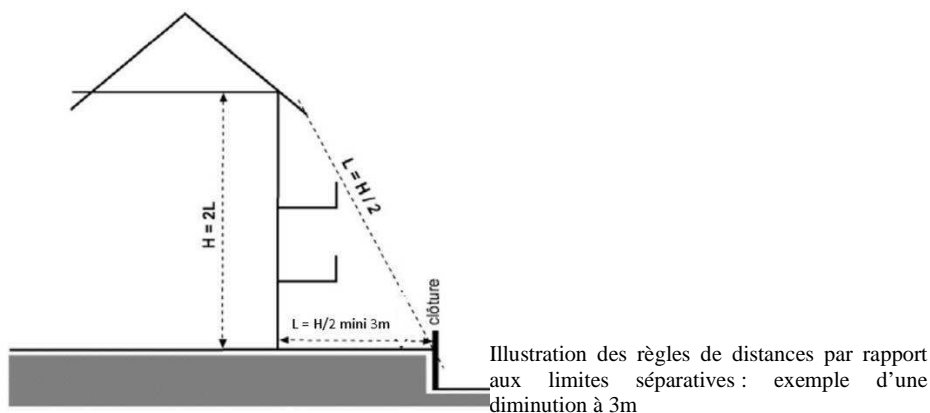
Des questions des services instructeurs ont déjà confirmé la demande émanant de particuliers d'extension de leur surface d'habitation à laquelle ne pouvait pas répondre l'ordonnance dans sa rédaction actuelle.

Cette précision permettra ainsi de répondre à la volonté première du texte qui était bien de favoriser l'adaptation de l'offre de logements aux besoins, que ce soit par création de logement ou création de surface habitable.

3/ Dérogation aux règles de distance par rapport aux tiers

La diminution du retrait minimum sans remise en cause de la distance définie par rapport à la hauteur du bâtiment et à la présence de baies (ou pas) permettra la construction d'immeubles bas en fond de parcelle sans créer de nuisances de proximité visuelle ou de manque d'ensoleillement avec les bâtiments existants.

Cette mesure aura un impact variable en fonction des autres articles réglementant l'implantation des constructions : l'article 13 (espaces libres et plantations) qui peut imposer un pourcentage de surfaces en pleine terre et l'article 10 (hauteur maximum des constructions) qui peut définir la hauteur des bâtiments selon la profondeur de la parcelle (par exemple diminuer la hauteur au-delà d'une bande de 10m depuis l'alignement).



Article 7 - 3°

« Limitant le nombre de places de stationnement que les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu peuvent imposer, pour certaines catégories de logement ou d'hébergement en fonction de leur accessibilité par les transports publics réguliers en tenant compte de la qualité de leur desserte; »

1. Présentation du texte

Il s'agit d'une modification de l'article L 123-1-13 :

« Il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt

aidé par l'État. Les plans locaux d'urbanisme peuvent en outre ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements.

L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface de plancher, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'État. »

Elle consisterait à réduire le nombre de places par logement aidé les obligations que le PLU peut imposer et étendre cette disposition aux logements étudiants et établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Elle s'accompagnerait d'une réduction de la norme aux places par logement pour les constructions situées à moins de 500 mètres d'une gare ou station de transport collectif guidé.

2. Objectifs poursuivis

Selon P. Carle et J. Decroix « Un véhicule léger est en stationnement pendant 95% de sa vie, à cette occasion il occupe 25 m² quand il est garé au domicile (l'équivalent d'une pièce à vivre) ce qui immobilise un capital proche de son coût d'achat neuf et neutralise 80m³ de volume dans un contexte de secteur urbain dense ».

Il est nécessaire d'alléger les obligations en matière de stationnement des logements aidés étant donné le taux d'occupation des parkings de ces logements qui sont sous utilisés car représentant souvent une charge intenable pour les occupants¹⁰. En effet, si les constructeurs de logements sociaux sont contraints le plus souvent par les normes du PLU à prévoir systématiquement une place de stationnement par logement, les locataires restent libres de louer ou pas cette place de stationnement. La majeure partie des places restent donc sans locataires, ceux-ci, compte tenu de leur niveau de ressources, faisant souvent le choix de renoncer à cette location qui constitue une charge supplémentaire s'ajoutant au loyer du logement. La norme d'une place par logement aidé construit fait donc peser un coût non justifié sur la production de logements sociaux et peut constituer un frein dans certains cas au montage des opérations.

Il est également envisagé d'étendre cette limitation à certains établissements d'hébergement collectif sociaux ou non mais dont les résidents sont peu ou pas motorisés comme, les résidences étudiantes et les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Enfin, d'une manière plus générale, il est envisagé de créer également une norme plafond d'une place de stationnement par logement pour tous les logements bien desservis.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Outre leur impact sur la possibilité de construire du logement ou toute autre destination de bâtiment en secteur urbain dense, des règles excessivement exigeantes en termes de stationnement conduisent à une augmentation du coût des projets de construction qui peut entraîner leur abandon ou leur commercialisation à des coûts prohibitifs. Ainsi, en considérant le prix de cession de l'opération, la seconde place de stationnement représente un pourcentage non négligeable du prix de cession sur les marchés immobiliers : 13% du prix de cession au m² pour la première couronne, 8 % du prix de cession au m² pour la deuxième couronne, en troisième couronne, le prix de revient de la seconde place de parking est supérieur à la valeur foncière.

10

http://www.aduan.fr/wp-content/uploads/2014/03/Cahier_5_stationnement_residentiel.pdf et http://ara.inist.fr/bitstream/handle/2332/888/CERTU_statres.pdf?sequence=4

En zone tendue, les aires de stationnement sont majoritairement réalisées sous forme de parking enterré entre 800 et 1000 €/m². Une place de stationnement consommant 25 m², elle revient en moyenne entre 20 et 25 000 € lors de sa construction. Un PLU fixant des obligations disproportionnées par logement peut rapidement engendrer des surcoûts importants.

Pour un projet de 1000 m² et un PLU prévoyant une place par 40 m² de logement, le coût de la construction de 25 places oscille entre 500 000 € et 625 000 €.

De plus, la surface d'une aire de stationnement rentre dans le calcul de la taxe d'aménagement augmente d'autant le montant final du m² de logement construit.

Pour un projet de 1000 m² et un PLU prévoyant une place par 40 m² de logement, la surface taxable augmente ainsi de 625 m² (25 places x 25m²). Étant donné les taux variables pouvant exister, le taux communal pouvant varier de 1% à 20%, il est difficile de donner une évaluation fidèle du coût des aires de stationnement. Toutefois le montant se compterait en dizaine de milliers d'euros.

Article 7 - 4°

« Favorisant, par l'établissement de règles particulières de hauteur ou de gabarit, selon la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme, le développement de projets de construction ou d'aménagement situés en entrée de ville ou dans des zones à dominante commerciale, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent et que l'opération répond à un objectif de mixité fonctionnelle. »

1. Présentation du texte

Dans les zones à dominante commerciale, notamment en entrée de ville, le manque de contraintes urbaines en termes de densité et de mixité fonctionnelle, justifié par la faiblesse des propositions d'évolution des formes architecturales pour atténuer les nuisances des différents types d'activité, provoque un étalement urbain non maîtrisé.

La possibilité de construire plus haut dans ces secteurs, pour accueillir par exemple des activités ou du logement compatibles avec un commerce à RDC, inciterait à chercher une meilleure rentabilité et plus de densité sur ces terrains qui se feront de plus en plus rares.

Il est donc proposé, dans les secteurs accueillant des activités commerciales, de permettre au PLU de prévoir un bonus de constructibilité en permettant de déroger (lorsqu'elles existent) aux règles de hauteur imposées par le document d'urbanisme en vigueur. Ainsi dans les secteurs d'entrée de ville situés ou à dominante commerciale, et sous réserve d'une bonne desserte en transports en communs, une majoration des règles de hauteur pourra être prévue par le PLU si la construction propose une mixité fonctionnelle.

Il s'agit de permettre une augmentation de la hauteur rendant opérationnellement faisable une construction à étage accueillant des fonctions diversifiées. Lorsque la limite de hauteur fixée par le document d'urbanisme est inférieure à 15m, le règlement pourra autoriser un dépassement de 50 % des règles du PLU relatives au gabarit, ce qui pourra permettre la construction d'un bâtiment R+3, lorsque la limite de hauteur est supérieure à 15m le règlement pourra autoriser un dépassement de 30 % (augmentation applicable 1 seule fois). Ces précisions en termes de hauteur seront intégrées dans un décret dont le projet sera présenté en même temps que le projet d'ordonnance.

2. Objectifs poursuivis

Dans les zones à dominante commerciales et industrielles, les hauteurs constructibles autorisées sont souvent trop basses pour permettre une mixité fonctionnelle au sein d'un même bâtiment. La mesure proposée traduit donc plusieurs enjeux urbains :

- Renforcer la densité d'occupation des parcelles dédiées au commerce.
- Encourager des constructions sur plusieurs niveaux, et étudier des solutions permettant de renforcer la mixité d'occupation.
- Réduire l'espace dédié au stationnement en rentabilisant le stationnement en ouvrage par l'apport d'autres fonctions.

Aujourd'hui les espaces bâtis occupent entre 30 et 50% des parcelles abritant exclusivement des commerces et sont généralement à un niveau, atteignant parfois deux niveaux de construction. Cela signifie a contrario que ces espaces offrent d'importantes potentialités de développement sous réserve d'une restructuration et d'une densification.

Les pôles commerciaux sont en effet dans une situation paradoxale :

D'une part, ces espaces très attractifs structurent l'organisation des déplacements, accueillent de nombreuses fonctions stratégiques, sont fortement valorisés par la présence de grands groupes commerciaux ou de grands équipements. De ce fait, le foncier y atteint des valeurs importantes et y est largement contrôlé par des investisseurs institutionnels ou par les filiales immobilières des grands opérateurs commerciaux.

D'autre part, ils souffrent généralement d'une faible qualité d'aménagement, présentent des formes urbaines peu denses, et intègrent souvent des secteurs sous-valorisés voire en friche.

Cette situation illustre un certain désintérêt de la planification communale vis-à-vis de l'aménagement des pôles commerciaux, qui sont souvent considérés de manière négative comme « n'étant pas de la ville ».

Ainsi, les règlements de PLU confortent généralement leur vocation économique-commerciale, en obligeant la réalisation de vastes surfaces de parking, en limitant la hauteur du bâti, ou en y interdisant la réalisation de logements.

Les grandes zones d'activité économiques et commerciales périphériques offrent pourtant un champ d'action très favorable aux politiques de renouvellement urbain en raison de leur localisation avantageuse, de leur étendue géographique, de la faible intensité et la faible qualité de leur bâti. Elles représentent donc de vastes secteurs de densification potentielle à favoriser.

La possibilité de majoration des règles de hauteurs pourra s'appliquer dans les zones commerciales sur l'ensemble du territoire, les bâtiments commerciaux des zones d'activités ayant des formes assez similaires souvent sans lien avec leur environnement urbain et paysager. La densité et la hauteur des constructions varient peu d'une entrée de ville à une autre et leur implantation sur la parcelle est généralement identique avec un bâtiment au centre de la parcelle et une surface de stationnement en façade sur la voie.

Cependant les règlements d'urbanisme qui s'appliquent à ces zones diffèrent fortement d'une ville à l'autre, et souvent ne permettent pas une densité appropriée à une évolution de la zone. La mesure proposée pourra donc accompagner les projets vertueux en terme de mixité des fonctions et d'utilisation optimum du foncier.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

En France métropolitaine, l'artificialisation des sols, rarement réversible, a augmenté de 3 % entre 2000 et 2006 et les surfaces urbanisées de 2,1 % d'après la source UE-SOeS, Corine Land Cover, tandis que la population progressait de 4,4 %. Les sols se sont artificialisés principalement sous forme de tissu urbain discontinu et de zones industrielles

et commerciales. Le tissu urbain s'est accru de 1,6% (+ 33 500 ha) et les zones industrielles et commerciales de 6,8 % (+ 23 200 ha).¹¹

On recense actuellement 12 000 communes (SOeS) abritant des ZAE (zones d'activité économique) et 24 à 32 000 ZAE représentant 450 000 ha (OREE). Elles ne concernent que partiellement les activités commerciales, car elles regroupent les activités économiques dans leur ensemble (toutes les fonctions exercées par des établissements se distinguant des activités touristiques et de loisir, des activités de mise en valeur du sol et du sous-sol), cependant elles donnent une orientation sur l'ampleur des zones concernées.

Selon les chiffres de l'Institut pour la ville et le commerce, les projets de nouvelles surfaces commerciales représentent 3 à 4 millions de mètres carrés par an en France. Entre 1992 et 2004, cela se serait traduit par une augmentation de 44 % des surfaces commerciales tandis que la consommation des ménages aurait augmenté de 14 % dans le même temps. Et ces dix dernières années le parc commercial a crû à un rythme moyen de 4% par an, soit un niveau bien supérieur à celui de la consommation des ménages (2,5% en moyenne sur la période 2000-2007, et moins de 1% depuis 2008).

En 2011, 3,1 millions de m², dont 85% pour des créations et 15% pour des extensions, en majorité dans le domaine de l'alimentaire, ont encore été autorisés en CDAC, selon le bilan dressé en janvier 2012 par la fédération PROCOS.

Ajoutons que les comportements de consommation des ménages évoluent sous l'effet de la crise économique depuis 2008 avec notamment une baisse de la valeur du « panier » moyen.

Ces chiffres nous confirment que les projets de requalification de zones commerciales constituent une opportunité de produire des projets urbains mixtes et plus dense sur ces espaces dégradés ou d'anticiper leur dérive en leur permettant une évolution vers d'autres fonctions.

Si la construction mixte et la flexibilité d'usage est devenue le mode de construction préféré des clients, elle reste encore difficile à promouvoir dans les zones d'entrée de ville. La densité moyenne des surfaces bâties uniquement à RDC sur les zones d'activités reste faible, a fortiori en comparaison de la forte proportion prise par les espaces bituminés. Il en résulte une consommation foncière conséquente par rapport aux objectifs fixés en matière de densification.

Pourtant de nombreuses zones commerciales ont évolué vers une meilleure desserte par les modes doux et les transports en communs. Une étude du Gart montrait qu'en 2007, 57 % des autorités organisatrices de transports urbains les desservaient de manière exhaustive. Pour ce qui concerne les centres commerciaux périphériques, plusieurs signaux indiquent que l'on passe d'une logique de stationnement à outrance à une logique d'accessibilité par tous les modes de transports.

Ainsi, pour l'accès à deux centres commerciaux de la région parisienne bien desservis par les transports collectifs et bien reliés aux tissus urbains environnants (Val de Fontenay à Fontenay-sous-Bois et Centre Avenir à Drancy), la part modale de l'automobile n'est « que » de 50% alors que les transports collectifs captent 24% des clients, et la marche 26%. A Dijon, l'implantation d'un centre commercial dans le nouveau quartier de La Toison d'Or a par exemple été accompagnée par l'aménagement d'espaces publics et la mise en place d'une desserte en transports collectifs de qualité qui fonctionne bien. A Toulouse, le centre commercial « Auchan Gramont » s'est totalement restructuré en liaison avec l'arrivée du métro en 2004 : aménagement d'un souterrain d'accès direct vers la station, agrandissement et « relooking » du centre commercial.

Dans ce modèle émergent, offrir une accessibilité alternative à l'automobile s'intègre dans la stratégie des grands opérateurs commerciaux, en lien avec une montée en gamme de l'offre commerciale. Cette

11 La Revue du CGDD, Mars 2012, Service de l'observation et des statistiques, Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure

accessibilité nouvelle permet donc de mieux les intégrer dans la trame urbaine et d'inciter à en faire des quartiers mixtes à part entière.

Certaines sociétés envisagent déjà de se lancer dans d'importantes opérations mixtes en s'appuyant sur le volet commercial des programmes en jeu. « Unibail Rodamco », implantée dans 12 pays européens mise ainsi sur l'effet de levier que peuvent avoir les commerces sur un programme mixte s'ils dépassent une masse critique.

A Euralille par exemple, sa filiale Espace Expansion a ouvert en 1994 un centre commercial, le « triangle des gares », dans un îlot d'aspect très unitaire et qui compte aussi des bureaux, des résidences d'étudiants, un pôle multimodal... La même année, l'agence d'architecture OMA (Rem Koolhaas) qui a conçu l'urbanisme d'Euralille dessine le nouveau cœur de la ville nouvelle d'Almere, aux Pays-Bas, avec l'idée de superposer en son centre les usages dans un cadre piétonnier.

La mise en place d'un bonus de constructibilité pour les bâtiments commerciaux dans des zones inscrites au PLU permettra de palier rapidement, dans le cadre d'une procédure de modification simplifiée, aux règles de hauteurs trop basses imposées dans certaines zones commerciales.

Le choix du pourcentage à appliquer aux constructions, de 30 % à 50 %, prend en compte les impératifs techniques de construction de bâtiments mixtes.

En effet les bureaux exigent plus de 3m de hauteur sous plafond, les logements seulement 2,50 m et la hauteur est très variable pour les locaux commerciaux (de 4 à 8 m).

Une hauteur de 20m (qui pourra être atteinte dans de nombreux cas un bonus de constructibilité de 30 à 50%) permet donc la réalisation d'un RDC commercial et de 3 niveaux de logements ou de bureaux, car en deçà de 3 niveaux, le programme risquerait de ne pas offrir une rentabilité suffisante pour permettre la réalisation d'un programme mixte.

Article 8 – Article d’habilitation sur la création d’une autorisation unique pour les projets électriques en mer

1 Analyse des difficultés à résoudre

Les projets d’énergies renouvelables en mer (production et ouvrages de raccordement) sont soumis à plusieurs réglementations (code de l’environnement, code général de la propriété des personnes publiques, code de l’urbanisme, code de l’énergie, code forestier). L’absence d’approche intégrée de ces différentes procédures, conduites en parallèle, ne favorise pas l’analyse globale des projets et induit des délais et une charge supplémentaire pour les porteurs de projet et les services instructeurs, sources de redondances administratives, d’incompréhensions et de contentieux.

En annexe figure une liste des régimes administratifs auxquels sont soumis les projets d’installation de production d’énergie renouvelable en mer (les liaisons électriques intérieures à ces installations et les postes de livraison d’électricité qui leur sont associés) d’une part, et les ouvrages de raccordement au réseau public d’autre part.

2 Objectifs poursuivis

Il est proposé d’organiser un régime permettant au porteur de projet de déposer un unique dossier pour l’obtention d’un arrêté unique du préfet de département au titre du code de l’énergie, du code de l’environnement, du code de l’urbanisme, du code forestier, et du code général de la propriété des personnes publiques, pour les **installations de production d’énergie renouvelable en mer**, les liaisons électriques intérieures à ces installations et les postes de livraison d’électricité qui leur sont associés.

Il est également proposé d’organiser dans les mêmes conditions un régime permettant au gestionnaire du réseau de déposer un unique dossier pour l’obtention d’un acte unique pour les **ouvrages de raccordement au réseau public de ces installations** de production d’énergie renouvelable en mer. Le gestionnaire du réseau est un opérateur distinct du producteur d’énergie renouvelable en mer conformément au droit européen (directive 2009/72) qui exige la séparation stricte entre les activités de production et celles de réseaux.

Cette mesure de simplification a vocation à s’appliquer sur le domaine public maritime, jusqu’au 12 mille marins, sans préjudice des dispositions du projet de loi biodiversité créant un régime d’autorisation unique pour les projets au-delà des 12 milles marins et jusqu’à la limite des 200 milles marins, en particulier pour les projets d’énergies renouvelables en mer au-delà du DPM ou à cheval sur le DPM et le plateau continental, la zone économique et/ou la zone de protection écologique.

Il est proposé d’élaborer l’ordonnance sous 18 mois.

3 Analyse d’impact des mesures envisagées

La France est engagée dans un processus de transition énergétique, visant à diversifier son mix énergétique et à développer massivement l’efficacité énergétique et les énergies renouvelables, et notamment les énergies renouvelables en mer.

Les énergies renouvelables en mer recouvrent l’ensemble des technologies permettant de produire de l’électricité à partir de différentes forces ou ressources du milieu marin et recouvrent en particulier :

- les éoliennes en mer posées et flottantes ;
- les installations exploitant l'énergie des courants marins (hydroliennes) ;
- les installations exploitant l'énergie houlomotrice ;
- les installations de production d'électricité exploitant l'énergie thermique des mers, et la technologie SWAC (Sea Water Air Conditioning) pour la climatisation ;
- les installations exploitant l'énergie osmotique (encore en phase expérimentale) ;
- les installations exploitant l'énergie marémotrice.

La France est la deuxième puissance maritime mondiale, avec 11 millions de kilomètres carrés de zone maritime sur quatre océans. Elle bénéficie ainsi d'une situation géographique privilégiée et dispose d'un potentiel considérable dans ce domaine.

Technologies éoliennes flottantes, hydroliennes, houlomotrices ou énergies thermiques des mers sont encore en phase de recherche et développement. Une forte concurrence se développe actuellement entre toutes les technologies étudiées. Cette concurrence se traduira inévitablement dans les toutes prochaines années par l'émergence et la sélection des technologies les plus efficaces techniquement (du point de vue de la robustesse et de la fiabilité) et économiquement (pour parvenir à un coût de production de l'électricité acceptable).

La France dispose de nombreux acteurs d'excellence dans le domaine industriel, depuis les petites et moyennes entreprises (PME) jusqu'aux grands groupes, dans la recherche et le développement, dans la gestion des réseaux électriques ou dans la connaissance des milieux marins, qui lui donne un avantage compétitif important pour développer ces énergies dans une approche globale respectant l'ensemble des enjeux maritimes et devenir un leader au niveau mondial.

La mission d'inspection conduite par le CGEDD et le CGEIET en mars 2013 souligne que « les contacts et échanges avec les collectivités locales et avec les associations de protection de l'environnement témoignent dans l'ensemble d'une bonne acceptabilité sociale des énergies marines renouvelables, qui apparaissent comme une diversification et une décarbonisation du mix énergétique national et régional, de nature à créer localement de nouveaux emplois industriels. La concertation avec les autres usagers de la mer est largement engagée et ne pose pas de difficultés particulières pour les phases d'expérimentation, sous réserve de la résolution des conflits d'usage et de garanties concernant la préservation des espaces et animaux marins. »

La France soutient et accompagne le déploiement de ces énergies à travers plusieurs appels à projets. Deux appels d'offres d'éoliennes en mer posées ont été lancés en 2011 et 2013 et ont abouti à l'attribution de 6 parcs au large des régions de Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne et Pays de Loire, pour une puissance totale de près de 3 000 MW. Concernant les autres technologies d'énergies renouvelables en mer, plusieurs appels à manifestations d'intérêt (AMI) ont été lancés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). L'AMI « Briques technologiques » lancé en 2013 vise notamment à accompagner des innovations, briques technologiques critiques et démonstrateurs, permettant de consolider la filière des énergies renouvelables en mer et couvre les briques technologiques dédiées aux filières hydrolienne marine, houlomotrice, éolienne flottante et d'énergie thermique des mers. Concernant l'énergie hydrolienne, un appel à manifestation d'intérêt dédié a également été lancé par l'ADEME en octobre 2013 pour le développement de fermes pilotes hydroliennes dans les zones du Fromveur en Bretagne et du Raz Blanchard en Basse-Normandie.

Le principe d'une autorisation unique pour les énergies renouvelables en mer poursuit plusieurs objectifs :

- une simplification des procédures sans diminuer le niveau de protection environnementale ;

- une intégration des enjeux environnementaux, énergétiques et d'intégrité du domaine pour un même projet ;
- une anticipation, une lisibilité et une stabilité juridique accrues pour les porteurs de projet.

ANNEXE : régimes administratifs applicables à tout projet d'installation de production d'énergie renouvelable en mer (ainsi que les liaisons électriques intérieures aux installations correspondantes et les postes de livraison d'électricité qui leur sont associés) et les ouvrages de raccordement au réseau public de ces installations.

