

TITRE SIMPLIFICATION : Réduire la production législative en organisant une concurrence dans l'évaluation ex-ante (étude d'impact).

Enjeux	<p>Dans le prolongement du premier rapport Warsmann de décembre 2008 (p.37 et suiv, proposition n°5) qui proposait de « faire évoluer les études d'impact au cours de la procédure législative », la mise en place d'une évaluation contradictoire <i>ex ante</i> puis d'une « actualisation » par chiffrage continu des amendements proposés au cours de la procédure législative par un organisme indépendant peut répondre à cette exigence.</p>
Situation actuelle	<p>Actuellement, en vertu de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, tous les projets de loi doivent être (sauf exceptions prévues par la loi) accompagnés d'une étude d'impact.</p> <p>Or cette étude est fournie par l'administration elle-même sans qu'une autorité ne s'interroge sur sa qualité (en particulier économique) et sans qu'un chiffrage contradictoire ne soit proposé lors de sa présentation devant le Parlement.</p> <p>Par ailleurs, aucun suivi n'est assuré quand à l'activité réglementaire elle-même¹.</p> <p>Enfin, aucun organisme indépendant ne chiffre l'impact des propositions de loi et des amendements déposés par les parlementaires qui doivent s'en remettre à Bercy.</p> <p>Cette situation n'est pas acceptable au regard de l'importance de la production législative, de la qualité économique de ses études d'impact et de leurs conséquences sur les entreprises.</p>
Solution proposée	<p>▫ <u>Solution</u> : Mise en place sans coût supplémentaire auprès des parlementaires d'un organisme permettant de réaliser des études d'impact contradictoires, sur l'ensemble des projets de loi du gouvernement, mais aussi sur toute proposition de loi ou amendement émanant du Parlement.</p> <p>Modification de la loi organique du 15 avril 2009, par une autre loi organique, modification du règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat afin de permettre aux présidents des commissions des finances des deux chambres du Parlement de saisir l'organisme en question pour le chiffrage de toute mesure ayant un impact fiscal ou</p>

¹ Nous entendons cette affirmation comme absence de suivi indépendant, transparent et public. En effet, pour un suivi strict, a été institué par la circulaire 1395/10/SG du 2 novembre 2010 du Premier ministre, un Commissaire à la simplification chargé de vérifier la fiabilité des évaluations des normes applicables à l'activité des entreprises. Mais ses rapports ne sont pas rendus publics. Par ailleurs, a été décidé un moratoire applicable à l'adoption des mesures réglementaires concernant les collectivités locales, par la circulaire du 6 juillet 2010 (NOR : PRMX1017659C). Enfin, et uniquement en ce qui concerne les normes applicables aux collectivités locales, a été instituée au sein du Comité des Finances locales (CFL) la Commission Consultative d'Evaluation des Normes (CCEN) par l'art.97 de la loi de finances rectificatives n°2007-1824 du 25 décembre 2007. Seule cette dernière instance publie un rapport d'activité annuel, bien que celui concernant l'exercice 2010 ne soit pas encore mis en ligne. Elle ne procède pas toutefois à des évaluations contradictoires, ni a de véritables études d'impact, et ne s'interroge pas spécifiquement sur la « paperasserie » administrative, mais plus sur le coût non compensé de l'activité normative de l'Etat en direction des collectivités territoriales pour ces dernières.