La distinction entre la partie maritime et terrestre ne doit pas être confondue avec la limite de propriété entre les lignes électriques propriétés du producteur (ouvrages propres) et celles du gestionnaire de réseau public (ouvrages de raccordement). Cette limite est habituellement située au poste de livraison appartenant au producteur, mais elle peut aussi être fixée contractuellement entre eux.

A) La partie du projet située en mer

Dispositions du code de l'énergie :

L'article 7 de la directive 2009/72/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité dispose que les Etats membres adoptent une procédure d'autorisation pour les nouvelles installations de production d'électricité.

En application des dispositions de l'article L.311-1 du code de l'énergie, l'exploitation d'une installation de production d'électricité est donc subordonnée à une autorisation administrative délivrée selon la procédure prévue aux articles L.311-5 et L.311-6 de ce même code ou au terme d'un appel d'offres en application de l'article L.311-10 de ce même code.

Sauf dans le cas où l'autorisation d'exploiter l'installation de production d'électricité est délivrée par le ministre chargé de l'énergie au lauréat de l'appel d'offres en application de l'article L.311-11 du code de l'énergie, l'autorisation unique vaudra autorisation d'exploiter au sens de l'article L.311-1 du code de l'énergie.

L'article 24 du décret n° 2011-1697 prévoit que les ouvrages propres des producteurs (câbles privés depuis les générateurs jusqu'au poste de livraison) sont soumis à une procédure d'approbation (application de l'article L.323-11 du code de l'énergie).

Les articles 4 et 5 du même décret prévoient cette procédure pour les gestionnaires de réseaux publics, pour la partie du raccordement qui est de leur compétence (entre le poste de livraison du producteur et le réseau public). Dans le cas de l'autorisation délivrée au gestionnaire de réseau, cette procédure d'approbation ne distingue pas suivant la partie terrestre ou maritime du câble.

Dispositions du code de l'urbanisme :

➤ Au titre de l'application du droit des sols :

En application des dispositions combinées des articles L. 421-5 et L. 421-8 du code de l'urbanisme (CU), les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer¹², y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, sont dispensées d'autorisation au titre du code de l'urbanisme.

Concernant les projets de parcs éoliens en mer, les mâts de mesure implantés en mer sont considérés comme partie intégrante de l'« installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie

renouvelable ». Bien qu'ils ne produisent pas en eux-mêmes de l'électricité, ces mâts sont en effet nécessaires à l'exploitation du parc éolien. Ce point pourrait toutefois être précisé par complément apporté à l'article R.421-8-1 du code de l'urbanisme, le cas échéant via un décret d'application de l'ordonnance créant l'autorisation unique.

La mise en place d'une autorisation unique n'aura donc pas d'incidences puisque cette dernière ne peut remplacer une autorisation qui n'existe pas.

➤ Au titre des règles d'urbanisme applicables.

En application des dispositions combinées des articles L. 421-5 et L. 421-8 du code de l'urbanisme (CU), les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, sont dispensées de l'obligation de conformité avec les normes d'urbanisme, à savoir « les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords ».

Au titre du code général de la propriété des personnes publiques (domaine public maritime) et des autorisations dans la zone économique exclusive :

En mer territoriale, jusqu'au 12 milles marins, s'étend le domaine public maritime naturel – DPMn - inaliénable et imprescriptible : les porteurs de projets d'énergies renouvelables en mer EMR doivent obtenir un titre d'occupation privative du domaine public sous la forme d'une AOT (autorisation d'occupation temporaire) ou d'une concession d'utilisation du domaine public maritime.

Les projets d'énergies renouvelables en mer et leurs ouvrages de raccordement peuvent être implantés sur le domaine public artificiel (tel que défini à l'article L. 2111-6 du CGPPP). Pour ce faire un titre domanial est nécessaire.

Au-delà des 12 milles marins, et jusqu'à la limite des 200 milles marins, s'étend la zone économique exclusive (ZEE) : les projets d'énergies renouvelables en mer y sont soumis à autorisation du Préfet maritime, en application du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.

En cas de projet à cheval sur le DPMn et le plateau continental ou zone économique (ZE) ou zone de protection écologique (ZPE) qui constituent des zones sur lesquelles l'Etat côtier exerce des compétences particulières et dont le périmètre géographique correspond à la ZEE, le décret du 10 juillet 2013 prévoit que :

- la DDTM qui instruit le titre domanial est aussi chargée de l'instruction de l'autorisation de l'ouvrage en ZE (article 5 alinéa 2);
- l'autorisation couvrant à la fois le DPMn et le plateau continental, la ZE et/ou la ZPE est approuvée par un arrêté conjoint préfet maritime et préfet de département (article 18 du décret du 10 juillet 2013).

Au titre du code de l'environnement :

En mer intérieure et territoriale (jusqu'au 12 milles), les porteurs de projets d'énergies renouvelables en mer doivent obtenir une autorisation au titre de la loi sur l'eau (essentiellement pour les opérations d'un montant supérieur à 160 000€ au titre de la rubrique 4.1.2.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214-1 du code de l'environnement).

Jusqu'au 200 milles marins, les projets d'énergies renouvelables en mer sont également soumis aux législations des espaces protégés, s'ils y sont situés dans le périmètre de :

- parcs nationaux en mer (Guadeloupe, Port Cros, Calanque) : autorisation spéciale ou simple avis de l'établissement public ;
- parcs naturels marins (Iroise) : avis conforme du conseil de gestion ;
- réserves naturelles en mer : autorisation spéciale de l'autorité compétente (Etat ou conseil Régional) ;

Jusqu'au 200 milles marins, les projets d'énergies renouvelables en mer sont également soumis, s'il y a lieu, aux législations relatives aux « espèces et habitats protégés » :

- dérogation au principe général d'interdiction d'atteinte au patrimoine naturel (L.411-2 du code de l'environnement), en cas d'atteinte à au moins une espèce protégée ;
- évaluation d'incidence au titre de Natura 2000 (jurisprudence CJCE, 7 septembre 2004, ZPS mer des Wadden), en cas de risque d'impact sur un site Natura 2000.

En haute mer, au-delà des ZEE :

La loi n°68-1181 du 30 décembre 1968 « relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles » concerne l'exploitation de certaines EMR puisqu'elle précise à quelles lois et quels règlements sont soumis les « installations et dispositifs » flottants (sauvegarde de la vie en mer, immatriculation, permis de circulation, prévention des abordages...).

B) La partie du projet située sur terre

Dispositions du code de l'énergie :

Les articles 4 et 5 du décret 2011-1697 (application de l'article L323-11 du code de l'énergie) prévoient une procédure d'approbation pour les câbles des gestionnaires de réseaux publics, pour la partie du raccordement qui est de leur compétence (entre le poste de livraison du producteur et le réseau public). Dans le cas de l'autorisation délivrée au gestionnaire de réseau, cette procédure d'approbation ne distingue pas suivant la partie terrestre ou maritime du câble.

Les déclarations d'utilité publique éventuellement nécessaires pour les ouvrages des gestionnaires de réseaux publics à terre ne rentrent pas dans le champ de l'autorisation unique.

Dispositions du code forestier :

Les installations de raccordement au réseau public peuvent nécessiter une autorisation de défrichement, au titre du code forestier.

Dispositions du code général de la propriété de personnes publiques : Le raccordement peut, selon son emprise sur le domaine public, nécessiter un titre domanial.

Disposition du code de l'environnement :

En fonction de l'emplacement du raccordement et des incidences sur l'environnement, le projet peut être soumis au régime de la loi sur l'eau, des espaces protégés (réserves, parcs nationaux), des espèces et des habitats (dérogation et incidence Natura 2000).

Disposition du code de l'urbanisme :

- Au titre de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée :

Les canalisations, lignes ou câbles, lorsqu'ils sont souterrains, sont dispensés d'autorisations de construire (article R.421-4).

Lorsqu'ils ne sont pas souterrains, ils sont soumis au régime applicable aux lignes aériennes. Ils sont ainsi soumis à déclaration préalable ou à permis de construire, selon que leur tension est inférieure ou supérieure à 63 000 volts (R.421-9 et R.421-1)

Les postes de transformation, de raccordement et de livraison sont soumis au droit commun des règles applicables en matière de droit des sols. Ils sont ainsi soumis à déclaration préalable ou à permis de construire, en fonction de leur emprise au sol comme toute construction. Ces installations techniques sont soumises à la taxe d'aménagement.

- Au titre de la loi Littoral :

Plusieurs dispositions spécifiques sont prévues par la loi Littoral afin de faciliter le développement des énergies marines renouvelables :

- dans la bande des 100 mètres (article L. 146-4-III alinéa 2 CU) :

Par dérogation au principe général d'interdiction de construire en dehors des espaces urbanisés de la bande des 100 mètres, il est possible d'implanter des « ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables ». Cela comprend les câbles comme les transformateurs (compte-tenu du caractère générique du terme employé). Cette possibilité, qui est subordonnée à la réalisation d'une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, peut être mise en œuvre dans le cadre d'une demande d'autorisation d'urbanisme pour un projet particulier ou dans le cadre de l'élaboration d'un document de planification.

- dans les espaces remarquables (article L. 146-6 alinéa 3 CU) :

Seuls les aménagements légers figurant sur une liste établie par décret peuvent en principe être autorisés dans les espaces remarquables. Toutefois, l'article L. 146-6 CU prévoit que « les canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables » peuvent être autorisées dans ces espaces.

Cette disposition concerne uniquement les câbles du réseau public et a donc un champ d'application beaucoup plus restreint que la dérogation prévue au titre de la bande des 100 mètres puisque, par exemple, les transformateurs ne sont pas concernés par cette dérogation. Ici encore, la réalisation de tels travaux doit être précédée d'une enquête publique et le projet peut être refusé si les canalisations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables.

Comme pour les ouvrages de raccordement de la bande des 100 mètres, cette possibilité peut être mise en œuvre dans le cadre d'une demande d'autorisation au titre du code de l'urbanisme pour un projet particulier (la loi littoral étant applicable directement aux autorisations de construire) ou dans le cadre de l'élaboration d'un document de planification que les autoriserait explicitement.

- pour le reste (espace proche du rivage et reste du territoire communal) :

Aucune disposition spécifique n'étant prévue par la loi Littoral, les règles d'extension limitée de l'urbanisation et d'extension de l'urbanisation en continuité s'appliquent selon le droit commun. Ces règles ne concerneront pas les lignes, canalisations, ou câbles souterrains¹³ qui ne constituent (en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une extension de l'urbanisation) mais, elles trouveront à s'appliquer, notamment, aux transformateurs lorsque les caractéristiques de ces derniers permettront de les qualifier d'urbanisation.

Article 9 - Réduction des délais d'obtention des autorisations nécessaires pour la construction et l'exploitation des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques.

1. Diagnostic initial et justification de l'action

Une majorité des mises en compatibilité de plans locaux d'urbanisme (PLU) sollicité par les gestionnaires de réseau de transport de gaz naturel porte sur le déclassement des espaces boisés classés.

Lorsqu'un projet de gazoduc traverse un espace boisé classé (EBC) - ce qui est fréquent - le gestionnaire de réseau ne peut pas déposer la demande d'autorisation de défrichement tant que la déclaration d'utilité publique n'a pas été obtenue, car c'est elle qui emporte ladite mise en compatibilité.

En effet, le défrichement est interdit dans un EBC (artL.130-1 code urbanisme) et une telle demande est rejetée d'office tant que le déclassement de l'EBC n'est pas acté par la déclaration d'utilité publique (DUP). À la suite de la réécriture du code forestier et de la réforme de l'étude d'impact et de l'enquête publique, la circulaire DGPAAT/SDFB/C 2013-3060 du 28 mai 2013 relative aux règles applicables en matière de défrichement mentionne à ce sujet (voir page 12) que « Tout défrichement en EBC est interdit en application de l'article L130-1 du code de l'urbanisme. Ce classement entraîne le rejet de plein droit de la demande. Le dossier ne peut être instruit. Il ne peut même pas être enregistré ou déclaré incomplet. »

Lorsqu'une autorisation de défrichement nécessite une enquête publique, l'instruction dure de 7 à 8 mois. Ainsi, l'autorisation de transport sera délivrée 7 à 8 mois après la DUP, ce qui est a priori problématique au regard du délai réglementaire de 24 mois de la procédure prévue à l'article R555-20 du code de l'environnement. Ce délai est également problématique au regard du délai global de 3,5 ans (procédure de consultation publique comprise) imposé par le règlement européen n° 347/2013 concernant les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (article 10).

2. Objectifs poursuivis

La réforme doit permettre de répondre aux enjeux identifiés dans le diagnostic ci-dessus. L'articulation entre le code forestier, précisément article L341-7, et la délivrance des autorisations de transport de gaz naturel doit mieux garantir le respect des délais réglementaires visés à l'article R555-20 du code de l'environnement (24 mois avec enquête publique) en particulier pour les projets d'infrastructures d'intérêt commun.

3. Options possibles et mesure retenue

La solution qui a été retenue par le Gouvernement, consiste à modifier l'article L341-7 du code forestier, en introduisant une exception pour les autorisations de transport gaz naturel comme celle déjà prévue dans cet article pour les installations classées pour la protection de l'environnement.

¹³ La revue du CGDD, mars 2012, Service de l'observation et des statistiques, urbanisation et consommation de l'espace, une question, de mesure

4. Etude des impacts de la mesure

4.1. Impacts environnementaux

La réforme est sans impact environnemental, l'instruction de la procédure de défrichement étant conservée à l'identique.

4.2 Impacts économiques

La réduction de durée de la procédure d'autorisation de canalisation de transport est estimée entre 7 et 8 mois.

4.3 Impacts budgétaire et financier

Coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques intéressées.

La réforme est sans impact budgétaire et financier direct pour les administrations chargées de l'instruction, mais les autorisations de canalisations délivrées bénéficieront d'une meilleure solidité juridique grâce à la diminution du risque de dépassement de la durée maximale d'instruction des projets.

Coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées,

La réforme aura un impact organisationnel pour les gestionnaires de réseaux de transport qui pourront engager les commandes d'équipements et la construction d'une canalisation nouvelle dans les zones sans défrichement dès l'obtention de l'autorisation d'exploiter la canalisation et sans attendre l'autorisation de défrichement. Cela peut entraîner une économie sur la mise en œuvre d'un projet, mais très légère et qui n'est chiffrable qu'au cas par cas.

4.4 Impacts sur l'organisation des services de l'État

La réforme raccourcira les délais moyens d'instruction des autorisations de canalisations de transport en évitant la suspension de la procédure correspondante dans l'attente de l'instruction de la procédure de défrichement.

4.5 Impacts sur l'ordre juridique interne (dont textes législatifs et réglementaire à abroger)

La réforme impose de modifier l'article L341-7 du code forestier.

5. Insertion juridique du projet

5.1 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

La réforme contribuera au respect du délai de 3,5 ans (procédure de consultation publique comprise) imposé par le règlement européen n° 347/2013 concernant les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (article 10).

5.2 Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées.

Cette réforme est nécessaire à la réalisation de plusieurs projets stratégiques de canalisations de gaz naturel destinés à fluidifier les flux gaziers Nord-Sud. Ces projets contribueront à la mise en œuvre des corridors européens prioritaires. L'objectif est de faciliter les procédures d'autorisation de ces projets afin de réduire au plus vite les contraintes de transport notamment sur le corridor Nord-Sud en Europe de l'Ouest en supprimant la congestion physique au point d'interconnexion entre les zones Nord et Sud de GRTgaz, qui est actuellement l'un des points les plus congestionnés de l'Union européenne, et de permettre la création d'une place de marché unique en France à l'horizon 2018.

5.3 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

La circulaire DGPAAT/SDFB/C 2013-3060 du 28 mai 2013 relative aux règles applicables en matière de défrichement devra être mise à jour par la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires,

5.4 menées avant la saisine du Conseil d'État

Les gestionnaires de réseaux ont été consultés.

Article 10 - Certificat d'économie d'énergie (CEE) pour commercialisation du fioul

1. Diagnostic initial et justification de l'action

Le dispositif des CEE, créé par les articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, constitue l'un des instruments phare de la politique de maîtrise de la demande énergétique. Ce dispositif repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie appelés les « obligés » (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique et carburants pour automobiles). Ceux-ci sont ainsi incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès de leurs clients : ménages, collectivités territoriales ou professionnels. La troisième période du dispositif CEE qui commencera au 1^{er} janvier 2015 aura un objectif d'obligation d'économies de 220 tétrawattheures CUMAC (cumulé-actualisé) par an (TWhc/an).

Suite à la concertation menée auprès de l'ensemble des parties prenantes depuis mi 2012 et au rapport de la Cour des Comptes mis en ligne le 16 octobre 2013, le présent article réforme le dispositif des CEE en vue de la troisième période afin de le rendre plus efficace, plus simple et mieux ciblé.

Le présent article contribue par ailleurs à la transposition de l'article 7 de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, qui prévoit un objectif contraignant d'économies d'énergie correspondant à 1,5 % de l'ensemble des ventes annuelles d'énergies, hors transports, aux consommateurs finals.

2. Objectifs poursuivis

Afin de rendre le dispositif plus efficace, plus simple et mieux ciblé, le Gouvernement a décidé de simplifier le dispositif, en remontant l'obligation de la filière fioul au niveau de la mise à la consommation.

3. Options possibles et mesure retenue

En fin de deuxième période, trois options étaient envisageables :

- maintenir le dispositif à l'identique pour la troisième période,
- remplacer le dispositif par d'autres mesures, ou
- améliorer le dispositif.

Le Premier Ministre a demandé à la Cour des comptes de mener une évaluation du dispositif pour en déterminer son efficacité et son efficience, en application de l'article L132-5-1 du code des juridictions financières. La Cour des Comptes a conclu que « *les certificats d'économies d'énergie ont eu un*

impact pour faciliter les investissements permettant de réduire la consommation d'énergie, à la fois par un soutien financier, la fourniture d'informations et de conseils aux investisseurs et la structuration des professionnels ». Cet impact « s'est progressivement accru au fur et à mesure que les obligations supportées par les vendeurs d'énergie ont été renforcées ». Elle a proposé un certain nombre de mesures de simplification dont la plupart ont été reprises pour la troisième période.

Les modifications législatives nécessaires avant le début de la troisième période le 1^{er} janvier 2015 sont les suivantes :

- transférer l'obligation de la filière fioul domestique, portée aujourd'hui par les vendeurs de fioul (environ 2 000 entreprises), vers les personnes morales qui le mettent à la consommation (environ 50 « grossistes »), à l'instar de ce qui est pratiqué pour les carburants automobiles.

La réduction du nombre d'obligés pour le fioul permet d'optimiser le dispositif des CEE pour cette filière, caractérisée par un grand nombre de petites entreprises peinant à faire face seules à leur obligation. Elle permet également de réduire le nombre d'interlocuteurs du pôle national des certificats d'économies d'énergie, et donc d'améliorer l'efficacité administrative du dispositif ;

- permettre la délégation partielle des obligations d'économies d'énergie à un tiers.

La délégation partielle permet aux sociétés de service qui s'étaient adossées sur certains des fioulistes de continuer leur activité au sein du dispositif.

4. Étude des impacts de la mesure (en indiquant la méthode de calcul retenue)

4.1. Impacts environnementaux

L'objectif de la première période (54 TWhc du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2009) a été largement dépassé : au 1^{er} juillet 2009, des économies d'énergie avaient été certifiées pour un volume de 65 TWhc. Les opérations correspondantes ont relevé principalement du secteur des bâtiments résidentiels (87 %) et tertiaire (4 %) et du secteur industriel (7 %). Cette première période a permis de générer près de 3,9 Md€ d'investissements dans des travaux d'économies d'énergie et de réduire la facture d'énergie pour les consommateurs de 4,3 Md€ sur la durée de vie des équipements et des travaux.

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) a mené une étude sur la base des données de délivrance de CEE qui a montré que le dispositif des CEE entre le 1^{er} juillet 2006 et le 31 décembre 2010 a représenté :

- 173,7 TWhc délivrés, soit 12,3 TWh d'énergie finale économisée, soit 1,5 % de la consommation annuelle du secteur résidentiel-tertiaire ;
- 3,1 MtCO₂ évitées, soit 3,2 % des émissions annuelles du secteur résidentiel-tertiaire ;
- 1,3 TWh de production de chaleur renouvelable ;
- 850 000 chaudières installées ;
- 362 000 installations ENR : 167 000 PAC, 143 000 systèmes individuels biomasse et 52 000 chauffe-eau solaires ;

- 570 000 travaux d'isolation : 450 000 ouvrants et 120 000 surfaces opaques.

L'étude menée par l'ADEME en 2013 sur un sondage sur un échantillon des opérations délivrés a montré que :

- Les CEE catalysent la décision de travaux et incitent à faire des travaux plus performants : pour 75 % des ménages ayant bénéficié du dispositif, les CEE ont eu un rôle incitatif. Par ailleurs, entre 35 et 75 % des ménages considèrent que l'information et les conseils qu'ils ont reçu dans le cadre du dispositif CEE leur ont permis de choisir des travaux plus performants que ceux qu'ils avaient prévus initialement ;
- le dispositif est additionnel aux aides publiques : plus de la moitié des ménages ayant bénéficié des CEE comme seule aide ;
- Le dispositif permet effectivement de faire des économies d'énergie : 95 % des ménages pensent ou ont observé avoir réduit leur consommation énergétique à la suite de travaux.

4.2. Impacts économiques

En fin de première période, l'ADEME et le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED) ont évalué que le dispositif avait généré 3,9 Md€ d'investissements dans des travaux d'économies d'énergie. Une étude similaire n'a pas encore été menée suite à la deuxième période.

Au regard de la multiplication de l'obligation d'économie par 12 entre la première et la troisième période, la troisième période générera probablement plus de 45 Md€ d'investissements dans des travaux d'économies d'énergie, contribuant ainsi significativement à la transition énergétique.

Ce résultat sera conditionné aux opérations de promotion des économies d'énergie que les obligés déclencheront en troisième période, sur lesquelles ils ont une liberté de moyens mais qu'ils doivent mesurer au regard de leur obligation d'économies d'énergie.

4.3. Impacts budgétaire et financier

- Coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques intéressées.

Pour les administrations publiques, le coût du dispositif est relativement limité, car les pouvoirs publics ont uniquement la charge du pilotage « stratégique » du dispositif, de l'élaboration des textes nécessaires, et du contrôle des demandes de certificats. Le coût du dispositif est donc celui des 16 équivalents temps plein (ETP) à la direction générale de l'énergie, de l'air et du climat (DGEC) en charge du dispositif, auquel s'ajoutent 3 ETP à l'ADEME et un budget de l'ordre de 300.000 €.

La simplification du dispositif en troisième période permettra de conserver un coût identique malgré l'augmentation de l'obligation.

- Coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées,

Le coût du dispositif des CEE pour les obligés a été estimé par la Cour des Comptes à un prix « *probablement un peu supérieur* » à 0,4c€/kWhc en deuxième période. Les 345 TWhc de la deuxième période auront donc coûté « *environ 1,4 Md€ aux obligés, sur 4,5 ans, soit environ 300 M€/an* ».

En troisième période, la DGEC estime qu'au regard de l'importance du gisement disponible, le coût du certificat d'économies d'énergie devrait être sensiblement identique à celui constaté pour les première et deuxième périodes. Le coût du dispositif représentera ainsi 880 M€ par an. Ce coût sera traduit par une augmentation des prix de l'énergie de moins de + 0,3 % sur les trois ans, variant entre + 0,1 et + 0,4 % selon les énergies.

Pour les bénéficiaires du dispositif des CEE, l'augmentation de l'objectif de la troisième période permettra une économie de 1,8 Md€/an sur les factures énergétiques des Français. Ce sont ainsi près de 34 Md€ d'économies qui seront réalisés sur la durée de vie des équipements installés.

4.4. Impacts sociaux

Conformément aux articles L221-1 et L221-7 du code de l'énergie, « *Une part [des] économies d'énergie doit être réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique.* » et « *La contribution à des programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés peut donner lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie.* »

Pour rendre les programmes de lutte contre la précarité énergétique attractifs pour les obligés, le volume de certificats d'économies d'énergie attribué pour chaque opération soutenue par ces programmes est bonifié : les obligés perçoivent la bonification au moment du versement des fonds au programme, puis le volume de certificats de droit commun à la suite de la réalisation des travaux.

Plusieurs programmes de lutte contre la précarité énergétique ont pu être engagés et contribuent ainsi au financement d'actions selon d'autres modalités d'intervention, en faveur d'autres types de publics :

- Le **programme « Habiter mieux »**, géré par l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (Anah). Doté de 1,35 Md€ sur la période 2010-2017 dont 250 M€ émanant des fournisseurs d'énergie dans le cadre du dispositif des CEE, il permettra d'ici 2017 de rénover 300 000 logements en améliorant leur performance énergétique d'au moins 25 %. Au 30 novembre 2013, 39 638 ménages se sont engagés dans un projet de rénovation thermique de leur logement grâce à « Habiter Mieux ». Le gain énergétique moyen conventionnel obtenu à l'issue des travaux est de 38 % pour un montant moyen des travaux de 17 000 €.
- Le programme « **Toits d'abord** » : porté par la Fondation Abbé Pierre, ce programme vise à la production par la construction et la rénovation de 600 à 700 logements par an d'une offre locative à loyers « très sociaux » destinée aux ménages les plus défavorisés.
- Le programme « **Pacte Energie Solidarité** » : la société CertiNergy porte ce programme. Fin 2013, 1 000 logements dont les occupants sont en situation de précarité énergétique, qu'ils soient propriétaires ou locataires, ont pu être rénovés.
- Le programme « **Rénovation solidaire - Bordeaux** » : au travers de ce programme, la ville de Bordeaux s'est donné comme objectif d'accompagner chaque année sur la période 2012-2014 les travaux d'économies d'énergie de logements de 50 propriétaires occupants en situation de précarité énergétique en centre-ville.
- Le programme « **SLIME** » : porté par le CLER, il vise la détection et le premier contact avec les ménages pour pouvoir envisager des pistes durables de sortie de la précarité énergétique.

Ce conseil personnalisé, réalisé *in situ*, sera l'occasion de la fourniture de petits équipements économes et de l'orientation éventuelle vers des programmes plus lourds de rénovation adaptés au ménage.

En troisième période, le niveau de bonification sera fixé de sorte que la valorisation globale des opérations réalisées (bonification + travaux) ressorte à un niveau proche du prix d'échange des certificats.

4.5. Impacts sur l'organisation des services de l'État

La simplification du dispositif en troisième période permettra à l'administration de traiter un volume de délivrance de CEE significativement accru sans augmenter les moyens, et en diminuant drastiquement le délai de délivrance des CEE pour les demandeurs. Le pôle national en charge de l'instruction des dossiers passera à un contrôle uniquement a posteriori, et sera habilité à rechercher et à constater les tentatives d'obtention de CEE de manière indue.

4.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont éligibles au dispositif des certificats d'économies d'énergie. Ainsi elles obtiennent des CEE lorsqu'elles réalisent des travaux d'économies d'énergie dont la vente à des obligés leur permet de financer en partie leurs travaux.

L'article de loi ne modifie pas les règles applicables aux collectivités territoriales.

4.7. Impacts sur l'emploi public

La simplification du dispositif en troisième période permettra de conserver un nombre d'emplois publics identique malgré l'augmentation du volume de CEE délivrés.

5. Insertion juridique du projet

5.1. Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

La modification du dispositif des CEE contribue à la transposition de l'article 7 de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique. Cette directive a été publiée le 14 novembre 2012 au Journal Officiel de l'Union Européenne. Elle abroge la directive cogénération 2004/8/CE et la directive services énergétiques 2006/32/CE, en renforçant leurs exigences et en introduisant de nombreuses dispositions. Suite à sa

publication, la France a jusqu'au 5 juin 2014 pour intégrer ces nouvelles dispositions dans le droit national, sauf pour certaines dispositions qui ont leurs propres échéanciers plus courts.

L'article 7 de la directive prévoit un objectif contraignant d'économies d'énergie correspondant à 1,5 % de l'ensemble des ventes annuelles d'énergies, hors transports, aux consommateurs finals. Les États membres qui le souhaitent peuvent inclure le secteur des transports dans l'assiette de l'objectif. Les États membres sont libres de répartir cet objectif entre les différents secteurs et les différents obligés : ainsi, le secteur des transports peut être exclu de l'assiette de l'objectif alors que les vendeurs de carburants sont assujettis à un dispositif de CEE.

Chaque État membre peut utiliser quatre flexibilités dans la limite où cela ne réduit pas de plus de 25 % l'ambition initiale de l'article. Les flexibilités possibles sont les suivantes :

- un taux croissant d'obligation, de 1 % en 2014-2015, 1,25 % en 2016-2017 et 1,5 % en 2018 - 2020 ;
- la possibilité de prendre en compte les « actions précoces », réalisées depuis fin 2008 ;
- la possibilité de prendre en compte les actions dans le secteur de la production, de la transformation et de la distribution ;
- l'exclusion, lors du calcul de l'obligation imposée aux États membres, des ventes d'énergies aux industries soumises au système européen d'échange de quotas d'émissions (ETS).

En excluant les consommations d'énergie du secteur ETS de cette assiette et en valorisant une partie des opérations déjà réalisées dans le cadre de la deuxième période des CEE au titre des actions précoces dans la limite des 25 % de flexibilités, l'objectif annuel d'économies d'énergie de la France au titre de l'article 7 est de 1,092 Mtep (million de tonne équivalent pétrole) : sur l'ensemble de la période 2014-2020, ce sont ainsi 30,57 Mtep en énergie finale qui devront être économisées, soit 355 TWh.

La France utilisera principalement son dispositif de CEE afin d'atteindre la cible annuelle de 1,092 Mtep d'économies d'énergie. Il sera associé à un ensemble de mesures existantes (crédit d'impôt développement durable, éco-prêt à taux zéro, etc.) ou dont la mise en œuvre est prévue à compter de 2015 (passeports pour la rénovation énergétique, fonds de garantie des prêts à la rénovation énergétique).

5.2. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées.

Les dispositions rentreront en vigueur au 1^{er} janvier 2015, début de la troisième période du dispositif.

5.3 Conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités d'outre-mer

Les CEE délivrés en outre-mer donnent lieu à une bonification. L'article 3 du décret n° 2010-1664 du 29 décembre 2010 modifié relatif aux CEE dispose que la valeur des CEE peut être pondérée en fonction de la situation énergétique de la zone géographique où les économies sont réalisées.

En application de cette disposition, l'article 4 de l'arrêté du 29 décembre 2010 modifié relatif aux modalités d'application du dispositif des CEE dispose que « *la valeur des CEE est doublée pour les actions réalisées dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental de transport*

d'électricité », en l'occurrence les départements et collectivités d'outre-mer, ainsi que la Corse et certaines îles bretonnes.

5.4 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Les textes réglementaires nécessaires pour le lancement d'une troisième période sont au nombre de quatre :

- un décret en Conseil d'État : venant modifier le décret relatif aux obligations d'économies d'énergie, et celui sur la délivrance de CEE. Il va notamment fixer la répartition individuelle des obligations entre les fournisseurs d'énergie, la quote-part des programmes d'accompagnement, ou encore les modalités des plans d'actions d'économies d'énergie ;
- trois arrêtés : le premier fixant la liste des éléments d'une demande de CEE, le deuxième concernant les modalités d'application du dispositif des CEE, et le troisième définissant la liste des opérations standardisées. Ils permettront de simplifier le dispositif et de mieux le cibler.

La DGEC est responsable de ces textes réglementaires.

6 Consultations menées avant la saisine du Conseil d'État

Une concertation a été menée au deuxième semestre 2012 auprès de l'ensemble des parties prenantes avec des séances plénières et ateliers thématiques. Plus de 100 contributions écrites ont été reçues. Une synthèse a été mise en ligne le 19 février 2013 sous la forme de 48 propositions, ainsi que des propositions d'orientation de la DGEC. Ces documents ont été mis en consultation publique jusqu'au 30 avril 2013.

Deux rapports ont été commandés par le Gouvernement :

- Le rapport de la Caisse des dépôts et consignations sur le financement de la rénovation énergétique des logements privés rendu le 27 juin 2013 a conduit à l'élargissement des programmes au fonds de rénovation pour la rénovation énergétique ;
- Le rapport de la Cour des Comptes rendu le 16 octobre 2013 a confirmé l'efficacité du dispositif et abouti à un ensemble 12 recommandations.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a publié un « livre blanc » le 13 décembre 2013 déclinant les orientations issues de la consultation et les recommandations de la Cour des comptes en 10 évolutions pour la troisième période. La concertation avec l'ensemble des parties prenantes s'est poursuivie sur cette base pendant le premier semestre 2014.

Article 11 –Précisions à apporter à des expérimentations en cours

1. Diagnostic initial et justification de l'action

Les demandes d'autorisation unique, déposées dans le cadre de l'expérimentation mais qui n'auront pu voir leur autorisation (ou le refus d'autorisation) délivrée en raison de la fin de cette expérimentation, ne pourront plus aboutir au-delà de ces trois ans. En effet, l'habilitation autorisait le gouvernement à légiférer afin de permettre au préfet de délivrer des autorisations uniques pendant trois ans. Ce qui entraîne plusieurs conséquences :

- - Au-delà de ce délai de trois ans, le préfet n'est plus autorisé à délivrer d'autorisation unique,
- - le Gouvernement n'était pas habilité à prendre des dispositions afin de venir régler ces cas.

C'est la raison de ces modifications : il convient de venir préciser quelle est la procédure applicable pour ces demandes qui n'auront pas vu leur instruction aboutir.

À défaut de cette disposition, les porteurs de projet seraient obligés - pour tous les projets déposés un an avant la fin de l'expérimentation et qui dès lors risqueraient fort de ne pas aboutir pendant l'expérimentation – de retarder le dépôt de leur demande jusqu'aux suites données à l'expérimentation.

2. Objectifs poursuivis

La modification doit permettre de répondre aux enjeux identifiés dans le diagnostic ci-dessus. Cette modification apportera une plus grande sécurité juridique aux porteurs de projet.

3. Options possibles et mesure retenue

La solution qui a été retenue par le Gouvernement, consiste à modifier l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et l'ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, en introduisant une disposition permettant aux préfets de se prononcer sur toutes les demandes déposées dans le cadre de chaque expérimentation, quand bien même celle-ci est terminée.

4. Etude des impacts de la mesure (en indiquant la méthode de calcul retenue)

4.1. Impacts économiques

Le dispositif expérimental serait gelé environ pendant un an.

Le retard de dépôt de leur demande peut être estimé en moyenne à 6 mois.

4.2. Impacts sur l'organisation des services de l'État

L'État s'étant déjà organisé pour cette expérimentation, il n'y aura pas d'impact.

4.3. Impacts sur l'ordre juridique interne (dont textes législatifs et réglementaire à abroger)

La réforme impose de modifier les ordonnances n° 2014-355 du 20 mars 2014 et n°2014-619 du 12 juin 2014

5. Insertion juridique du projet

5.1. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées.

C'est l'objet même de la modification s'agissant du traitement des dossiers déposés en fin de période d'expérimentation.

5.2. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

6. Consultations menées avant la saisine du Conseil d'État

Cette disposition avait été introduite dans le projet d'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 qui avait fait l'objet d'une large concertation (professionnels, association, CNPN, CSPRT, CCEN...). Elle n'avait pas soulevée d'observation. De même, une disposition sur la poursuite de l'instruction avait été introduite dans le projet d'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 qui avait également fait l'objet d'une large concertation (professionnels, associations, CNPN, CSE, CTPBOH, CCEN...) sans que des réserves soient émises à ce sujet.

Article 12 - Diverses simplifications du droit des sociétés par voie d'ordonnances.

1° diminuer le nombre minimal d'actionnaires

1. Analyse des difficultés à résoudre

Dans les sociétés anonymes (SA), qu'elles soient ou non cotées, le nombre d'actionnaires doit être aujourd'hui de 7 (art. L. 225-1 du Code de Commerce).

Or, certaines sociétés peuvent être amenées à faire appel à des actionnaires de complaisance pour atteindre ce nombre, qui ne repose sur aucune justification.

Cette difficulté pourrait être levée par une disposition visant à diminuer le nombre minimum d'actionnaires pour constituer une SA non cotée.

Il faudra en tirer les conséquences en termes de gouvernance de la société anonyme, notamment en ce qui concerne le nombre d'administrateurs et de membres du conseil de surveillance.

2. Objectifs poursuivis

Cette mesure fait partie des 50 mesures proposées par le Conseil pour la simplification des entreprises le 14 avril 2014.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure a pour objectif de faciliter le recours à la forme de société anonyme au moment de la création d'une entreprise en permettant de trouver plus facilement le nombre d'actionnaires minimum nécessaire.

Il existe environ 54 800 sociétés anonymes non cotées sur un marché réglementé. Pour l'année 2013 92 sociétés anonymes au sens strict ont été créées. Ce chiffre s'élève à 204 si l'on tient compte des sociétés anonymes et des sociétés apparentées. La mesure a principalement vocation à s'appliquer au moment de la création de nouvelles sociétés.

4. justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance devra être prise dans les 9 mois suivant l'adoption de la loi afin de pouvoir réaliser les consultations nécessaires.

5. Consultations prévisionnelles

Une consultation approfondie devra avoir lieu avec les représentants des entreprises notamment car la proposition émane du Conseil national des barreaux, outre les consultations interministérielles.

2° étendre le champ de la location d'actions dans les sociétés d'exercice libéral

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article L239-1 du code de commerce limite la location d'actions au profit des professionnels exerçant au sein d'une société d'exercice libéral (SEL) comme salariés ou collaborateurs libéraux.

À l'origine, cette disposition avait pour but de permettre les reprises d'entreprise en permettant de participer à la majeure partie des décisions des assemblées générales à moindre coût, en se contentant de louer des actions au lieu de devenir actionnaire ou associé. Dès la création de ce dispositif, cette possibilité a été ouverte aux salariés et collaborateurs libéraux exerçant leur profession au sein d'une SEL. Ainsi, par le versement d'un loyer au bailleur, le locataire va obtenir le droit de voter dans les assemblées générales, à l'exception de celles se prononçant sur les modifications statutaires ou le changement de nationalité de la société. Il sera donc amené à voter sur la répartition des bénéfices.

Le présent projet de loi vise à permettre la location d'actions au profit de professionnels exerçant la même profession.

Toutefois, les SEL étant caractérisées par des règles de détention de capital et des droits de vote précises afin de préserver l'indépendance d'exercice des professions libérales tout en facilitant le financement de ces structures, il est prévu de continuer à exclure des locations d'actions pour les SEL dans le domaine de la santé ou étant soumises à un agrément du Garde des sceaux en tant qu'officiers ministériels.

2. Objectifs poursuivis

Cette mesure fait partie des 50 mesures proposées par le Conseil pour la simplification des entreprises le 14 avril 2014.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure est destinée à faciliter la transmission d'entreprise. Elle devra être entourée de garanties permettant de préserver l'équilibre des pouvoirs et l'indépendance d'exercice des professionnels

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi afin de procéder aux consultations nécessaires.

5. Consultations prévisionnelles

La mesure devra faire l'objet de consultations approfondies avec les représentants des entreprises, ceux des professions concernées et des spécialistes de droit de sociétés, outre les consultations interministérielles.

3° simplifier le transfert de siège et la modification des statuts pour les mettre en harmonie avec des dispositions impératives de la loi et des règlements

1. Analyse des difficultés à résoudre

Bien que le transfert du siège social constitue une modification des statuts et, de ce fait, relève en principe de la compétence exclusive des associés, le huitième alinéa de l'article L223-18 du Code de commerce autorise le ou les gérants de sociétés à responsabilité limitée (SARL) à décider le déplacement du siège social dans le même département ou dans un département limitrophe.

Le neuvième alinéa du même article permet, dans les mêmes conditions, au gérant de mettre les statuts en harmonie avec les dispositions impératives de la loi et des règlements.

Ces modifications statutaires sont toutefois soumises à ratification par les associés statuant « dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L223-30 », soit une décision prise par les associés représentant au moins les trois quarts des parts sociales.

Or, cet alinéa ne vise pas les dispositions issues de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises relatives aux conditions de quorum et de majorité applicables aux SARL constituées depuis le 4 août 2005 qui prévoient notamment le principe d'une « majorité des deux tiers des parts détenues par les associés présents ou représentés » (troisième alinéa nouveau de l'article L223-30 du code de commerce).

Outre cette modification, le gouvernement souhaite étendre ce dispositif pour les déplacements du siège social des SARL sur l'ensemble du territoire français.

2. Objectifs poursuivis

Cette mesure fait partie des 50 mesures proposées par le Conseil pour la simplification des entreprises le 14 avril 2014.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure ne modifie pas les coûts pour les sociétés à responsabilité limitée mais elle offre plus de souplesse au gérant par la possibilité de ratification par l'assemblée a posteriori.

En 2013, il y a eu presque 68 000 déplacements de siège de SARL : ainsi la totalité de ces déplacements pourra bénéficier de cette souplesse.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi afin de procéder aux consultations nécessaires.

5. Consultations prévisionnelles

Cette mesure nécessitera une concertation avec les représentants des entreprises et les spécialistes de droit des sociétés, outre des consultations interministérielles.

4° supprimer l'exigence de déclaration de conformité dans les fusions et les scissions en dehors de cas imposés par le droit communautaire

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article L236-6 du code de commerce applicable à toutes les fusions ou scissions de sociétés commerciales impose, à peine de nullité, aux sociétés participant à une fusion ou une scission de déposer au greffe une déclaration indiquant tous les actes effectués en vue de réaliser l'opération et que l'opération a été réalisée en conformité des lois et règlements.

Cette déclaration de conformité, destinée à limiter les risques de nullité de l'opération de fusion ou de scission par une vérification de l'étendue des actes préalables réalisés, est partiellement issue du droit communautaire.

Ainsi, le 2 de l'article 25 du règlement n°2157/2001 du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne en cas de création de société européenne par fusion, l'article 16 et le b de l'article 22 de la directive 2011/35/UE du 5 avril 2011 concernant les fusions de sociétés anonymes, l'article 14 de la directive du Conseil du 17 décembre 1982 fondée sur l'article 54 paragraphe 3 point g) du traité et concernant les scissions des sociétés anonymes (modifiée), et les articles 10 et 11 de la directive 2005/56/CE sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux, prévoient que les États membres doivent mettre en place une procédure permettant de s'assurer de la conformité de l'opération.

En revanche, ces textes communautaires ne s'imposent pas, par exemple, pour une fusion nationale entre sociétés à responsabilité limitée ou entre sociétés par actions simplifiées par exemple.

2. Objectifs poursuivis

Cette mesure fait partie des 50 mesures proposées par le Conseil pour la simplification des entreprises le 14 avril 2014.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure permettra de supprimer une déclaration faite par le dirigeant dans la plupart des fusions de sociétés commerciales.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans les 9 mois suivant la publication de la loi afin de procéder aux consultations nécessaires.

5. Consultations prévisionnelles

Le projet devra faire l'objet d'une consultation des représentants des entreprises, de spécialistes de droit de sociétés, outre des consultations interministérielles.

5° simplifier et clarifier la liquidation amiable

1. Analyse des difficultés à résoudre

Le régime actuel prévoit que lorsqu'une cause de dissolution d'une société intervient (par exemple en cas d'arrivée du terme ou de décision des associés, cf. article 1844-7 du code civil), la société est, en principe, liquidée et un liquidateur nommé. Cette dissolution n'a d'effet à l'égard des tiers qu'à compter de sa publication au registre du commerce et des sociétés.

S'ouvre alors une période de liquidation, pendant laquelle le liquidateur établit le passif et l'actif de la société. Le partage de l'actif entre les associés n'intervient qu'une fois que les dettes et le capital social ont été remboursés.

Pendant cette période, la personnalité juridique de la société perdure pour les besoins de la liquidation mais c'est le liquidateur qui exerce les pouvoirs des organes sociaux de la société.

À l'issue des opérations, une assemblée des associés vote la clôture de la période de liquidation. Cette clôture fait l'objet d'une nouvelle publication et les comptes définitifs sont déposés au greffe pour les sociétés soumises à cette obligation. Une fois ces formalités réalisées, la société est radiée du registre du commerce et des sociétés.

Ces différentes autorisations et formalités permettent de s'assurer que l'égalité entre actionnaires est respectée et que les droits des créanciers sont protégés. En effet, après la clôture de la liquidation, en cas d'omission d'un créancier, plusieurs voies de recours sont ouvertes mais qui nécessiteront des frais supplémentaires risquant d'obérer le recouvrement de sa créance ou nécessitant alors l'engagement de frais de recouvrement importants.

Le gouvernement souhaite donc pouvoir être habilité à simplifier et clarifier cette procédure de liquidation lorsque la société ne dispose pas de salariés ni d'actifs importants, tout en préservant les droits des créanciers et en limitant les risques contentieux.

2. Objectifs poursuivis

Cette mesure fait partie des 50 mesures proposées par le Conseil pour la simplification des entreprises le 14 avril 2014.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure vise à simplifier la vie des sociétés qui doivent être liquidées en dehors de toute procédure collective.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera publiée dans les 9 mois de la publication de la loi afin de procéder aux consultations nécessaires.

5. Consultations prévisionnelles

La mesure nécessitera des consultations approfondies des représentants des entreprises, de spécialistes de droit des sociétés (universitaires, magistrats), outre les consultations interministérielles.

Article 13- Simplification d'obligations déclaratives en matière fiscale.

1. Présentation des obligations déclaratives actuelles

Les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés et les entreprises individuelles et sociétés relevant de l'impôt sur le revenu sont soumises à plusieurs obligations fiscales.

Elles sont amenées, au travers de ces obligations, à fournir à l'administration fiscale de nombreuses informations, nécessaires au calcul de l'impôt ou à l'identification de risques permettant le contrôle fiscal sur pièces ou la programmation adéquate de contrôles fiscaux sur place.

La collecte de ces informations demeure utile pour éviter des contrôles fiscaux sur place superflus, dans l'intérêt même des entreprises, mais il arrive que des informations identiques ou du moins, très voisines, soient demandées au travers de plusieurs obligations déclaratives séparées, ce qui contrevient aux objectifs du programme « dites-le nous une fois ».

Ainsi, à titre d'exemple, si les déclarations n° 2065 sont déposées dans les trois mois de la clôture de l'exercice (pour les entreprises qui clôturent leur exercice au 31 décembre, le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai) et les déclarations n° 2031 le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai, d'autres déclarations sont déposées selon les dispositions qui leur sont propres alors même que leur contenu est proche de celui de la déclaration de résultats et de ses annexes.

Des premières démarches ont permis d'ores et déjà de limiter le nombre de déclarations à déposer par les redevables mais le nombre de déclarations reste important et les informations à communiquer à l'administration fréquentes.

2. Objectifs poursuivis

Les simplifications des modalités déclaratives prévues par le présent article s'appliqueront aux déclarations souscrites à compter du 1^{er} janvier 2015.

Elles visent à rationaliser les supports déclaratifs utilisés par les entreprises en utilisant différents leviers et à alléger les informations qui sont actuellement demandées aux entreprises, en évitant les transmissions d'information redondantes et en relevant le cas échéant les seuils à partir desquels certaines déclarations sont exigibles.

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

L'adoption de cette mesure permet de rationaliser les obligations déclaratives, tant pour les redevables que pour les services des impôts des entreprises en charge de la gestion des dossiers des professionnels.

Elle allège en particulier les coûts administratifs des entreprises (édition, envoi, stockage...) : elle leur permet de ce fait de consacrer davantage de ressources à leurs activités productives et de gagner en compétitivité.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la loi.

Article 14 - Simplification des obligations déclaratives et de paiement concernant les prélèvements sur les jeux, concours et paris.