	<p>des conséquences pour les finances publiques (ainsi que le fait actuellement le <i>Joint Committee on Taxation</i> américain auprès des commissions des finances du Sénat et de la Chambre des représentants (<i>Senate Finance Committee</i> et <i>Committee on Ways and Means</i>)).</p> <p>Modification du décret du 6 mars 2006 instituant le Centre d'analyse stratégique (CAS) afin d'en transférer tout ou partie des services au Parlement.</p> <p>Le nouvel organisme d'évaluation devra passer des conventions de recherche avec de grandes écoles et universités de façon à concevoir un modèle de budget dynamique adéquat et distinct du modèle « mésange » actuellement en service au Ministère des Finances.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ <u>Bénéfices</u> : Permettre une mesure plus fine et avancée des projets et propositions législatives et d'en estimer l'impact en terme de coûts pour les entreprises. Indirectement, la mesure permettrait d'assurer un suivi du stock de législation existante et du flux créé chaque année afin de définir des cibles de réduction du coût de la législation et de la réglementation existante (comme cela se fait actuellement aux Pays-Bas, en Suède et en Allemagne). ▫ <u>Coûts</u> : Le CAS emploie environ 150 personnes, manifestement sous-valorisées où l'on retrouverait toutes les compétences (statisticiens, économistes, juristes etc...) qui sont nécessaires pour effectuer des études d'impact et de se pourvoir d'un modèle de budget dynamique comme le <i>Joint Committee on Taxation</i> aux Etats-Unis qui répond à 7000 requêtes par an avec un personnel de 65 personnes. <p>La réaffectation d'une partie des personnels au bénéfice du Parlement doit pouvoir se faire à coût constant pour les finances publiques moyennant une régularisation budgétaire entre le budget des services du Premier ministre et ceux du Parlement (mission « pouvoirs publics). La convention de recherche permettant la création du modèle et des bases de données pourrait être financée sur des fonds dégagés par les deux assemblées.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ <u>Portage</u> : La mesure doit être coproduite par le Parlement et les services du Premier ministre. Elle nécessite l'adoption d'un projet de loi organique imposant la modification du règlement de chaque assemblée et la création de l'organisme d'évaluation. Par la suite un décret pris par le Premier ministre devrait permettre de modifier le décret du 6 mars 2006 afin d'affecter les personnels nécessaires. Enfin, la passation d'une convention entre l'organisme et la recherche universitaire de façon à mettre en place les modèles permettant la mise en place de l'évaluation dynamique. Enfin, un décret autorisant l'organisme à bénéficier de l'exploitation de fichiers de contribuables constitués par la DGFIP afin d'optimiser le modèle statistique utilisé.
Conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> - Accord du Premier ministre pour transférer une partie des effectifs du CAS - Accord du Bercy pour le transfert de certains fichiers de contribuables - Accord de plusieurs universités et centres de recherche de façon à participer à la

	mise en place d'un modèle d'évaluation dynamique.
Indicateurs à suivre	A partir du volume mesuré du coût de la réglementation en direction des entreprises (vraisemblablement entre 4 et 5% du PIB), chiffrage des coûts additionnels éventuels générés par toute législation ou réglementation proposée à l'évaluation du futur organisme avec mise en place de cibles de réduction de coût.
Prochaines étapes	

TITRE SIMPLIFICATION : mesure et auto-contrôle de l' « impôt papier »

<p>Enjeux</p>	<p>Une brève enquête par internet à rapporté en 48 heures plus d'une centaine de propositions dont nous mettons en annexe celles concernant la masse de documents qu'il faut obligatoirement remplir. Une entreprise moyenne fait état de 17 enquêtes statistiques à réponses obligatoires sous peine d'amende représentant plus de 6 000 questions.</p>
<p>Situation actuelle</p>	<p>Il manque une pression sur les administrations pour les obliger à réduire leurs questions ou se coordonner. Elles ne savent même pas ce qu'il coûte cet impôt papier car l'OCDE a effectué en 1999-2001 une étude d'où est sorti le chiffre de 4% du PIB mais la France n'y a pas participé, et on peut craindre que le % en France soit beaucoup plus élevé.</p> <p>Ces 4% sont bien le coût administratif direct et excluent les coûts en capital et les coûts d'efficacité ou coûts indirects.</p> <p>L'absence de quantification empêche de pouvoir fixer aux différents organismes concernés des cibles de réduction.</p>
<p>Solution proposée</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▫ <u>Solution</u> : obliger tout questionnaire administratif à comporter un volet détachable (physique ou internet), où sera marqué par l'administration émettrice l'évaluation du temps prévu pour le remplir, en tenant compte des modifications éventuelles, et une case où l'entreprise note le temps réellement passé. Ces volets seraient envoyés à l'INSEE qui centraliserait et calculerait questionnaire par questionnaire le temps totalisé ainsi que le coût total pour la France. <p><u>Bénéfices</u> : à partir d'enquêtes de terrain, des pays comme la Hollande sont parvenus en 2009 à réduire de 1,17 Mds € les 2,31 Mds € estimés en 2002 (<i>Actal Annual report 2009</i>).</p> <p><u>Coûts</u> : une dizaine de personnes à l'INSEE pour l'exploitation des volets. Estimations initiales à faire faire par les CCI</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ <u>Portage</u> : projet de loi instituant dans l'ensemble des codes une disposition dans l'article 1 visant à obliger tout formulaire à comporter la durée moyenne estimée et une auto-estimation du déclarant.
<p>Conditions de réussite</p>	<p>Consensus pour que cette simplification devienne une priorité nationale comme en Allemagne (programme grande coalition 2005) ou en Hollande (processus bi partisan en 2000) sous l'initiative du Premier ministre dans le cadre d'une RGPP.</p>