1. Analyse des difficultés à résoudre

1.1. Présentation des obligations déclaratives actuelles

- Les dispositions en vigueur

Les prélèvements sur les jeux, concours et paris visés ci-après sont déclarés et acquittés auprès du service des impôts des entreprises du siège de la direction de l'entreprise ou à défaut, du principal établissement à l'appui d'un imprimé « papier » : la déclaration n° 3330. Les redevables établis dans un autre État membre de l'Union européenne souscrivent cette déclaration auprès du service des impôts des entreprises étrangères (SIEE).

La déclaration n° 3330 est déposée dans les mêmes délais que les déclarations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) accompagnée de son paiement (article 39 de l'annexe IV du code général des impôts - CGI).

Les prélèvements et redevances concernés sont les suivants :

- prélèvement sur le produit des appels à des numéros surtaxés effectués dans le cadre des programmes télévisés et radiodiffusés comportant des jeux et concours (art. L137-19 du code de la sécurité sociale - CSS) ;
- prélèvements sur les paris hippiques (art. 302 *bis* ZG du CGI et art. L137-20 du CSS) ;
- prélèvements sur les paris sportifs (art. 302 *bis* ZH et 1609 *tricies* du CGI, et art. L137-21 du CSS) ;
- prélèvements sur les jeux de cercle (art. 302 *bis* ZI du CGI et art. L137-22 du CSS) ;
- prélèvement sur les paris hippiques engagés depuis l'étranger sur des courses françaises (art. 302 *bis* ZO du CGI) ;
- prélèvements opérés sur les jeux commercialisés par la Française des jeux (art. 1609 *novovicies* et 1609 *tricies* du CGI) ;
- redevances dues par les opérateurs agréés de paris hippiques en ligne sur les enjeux relatifs aux courses de trop et de galop (art. 1609 *tertricies* du CGI).

- ***Les obligations déclaratives actuelles sont contraignantes tant pour les opérateurs que pour l'administration fiscale***

1° Les modalités déclaratives s'effectuent exclusivement par voie papier et les paiements par virements :

Ces prélèvements et redevances doivent être déclarés à l'appui d'un imprimé n° 3330 dont l'exemplaire papier est soit transmis par voie postale par la direction générale des finances publiques (DGFIP), soit téléchargé sur le site internet de la DGFIP (www.impots.gouv.fr). Le redevable doit le compléter puis l'adresser par voie postale au service des impôts des entreprises compétent. Parallèlement, le redevable doit effectuer un paiement par virement. Les opérateurs n'ont donc pas la possibilité de télédéclarer, ni de télérégler ces prélèvements et redevances.

2° Les obligations déclaratives sont très contraignantes pour les sociétés de courses hippiques qui n'organisent que quelques courses dans l'année :

Au regard de la législation actuelle, les redevables des prélèvements sur les jeux et paris sont dans l'obligation de déposer mensuellement une déclaration. Ainsi, une société de course qui n'organise que quelques courses dans l'année est dans l'obligation de déposer mensuellement une déclaration n° 3330. Elle est donc tenue de déposer des déclarations « néantes » lorsqu'elle n'est pas redevable des prélèvements.

3° L'organisation actuelle présente des coûts de gestion pour l'administration fiscale :

Les modalités actuelles présentent des coûts éditiques (envoi des déclarations pré-imprimées) et de gestion (opérations manuelles de saisie des déclarations et d'appariement comptable des virements).

1.2. Présentation des obligations déclaratives proposées

- ***Le dispositif proposé***

Les prélèvements et redevances seraient désormais déclarés et acquittés par les redevables à l'appui de :

- l'annexe à la déclaration de TVA pour ceux qui relèvent du régime réel normal d'imposition ou qui ne sont pas redevables de la TVA ;
- la déclaration annuelle de régularisation de TVA pour ceux qui relèvent du régime simplifié d'imposition.

- **Les avantages :**

1° Les prélèvements et redevances seraient désormais télédéclarés et téléréglés :

Les nouvelles modalités de recouvrement proposées s'appuient sur un support déclaratif :

- unifié et maîtrisé, à l'appui duquel plus de 35 taxes annexes à la TVA sont d'ores et déjà recouvrées ;
- dématérialisé intégralement, et à l'appui duquel les taxes regroupées sur la télédéclaration de TVA sont ainsi télérégées.

2° Les obligations déclaratives sont ainsi allégées notamment pour les sociétés de courses :

Désormais, les opérateurs, qui sont redevables de la TVA au titre de leurs autres activités, n'auront plus d'obligation déclarative spécifique au titre des prélèvements sur les jeux.

Environ 150 entreprises sont concernées par ces dispositions de simplification.

Ainsi, à titre illustratif, les sociétés de courses relevant du régime simplifié d'imposition en matière de TVA ne seront par exemple plus ainsi soumises au dépôt de douze déclarations « papier » mais télétransmettront annuellement un formulaire unique à l'appui duquel elles acquitteront en une seule fois la TVA ainsi que l'ensemble des prélèvements sur les paris hippiques auxquels elles sont soumises.

2. Analyse des impacts des mesures envisagées

L'adoption de cette mesure de simplification des obligations déclaratives pour les prélèvements sur les jeux, concours et paris permet de rationaliser les charges de gestion de ces obligations déclaratives, tant pour les redevables (suppression d'une déclaration spécifique, dématérialisation de la procédure pour les sociétés de courses, rattachement au process connu et maîtrisé des taxes assises sur le chiffre d'affaires, utilisation du support existant en matière de TVA permettant ainsi de télédéclarer et télérégler les prélèvements) que pour les services des impôts des entreprises en charge de la gestion des dossiers des professionnels.

Elle ne présente aucun surcoût pour les redevables, sécurise leur trésorerie par la mise en œuvre du télépaiement, et leur permet de diminuer leurs charges d'édition, d'envoi et de stockage.

Il s'agit d'une mesure de simplification neutre pour les affectataires des produits de ces prélèvements ainsi que pour la trésorerie de l'État en charge de ces affectations. Elle permet en revanche d'alléger la charge administrative de gestion de ces prélèvements et d'optimiser leur contrôle.

3. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la loi.

4. Consultations prévisionnelles

Lors des échanges avec la fédération nationale des courses française (FNCF) noués dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, les contraintes liées aux obligations déclaratives mensuelles pour les sociétés de courses organisant ponctuellement des événements avaient été soulignées.

Article 15 : Suppression de l'imprimé de formation professionnelle continue pour les employeurs de plus de 10 salariés (n° 2483).

Ces dispositions s'appliquent, pour les employeurs employant au moins dix salariés, aux cotisations dues au titre de la participation au développement de la formation professionnelle à raison des rémunérations versées à compter de l'année 2015.

1. Analyse des difficultés à résoudre

1.1. Présentation des obligations déclaratives actuelles

- Les dispositions en vigueur

Tous les employeurs, quel que soit le nombre de salariés, la nature de l'activité ou le statut juridique, doivent participer au financement des actions de formation continue de leur personnel et des demandeurs d'emploi en

acquittant une contribution annuelle dont le taux et donc le montant dépend du nombre de salariés. La base de calcul est composée du montant total des rémunérations imposables et avantages en nature versés pendant l'année au personnel.

Les entreprises employant au moins dix salariés soumises à la participation des employeurs à la formation professionnelle continue (PEFPC) employant au moins dix salariés doivent déposer une déclaration spécifique (formulaire n° 2483) au plus tard le 2^{ème} jour ouvré qui suit le 1^{er} mai en deux exemplaires au service des impôts des entreprises du lieu de souscription de la déclaration de résultat, ou le cas échéant, à la Direction des Grandes Entreprises, pour les sociétés et entreprises industrielles, commerciales, artisanales, non commerciales ou agricoles. Pour les autres employeurs, le dépôt s'effectue auprès du service des impôts des entreprises du lieu du domicile ou du siège social.

Cette déclaration formulaire peut être accompagnée d'un paiement si l'entreprise n'a pas effectué suffisamment de versements libératoires auprès des organismes collecteurs paritaires.

- Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de la dernière modification

Les dispositifs en vigueur concernant les obligations déclaratives en matière de PEFPC sont les suivants :

- Article 235 *ter* J du code général des impôts (CGI) et article L6331-32 du code du travail concernant le dépôt de la déclaration spécifique de PEFPC pour les employeurs employant au moins dix salariés. L'article du code général des impôts a été modifié par le décret n° 2008-294 du 1^{er} avril 2008 portant incorporation au CGI de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code ;
- Article 163 *duodecies* de l'annexe II du code général des impôts, articles R.6331-30 et R.6331-32 du code du travail concernant les informations portées sur la déclaration spécifique de PEFPC pour les employeurs employant au moins dix salariés. L'article de l'annexe II du CGI a été modifié suite aux modifications du code du travail par le décret n°2008-244 du 7 mars 2008;
- Article 163 *quaterdecies* de l'annexe II au code général des impôts, articles R.6331-29 et R.6331-33 du code du travail concernant le dépôt de la déclaration spécifique. L'article du code général des impôts a été modifié par le décret n° 2009-389 du 7 avril 2009
- Article 163 *quaterdecies* A de l'annexe II du CGI et article R6331-35 du code du travail concernant les paiements tardifs au Trésor public. L'article du CGI a été modifié par le décret n°2009-389 précité.

1.2. Présentation des obligations déclaratives proposées

- *Le dispositif proposé*

La mesure vise à supprimer la déclaration spécifique n° 2483 de participation des employeurs à la formation professionnelle continue pour les entreprises employant au moins dix salariés et reporter les informations relatives à l'assujettissement et à l'assiette de la participation sur la déclaration annuelle des données sociales (DADS) ou la déclaration des salaires, honoraires et actionnariat n° 2460 (pour les entreprises ne relevant pas du régime général de sécurité sociale) qui seront aménagées en conséquence.

Dès lors, il ne s'agit pas de la suppression de l'obligation déclarative en matière de la formation professionnelle continue mais de la suppression du support déclaratif spécifique dédié à cet impôt et du report de la liquidation de certaines informations sur un support existant contenant pour partie les informations nécessaires à cette liquidation et en l'aménageant afin de recueillir les informations manquantes pour cette liquidation jusqu'alors déclarées sur le support supprimé.

Grâce à ce dispositif, la plupart des entreprises n'auront plus de formalité spécifique à accomplir pour déclarer leur participation à la formation professionnelle continue.

Dans les cas très résiduels où les entreprises ne se seraient pas acquittées spontanément de leurs obligations par le biais de versements libératoires auprès d'organismes collecteurs, une obligation serait maintenue pour le paiement de la PEFPC qui sera alors réalisé à l'appui d'un bordereau de versement. Le bordereau de versement n° 2485 permet déjà le paiement des autres taxes annexes assises sur les salaires (taxe d'apprentissage, participation des employeurs à l'effort de construction et formation professionnelles continue pour les entreprises employant moins de dix salariés) quand une entreprise n'a effectué suffisamment de versements libératoires auprès des organismes collecteurs agréés ou habilités (taxe d'apprentissage, participation des employeurs à l'effort de construction et formation professionnelles continue pour les entreprises employant moins de dix salariés).

Ce bordereau sera aménagé pour y accomplir les paiements afférents à la participation des employeurs à la formation professionnelle continue pour les entreprises employant au moins dix salariés. Dès lors, l'article 1679 *bis* B du CGI devra être modifié.

- *Avantages*

Diverses mesures de simplification ont déjà permis d'alléger les obligations déclaratives en matière de taxes annexes assises sur les salaires.

Ainsi, ont déjà été supprimées au 1^{er} janvier 2008 la déclaration spécifique de taxe d'apprentissage (TA) et la déclaration de PEFPC pour les entreprises employant moins de dix salariés. À compter du 1^{er} janvier 2014, la déclaration relative à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) a été supprimée.

Ces suppressions ont été accompagnées de l'aménagement de la DADS et de la déclaration n° 2460 des entreprises ne relevant pas du régime général de sécurité sociale et du bordereau de versement n° 2485 pour les reliquats de paiement à défaut de versements libératoires suffisants.

Le dispositif proposé pour la PEFPC pour les entreprises employant au moins dix salariés étant identique, il permettra une homogénéisation des modalités déclaratives et de paiement des taxes annexes assises sur les salaires (hors taxe sur les salaires).

2. Objectifs poursuivis

Cette nouvelle modalité déclarative permettra d'alléger les charges administratives des entreprises concernées en faisant en sorte qu'elles n'aient à communiquer qu'une seule fois à l'administration l'ensemble des informations relatives à cette participation.

L'alignement des modalités de traitement entre toutes les taxes annexes assises sur les salaires permet également un traitement identique entre toutes les entreprises qu'elles aient plus ou moins de 10 salariés.

La mise en œuvre de cette mesure étant étroitement liée à la réforme engagée sur la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage, elle pourra être effective au titre des rémunérations versées en 2015, soit pour la campagne déclarative de 2016.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Il s'agit d'une simplification qui permettra à environ 140 000 entreprises employant au moins dix salariés de ne plus remplir ni déposer les déclarations spécifiques à la PEFPC en 2016.

Seules certaines entreprises conserveront une obligation de paiement auprès de la DGFIP par le biais du bordereau n°2485. En cas de régularisation du versement de la participation, le bordereau n° 2485 devra être transmis à la DGFIP. Toutefois, même pour ces cas résiduels, le remplissage du bordereau sera moins complexe que la procédure actuelle.

En outre, cette mesure contribue à alléger la charge de gestion des services de la DGFIP et s'inscrit dans une démarche éco-responsable de réduction des coûts environnementaux.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la loi.

Article 16 - Maintien de la validité des autorisations de prélèvement des professionnels dans le cadre de la migration au prélèvement SEPA

1. Analyse des difficultés à résoudre

Dans la procédure actuelle d'adhésion au télépaiement, un redevable doit signer une autorisation de prélèvement pour chaque compte bancaire qu'il souhaite utiliser.

Le redevable professionnel adhérant aux téléprocédures fiscales peut utiliser jusqu'à trois comptes bancaires différents pour chaque impôt qu'il souhaite télépayer. Il peut donc dans ce cadre être amené à signer entre une et trois autorisations de prélèvement pour chaque impôt.

À compter du 1^{er} octobre 2014, l'ensemble des professionnels aura adhéré au télépaiement pour le paiement de leurs principaux impôts (taxe sur la valeur ajoutée - TVA, impôt sur les sociétés - IS, taxe sur les salaires - TS, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE).

En matière de prélèvements sociaux, le télépaiement constitue une des modalités de versement dématérialisé des cotisations et contributions sociales pour les employeurs et travailleurs non salariés. Si depuis la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014, le versement dématérialisé des cotisations et contributions sociales est obligatoire dès lors que le montant dû excède un certain seuil, le choix du mode de télépaiement est laissé au cotisant (télépaiement, virement ou prélèvement). Toutefois, le télépaiement est un outil largement utilisé : à titre d'exemple, au 4^{ème} trimestre 2013, 1,3 million de relevés d'identité bancaire ont été utilisés pour un télépaiement.

En application du droit communautaire, le télépaiement (moyen de paiement national) devra avoir été remplacé, avant le 1^{er} février 2016 par le prélèvement SEPA (Single Euro Payments Area) interentreprises (B2B) (format européen).

Cette substitution de moyen de paiement n'emporte pas, *a priori*, la reprise des autorisations de prélèvement antérieurement signées et imposerait dès lors à chaque redevable la re-signature d'un ou plusieurs mandats au format SEPA interentreprises, soit plusieurs millions de re-signature au niveau national.

L'adoption d'une mesure assurant la continuité des mandats SEPA permettrait une transition neutre pour les redevables professionnels dans leur relation avec les administrations et organismes de sécurité sociale concernés.

2. Objectifs poursuivis

En application du règlement (UE) n° 260/2012 du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n°924/2009, le téléversement, moyen de paiement national considéré comme un moyen de paiement dit « de niche », devra avoir été remplacé avant le 1^{er} février 2016 par le prélèvement SEPA interentreprises (B2B) (format européen). À cette occasion une campagne d'information dédiée sera conduite.

Toutefois, cette échéance doit largement être anticipée eu égard aux contraintes de mise en place technique et de programmation de tests avec la place bancaire. Ainsi, il est prévu s'agissant de la DGFIP et des organismes de sécurité sociale d'anticiper cette migration au dernier trimestre 2015.

L'article 7 du règlement communautaire n° 260/2012 traite de manière générale de la continuité des autorisations de prélèvement. Afin de prévenir toute ambiguïté quant à son application spécifique au prélèvement SEPA inter-entreprises, la direction des affaires juridiques a été saisie sur ce point et recommande, dans une note en date du 6 août 2013 l'introduction d'une **disposition législative** prévoyant expressément cette continuité. Par ailleurs, cette mesure de simplification ne relève ni du domaine de la loi de finances ni de la loi de financement de la sécurité sociale, c'est pourquoi le vecteur du PLH est privilégié.

Ce projet d'article vise à permettre la continuité des autorisations de prélèvement signées dans le cadre de la généralisation de l'utilisation du téléversement pour le paiement des principaux impôts des professionnels ainsi que des cotisations et contributions sociales des employeurs et des travailleurs non salariés. Pour le format SEPA SDD CORE retenu pour remplacer le prélèvement des impôts sur rôle », cette continuité résulte de la combinaison du droit national (article 19 de l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009) et de l'article 7 du règlement communautaire susvisé.

Cette mesure de simplification permettrait, d'une manière quasi-transparente pour les redevables et cotisants professionnels, la mise en place des moyens de paiement au format SEPA, avant l'échéance de février 2016 fixée par le règlement communautaire. Il s'agit également d'une simplification pour les administrations publiques, qui évitent ainsi la gestion d'un afflux de plusieurs millions de mandats SEPA.

Afin notamment d'éviter toute insécurité juridique, la continuité des autorisations de prélèvement doit être prévue par une mesure législative.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

3.1. Pour les usagers :

La mesure évitera à chaque usager professionnel de signer plusieurs mandats de prélèvement SEPA, permettant une migration au prélèvement B2B quasi-transparente (gage de plus de lisibilité).

Indirectement, elle facilitera le recours des contribuables aux téléprocédures. À la suite de la généralisation du recours obligatoire aux téléprocédures dès le 1er octobre 2014 pour l'accomplissement des obligations déclaratives et de paiement en matière fiscale (article 53 de la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 modifiant les articles 1649 quater B quater, 1681 septies et 1695 quater du code général des impôts), tous les redevables professionnels sont concernés, y compris les plus petits redevables (moins sensibilisés aux nouvelles technologies permettant la déclaration et le paiement par Internet).

L'accomplissement de démarches administratives lourdes (signatures multiples de mandats) dans le cadre de la migration des paiements SEPA serait particulièrement malvenu dans ce contexte d'appropriation des nouvelles procédures.

Pour ce qui concerne les obligations sociales, la dématérialisation du paiement des cotisations est une obligation selon des seuils fixés depuis la LFSS pour 2014 par décret n° 2014-628 du 17 juin 2014.. L'adoption par les cotisants de pratiques dématérialisées passe par des procédures facilitatrices de télépaiement.

Eviter la signature multiple des mandats participe ainsi de la promotion de la dématérialisation.

3.2. Pour les administrations publiques :

La mesure de simplification évitera la gestion d'un flux de plusieurs millions de mandats SEPA par la DGFIP et les organismes de sécurité sociale (gain de temps), tout en assurant la sécurisation juridique du système et rentrées fiscales et sociales à l'approche de l'échéance fixée par le règlement européen.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi.

5. Consultations prévisionnelles

Pour la sphère sociale, les organismes de recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale concernés seront consultés.

Article 17 - Mise en concordance avec le droit communautaire du champ d'application de la livraison à soi-même (LASM) en cas d'acquisition d'un immeuble ouvrant droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Actuellement deux dispositions distinctes font obligation aux assujettis à la TVA de taxer une LASM.

Le I de l'article 257 du code général des impôts (CGI) prévoit une obligation spécifique pour les immeubles neufs qui doivent faire l'objet d'une LASM lorsqu'ils ne sont pas revendus dans les deux ans de leur achèvement.

Par ailleurs, le II du même article 257 prévoit une LASM dès lors qu'il y a affectation par un assujetti à la TVA « aux besoins de son entreprise d'un bien produit, construit, extrait, transformé, acheté, importé ou ayant fait l'objet d'une acquisition intracommunautaire dans le cadre de son entreprise lorsque l'acquisition d'un tel bien auprès d'un autre assujetti, réputée faite au moment de l'affectation, ne lui ouvrirait pas droit à déduction complète parce que le droit à déduction de la taxe afférente au bien fait l'objet d'une exclusion ou d'une limitation ou peut faire l'objet d'une régularisation ».

Il en résulte que, lorsqu'ils ne sont pas revendus dans le délai de deux ans les immeubles construits par les assujettis à la TVA font toujours l'objet d'une LASM et que les biens meubles produits par un assujetti et immobilisés font toujours l'objet d'une LASM dès lors qu'ils sont susceptibles de faire l'objet d'une régularisation.

Ceci vaut y compris lorsque l'assujetti à la TVA ne réalise que des opérations ouvrant droit à déduction.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Ces dispositifs, neutres pour les assujettis déducteurs intégraux (la TVA collectée à ce titre étant déductible en totalité) permettraient néanmoins de comprendre dans la base de calcul des régularisations qui pourraient être dues en cas d'affectation du bien par l'assujetti à des opérations n'ouvrant pas droit à déduction, les dépenses ayant contribué à la construction sans pour autant avoir été grevées de TVA.

La LASM prévue au I de l'article 257 précité a été introduite par l'article 16 de la première loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-237 du 11 mars 2010).

Le II de l'article 257 du CGI est la reprise, à droit constant, de l'ancien 8° de l'article 257 issu de la loi de finances rectificative pour 1978 transposant la 6^{ème} directive TVA entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1979.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et, le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

D'une part, à l'occasion d'une procédure pré-contentieuse, la Commission européenne a fait remarquer aux autorités françaises que l'obligation prévue par le droit national de constater une LASM dans des hypothèses où les biens étaient affectés à des opérations ouvrant totalement droit à déduction entraînait en contradiction avec l'article 18 de la directive TVA précitée.

D'autre part, les assujettis concernés, qui déduisent l'intégralité de la TVA sur leurs dépenses d'amont, bénéficieront de la suppression d'une obligation déclarative en matière de TVA.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Mise en conformité avec l'article 18 de la directive précitée afin de mettre fin au grief de la Commission européenne.

Simplification administrative pour les entreprises qui ne réalisent que des opérations ouvrant droit à déduction.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

La mise en conformité au droit communautaire par la loi apparaît comme la seule option de nature à éviter une procédure contentieuse.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La suppression de l'obligation de procéder à une LASM dans ces hypothèses sera porteuse de simplification pour les opérateurs concernés qui ont des obligations déclaratives spécifiques liées à ces opérations sans pour autant supporter une charge quelconque puisque la TVA collectée est intégralement et immédiatement déductible.

Lorsqu'un bien construit viendra à être affecté, dans le délai de régularisation, à des opérations n'ouvrant plus intégralement droit à déduction, la régularisation qui sera due portera sur la seule TVA ayant grevé les dépenses engagées pour la construction.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Eviter une procédure contentieuse et simplifier les démarches administratives des entreprises.

3. Impacts de la disposition envisagée

La mesure permet un allègement des formalités administratives des assujettis à la TVA.

Article 18 : Numérisation des documents liés à la "piste d'audit" à l'issue du délai de reprise triennal de l'administration

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article 289 du code général des impôts (CGI) précise que l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité des factures doivent, le cas échéant, être assurées par la mise en place de contrôles qui permettent d'établir une « piste d'audit » fiable entre la facture et la livraison de biens ou prestation de services qui en est le fondement.

La piste d'audit fiable a pour objectif de sécuriser le processus de facturation afin de prévenir la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

L'article L102 B du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que les informations, documents, données, traitements informatiques ou système d'information constitutifs de cette piste d'audit et la documentation y afférente doivent être conservés pendant un délai de six ans.