Indicateurs à suivre	Evolution des temps annuels consacré à ces formulaires par les entreprises
Prochaines étapes	Fixer des objectifs de réduction de ces temps avec les administrations concernées

TITRE SIMPLIFICATION : réduction des conflits fiscaux

<p>Enjeux</p>	<p>Sur les 50 000 entreprises objet chaque année d'un contrôle fiscal sur place, de l'ordre d'au moins 2 000 sont victimes d'un rejet de comptabilité arbitraire, permettant à l'inspecteur de faire ses quotas de redressement. Les procédures contentieuses qui en découlent entraînent des coûts comptables, physiques et affectifs considérables d'autant que la plupart se traduisent par des dépôts de bilan et la mise au chômage de salariés de l'ordre de 10 000 par an.</p>
<p>Situation actuelle</p>	<p>Lors d'un contrôle fiscal, la charge de la preuve incombe à l'Administration sauf possibilité pour le contrôleur de rejeter la comptabilité et d'y substituer sa propre méthode d'évaluation ; elle entraîne accroissement du bénéfice taxable mais aussi du revenu personnel du ou des dirigeants, sans parler des pénalités. Les redressements deviennent considérables et, pour le contrôleur, facilitent l'obtention de ses quotas. Mais les sommes à déboursier par l'entreprise et le contribuable sont généralement considérables, au point que même déposer caution devient impossible et seuls les plus résistants et les mieux armés financièrement parviennent au bout d'années de procédure à effacer ce qui n'a demandé que quelques instants à un contrôleur en mal de performances.</p> <p>Dans le dispositif de contrôle fiscal mis en place depuis les années 60 où toute l'administration fiscale est incitée à faire du chiffre même si au bout du compte, les entrées réelles sont inférieures à 40% des redressements émis, ce dispositif est largement utilisé par les agents et conduit d'après nos estimations aux ordres de grandeur de destruction d'entreprises et d'emplois ci-dessus.</p>
<p>Solution proposée</p>	<p><u>Solution</u> : modifier le Livre des Procédures Fiscales article L 192 alinéa 3 pour lire :</p> <p>« Toutefois, la charge de la preuve incombe au contribuable lorsque la comptabilité comporte de graves irrégularités et que l'imposition a été établie conformément à l'avis de la commission. <i>Cependant, la décision de rejet de comptabilité doit être notifiée au contribuable préalablement à la proposition de rectification de l'administration et le contribuable dispose de 15 jours ouvrable pour saisir le juge des référés afin qu'il statue sur la décision de rejet de l'administration suivant les voies de recours de l'article L 521-1 du Code de Justice Administrative.</i> La charge de la preuve des graves irrégularités invoquées par l'administration incombe, en tout état de cause, à cette dernière lorsque le litige ou la rectification est soumis au juge <i>dans le cadre du contentieux fiscal de droit commun.</i></p> <p><u>Bénéfices</u> : sauver de l'ordre de 10 000 emplois par an ce qui, à 60 000 euros les capitaux propres nécessaires pour un emploi représente de l'ordre de 600 millions de richesse pour la collectivité et sur la base d'un coût budgétaire net du milliard pour les 30 000 emplois sauvés par la réduction de la TVA sur la restauration représente une économie pour le Trésor de l'ordre de 300 millions annuels.</p>

	<p><u>Coûts</u> : nuls</p> <p>▫ <u>Portage</u> : DGFIP</p>
Conditions de réussite	La FSU (ex SNUI) devrait être pour à condition que le Gouvernement marque cette réforme s'inscrit dans une réforme du contrôle fiscal destinée à faire du contrôle le moyen de rétablir la légalité et non pas de pousser les agents à faire du chiffre.
Indicateurs à suivre	Statistique des rejets de comptabilité par le contrôle fiscal
Prochaines étapes	Réforme des objectifs du contrôle fiscal