La conservation de ces documents sous leur forme originale constitue un élément indispensable pour garantir que leur contenu n'a pas été modifié ou altéré et pour préserver les capacités de contrôle de l'administration fiscale.

Cela étant, les modalités de conservation diffèrent selon le format de ces documents.

Ainsi, lorsqu'ils sont établis ou reçus sur support informatique, ces documents doivent être conservés sous forme électronique pendant trois ans, délai qui correspond au délai de reprise de l'administration fiscale, puis sur tout support au choix de l'entreprise (donc le cas échéant, sous forme papier) pendant les trois années suivantes.

En revanche, en l'état actuel du droit, lorsque ces documents sont établis sur support papier, ils doivent être conservés sous cette forme pendant six ans.

La consultation menée par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) lors de la transposition de la directive 2010/45/UE du Conseil du 13 juillet 2010 relative au système commun de TVA a permis de mettre en évidence le caractère contraignant de cette situation. Les entreprises recevant des documents sous différents formats sont, en effet, dans l'incapacité de les archiver de manière uniforme.

2. Objectifs poursuivis

Le présent article a pour objet de permettre aux entreprises de numériser les documents sous forme papier constitutifs de la piste d'audit au-delà d'un délai de trois ans.

Outre les modifications à apporter l'article L102 B précité, des modalités de sécurisation de ces archives électroniques seront définies par arrêté du Ministre chargé du Budget afin de garantir qu'elles ne seront ni altérées ni modifiées pendant le délai légal de conservation.

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

Les entreprises auront la faculté de déterminer le mode de conservation de leurs documents.

Les économies ainsi générées peuvent être significatives au regard de la volumétrie des documents adressés et reçus par les entreprises.

La mesure permet également d'aligner les modalités de conservation des documents sous forme papier et électronique, tout en préservant les capacités de contrôle de l'administration fiscale, indispensables pour garantir les ressources de TVA.

Article 19 – Modernisation de la forme d'actes de l'administration fiscale et sociale

1. Analyse des difficultés à résoudre

La loi n° 2000-321 du 12 août 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite "DCRA") prévoit que "toute décision administrative comporte, outre la signature de son auteur, la mention en caractère lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci".

L'obligation de faire apparaître dans tout acte administratif la signature de l'auteur de l'acte a pour effet d'engendrer des coûts de gestion incompressibles pour les administrations et de réduire leur efficacité.

Ces actes sont adressés aux usagers et aux tiers par courrier par les différents services déconcentrés des administrations ainsi que par les organismes de recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale...

Si les administrations ont élargi leurs offres de services aux usagers grâce au développement des nouvelles technologies, la plupart des actes administratifs attendus par ou à l'encontre des usagers ne peuvent être adressés par ces nouveaux canaux et continuent d'être adressés, sous format papier exclusivement, par les services des différentes administrations par voie postale.

Ainsi, alors que les administrations pourraient économiser les frais d'affranchissement en industrialisant les processus de production de certains actes émis en masse, chacun des services déconcentrés et des organismes de recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale continue à adresser par courrier ses actes les plus courants : à titre d'exemple, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) émet chaque année pour ses actions en recouvrement environ 30 millions de lettres de relance et de mises en demeure, et près de 6,5 millions d'avis à tiers détenteurs.

La sous-utilisation des nouvelles technologies et des différents canaux de communication ralentit l'amélioration de la qualité du service offert. De plus, la lenteur induite par ce mode de fonctionnement sous forme papier n'est plus en adéquation avec la réactivité qu'attendent les usagers.

Il est ainsi proposé de dispenser de signature les actes préparatoires aux décisions administratives, quelle que soit leur forme (manuscrite, électronique...), ainsi que les décisions administratives notifiées aux usagers par l'intermédiaire d'un téléservice sécurisé et certains actes limitativement identifiés adressés en grand nombre aux usagers et aux tiers concernés par voie postale ou par voie électronique, dès lors que ces actes comportent les prénom, nom, qualité et service de rattachement de leur auteur.

2. Objectifs poursuivis

L'objectif est double.

D'une part, permettre la montée en puissance de l'utilisation des nouveaux canaux d'échanges avec les usagers tout assurant un niveau élevé de sécurité de ces échanges.

D'autre part, permettre rapidement aux administrations de recourir à des moyens moins coûteux pour les actes administratifs produits en masse à destination des usagers ou des tiers, tout en maintenant un niveau élevé de proximité avec l'usager.

La dispense de la signature des actes et décisions est donc souhaitable, tant pour réaliser des économies de gestion pour les administrations et que pour continuer à développer l'utilisation des moyens de communication réactifs et modernes qui se banalisent et qui sont adaptés aux attentes des usagers particuliers comme professionnels.

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

La présente mesure permet aux usagers et particulièrement aux entreprises d'être plus rapidement en mesure d'appréhender leur situation au regard de leurs obligations ou de leur situation administrative ainsi qu'aux particuliers en ce qui concerne leurs obligations et leur situation fiscale.

La possibilité pour l'administration d'adresser des actes préparatoires à des décisions ainsi que les décisions aux usagers en limitant le formalisme de ces actes tout en conservant l'information relative à

l'auteur de l'acte et au service auquel il appartient, permet de gagner en réactivité dès lors que ces décisions et actes préparatoires pourront être mis à disposition des usagers sur un téléservice sécurisé. L'entreprise destinataire de ces décisions disposera de toutes les informations utiles, à savoir les coordonnées du service à l'origine du document ainsi que de l'identité de l'auteur de l'acte.

L'adressage par courrier envoyé par des services dédiés à cette tâche réduira le délai de réception par les usagers des actes les informant de leur situation et réduira sensiblement le coût de gestion des services publics, répondant ainsi à l'exigence d'efficacité des administrations dans le cadre du redressement des finances publiques. Les actes concernés sont ceux recensés par la loi au plan social et au plan fiscal. En matière fiscale, il s'agit d'environ 19 millions de relances relatives à l'assiette ou au recouvrement, 8,5 millions de mises en demeure de souscrire une déclaration ou de payer, 3,9 millions de décisions d'admission totale d'une demande contentieuse ou gracieuse, 11 millions d'avis et oppositions à tiers détenteurs, d'oppositions administratives et de saisies à tiers détenteurs.

Les usagers pourront continuer de s'adresser au service qui est à l'origine de l'acte ainsi qu'à l'auteur de cet acte.

L'économie de cette mesure permet ainsi d'optimiser plus largement l'utilisation des différents canaux de communication avec les usagers, de réduire le coût de gestion des services notamment de la DGFIP et d'apporter un service toujours plus réactif conforme aux attentes des usagers dans leur relation avec les administrations.

Cette mesure permettra en outre de simplifier la dématérialisation de l'envoi des saisies administratives aux tiers détenteurs, aux établissements financiers en particulier envers lesquels sont émis près de 6,5 millions d'avis par an, permettant à ces derniers de les traiter plus rapidement pour un coût moindre.

Au total, cette mesure s'inscrit dans le développement des services numériques à destination des usagers tout en participant pleinement à la modernisation de l'action publique souhaitée par le Gouvernement.

Article 20 - Simplification de la demande de remboursement partiel de la TIC et de la TICGN en faveur des exploitants agricoles

1. Diagnostic :

L'article L723-42 du code rural et de la pêche maritime interdit la divulgation d'informations relatives aux cotisations sociales. Une exception à ce principe a été introduite par l'article L723-43 qui autorise la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) à communiquer au ministère chargé de l'agriculture des informations comprenant des données à caractère personnel, à l'exception de données à caractère médical, pour les besoins de l'instruction et du contrôle des conditions d'attribution des aides économiques en faveur de l'agriculture. Ainsi il n'est plus nécessaire de demander aux agriculteurs de justifier de leur situation au regard des cotisations sociales lors de l'instruction de leur dossier.

Cependant cette disposition n'autorise pas cette communication à d'autres administrations alors même que l'instruction des demandes de remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC) et de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)

permis par l'article 32-II de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, réalisée par les services de la Direction générale de finances publiques du ministère de finances, impose de vérifier la situation du demandeur au regard des cotisations sociales agricoles.

La recherche d'une simplification de cette procédure par l'application du principe « Dites-le nous une fois » conduit à consulter directement la source de l'information et donc à demander à la CCMSA de communiquer l'information, ce qu'elle ne peut faire sans une autorisation législative.

2. Options :

Le contrôle des conditions de remboursement d'une taxe étant de la compétence du ministère des finances, il n'est pas possible de simplifier la procédure sans instaurer une nouvelle exception au principe de confidentialité. L'absence de contrôle de l'adhésion régulière à un organisme de mutualité sociale agricole n'apparaît pas souhaitable au regard des risques de fraude.

3. Disposition envisagée :

Il s'agit d'autoriser le Gouvernement à prendre une ordonnance autorisant la CCMSA à communiquer des informations individuelles à des administrations chargées de l'instruction de dossier de demande de remboursement de taxes. L'autorisation exclut les données à caractère médical.

Il est inutile de mentionner dans l'article d'habilitation les groupements d'assureurs mentionnés aux articles L.731-31 (GAMEX) et L. 752-14 (AAEXA) d'une part parce que la CCMSA détient les informations de l'ensemble des assujettis et d'autre part parce que ces groupements cessent leur activité le 30 juin 2014 (unification des gestions AMEXA et ATEXA prévue en application de la LFSS 2014).

4. Impact de la disposition envisagée :

Pour les agriculteurs il s'agira d'une simplification d'une procédure : ils n'auront plus à demander à leur caisse de mutualité sociale une attestation qu'ils n'auront plus à joindre à leur demande.

Les caisses de mutualité sociale n'auront plus à délivrer plus de 200 000 attestations par an.

Les administrations concernées (finances et agriculture) pourront mettre en place une téléprocédure qui simplifiera la demande et accélérera le traitement.

L'atteinte aux libertés publiques constituée par la communication d'une information nominative est proportionnée : la demande de remboursement de taxe s'inscrit nécessairement dans le cadre d'une activité professionnelle. Les données communiquées à une autre administration n'ont donc pas un caractère privé. De plus les agents qui auront à connaître de ces informations sont eux-mêmes soumis à des obligations de confidentialité sanctionnées des mêmes peines que les agents des organismes de mutualité sociale agricole.

5. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la loi afin de permettre la mise en place de la simplification pour la campagne 2015 de remboursement (avril-mai 2015).

6. Concertations prévisionnelles

Le texte de l'ordonnance sera établi après concertation avec la Caisse centrale de mutualité agricole.

7. Textes d'application :

- une ordonnance prise en application de l'habilitation ;
- un décret d'application ;
- une déclaration à la CNIL.

Article 21 - Réorganisation du recouvrement par les postes comptables des amendes de stationnement sur la voie publique, consécutive à la dépenalisation et à la décentralisation de ces amendes

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article 63 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles transforme les recettes à caractère pénal de l'État que sont les amendes de stationnement sur la voie publique, affectées au compte d'affectation spéciale de contrôle de la circulation et du stationnement routiers bénéficiant principalement aux collectivités territoriales, en recettes à caractère domanial des collectivités et établissements publics locaux. Lorsque ces derniers n'externaliseront pas la gestion de ces recettes nouvelles, il conviendra que le choix du réseau de recouvrement de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) n'engendre pas un surcroît significatif de charges pour ce dernier par rapport aux prestations qu'il assure pour le compte des collectivités.

Les difficultés identifiées sont les suivantes:

- l'impact sur l'organisation comptable, en faisant notamment courir un risque de perte de productivité au niveau du recouvrement des sommes dues. Le transfert du recouvrement actuellement opéré par des trésoreries spécialisées amendes vers les trésoreries tenant les comptes et encaissant les recettes des organismes du secteur public local engendrerait de surcroît un coût de fonctionnement important pour la DGFIP ;
- la nécessaire adaptation du système de verbalisation électronique dont sont équipées les communes ayant d'ores et déjà opté pour cette solution ;
- la question de l'articulation des compétences entre les communes et les EPCI (intercommunalité) selon les compétences transférées à ceux-ci.

2. Objectifs poursuivis

La dépenalisation du stationnement (seul l'État pouvant recouvrer des sanctions résultant du droit pénal) et sa transformation en service public décentralisé répondent à une revendication ancienne des autorités locales en charge des politiques de mobilité, visant à ce qu'elles puissent utiliser le levier financier pour changer le comportement des automobilistes et réduire les nuisances notamment environnementales dans les agglomérations.

La mesure proposée vise sécuriser et rationaliser le dispositif de décentralisation des amendes afin d'éviter une dispersion et une régression du degré d'automatisation de ces droits.

La mesure a pour objectifs :

- de transposer l'actuel dispositif d'émission des amendes de stationnement des seuls procès-verbaux électroniques à l'ensemble de la nouvelle chaîne de constatation, de paiement et de comptabilisation de ces droits de stationnement. Cette mutualisation, en lien avec l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), permet d'offrir un service opérationnel aux collectivités locales et établissements publics locaux, tout en évitant un

accroissement de charges pour les services de l'État lié à la déconcentration des procédures, de permettre l'accès des entreprises au marché de l'encaissement des droits de stationnement dans le cadre d'une délégation de service public, et de faciliter l'exercice des missions des collectivités locales et établissements publics locaux,

- de développer les ressources propres des collectivités locales et établissements publics locaux.

La mesure proposée vise sécuriser et rationaliser le dispositif de décentralisation des amendes afin d'éviter une dispersion et une régression du degré d'automatisation de ces droits.

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

1. Pour les entreprises cocontractantes :

- ouverture des marchés proposés par les collectivités locales et établissements publics locaux qui feraient le choix d'externaliser cette activité ;

- clarification et sécurisation du cadre juridique.

2. Pour les usagers des services publics :

- modernisation des procédures : paiements en ligne

3. Pour les organismes de droit public :

- plus grande maîtrise par les organismes publics locaux de leur politique de stationnement.

- sécurisation juridique du dispositif ;

- simplification d'organisation en reprenant le circuit comptable et financier déjà utilisé pour les amendes pénales ;

- augmentation potentielle des recettes grâce aux services de prestataires spécialisés dans la gestion de l'encaissement du stationnement ;

L'impact financier en cas de défaut d'adaptation des procédures actuelles est difficilement évaluable. La transformation de ces produits en recettes à caractère domaniale impliquerait leur recouvrement exclusif par les comptables publics susceptible de générer des charges administratives conséquentes.

L'ouverture du marché de recouvrement de ces redevances par délégation de service public entraînera par contre pour chaque contrat passé avec un organisme public, stimulant l'activité économique, une économie pour les services de recouvrement de l'État.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'ordonnance sera prise dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi.

Article 22 - Suppression pour le débiteur des frais appliqués dans le cadre des prélèvements opérés au profit des comptables publics et des régisseurs de recettes (produits locaux, produits divers, amendes)

1. Analyse des difficultés à résoudre

Le paragraphe 2 de l'article 19 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative (LFR) pour 2013 a reformulé l'article 1724 *bis* du Code général des impôts (CGI) de la façon suivante : « Les prélèvements opérés à l'initiative de l'administration fiscale pour le paiement des impôts, droits et taxes mentionnés au présent code n'entraînent aucun frais pour le contribuable ».

Dans le cadre de l'harmonisation européenne des moyens de paiement (SEPA), cette disposition garantit la gratuité pour les contribuables des prélèvements automatiques qu'opèrent la Direction générale des finances publiques (DGFIP), avec son autorisation (signature d'un mandat de prélèvement), du montant de ses impôts.

Toutefois, cette loi en vigueur n'est applicable qu'aux prélèvements fiscaux et non pas aux autres prélèvements opérés par la DGFIP. Il convient donc pour des raisons de clarification d'harmoniser la législation.

Il est donc inséré à la sous-section 2 de la section 1 du chapitre II du titre Ier du Livre III du code monétaire et financier un article 312-1-8.

2. Objectifs poursuivis

En garantissant la gratuité du prélèvement, il s'agit d'assurer la même promotion du prélèvement automatique sur le compte bancaire des débiteurs de créances publiques non fiscales (produits locaux et divers de l'État, amendes) que celle opérée en direction des contribuables afin d'automatiser et de dématérialiser les encaissements (limitation des encaissements en espèces et par chèques qui sont les plus lourds à traiter car nécessitant obligatoirement une procédure manuelle, et donc les plus coûteux pour l'État).

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

- **Pour les usagers :**

Levée d'un frein possible dans le recours aux paiements dématérialisés, les débiteurs ne souhaitant pas que les prélèvements opérés sur leur compte puissent donner lieu à des frais mis à leur charge par leur banquier.

Supprimer le coût du prélèvement et le rendre attractif au regard des moyens de paiement comme les espèces et le chèque qui génèrent des coûts indirects (frais postaux, frais de transport pour se déplacer au guichet...)

- **Pour l'État et les collectivités locales :**

Vecteur supplémentaire de la promotion du prélèvement en direction des débiteurs.

Efficacité économique du prélèvement à comparer au coût de gestion des chèques et des espèces (ressources humaines, sécurisation des procédures de transport de fonds, coûts facturés par la Banque de France, etc.)

- **Pour les établissements bancaires :**

Clarification du droit en vigueur.

Réduction du nombre de chèques à traiter (coûts associés).

- **Impact financier :**

Gains économiques liés à la gratuité.

- **Impact environnemental :**

Limitation des transports (transports de fonds et des personnes) d'utilisation de papier et de consommables divers.

4. Consultations

Consultation du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) qui a rendu un avis favorable le 1er juin 2014.

Article 23 et 24 - Dématérialisation et simplification du recouvrement des créances hospitalières sur l'assurance-maladie dans le cadre de la généralisation d'un mode de facturation individuelle et dématérialisé (projet FIDES)

et

-Sécurisation et simplification des diligences dans le recouvrement contentieux des créances hospitalières sur l'assurance-maladie dans le cadre de la généralisation d'un mode de facturation individuelle et dématérialisé (projet FIDES)

1. Présentation des mesures

1.1. Présentation du problème à résoudre et nécessité de l'intervention du législateur

- **Concernant l'insaisissabilité des fonds des caisses d'assurance maladie obligatoire :**

Les différentes caisses de base de sécurité sociale sont des organismes de droit privé assurant la gestion d'un service public. À ce titre, et ainsi que l'a confirmé la jurisprudence la plus récente de la Cour de Cassation, les biens de ces organismes sont en droit saisissables par leurs créanciers. Dans ces conditions, les fonds qu'elles détiennent ne bénéficient pas du principe d'insaisissabilité que l'article L2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) limite aux « *biens des personnes publiques mentionnées à l'article L1* » du même code, c'est-à-dire à l'État, aux collectivités territoriales et leurs groupements et aux établissements publics.

Les établissements publics de santé peuvent émettre des titres exécutoires qui permettent aux comptables publics, en cas d'échec du recouvrement amiable, d'engager des mesures d'exécution forcée contre les débiteurs de l'hôpital, sans avoir recours à une autorisation préalable d'un juge.

Compte tenu de la saisissabilité des fonds détenus par les différentes caisses de l'assurance maladie obligatoire débitrice d'un établissement public de santé, ces fonds peuvent juridiquement faire l'objet de mesures d'exécution forcée par les comptables publics, qui engagent leur responsabilité personnelle et pécuniaire s'ils ne procèdent pas à toutes les diligences dont ils disposent pour recouvrer effectivement ces créances hospitalières.

Si elle est mise en œuvre, la saisie des fonds des caisses de sécurité sociale a pour conséquence de rendre indisponible le compte bancaire de la caisse saisie (Art. R.211-19 du code de procédure civile d'exécution – CPCE) et donc de bloquer tout remboursement de prestations par la caisse concernée.

Le présent article vise ainsi à rendre insaisissable les biens des organismes de base de l'assurance maladie, mais seulement à l'égard des créanciers auxquels ils remboursent le coût des soins dispensés aux patients et pris en charge par l'assurance maladie obligatoire, soit les établissements publics de santé.

Le principe d'insaisissabilité ainsi introduit est limité aux seules créances liées au financement public des soins. Les autres dettes des caisses d'assurance maladie obligatoire, telles que celles résultant du fonctionnement des caisses locales d'assurance maladie obligatoire par exemple, demeurent régies par le droit commun de la saisissabilité de leurs biens par leurs créanciers, tant publics que privés.

▪ **Concernant la simplification des procédures de recouvrement des créances hospitalières en environnement dématérialisé :**

L'article L6145-9 du code de la santé publique (CSP) dispose que « *les créances des établissements [publics de santé] sont recouvrés comme il est dit à l'article L1611-5 et à l'article L1617-5 du code général des collectivités territoriales* » (CGCT).

Comme le confirme son premier alinéa, l'article L 1617-5 du CGCT décrit la procédure de recouvrement applicable par les comptables publics de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) aux créances des établissements publics de santé.

L'objet du présent article est donc d'encadrer le régime de facturation et de recouvrement sous forme dématérialisée des créances des établissements publics de santé à l'encontre des organismes de l'assurance maladie obligatoire.

Le présent article 23 introduit ainsi un II au sein de l'actuel article L6145-9 du CSP.

Par souci de lisibilité du droit encadrant la chaîne de facturation et de recouvrement des hôpitaux et afin de répondre aux préconisations de la Cour des Comptes, le premier alinéa du II, vise à clarifier la distinction entre les deux délais de prescription distincts applicables en matière de facturation hospitalière :

- celui portant sur l'assiette, dont dispose l'ordonnateur pour émettre sa facture conformément à l'article L162-25 du code de la sécurité sociale (CSS) et mentionné ici au premier alinéa du II ;
- celui portant sur le recouvrement, octroyé au comptable public pour recouvrer les créances émises par l'ordonnateur fixé au 3° de l'article L1617-5 du CGCT et repris ici au 3^{ème} alinéa du II.

Ce premier alinéa du II prévoit aussi qu'un établissement pratiquant la facturation individuelle adresse désormais à la seule « caisse de paiement unique » une facture dématérialisée sans autre pièce sous format papier. Cet alinéa reconnaît également le caractère exécutoire d'une telle facture dématérialisée, la loi étant seule en mesure de conférer ce caractère de force exécutoire conformément au 6° de l'article L111-3 du CPCE. Par ailleurs, la « caisse de paiement unique » centralise et adresse aux multiples caisses gestionnaires des différents régimes d'assurance maladie, l'ensemble des factures émises par l'hôpital.

Le deuxième alinéa du II de l'article L6145-9 du CSP ainsi rédigé permet la notification de la facture adressée sous format dématérialisé, concrètement transmise par un flux informatique respectant la norme « B2 », à la caisse de paiement unique.

Ensuite, pour garantir le meilleur taux de recouvrement possible, qui contribue à l'équilibre des finances de l'hôpital créancier, la procédure de droit commun de recouvrement est allégée. Tel est l'objet du troisième alinéa du II qui vise :

- d'une part, à simplifier la phase amiable du recouvrement : suppression de l'envoi d'une lettre de relance sur support papier à la caisse gestionnaire dans un tel environnement dématérialisé ;
- et d'autre part, à optimiser la mise en demeure de la caisse gestionnaire restée débitrice de l'hôpital : notification d'une mise en demeure collective pour tous les titres individuels impayés dont le recouvrement est dû par une même caisse gestionnaire.

L'adoption de cet article est indispensable pour assurer la sécurité juridique des procédures simplifiées de recouvrement des créances hospitalières en environnement dématérialisé. Il constitue le fondement légal indispensable au volet opérationnel de la mise en œuvre des chantiers de simplification et d'allègement du processus de facturation et de recouvrement des créances des établissements publics de santé à l'encontre des caisses de l'assurance maladie obligatoire. En améliorant à la fois la situation financière de l'hôpital public et la gestion des fonds et des comptes de l'assurance maladie, il contribue à la meilleure maîtrise des fonds publics en matière de santé.

1.2. Présentation des options d'action possibles et de la mesure retenue

Mesures proposées :

Insaissabilité des fonds des caisses d'assurance maladie obligatoire

Simplification des procédures de recouvrement des créances hospitalières en environnement dématérialisé

Autres options possibles :

Concernant l'insaissabilité des fonds des caisses d'assurance maladie obligatoire : pas d'autres options possibles.

Concernant la simplification des procédures de recouvrement des créances hospitalières en environnement dématérialisé : pas d'autres options possibles. Si le caractère transitoire de

l'expérimentation a conduit le ministère des finances et les comptables hospitaliers à accepter de participer au projet en ne se fondant que sur un dispositif expérimental, la généralisation de la facturation individuelle ne pourra pas être mise en œuvre par les comptables publics sans les évolutions législatives demandées (ce niveau législatif étant le seul vecteur possible pour fixer les dispositifs de recouvrement). Si ces mesures ne devaient pas être adoptées, le principe même de la généralisation de FIDES, quelle que soit la nature des soins ayant généré la créance auprès de la CPAM (ACE, séjour, ...), serait remis en cause.

1.3. Justification du niveau législatif des mesures

L'insaisissabilité des fonds des CPAM consacrés au remboursement des soins et la procédure de recouvrement dématérialisée des créances des établissements publics de santé dues par les CPAM contribuent à normer les relations financières entre l'assurance maladie et les établissements publics de santé et ainsi à l'amélioration de la santé financière de ces établissements et à la meilleure maîtrise des dépenses de l'assurance maladie obligatoire. Elles doivent donc être portées par le projet de loi relatif à l'hôpital.

De plus, les dispositions relatives au recouvrement des créances par les comptables relèvent du niveau législatif (article L1617-5 du CGCT). Toute disposition visant à introduire une exception dans ce dispositif doit relever du même niveau dans la hiérarchie des normes.

2. Aspects juridiques

2.1. Articulation de la mesure avec le droit européen en vigueur

La mesure est de la seule compétence des États-membres.

2.2. Introduction de la mesure dans l'ordre juridique interne

2.2.1 Possibilité de codification

- **Concernant l'insaisissabilité des fonds des caisses d'assurance maladie obligatoire :**

Il est proposé de codifier cette mesure à l'article L175-3 ajouté dans le chapitre V du titre VII du livre I^{er} du CSS et intitulé « Mesures visant à garantir les ressources de la sécurité sociale ».

- **Concernant la simplification des procédures de recouvrement des créances hospitalières en environnement dématérialisé**

Il est proposé d'introduire cette mesure au sein du CSP en créant un II à la suite de l'actuel article L6145-9 de ce code.

L'actuel article L6145-9 du code de la santé publique renvoie à l'article L1617-5 du CGCT précisant les modalités de recouvrement des créances hospitalières par les comptables publiques.

La présente mesure introduisant un dispositif de recouvrement allégé et dérogoire de ces créances, il est cohérent de l'insérer à la suite de la disposition fixant le droit commun de ce recouvrement.

2.2.2 Application de la mesure envisagée dans les collectivités d'outre mer

	Insaisissabilité des caisses de l'assurance maladie	Allègement du dispositif de recouvrement
Départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte)	Oui sauf Mayotte (CSS pas applicable pour l'instant)	Oui Mayotte : pas de conditions particulières de mise en oeuvre
Collectivités d'outre-mer -Saint-Pierre et Miquelon -Saint-Martin et Saint Barthélemy -autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Oui Oui Non	Oui (L1425-1 du CSP) Oui (L1426-2 du CSP) Non

3. Evaluation des impacts

3.1. Impact financier

Il n'y a aucun impact financier lié à l'affirmation du caractère insaisissable des fonds détenus par les CPAM.

S'agissant de la généralisation de FIDES et de la sécurisation juridique de la procédure de recouvrement simplifiée mise en œuvre à cette occasion, l'adaptation législative est nécessaire notamment pour autoriser en droit la dématérialisation des échanges, en plus de la suppression de la lettre de relance et de la mutualisation des mises en demeure collectives auprès des caisses gestionnaires.

Sous réserve des études d'impact susceptibles d'être conduites par le ministère des affaires sociales et de la santé sur la facturation de l'activité de soin des hôpitaux publics (ESP) (génération directe des titres à traiter par les comptables publics), les données issues de l'expérimentation conduite depuis mi-2011 montrent que cette réforme n'a pas d'impact négatif sur la trésorerie des hôpitaux.

L'expérimentation a également montré que le volume des titres à traiter par les comptables publics de ces EPS devrait être considérable (facteur multiplicateur de 8 à 10 par rapport au seuls titres émis pour l'arrêté de versement mensuel qui précédait) ce qui nécessite de sécuriser la dématérialisation et l'automatisation de ces traitements pour en annuler les coûts. Par extrapolation des données disponibles les gains validés en droit par cette mesure législative sont de l'ordre de 34,6 M€ par an pour un volume estimatif de 57,7 millions de titres à recouvrer par les comptables publics des 444 hôpitaux exerçant une activité de MCOO soumise à FIDES (Sources : COPIL national FIDES du 19 mars 2014 – données au 28 février 2014 : 32 EPS expérimentateurs (dont 5 CHU) = 4 155 269 factures/titres émises ; 444 EPS (413 CH ; 28 CHU ; 3 AP) concernés par FIDES car exerçant une activité MCOO ; coût de production moyen d'un titre (édition, mise sous pli et affranchissement) = 0,60€/pli).

3.2 Impacts de la mise en œuvre de la mesure pour les différentes personnes physiques ou morales concernées

3.2.1 impacts sur les administrations publiques ou des caisses de sécurité sociale

Le processus de recouvrement entre les hôpitaux, les comptables publics hospitaliers et les caisses d'assurance maladie obligatoire est simplifié, automatisé et dématérialisé ce qui améliore les conditions de travail et l'efficacité des trois acteurs dans un environnement juridique désormais sécurisé.

La mise en place de l'insaisissabilité des fonds des caisses de l'assurance maladie permettra en outre d'éviter un blocage de la disponibilité de ces fonds en cas de saisie.

3.2.2.1 impact sur la charge administrative, dont impact sur les systèmes d'information

La facturation individuelle et l'adaptation de la procédure de recouvrement des créances hospitalières dues sur les CPAM conduisent à revoir l'ensemble du processus de recouvrement entre les hôpitaux, les comptables publics hospitaliers et les caisses d'assurance maladie obligatoire y compris d'un point de vue informatique. Outre la réingénierie des procédures induites, notamment pour l'hôpital, le projet nécessite que les systèmes d'information des acteurs puissent se connecter afin que les échanges de flux dématérialisés soient automatisés.

Les mesures proposées s'inscrivent dans un environnement informatique permettant leur mise en œuvre immédiate dès promulgation de la loi.

4. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation

4.1 Liste de tous les textes d'application nécessaires et du délai prévisionnel de leur publication

Ces mesures ne nécessitent pas de textes d'application

4.2 Suivi de la mise en œuvre

Le suivi de la mise en œuvre est assuré à par les comptables publics de la DGFIP en charge de la gestion budgétaire et comptable des établissements publics de santé et au niveau national par le ministère des finances et des comptes publics.

Annexe : version consolidée des articles modifiés

Article XX <i>actuel</i> du code ...	Article XX <i>modifié</i> du code ...
<p data-bbox="150 342 587 391">Article ajouté dans le livre V du titre VII du livre Ier du code de la sécurité sociale</p> <p data-bbox="150 529 587 578">Article L. 6145-9 du code de la santé publique (actuel) :</p> <p data-bbox="150 609 587 711">Les créances des établissements sont recouvrées comme il est dit à l'article L. 1611-5 et à l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.</p>	<p data-bbox="620 342 1033 391">Nouvel article L. 175-3 du code de la sécurité sociale :</p> <p data-bbox="620 422 1033 496">« <i>Art. L. 175-3.</i> - Pour l'application du chapitre IV, les biens des organismes de base d'assurance maladie sont insaisissables. »</p> <p data-bbox="620 529 1033 578">Article L. 6145-9 du code de la santé publique (modifié) :</p> <p data-bbox="620 609 1033 760">I. Les créances des établissements publics de santé, autres que celles visées à l'<u>article L.174-2-1 du code de la sécurité sociale</u>, sont recouvrées selon les modalités définies par les articles L.1611-5 et L.1617-5 du code général des collectivités territoriales.</p> <p data-bbox="620 791 1033 1097">II. Dans le délai prévu par l'<u>article L.162-25 du code de la sécurité sociale</u>, l'ordonnateur d'un établissement public de santé émet à la fois la facture et le titre de recette correspondant pour les prestations prévues à l'<u>article L.174-2-1 du code de la sécurité sociale</u> afin que cette facture ait la force exécutoire prévue au 6° de l'<u>article L.111-3 du code des procédures civiles d'exécution</u>6° de l'<u>article L.111-3 du code des procédures civiles d'exécution</u> et à l'<u>article L.252A du livre des procédures fiscales</u><u>article L.252A du livre des procédures fiscales</u>.</p> <p data-bbox="620 1128 1033 1306">La réception, par l'organisme payeur visé à l'<u>article L174-2 du code de la sécurité sociale</u> [caisse de paiement unique], du fichier comprenant la facture dématérialisée [flux B2] vaut notification de l'ampliation du titre de recette visé au 4° de l'<u>article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales</u>.</p> <p data-bbox="620 1337 1033 1536">Par dérogation aux dispositions des 4° au 6° de l'<u>article L1617-5 du code général des collectivités locales</u>, le comptable public chargé du recouvrement adresse directement une mise en demeure pour un ou plusieurs titres de recettes aux fins d'interrompre la prescription prévue au 3° de l'<u>article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales</u>.</p>

Article 25 - Autorisation du dispositif des conventions de mandat pour l'État et ses établissements et élargissement au domaine des recettes des facultés actuellement offertes aux collectivités territoriales en matière de dépenses

1. Analyse des difficultés à résoudre

Une personne morale de droit public peut souhaiter confier par une convention de mandat l'encaissement de ses recettes ou le paiement de ses dépenses à un tiers public ou privé.

Le recours à ce dispositif juridique intervient dans des domaines divers. Les mandataires sont couramment chargés de la vente de droits d'entrée à des manifestations (FNAC, France billets...), du recouvrement amiable de cotisations sociales (Caisse des dépôts et consignations), de l'encaissement des loyers (agence immobilière, organismes HLM), de l'encaissement de droits de chancellerie pour le compte de certains consulats, de l'encaissement de dons, etc.

Le recours aux conventions de mandat est parfois nécessaire à la réalisation des missions d'un organisme public.

Cette pratique a longtemps été considérée comme légale puisque fondée sur les articles 1984 et suivants du code civil relatifs au mandat. Toutefois, le Conseil d'État (avis du 13 février 2007) et la Cour des comptes (arrêts de 2010 et 2011) jugent que le recours aux conventions de mandat doit être autorisé par la loi. Ils estiment que le comptable public ne peut être dessaisi de sa compétence exclusive de maniement des fonds publics.

En l'état, les conventions de mandat en cours, à l'exception de celles passées pour certaines catégories de dépenses par les collectivités territoriales (art. L1611-7 du code général des collectivités territoriales - CGCT), sont illégales et susceptibles d'être déclarées nulles par le juge du contrat, et d'entraîner la condamnation pour gestion de fait du cocontractant et de l'ordonnateur, par le juge financier.

2. Objectifs poursuivis

La mesure proposée vise, d'une part à autoriser le dispositif des conventions de mandat pour l'État, ses établissements publics, leurs groupements d'intérêt public et les autorités publiques indépendantes et d'autre part à élargir au domaine des recettes les facultés actuellement offertes aux collectivités territoriales en matière de dépenses.

La mesure a pour objectifs :

- de prévenir le risque de déclaration de gestion de fait des cocontractants et des ordonnateurs et le risque d'annulation des contrats en cours ;
- de garantir l'accès des entreprises aux marchés des organismes publics ;
- de faciliter l'exercice des missions des organismes publics ;
- de développer les ressources propres des organismes publics ;
- d'encadrer le recours aux conventions de mandat par un décret d'application de la loi, afin notamment d'assurer la sincérité des comptes des organismes publics.

La mesure garantit que les contrats en cours passés par l'État et ses établissements publics ne pourront être déclarés nuls simplement à raison de leur objet. La sécurisation des contrats à venir est conditionnée à la publication du décret d'application :

- listant les recettes et dépenses pouvant être gérées dans le cadre de la convention de mandat pour les dépenses et les recettes de l'Etat et de ses établissements publics ;
- précisant les dispositions comptables et financières applicables à l'encaissement des recettes confié à des tiers par les collectivités territoriales.

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

3.1. Pour les entreprises cocontractantes :

- clarification et sécurisation du cadre juridique s'agissant notamment de la mise en cause de la responsabilité des dirigeants par le juge des comptes en tant que gestionnaire de fait ;
- maintien de l'ouverture des marchés proposés par les personnes morales de droit public.

3.2. Pour les usagers des services publics :

- accès facilité aux offres des organismes, notamment culturelles, grâce à une diffusion dans de nombreux points de vente (internet et en magasin), qui augmente le rayonnement des organismes et facilite l'accès au service public de la culture aux citoyens ;
- simplification d'accès au service public en ce qui concerne l'information de l'offre de services et les moyens et lieux de paiements (en ligne, et dans de nombreux lieux physiques avec des horaires d'accès larges) ;
- modernisation des procédures : paiements en ligne et offres de financements participatifs (crowdfunding) par internet, notamment pour les établissements publics nationaux qui ne disposent pas des moyens de paiements en ligne mis à disposition des collectivités territoriales par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et doivent réaliser en interne le développement de leurs outils et la gestion de leurs sites internet.

3.3. Pour les organismes de droit public :

- sécurisation juridique du dispositif ;
- simplification de gestion : les opérations d'encaissement de chaque recette individuelle ne sont pas réalisées par l'organisme public qui procède à un encaissement global, au vu de justificatifs, ce qui présente un gain de temps pour l'ordonnateur et le comptable (permettant à celui-ci de se concentrer sur ses missions principales) ;
- simplification d'organisation : le dispositif évite de recourir à des régisseurs et d'augmenter le nombre de lieux d'accueil des usagers ;
- augmentation des recettes grâce aux services de prestataires spécialisés dans la diffusion des offres notamment culturelles qui disposent d'un large réseau ;
- maîtrise des coûts de personnel, de fonctionnement et d'investissement qui seraient générés par une internalisation des opérations ;
- pour les offres culturelles, un affichage sur les mêmes réseaux que les établissements culturels privés, qui permet aux organismes de rester concurrentiels dans ce domaine.

Le montant du préjudice financier si la mesure n'était pas prise n'est pas évaluable précisément, mais il serait constitué pour les entreprises par la perte des contrats passés avec les organismes publics et les éventuelles sanctions financières pour gestion de fait infligées par le juge financier. Pour les organismes publics, le coût devrait inclure les indemnités de dénonciation des contrats, le recrutement de personnel, la diminution des recettes, le coût de la réorganisation.

Si la mesure est adoptée, elle n'engendrera aucun coût.

Article 26- Simplification de la procédure de désignation des commissaires aux comptes des établissements publics de l'État

1. Analyse des difficultés à résoudre

1.1 Situation actuelle

Conformément au 2 de l'article 30 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, les commissaires aux comptes des établissements publics de l'État sont nommés, sur proposition des organes dirigeants, par le ministre chargé de l'économie. Lorsque des titres financiers de l'établissement sont admis aux négociations sur un marché réglementé, cette nomination est effectuée après avis de l'Autorité des marchés financiers (AMF) dans des conditions fixées par décret.

En pratique, la nomination par le ministre chargé de l'économie prend la forme d'une lettre co-signée par le directeur des affaires juridiques des ministères économique et financier et par le directeur général des finances publiques.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

La loi n° 84-148 précitée, dans sa rédaction initiale, prévoyait que le commissaire aux comptes désigné par le ministre était choisi sur la liste mentionnée à l'article 219 de loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.

La procédure a été modifiée par la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996. Les commissaires aux comptes sont depuis cette date désignés au terme d'une procédure de marché public. La nomination ministérielle est donc depuis lors une simple approbation de la procédure de passation d'un marché public, dont le ministre ne peut modifier le résultat.

Cette disposition a été modifiée pour la dernière fois par l'article 24 de l'ordonnance n° 2009-80 du 22 janvier 2009.

1.3 Difficultés relevées dans le dispositif actuel

Les propositions de nomination des commissaires aux comptes sont actuellement examinées notamment sous l'angle de leur régularité juridique : respect du droit des marchés (avis d'appel public à la concurrence, règlement de la consultation, cahier des clauses administratives particulières, cahier des clauses techniques particulières, acte d'engagement, rapport de présentation du marché, critères de classement final des offres, etc.).

Cette vérification supplémentaire, en complément de celle effectuée par les services de l'établissement concerné, allonge les délais de la procédure de sélection des commissaires aux comptes, alors que la réalisation de leurs missions dans des conditions optimales et le respect des délais dans lequel doit être voté le compte financier nécessitent qu'ils interviennent le plus tôt possible.

L'analyse juridique des marchés de commissariat aux comptes des établissements publics de l'État nécessite une mobilisation de moyens humains importants au regard du montant relativement

limité de ce type de marchés (en moyenne 200.000 à 300.000 € pour la certification de 6 exercices comptables), et par comparaison avec d'autres marchés de ces établissements qui ne sont pas soumis à un tel contrôle.

Lorsque des irrégularités involontaires de procédure sont relevées, l'alternative consiste soit à accepter la nomination en l'état – le contrôle est alors inutile – soit à demander que la procédure soit reprise, ce qui perturbe le fonctionnement de l'établissement et peut le priver de commissaire aux comptes, pour un classement des candidats qui reste en général inchangé à l'issue de la nouvelle procédure.

Enfin, le choix des commissaires aux comptes est déjà très réglementé :

- par la réglementation professionnelle d'une part. Le ministre ne peut écarter la nomination pour des motifs de déontologie ou d'indépendance des commissaires aux comptes dont le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) est le seul garant ;
- et par la procédure de marché public, d'autre part, à laquelle doivent s'astreindre par principe les établissements publics sous le contrôle du juge.

2. Objectifs poursuivis

2.1 Objectifs de la réforme envisagée

La réforme proposée vise à accélérer la procédure de désignation des commissaires aux comptes au sein des établissements publics de l'État.

Elle a pour objectif de favoriser la désignation de ces commissaires aux comptes dans des délais compatibles avec leurs obligations réglementaires d'intervention.

Elle vise également à responsabiliser davantage les établissements dans leur mode de sélection des commissaires aux comptes et à alléger les obligations pesant sur eux.

Elle vise enfin à alléger le coût de gestion de la procédure de désignation des commissaires aux comptes au sein des établissements concernés ainsi que des administrations chargées du contrôle.

2.2 Liste des dispositions législatives et réglementaires à modifier

Le 2. de l'article 30 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984, qui précise les modalités de nomination des commissaires aux comptes des établissements publics de l'État, doit être modifié pour substituer à la nomination par le ministre chargé de l'économie une désignation par les organes délibérants des établissements, conformément au droit commun.

D'autres textes réglementaires devront être modifiés pour supprimer toute référence à la nomination par le ministre chargé de l'économie :

- le premier alinéa de l'article R103-5 du code des ports maritimes qui dispose : « *Dans le cadre de la certification des comptes annuels, le ou les commissaires aux comptes mentionnés à l'article L102-3 sont nommés par le ministre chargé de l'économie sur proposition du conseil de surveillance.* »
- le 2. de l'article 33 du décret n° 85-295 du 1^{er} mars 1985 pris pour l'application de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises qui dispose : « *Lorsque les titres financiers de l'établissement sont admis aux négociations sur un marché réglementé, le ministre chargé de l'économie saisit pour avis l'Autorité des marchés financiers avant de procéder à la nomination des commissaires aux comptes. À défaut de réponse de l'autorité dans un délai d'un mois, l'accord de cette dernière est réputé acquis.* »
- l'article 1^{er} de la décision n° 479 du 9 janvier 2014 portant délégation du collège de l'AMF à son président qui dispose : « *Il est donné délégation à M. Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers, pour prendre les décisions à caractère individuel suivantes : (...) l'avis*

favorable donné au ministre chargé de l'économie avant que ce dernier procède à la nomination des commissaires aux comptes des établissements publics de l'État dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé, en application de l'article 30 modifié de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 et de l'article 33 du décret n° 85-295 du 1^{er} mars 1985 ».

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

La mesure envisagée poursuit un objectif de simplification pour les établissements publics de l'État, en supprimant une étape dont l'utilité n'est pas démontrée dans la procédure de sélection des commissaires aux comptes.

Elle facilite également l'exercice de leur mission par les commissaires aux comptes. Ceux-ci pourront en effet être désignés dans des délais compatibles avec les exigences d'intervention que leur impose la réglementation.

Elle représente enfin un allègement de la charge de travail que constitue, pour les administrations concernées, le contrôle préalable à la nomination par le ministre. Depuis 2008, l'examen des dossiers de commissaires aux comptes a ainsi donné lieu à 340 consultations de la direction des affaires juridiques du ministère chargé de l'économie, dont 213 avis favorables ou décisions de nomination. Pour cette seule direction, le traitement de ces dossiers a mobilisé un consultant juridique ou un réviseur durant 493 jours ouvrés entre 2008 et avril 2014.

Article 27 – Simplification du droit des marchés publics à l'occasion de la transposition de nouvelles directives européennes

1. État des lieux

L'occasion d'une simplification structurelle du droit des marchés publics se présente à travers la transposition du paquet législatif sur les marchés publics composé des directives 2014/24/UE relative à la passation des marchés publics (« secteurs classiques ») et 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (« secteurs spéciaux »), publiées au Journal officiel de l'Union européenne du 28 mars 2014. La transposition de ces directives doit intervenir dans un délai de 2 ans à compter de leur entrée en vigueur, soit avant le 18 avril 2016.

En effet, ces directives ont pour objectif de simplifier le droit de la commande publique en en faisant un outil en faveur de l'innovation, en facilitant l'accès des PME aux marchés publics et en favorisant la prise en compte, par les acheteurs, d'objectifs sociaux et environnementaux. Ce chantier de transposition peut être une occasion de rationaliser le droit national des marchés publics excessivement touffu et source, de ce fait, de complications excessives pour les entreprises comme pour les acheteurs publics.

La réforme qui s'engage doit ainsi permettre :

- L'élargissement des hypothèses de recours à la négociation

L'ouverture des cas de recours à la procédure négociée (désormais intitulée « procédure concurrentielle avec négociation ») constitue le principal apport de la directive « secteurs classiques ».

Désormais, il pourra être recouru à cette procédure toutes les fois, notamment, que les « besoins du pouvoir adjudicateur ne peuvent être satisfaits sans adapter des solutions immédiatement disponibles ». Autrement dit, le recours à l'appel d'offres ne sera imposé que pour les seuls achats « sur étagères ».

- ***Une meilleure utilisation stratégique des marchés publics***

– Une nouvelle procédure, le « partenariat d'innovation », a été créée afin de faire face aux difficultés structurelles des marchés de recherche et développement (R&D) (impossibilité d'acheter, sans remise en concurrence, le résultat de la R&D). Le contrat cumulera la phase de recherche et développement et la phase d'achat, sans qu'il soit nécessaire de remettre en concurrence avant de procéder à l'achat. Les autorités françaises ont obtenu que les derniers compromis permettent expressément la conclusion d'un partenariat avec un ou plusieurs opérateurs économiques ;

– La possibilité de recourir à des critères sociaux et environnementaux est expressément consacrée. Le cycle de vie des produits ainsi que l'expérience et les qualifications du personnel proposé par le soumissionnaire pour l'exécution du marché peuvent, dans certaines hypothèses et sous certaines conditions, être utilisées comme critère d'attribution des marchés ;

– Afin de lutter plus efficacement contre le dumping social et écologique, les directives rappellent l'obligation de rejeter une offre anormalement basse qui ne respecterait pas la législation sociale, environnementale ou du travail opposable au soumissionnaire ;

– Le champ de la réservation de certains marchés a été étendu. Certains opérateurs économiques pourront se voir réserver des marchés dès lors qu'ils emploient un minimum de 30 % de personnes handicapées ou défavorisées (la réservation est aujourd'hui limitée aux ateliers protégés et centres d'insertion par le travail dont au moins la moitié des effectifs est composé de personnes handicapées). En outre, une nouvelle réservation a été introduite au bénéfice des « acteurs de l'économie sociale et solidaire » lorsque le marché a pour objet des « services sociaux et autres services spécifiques ».

- ***Un accès des PME aux marchés publics plus facile***

– Les nouvelles directives encouragent les acheteurs publics à allouer leurs marchés, sans prévoir d'obligation. Le dispositif impose cependant une justification si le marché n'est pas alloué. Les États membres peuvent également imposer le principe de l'allotissement obligatoire sauf dérogations ;

– Les modalités de candidature aux marchés sont allégées. Le dossier sera limité à une déclaration sur l'honneur attestant que le candidat ne se trouve pas sous le coup d'une interdiction de soumissionner et qu'il dispose des capacités techniques, professionnelles et financières pour exécuter le marché ;

– Les exigences des acheteurs en matière de capacité financière sont plafonnées : le chiffre d'affaires exigible ne peut être supérieur au double du montant estimé du marché sauf justifications.

- ***Un encadrement de l'exécution des marchés publics***

– Les modifications des marchés en cours d'exécution sont plafonnées à 10 % du montant du marché initial pour les services et de fournitures et à 15 % pour les travaux. Toutefois, la passation d'un avenant au-delà de ces limites demeure possible lorsque cela est dûment justifié ;

– Des règles relatives à la sous-traitance très détaillées (agrément, paiement direct, etc.) ont été insérées dans les directives. Toutefois les États membres demeurent libres de ne rien prévoir en matière de sous-traitance, à l'exception d'un système permettant de vérifier que les sous-traitants proposés ne font pas l'objet d'une interdiction de soumissionner à l'attribution d'un marché public.

- ***Des règles clarifiées***

– Les règles relatives à la quasi-régie et à la coopération entre personnes publiques, jusqu'alors régies par la jurisprudence, sont cristallisées et précisées ;

- Le régime allégé dont bénéficiaient certains services dits « non-prioritaires » est supprimé. Seuls les « services sociaux et autres services spécifiques », limitativement énumérés, continuent de bénéficier d'un régime allégé ;
- Une gouvernance en matière de marchés publics est instaurée : les États membres sont tenus de communiquer à la Commission européenne des rapports sur l'exécution des marchés et de mettre en place des mécanismes de contrôle par des entités agissant de leur propre initiative ou sur plainte et qui pourront saisir la justice, ou toute autre structure appropriée, des violations constatées.

2. L'option d'une transposition des dispositions législatives par ordonnance

- La transposition de ces directives implique l'adoption de normes de niveau législatif

Les directives actuellement en vigueur ont été transposées en droit français dans deux corpus juridiques : le code des marchés publics, qui est de niveau réglementaire en vertu d'une habilitation législative issue du décret-loi du 12 novembre 1938, et l'ordonnance du 6 juin 2005 relatifs aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Le gouvernement souhaite simplifier l'architecture de la commande publique en unifiant les règles applicables aux différents acheteurs au sein d'un corpus juridique unique, mettant ainsi fin à l'habilitation législative autorisant le pouvoir réglementaire à fixer les règles applicables aux marchés publics des collectivités territoriales, laquelle est par ailleurs devenue trop fragile du fait des interventions répétées du législateur en la matière. De plus, certaines dispositions applicables aux marchés publics de l'État, comme l'allotissement obligatoire et la possibilité de réservation de certains marchés publics, nécessitent l'adoption de dispositions législatives pour aménager les principes fondamentaux de la commande publique.

- Le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution est justifié

- Les directives « marchés publics » contiennent des dispositions particulièrement précises et techniques qui laissent très peu de marge de manœuvre aux États membres. Les seules options qu'elles ouvrent ne prêtent pas à discussion dans la mesure où elles concernent des dispositifs favorables aux entreprises et notamment aux PME qui figurent déjà dans notre droit national et qu'il n'est pas envisageable de remettre en cause (notamment : allotissement obligatoire, réservation de marchés aux structures d'insertion par le travail, paiement direct des sous-traitants).

-

3. Présentation synthétique du contenu du projet d'ordonnance

- L'unification des règles applicables à l'ensemble des acheteurs publics

L'ordonnance définira le champ d'application du nouveau droit des marchés publics (définition des marchés publics et des acheteurs publics concernés, exceptions dont coopération public-public), rappellera les principes fondamentaux de la commande publique et leurs exceptions (possibilité de réservation de certains marchés publics, mesures relatives aux États-tiers de la directive « secteurs spéciaux », etc.), encadrera la possibilité de modifier les marchés publics en cours d'exécution, déterminera les cas et le régime des interdictions de soumissionner et habilitera le pouvoir réglementaire à déterminer les procédures applicables et à préciser les mesures d'application nécessaires. Enfin, l'ordonnance traitera de la question de l'application de ces règles et de leur éventuelle adaptation pour l'outre-mer.

Elle se limitera à une transposition *a minima* des directives en question, en reprenant systématiquement toutes les mesures favorables aux PME. Toutefois, l'ordonnance contiendra trois mesures qui ne sont pas prévues par les directives européennes :

- elle qualifiera de contrats de droit administratif les marchés publics passés par des personnes morales de droit public, étendant ainsi la qualification législative actuelle, issue de la loi MURCEF de 2001, qui se limite aux contrats passés en application du code des marchés publics ;
 - elle reprendra le principe d'une intervention de la commission d'appel d'offres pour les collectivités territoriales et certains établissements publics spécifiques.
 - enfin, elle contiendra des mesures propres à protéger les deniers publics et reprendra les règles de maniement des fonds publics (interdiction de paiement différé dans les marchés publics, acomptes et avances obligatoires, garanties financières de la bonne exécution du marché, etc.).
- ***La rénovation du régime des contrats de partenariat***

Les contrats de partenariat sont actuellement régis par l'ordonnance du 17 juin 2004. Or, ces contrats constituent des marchés publics au sens des directives européennes. Leur régime doit donc être adapté aux nouvelles directives sur les marchés publics. Il est anachronique de continuer à traiter, dans le cadre de textes distincts, des contrats qui, au niveau européen, correspondent à une notion unique, avec un régime de passation commun. Dans un souci d'harmonisation des notions françaises et européennes et de lisibilité du droit, il convient de les intégrer dans un texte unique sur les marchés publics plutôt que d'en faire une catégorie juridique distincte à côté des marchés publics et des concessions.

La transposition des directives est donc l'occasion de rénover et de simplifier le droit des partenariats public-privé (PPP), afin de répondre à un double objectif :

- assurer la sécurité juridique des contrats en clarifiant le cadre législatif et réglementaire des PPP. A cette fin, il convient d'unifier et de consolider les différentes formules contractuelles existantes au profit d'une forme unique, générique (accessible par l'ensemble des personnes publiques) et transversale (valable pour tous les secteurs) ;
- garantir l'efficacité des projets en renforçant la méthodologie de l'évaluation préalable et le contrôle des conditions de recours au contrat de partenariat afin de pallier les risques budgétaires et financiers.

4. Justifications du délai d'habilitation

L'échéance de transposition très courte (2 ans) commande d'engager le chantier de transposition au plus vite. Le recours à l'ordonnance, qu'un important chantier réglementaire devra compléter, présentera l'avantage de permettre de simplifier l'architecture des textes applicables aux marchés publics, en les rassemblant en un seul texte de niveau législatif.

Article 28 - Réforme du statut des écoles consulaires

L'habilitation sollicitée a pour objet de permettre la création par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'entités autonomes de droit privé dédiées à la gestion de leurs écoles d'enseignement supérieur (EES). Elle ouvre ainsi une faculté nouvelle aux CCI sans mettre en cause le régime actuel de gestion de leurs EES.

Les mesures envisagées visent, dans un but de simplification, à permettre aux CCI de doter celles de leurs EES qui en auraient besoin d'un statut garantissant une autonomie de l'école et une souplesse de gestion, et permettant de faciliter la signature d'accords de toute nature avec d'autres institutions d'enseignement, étrangères le cas échéant, mais aussi avec des entreprises, des mécènes et, plus généralement, l'ensemble des acteurs économiques. Les EES constituées sous forme d'association auront également la faculté d'opter pour le nouveau statut.

La création d'un tel statut est d'autant plus nécessaire qu'il permettra de simplifier les dispositifs applicables. En effet, dans l'état actuel du droit, les CCI qui désirent donner plus d'autonomie à leurs EES recourent généralement au statut associatif. Or, non seulement un tel statut n'est pas toujours bien adapté à la gestion d'écoles parfois de très grande taille mais au surplus il implique une aliénation par les CCI d'actifs sans contrepartie véritable, ce qui soulève des difficultés juridiques et conduit généralement les CCI à conserver l'essentiel des actifs en cause, limitant ainsi sérieusement l'autonomie recherchée.

Le nouveau statut d'établissement d'enseignement supérieur consulaire (EESC) permettra ainsi d'alléger l'ensemble des contraintes en autorisant les CCI à conserver la propriété indirecte des actifs transférés, dans un contexte de compétition exacerbée.

Les EESC sont des personnes morales de droit privé régies par les dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions spécifiques aux EESC.

L'actionariat des EESC est essentiellement consulaire : les CCI territoriales et les CCI de région détiennent, directement ou indirectement, seules ou conjointement, la majorité du capital et des droits de vote à l'assemblée générale des EESC ainsi créés. Tout actionnaire ou groupe d'actionnaires non consulaire ne peut détenir, seul ou de concert, directement ou indirectement, plus de 33 % des droits de vote à l'assemblée générale des EESC, ce qui garantit le maintien durable du contrôle consulaire.

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à détenir une participation au capital des EESC. Cette possibilité, qui facilite les partenariats locaux, constitue une dérogation aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui encadrent la participation des collectivités territoriales au capital de sociétés commerciales.

S'agissant d'établissements d'enseignement dont la vocation n'est pas la recherche de profits par les actionnaires, le bénéfice distribuable au titre d'un exercice donné est porté automatiquement en réserves.

Le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de l'EESC, à travers la participation de représentants des étudiants, des personnels enseignants et des autres catégories de personnel, y compris ceux qui seront mis à la disposition de l'EESC, donne aux EESC un fort ancrage académique.

Une convention, conclue entre les CCI et l'EESC qu'elles ont constitué et dont le contenu sera précisé par un décret en Conseil d'État, définira les activités de formation du ressort de l'EESC et celles pour lesquelles les CCI conservent une compétence. Cette convention fixera également les modalités de participation de l'EESC aux activités de formation qui demeurent sous la responsabilité des CCI.

Sur le plan social, il est prévu une disposition dérogatoire au droit commun du travail pour tenir compte de la spécificité des EESC en créant un collège propre au personnel enseignant au sein du comité d'entreprise. Cela ouvre la possibilité à tout agent de droit public mis à la disposition d'un EESC de choisir s'il entend exercer son droit de vote et de candidature aux élections des délégués du personnel et du comité d'entreprise au sein de sa CCI de rattachement ou au sein de l'EESC. En cas de création d'un EESC, dans un souci de simplification, le personnel des chambres affecté aux activités transférées sera automatiquement mis à la disposition de l'établissement nouvellement créé pour une durée maximale de 15 ans s'agissant des agents titulaires et stagiaires, et pour la durée restant à courir de leur contrat s'agissant des agents sous contrat à durée déterminée. Les agents ainsi mis à la disposition continuent à relever du statut du personnel administratif des CCI établi conformément à la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952.

Sur le plan patrimonial, il est prévu le transfert à l'EESC des biens, droits, obligations, contrats, conventions et autorisations de toute nature, y compris les participations, correspondant à un ou plusieurs établissements de formation professionnelle initiale et continue. Ce transfert favorise la délivrance des

diplômes par les EESC dans les mêmes conditions que lorsque ces écoles constituaient un service de CCI. Ces transferts ont l'effet d'une transmission universelle de patrimoine.

Les EESC sont soumises au régime des établissements visés à l'article L443-2 du code de l'éducation. Cet article précise les conditions dans lesquelles les écoles techniques privées légalement ouvertes peuvent être reconnues par l'État.

Enfin, le volet fiscal ne sera pas traité par cette ordonnance mais à l'occasion de la prochaine loi de finances.

Article 29 – Fusion d'Ubifrance et AFII

A l'issue de la réunion du 17 février 2014 du Conseil stratégique de l'attractivité, le Président de la République a annoncé plusieurs mesures visant à renforcer l'internationalisation de l'économie française, dont la fusion des opérateurs Ubifrance et Afii.

L'objectif de cette fusion est de disposer d'une agence unique pour renforcer l'internationalisation de l'économie française. Cette agence aura pour mission **de renforcer l'internationalisation de l'économie française, tant s'agissant des exportations que de l'attractivité du territoire pour les investisseurs internationaux**. Elle contribuera également au **renforcement des partenariats entre entreprises françaises et étrangères**, en collaboration avec les régions.

Ubifrance et l'AFII servent une ambition commune par des missions complémentaires. L'objectif de la fusion de ces deux opérateurs est de mettre en place une agence, à l'instar de ce qui existe notamment au Royaume-Uni, qui participerait à une plus forte internationalisation des entreprises, en renforçant les synergies entre certains processus métiers et en accroissant la coopération par la combinaison des approches du développement international et de l'attractivité (simplification) pour plus d'efficacité au service de la croissance et de l'emploi.

A titre d'exemples, il est possible de citer les synergies suivantes :

- développement d'une offre conjointe d'accompagnement des entreprises étrangères qui s'implantent en France, y compris pour le développement export de leurs filiales françaises ;
- la facilitation des partenariats technologiques ou industriels ;
- la combinaison des approches sur l'export et l'attractivité avec deux dimensions :
 - o permettre aux agents d'Ubifrance de parler export aux contacts AFII
 - o permettre aux agents de l'AFII de parler attractivité aux contacts Ubifrance.
- La mutualisation des ressources et des compétences en communication institutionnelle et opérationnelle ;
- La mutualisation des moyens d'intelligence économique.

L'objet de l'ordonnance prévu par l'article 29 du projet de loi est de permettre au Gouvernement de prendre les dispositions juridiques requises par cette fusion.

1. Analyse des difficultés à résoudre

a. Situation actuelle

Pour promouvoir l'attractivité des territoires et aider à l'internationalisation des entreprises, l'Etat s'appuie principalement sur deux établissements publics : i) l'AFII ayant pour mission la promotion, la prospection et l'accueil des investissements internationaux en France et ii) Ubifrance dont la mission

est de favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle, commerciale et de volontariat international.

b. Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Pour l'AFII :

- article 144 de la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, modifié par les lois n°2002-1303 du 29 octobre 2002, n°2002-1575 du 30 décembre 2002, n°2003-706 du 1er août 2003, n° 2007-224 du 21 février 2007, n°2010-1487 du 7 décembre 2010 et n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et par les ordonnances n°2008-1161 du 13 novembre 2008 et n°2010-137 du 11 février 2010 ;
- décret n°2001-1091 du 21 novembre 2001 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux, modifié par les décrets n°2005-436 du 9 mai 2005, n°2005-1791 du 31 décembre 2005, n°2009-1549 du 14 décembre 2009, n°2012-1247 du 7 novembre 2012 et n° 2014-394 du 31 mars 2014.

Pour Ubifrance :

- article 50 de la loi n°2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 (article 194) ;
- décret n°2004-103 du 30 janvier 2004 relatif à Ubifrance, Agence française pour le développement international des entreprises, modifié par les décrets n°2005-436 du 9 mai 2005, n°2008-1548 du 31 décembre 2008, n°2010-81 du 21 janvier 2010, n°2010-291 du 18 mars 2010 et n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 ;
- décret n° 60-425 du 4 mai 1960 portant statut des personnels du Centre français du commerce extérieur ;
- arrêté du 23 décembre 2008 portant attribution à titre de dotation d'un ensemble immobilier domanial.

c. Difficultés relevées dans le dispositif actuel

Le dispositif public de soutien à l'internationalisation des entreprises et de promotion des territoires est complexe, avec de nombreux acteurs souvent peu coordonnés. Les entreprises se plaignent du manque de lisibilité de ce dispositif tant sur le volet développement à l'international que sur le volet attractivité.

En outre, les personnels des deux agences partagent certains savoir-faire, notamment la capacité à vendre l'excellence française, à identifier les besoins de l'entreprise cible, à entretenir une relation suivie et de qualité tant en amont qu'en aval de la décision. Au plan local, une entreprise étrangère pouvant être à la fois à la recherche de fournisseurs français et potentiellement investisseur en France, elle doit pouvoir faire appel à un même opérateur pour ses projets, ce que ne favorisent pas, à l'heure actuelle, les cartographies différenciées des deux opérateurs.

2. Nécessité de l'adoption de mesures législatives

La fusion de l'AFII et d'UBIFRANCE dans un nouvel établissement public, nécessitant leur dissolution et la création concomitante d'un nouvel établissement, appelle en effet des mesures du niveau de la loi La dissolution d'un établissement public doit, en principe, s'opérer par un acte de la même nature que celui par lequel l'établissement a été créé¹⁴. Or, l'AFII et UBIFRANCE ont été

¹⁴ Guide de Légistique, p. 452.

respectivement créés par l'article 144 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques et l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

De plus, ces deux établissements publics ne se rattachent pas à une catégorie préexistante dont ils respecteraient l'ensemble des règles constitutives. Les dispositions législatives qui les ont institués n'étant pas susceptible de relever du domaine réglementaire, la voie d'un déclassement ne peut donc pas être empruntée.

Par conséquent, la suppression de ces deux établissements publics, par abrogation des dispositions qui les ont créés, est du domaine de la loi.

A cela s'ajoute que l'AFII et UBIFRANCE, qui sont des Epic, ont des personnels de droit privé soumis au droit du travail. Le transfert de ces personnels vers le nouvel Epic s'effectuera de plein droit en application de l'article L.1224-1 du code du travail. Une mention expresse peut néanmoins figurer dans la loi comme cela avait été prévu par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation de service public de l'emploi et portant création de Pôle emploi. La loi peut régler le sort des accords collectifs applicables aux salariés de chacune de deux structures fusionnées qui, après transfert, ne conservent leurs effets que quinze mois au plus, dans l'attente d'un nouvel accord (art. L.2261-14 c. trav.). Une disposition législative permet seule de gérer dans la durée la période de transition.

L'intervention de la loi serait nécessaire pour prévoir, en tant que de besoin, le transfert des fonctionnaires détachés dont le détachement prendrait automatiquement fin du fait de la disparition de l'AFII et d'UBIFRANCE. Il en est de même des fonctionnaires mis à disposition. La fin des détachements ou des mises à disposition nécessiterait, en effet sinon, autant d'arrêtés ministériels de réintégration puis d'affectation qu'il y a d'agents publics auprès des deux établissements.

UBIFRANCE comprend également des agents qui demeurent régis par le décret n° 60-425 du 4 mai 1960 portant statut des personnels du Centre français du commerce extérieur (CFCE)¹⁵. Lors de sa création, UBIFRANCE a été substituée au CFCE dans les contrats qui avaient été conclus entre le centre et ces agents. Seule la loi pourra prévoir que le nouvel établissement se substituera à UBIFRANCE pour le maintien de cette relation de travail régie par le décret du 4 mai 1960 précité.

3. Contenu des dispositions à prendre

Plusieurs types de dispositions seront nécessaires pour permettre à la fusion de s'opérer. En particulier :

3.1.- Les règles constitutives du nouvel établissement public doivent impérativement être définies par l'ordonnance

La création du nouvel établissement public suppose l'adoption d'un texte législatif et d'un texte réglementaire.

Le texte législatif doit définir notamment :

- les missions de la nouvelle personne morale qui devraient englober celles de l'AFII et d'UBIFRANCE. L'AFII a pour mission : « *la promotion, la prospection et l'accueil des*

¹⁵ Article 50 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique.

investissements internationaux en France »¹⁶ alors qu'UBIFRANCE intervient pour « *favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international* »¹⁷,

- le régime de ses biens,
- le statut de ses personnels,
- la tutelle : la loi doit préciser que l'établissement public est sous la tutelle de l'Etat,
- les conditions générales d'organisation et de fonctionnement, dont la détermination des organes de direction, et notamment la composition du Conseil d'administration, et les modalités de désignation de ses membres,
- les catégories de ressources dont il peut bénéficier.

Il est également nécessaire que la loi prévoit que le nouvel établissement puisse, au même titre qu'UBIFRANCE, *disposer de bureaux qui « font partie des missions diplomatiques. Là où l'Agence ne dispose pas de bureaux, elle peut être représentée par le réseau international du Ministère chargé de l'économie et des finances... »*¹⁸.

3.2.- L'ordonnance devra prévoir la dévolution du patrimoine de l'AFII et d'UBIFRANCE au nouvel établissement

Afin de procéder à la fusion des deux établissements publics et permettre la dévolution du patrimoine, l'ordonnance pourrait prévoir qu'UBIFrance et l'AFII seraient dissous à la date de création du nouvel opérateur. Ce dernier établissement reprendrait les biens, droits et obligations d'UBIFrance et de l'AFII¹⁹.

La dissolution des deux établissements publics, la création d'une nouvelle personne morale et la dévolution du patrimoine des premiers à la seconde seraient donc concomitantes et fixées dans le même acte juridique.

Par conséquent, une opération de liquidation des deux EPIC dissous s'avèrerait inutile, la dissolution et la fusion impliquant une dévolution en l'état et à titre universel du patrimoine des établissements dissous, à la date de l'opération.

S'agissant de la gestion des opérations de dissolution et de fusion, s'il est possible de procéder à un basculement comptable en cours d'exercice, dans la mesure où aucune disposition ne s'y oppose, il peut être envisagé pour des raisons pratiques de faire coïncider la fusion avec le début d'un exercice²⁰.

4. Analyse d'impact des mesures proposées.

Cette fusion pourrait apporter des gains pour les entreprises, et notamment :

- (i) améliorer l'efficacité et la lisibilité du dispositif de soutien à l'internationalisation pour ne former qu'un seul établissement public compétent et devenant l'interlocuteur référent pour les entreprises,
- (ii) favoriser un accompagnement des entreprises à fort potentiel et dans la durée, sur toute la chaîne de valeur de leur internationalisation, afin d'augmenter la connaissance des tissus

¹⁶ Article 144 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

¹⁷ Article 50 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique.

¹⁸ Cf article 50 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique.

¹⁹ Par exemple, décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'EPADESA et dissolution de l'EPAD et de l'EPASA (article 13 notamment).

²⁰ Guide sur l'organisation financières des créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public, p. 9 (DGCP, 14 nov. 2006).

- économiques locaux et développer les partenariats technologiques des entreprises françaises et étrangères,
- (iii) améliorer l'offre de service aux entreprises et aux territoires en intégrant les trois volets : export, attractivité et VIE (Volontaire international en entreprise).

Article 30 - Réforme des dispositifs de suivi existant pour accompagner le développement les nouveaux instruments de financement des entreprises.

1. Analyse des difficultés à résoudre

1.1 Situation actuelle

Le suivi des opérations de crédit aux entreprises est largement organisé autour la Banque de France, en particulier par l'intermédiaire du fichier FIBEN (fichier d'information sur la situation financière des entreprises) et de la centralisation des risques.

La Banque de France peut par exemple communiquer tout ou partie des renseignements qu'elle détient sur la situation financière des entreprises aux autres banques centrales, aux autres institutions chargées d'une mission similaire à celles qui lui sont confiées en France, aux établissements de crédit et établissements financiers (notamment les sociétés de financement) et aux entreprises d'assurance habilitées, dans les conditions prévues par le code des assurances, à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit ou de caution (sous réserve que leurs interventions s'adressent à des entreprises).

Elle met ainsi à disposition des établissements de crédit, des sociétés de financement et des assureurs-crédit de l'information sur les entreprises (qu'elle collecte notamment auprès de ces acteurs) afin de les aider dans leur conditions d'octroi et assure par ailleurs un suivi des encours octroyés au travers de la centralisation des risques (recensement de l'ensemble des expositions de plus de 25.000 €).

Elle établit au préalable les modalités de communication de ces renseignements et fixe les obligations déclaratives de ces entreprises. Le règlement CRB86-09 de la partie réglementaire du Code monétaire et financier (CMF) prévoit notamment comment ces entreprises alimentent la centrale des risques, ce qui permet de suivre les encours de prêts octroyés aux entreprises.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

L'ordonnance n° 2013-544 du 27 juin 2013 relative aux établissements de crédit et aux sociétés de financement à préciser l'habilitation des sociétés de financement à accéder au fichier FIBEN.

1.3 Difficultés relevées dans le dispositif actuel

Le développement rapide de nouvelles modalités de financement des entreprises depuis le début de la crise en particulier le rôle accru du financement de marché et des financements en dette apportés directement par les investisseurs institutionnels nécessite de faire évoluer les dispositifs actuels pour tenir compte de ces évolutions et assurer la continuité d'un suivi robuste nécessaire à une bonne maîtrise des risques.

À titre d'exemple, l'accès au fichier FIBEN de la Banque de France est actuellement limité aux seuls établissements de crédit, sociétés de financement et opérateurs d'assurance-crédit ou de caution. Or, des opérations de prêts directs à des entreprises industrielles et commerciales peuvent aujourd'hui être consenties, dans des conditions encadrées, par des opérateurs non couverts par l'article L144-1 du CMF : compagnies d'assurances (hors activité d'assurance-crédit) ; plateformes de financement

participatif, etc. Par ailleurs, d'autres acteurs tels que les mutuelles et les institutions de prévoyance pourraient prochainement être autorisés à réaliser également des activités de prêts.

Ces acteurs n'ont pas accès au fichier FIBEN ou à une information analogue pour les accompagner dans leur décision d'octroi de crédit. En contrepartie, les crédits que ces opérateurs octroient ne font pas l'objet d'un suivi précis à l'image de celui qui peut être fait par la Banque de France sur les opérateurs couverts par l'article L144-1 du CMF.

2. Objectifs poursuivis

2.1 Objectifs de la réforme envisagée

La réforme envisagée doit permettre à ce que ces nouveaux opérateurs, désormais autorisés dans des conditions encadrées à consentir des prêts directs à des entreprises industrielles et commerciales et à détenir directement ou indirectement des engagements de crédit sur les entreprises, puissent accéder à de l'information sur les entreprises. Il convient en contrepartie de fixer les modalités de communication de ces renseignements et les obligations déclaratives de ces nouveaux opérateurs notamment afin que soient recensés ces encours, de manière à disposer d'une base exhaustive des crédits octroyés.

De manière plus générale, au-delà de l'apparition de nouveaux acteurs, le développement de nouveaux instruments de financement relevant du crédit mais aussi d'autres formats (par exemple, placements privés en format obligataire) nécessite de s'assurer que ces pratiques sont correctement appréhendés par les dispositions actuelles.

2.2 Liste des dispositions législatives et réglementaires à modifier

Il paraît à ce stade malaisé de définir de manière exhaustive les dispositions relatives au suivi des encours de crédit et de dette qui nécessitent d'être modifiées.

Une évolution de l'article L144-1. du CMF pourrait notamment être nécessaire afin que certains nouveaux opérateurs d'octroi de crédit soient également couverts.

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

Dans un contexte où apparaissent des mécanismes de financement alternatifs, dans lesquels les établissements de crédit sur lesquels s'appuient traditionnellement le suivi du financement de l'économie jouent un rôle plus limité, il est nécessaire de prévoir un suivi cordonné et homogène de ces opérations, afin de faciliter et d'accompagner leur développement tout en assurant un suivi des risques potentiellement attachés à ces évolutions.

Ces dispositions complémentaires en termes de suivi et de décision d'octroi de crédit feront que ces nouveaux instruments de financement seront moins coûteux et plus simple d'utilisation à l'avenir pour les entreprises financées.

Ces dispositions se limitent à l'activité des financeurs et à leur décision d'octroi et n'engendrent aucun coût administratif et de renseignement pour les entreprises financées, qui bénéficieront en revanche de la baisse des coûts des instruments de financement en lien avec leur développement progressif.

4. Concertations prévisionnelles

La définition de mécanismes d'échanges d'information relatifs au développement de nouveaux instruments de financement fera l'objet de concertations préalables avec les acteurs de la Place, les

autorités publiques compétentes (Banque de France, autorités de supervisions pour ce qui les concerne) et l'administration, à l'image de ce qui est fait usuellement en matière de suivi des opérations financières.

Article 31 - Transmission d'informations par les Institutions de Gestion de Retraite Supplémentaire (IGRS) à l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)

1. Présentation des modifications législatives

Cet article traite de la suppression de la transmission d'informations à l'ACPR par les institutions de gestion de retraite supplémentaire. Le titre IV du livre IX du code de la sécurité sociale (CSS) prévoit les dispositions applicables aux institutions de gestion de retraite supplémentaire, qui ont remplacé les institutions de retraite supplémentaire depuis la loi n°2003-775 du 22 août 2003 portant réforme des retraites lorsque celles-ci ne se sont pas transformées en institutions de prévoyance. Les institutions de gestion de retraite supplémentaire ne pratiquent pas d'opération d'assurance mais « ne peuvent accomplir d'opérations autres que celles relatives à la gestion administrative du ou des régimes de retraite supplémentaire ou d'indemnités de fin de carrière de leurs entreprises adhérentes » (article L941-2 du CSS). Elles ne sont pas soumises au contrôle de l'ACPR en vertu de L612-2 du code monétaire et financier (CMF). Pourtant, l'article L941-4 du CSS prévoit un arrêté précisant les informations que les institutions de gestion de retraite supplémentaire doivent transmettre à l'ACPR alors même que l'ACPR n'a aucun pouvoir de contrôle sur celles-ci.

2. Impacts potentiels

Cette modification permettra de supprimer une obligation de remise à l'ACPR concernant les institutions de gestion de retraite supplémentaire.

3. Applicabilité outre-mer

La mesure envisagée s'appliquera de plein droit dans l'ensemble des départements d'outre-mer (y compris Mayotte), sans qu'il n'y ait besoin de prévoir de disposition spécifique, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française disposant d'une compétence propre en matière de législation assurantielle, la mesure ne sera pas applicable sur ces territoires.

Enfin, eu égard à l'absence de population dans les Terres australes et antarctiques françaises, il n'y a pas lieu de prévoir de disposition spécifique pour l'application de cette mesure.

4. Concertations intervenues ou prévues

Cette modification a fait l'objet d'une concertation entre les administrations concernées (Direction générale du Trésor - DGTrésor, Direction de la sécurité sociale – DSS, et ACPR). Elle sera également soumise au Conseil supérieur de la mutualité.

Article 32 – Clarifications du code général de la propriété des personnes publiques

I. Clarification des règles de compétence en matière d'acceptation et de refus des dons et legs faits à l'État ou à ses établissements publics

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article L1121-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit que l'autorisation d'accepter les dons et legs faisant l'objet de réclamations des héritiers légaux est donnée par décret en Conseil d'État. L'article R1121-1 du même code prévoit qu'en l'absence de réclamation, l'autorisation de les accepter ou de les refuser est donnée par arrêté ministériel. La lecture combinée de ces dispositions pourrait prêter à une difficulté d'interprétation pour déterminer l'autorité compétente lorsqu'en cas de réclamation des héritiers, celle-ci est rejetée en tout ou partie.

Le Conseil d'État avait relevé ce risque de mauvaise interprétation de la loi à l'occasion de l'examen des quatre premières parties réglementaires du CG3P et suggéré au Gouvernement de préciser en ce sens la rédaction de l'article L1121-3 susmentionné.

2. Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi par la mesure est de clarifier les règles de compétence en matière d'acceptation et de refus des dons et legs faits à l'État ou à ses établissements publics lorsque ceux-ci font l'objet de réclamation des héritiers légaux. Dans cette situation, il s'agit d'établir la nécessité de recourir à un décret en Conseil d'État, pour rejeter en totalité ou partiellement une réclamation régulièrement formulée.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure permet d'améliorer la lisibilité et l'accès au droit du point de vue de l'utilisateur.

Du point de vue de l'administration, la clarification des règles de refus permet de sécuriser juridiquement ses procédures.

II et III. Actualisation des références au code minier dans le cadre des autorisations d'occupation du domaine public pour les personnes bénéficiaires de titres de recherches ou d'exploitation de substances minérales dans les fonds marins du domaine public

1. Analyse des difficultés à résoudre

Pour procéder à la recherche et à l'exploitation de substances minérales qui sont contenues dans les fonds marins du domaine public, les personnes intéressées doivent disposer d'une autorisation au titre de la législation minière et d'une autorisation d'occupation du domaine public. L'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier a modifié la structure du plan du code minier et modifié la numérotation des articles qui traitent de l'articulation entre les différents titres miniers et l'autorisation domaniale. Ces modifications n'ont pas été traduites dans les articles L2124-27 et L2124-28 du CG3P qui comportent ainsi des renvois erronés aux dispositions du code minier et sont devenus de ce fait inintelligibles.

2. Objectifs poursuivis

Le but poursuivi est d'assurer la cohérence entre des dispositions figurant dans deux codes, en rectifiant les références au code minier que comportent actuellement les articles L2124-27 et L2124-28 du CG3P, en matière de détermination du régime juridique applicable à la délivrance des autorisations domaniales nécessaires pour la recherche et l'exploitation de substances minérales dans les fonds marins du domaine public.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure est de nature à améliorer la lisibilité du droit pour les personnes bénéficiaires de titres de recherches ou d'exploitation de substances minérales dans les fonds marins du domaine public.

IV. Mise en cohérence du délai de prescription en matière d'action de recouvrement des établissements publics industriels et commerciaux de l'État.

1. Analyse des difficultés à résoudre

Lorsque des établissements publics industriels et commerciaux de l'État conduisent leurs mesures de poursuites conformément aux usages de commerce, leurs actions se trouvent soumises à une prescription de cinq ans conformément aux dispositions de l'article L110-4 du code de commerce. Ce délai est fixé à cinq ans depuis l'entrée en vigueur de loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 sans que cette loi ait procédé à la modification corrélative de l'article L2323-9 du CG3P qui mentionne toujours un délai de 10 ans en matière de prescription de l'action en recouvrement.

2. Objectifs poursuivis

Le but poursuivi est d'assurer la cohérence entre des dispositions figurant dans deux codes, en alignant expressément le délai de prescription de dix ans devenu obsolète mentionné par l'article L2323-9 du CG3P sur celui de cinq ans, seul applicable, fixé par le premier alinéa de l'article L110-4 du code de commerce qui définit les règles d'usage applicables aux obligations entre commerçants.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

La mesure proposée est de nature à améliorer pour les usagers, que ce soit les entreprises ou les personnes physiques, la lisibilité du droit ainsi que son accès pour les usagers.

S'agissant de l'administration, cette mesure permettra de sécuriser les procédures de recouvrement.

V. Clarification du droit domanial applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'adoption, après l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, de la partie législative du CG3P, des dispositions des articles LO6413-5 et L6413-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issues des deux lois n° 2007-223 et n° 2007-224 du 21 février 2007 ont rendu applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon certaines dispositions législatives du CGCT, dont le CG3P prévoit à l'inverse l'exclusion faute d'articulation entre les deux réformes successives.

Tant la commission supérieure de codification que le Conseil d'État avaient relevé ces incohérences à l'occasion de l'examen de la cinquième partie réglementaire du CG3P et considéré que les dispositions du CG3P devenues inconciliables avec celles du CGCT devaient être considérées comme implicitement abrogées. La Haute juridiction a donc appelé l'attention du Gouvernement sur la

nécessité de mettre en cohérence, dans les meilleurs délais, le livre II de la cinquième partie législative du CG3P avec le CGCT.

2. Objectifs poursuivis

Le but poursuivi est d'assurer la cohérence entre des dispositions figurant dans deux codes. Il convient de procéder aux adaptations requises dans le livre II de la cinquième partie législative du CG3P consacrée aux dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon afin d'assurer la cohérence formelle du droit applicable.

Il s'agit ainsi tout d'abord de ne plus exclure des dispositions relatives aux régions et aux syndicats mixtes qui sont devenues applicables à la collectivité :

- l'article L1121-6 du CG3P concernant l'acceptation des dons et legs, parce que l'article L4221-6 du CGCT auquel il renvoie est devenu applicable (V-1°) ;
- les articles L1212-6, L2222-3 et L4111-5 du CG3P concernant la réception et l'authentification des actes passés en la forme administrative, parce que les articles du CGCT auxquels ils renvoient y sont devenus applicables dans la collectivité (V-1°).

L'article L5222-1 du CG3P adaptant l'article L1212-3 relatif à la purge des privilèges et hypothèques et la remise des fonds concernant les acquisitions immobilières réalisés selon les règles du droit civil est modifié pour tenir compte de l'extension en 2007 de l'application dans la collectivité des articles L4221-4-1 et L5722-9 du CGCT, que le CG3P exclut pourtant (V-2°).

Ensuite, l'article L5242-1 adaptant les articles L3221-1 et L3222-2 du CG3P relatifs à la consultation de l'autorité compétente de l'État sur les projets de cessions immobilières est modifié pour tenir compte de l'extension en 2007 de l'application dans la collectivité des articles L4221-4 et L. 5722-3 du CGCT, que le CG3P exclut pourtant (V-3°).

Enfin, il s'agit de supprimer diverses mesures d'adaptation devenues obsolètes du CG3P, notamment celles qui renvoyaient à des textes spécifiques alors que les dispositions générales du CGCT s'y sont substituées, par exemple en matière d'opérations d'échange de biens immobiliers ou de l'acceptation des dons et legs des départements (V-4°).

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Les mesures proposées sont de nature à améliorer l'accès au droit domanial de Saint-Pierre-et-Miquelon et sa lisibilité pour les usagers et les administrations.

Elles contribuent à la sécurisation des procédures juridiques en cause.

Article 33 - Simplifications et clarifications rédactionnelles du code général des impôts (CGI)

1°. Mise à jour des références à deux règlements européens dans le CGI

1. Situation actuelle

Les dispositions de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) prohibent par principe les aides accordées par les États membres, sous quelque forme que ce soit, à

certaines entreprises ou certaines productions dès lors que ces aides faussent ou menacent de fausser la concurrence et affectent les échanges entre les États membres.

Toutefois, certaines aides, sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107 TFUE aux motifs qu'elles n'affectent ni la concurrence, ni les échanges entre les États membres.

Ces aides peuvent être mises en œuvre par les États membres. Cependant ces aides doivent impérativement respecter les règlements de minimis publiés par la Commission Européenne.

2. Objectifs poursuivis

Les articles du CGI support des dispositifs fiscaux constituant des aides d'État placées sous règlement de minimis citent obligatoirement les références de ce dernier.

Deux nouveaux règlements ayant été adoptés le 18 décembre 2013 en matière d'aides de minimis (règlement (UE) n° 1407/2013 relatif aux aides de minimis et règlement UE n° 1408/2013 relatif aux aides de minimis agricoles), il convient de mettre à jour toutes les références aux anciens textes (respectivement).

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Ces changements de références n'auront pas d'incidence pour les bénéficiaires concernés.

2°. Suppression de la signature du ministre chargé de l'économie pour les arrêtés de sortie du statut de société d'intérêt collectif agricole

1. Situation actuelle

Aux termes du premier alinéa de l'article L534-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), "une société d'intérêt collectif agricole ne peut apporter à ses statuts de modifications entraînant la perte de son statut de coopérative qu'après autorisation des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie".

2. Objectifs poursuivis

Le présent article 34 modifie l'article L534-1 du CRPM afin de supprimer la signature par le ministre chargé de l'économie de l'arrêté autorisant la perte du statut de SICA compte tenu de l'absence d'enjeu pour le ministère. Le ministre chargé de l'agriculture devient seul compétent pour autoriser cette perte du statut coopératif.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Les entreprises souhaitant sortir du régime bénéficieront d'un allègement des procédures. Les instructions seront simplifiées et le délai entre la demande de sortie de SICA et la signature de l'arrêté d'autorisation sera raccourci.

Ces simplifications permettront aux entreprises concernées d'avoir un seul interlocuteur, en l'espèce les services du ministère de l'agriculture chargés de l'instruction de la demande et d'obtenir plus rapidement l'autorisation de sortir du statut de SICA, ce qui facilitera leurs opérations de réorganisation.

3°. Suppression de l'arrêté annuel des ministres chargés de l'économie et du budget récapitulant les sociétés françaises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros

1. Situation actuelle

La taxe sur les transactions financières (TTF), codifiée à l'article 235 *ter* ZD du CGI, a été instituée par la première loi de finances rectificative pour 2012 n° 2012-354 du 14 mars 2012. Cette taxe sur les acquisitions d'actions couvre les transactions sur les actions émises par les sociétés françaises dont la capitalisation boursière excède 1 Md€ au 1^{er} décembre de l'année précédant celle de l'imposition. La loi prévoit qu'un arrêté récapitulant la liste de ces sociétés doit être publié chaque année au Journal officiel.

2. Objectifs poursuivis

Dans une démarche de simplification, il est proposé de supprimer l'obligation de recourir à un arrêté. En effet, les critères prévus par la loi à l'article 235 *ter* ZD du CGI, à savoir une localisation du siège social de l'entreprise en France et une capitalisation boursière dépassant 1 Md€, sont des informations publiques connues tant des opérateurs de marché que des services fiscaux. L'arrêté annuel prévu par la loi, pour lequel le pouvoir réglementaire ne dispose d'aucune marge de manœuvre, ne présente donc pas d'utilité.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Cette mesure permet de simplifier l'application des normes fiscales, tant pour les entreprises que pour les services de l'État.

4°. Suppression de la publication d'un arrêté relatif au régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article 119 *ter* du CGI est issu de la transposition de la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents. En vertu de cet article, les dividendes distribués par une société française soumise à l'impôt sur les sociétés à une personne morale sise dans un État membre de l'Union européenne sont exonérés de retenue à la source, sous certaines conditions.

Parmi les conditions applicables, la personne morale bénéficiaire des dividendes doit revêtir l'une des formes sociales mentionnées à la partie A de l'annexe I à la directive 2011/96/UE. L'article 119 *ter* du CGI prévoit la reprise par arrêté de cette liste des formes sociales relevant de la directive.

Il est proposé de supprimer le renvoi à cet arrêté, qui ne fait que reprendre la partie A de l'annexe I à la directive, au profit d'une référence directe à la liste des sociétés éligibles fixée par cette annexe. En effet, toute nouvelle adhésion à l'Union européenne entraîne une actualisation nécessaire et donc la publication d'un nouvel arrêté qui ne présente que peu d'intérêt dès lors qu'il ne fait que reprendre une liste accessible, tant pour le contribuable que pour l'administration.

2. Objectifs poursuivis

La partie A de l'annexe I à la directive 2011/96/UE a été modifiée récemment par la directive 2013/13/UE du Conseil du 13 mai 2013 pour tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie. Aucun arrêté ne sera pris à l'avenir et le dernier arrêté sera abrogé (arrêté du 10 mai 2007 complétant l'arrêté du 24 mars 2006 fixant la liste des personnes morales mentionnée au b du 2 de l'article 119 *ter* du CGI).

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Dans la mesure où la consultation de la partie A de l'annexe I à la directive 2011/96/UE est possible par tous sur le site internet de publication du droit de l'Union européenne (www.eur-lex.europa.eu), les entreprises continueront comme aujourd'hui d'avoir accès au droit en vigueur concernant les formes sociales couvertes par la directive. Il leur suffira de se référer à l'annexe I à la directive, sans avoir à s'interroger sur la mise à jour de l'arrêté reprenant la teneur de cette annexe.

5°. Suppression du renvoi à un décret pour les modalités de communication des informations nécessaires à l'établissement de la part incitative de TEOM

1. Analyse des difficultés à résoudre

Le II de l'article 1522 *bis* du CGI prévoit notamment que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au profit desquels est perçue une part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), communiquent aux services fiscaux, avant le 15 avril de l'année d'imposition, le montant en valeur absolue de cette part incitative par local, selon des modalités fixées par décret.

Ce décret pris le 17 décembre 2012 et codifié à l'article 325 *bis* de l'annexe III du CGI définit les modalités de transmission des données entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les communes ou les EPCI au profit desquels est perçue la TEOM.

Il est proposé de supprimer le renvoi au décret afin d'assouplir les modalités de transmission entre la DGFIP et les collectivités territoriales.

2. Objectifs poursuivis

Afin de permettre une adaptation plus aisée et rapide des modalités de transmission entre la DGFIP et les communes ou les EPCI, il est envisagé qu'elles soient fixées par la doctrine administrative.

Ces modalités de transmission pourront évoluer à mesure que se modernisent les moyens d'échanges mis en place entre la DGFIP et les collectivités territoriales.

3. Analyse des impacts des mesures envisagées

La suppression du renvoi au décret relatif aux modalités de transmission des données entre l'État et les communes (ou les EPCI ou les syndicats) ne crée pas de charge financière supplémentaire pour ces dernières et permet à l'État et aux collectivités territoriales de réaliser des économies.

Cette mesure vise à simplifier les échanges entre la DGFIP et les collectivités territoriales. Elle est en elle-même sans impact direct sur les redevables de la TEOM et de sa part incitative, qu'ils soient des particuliers ou des entreprises, mais indirectement elle facilitera l'établissement de leur imposition.

4. Mise en oeuvre

Cette mesure s'appliquera pour la transmission des informations relatives aux impositions dues au titre de 2015 et des années suivantes.

Article 34 – Modifications du code de la consommation

1. Analyse des difficultés à résoudre

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a considérablement renforcé les droits contractuels des consommateurs, notamment dans le domaine de la vente à distance et s'agissant des contrats conclus en dehors des établissements commerciaux. Par ailleurs, ce texte poursuit l'objectif d'améliorer l'effectivité du droit de la consommation et de rendre plus efficace l'action régulatrice de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

Néanmoins, certaines insuffisances ou incohérences juridiques demeurent après l'adoption de la loi, qui fragilisent la mise en oeuvre de certaines dispositions du texte relatives à la transposition de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs. Il en est ainsi, par exemple, de l'absence de précision du caractère d'ordre public des dispositions encadrant les contrats conclus à distance et en dehors des établissements commerciaux.

D'autre part, l'absence de certaines sanctions pour des dispositions nouvelles introduites par la loi relative à la consommation risque de rendre vaine leur application, tout comme l'absence d'habilitation des agents de la DGCCRF pour les contrôler.

2. Objectifs poursuivis

Les mesures proposées ont pour objectif de garantir l'application des règles instaurant de nouveaux droits contractuels pour les consommateurs notamment pour la vente à distance et à l'occasion de contrats conclus hors établissement commercial, mais aussi pour les achats effectués par l'intermédiaire des opérateurs de communications électroniques, les contrats conclus dans les foires et les salons, les contrats portant sur le rachat de métaux précieux, les contrats de fourniture de gaz de pétrole liquéfié ou encore à celles interdisant la facturation aux consommateurs de frais de recouvrement amiable et les protégeant contre le démarchage téléphonique non désiré ou l'activité illégale d'opérateurs intervenant dans le domaine des séjours et voyages touristiques.

Par ailleurs, ces mesures garantissent les entreprises et leurs clients contre les risques d'insécurité juridique nés des difficultés d'applications des dispositions susvisées.

3. Analyse d'impact des mesures envisagées

Les corrections proposées permettront d'améliorer l'effectivité de la réglementation sans créer aucune obligation ou charge nouvelle pour les acteurs économiques.

Article 35 – Correction d'erreur matérielle

1. Analyse des difficultés à résoudre

L'article 27 de l'ordonnance n° 2013-1676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs a inséré dans le code monétaire et financier (CMF) un article L621-20-3 relatif aux pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en matière de gestion d'actifs. L'article 71 de la loi n° 2013-1117 du 6 novembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a également inséré un article portant la même numérotation, relatif à la communication par l'AMF de pièces au procureur de la République.

Cette double numérotation nuit à la lisibilité de la réglementation.

2. Objectifs poursuivis

La correction proposée permettra d'améliorer la lisibilité de la réglementation.