

# **Consulter** pour mieux réglementer

Guide pratique pour la consultation des  
entreprises et des organisations  
professionnelles



## Pourquoi ce guide ?

**Une action publique plus simple, plus juste et plus efficace : tel est le cap que le Gouvernement s'est fixé.** Dans ce cadre, l'élaboration de normes nouvelles doit mieux prendre en considération leur application et leur impact sur les entreprises. Cela passe par davantage de consultation, dès le stade de la conception de ces normes.

**La vocation de ce guide pratique est de proposer à tous les agents publics des méthodes et des outils pour nourrir leur dialogue avec les entreprises.**

La consultation systématique et méthodique permet **l'élaboration de normes plus sûres**, en limitant l'inflation et la complexité normative. L'avis préalable des entreprises permet d'anticiper et de corriger en amont les impacts non désirés d'un texte.

Notre rôle est également d'assurer une meilleure compréhension de la norme par les entreprises. Dans cette perspective, la consultation permet d'explicitier auprès des acteurs économiques le sens des textes qui leur seront appliqués. La méthode proposée dans ce guide contribue ainsi à l'élaboration de **normes mieux acceptées**.

La simplification de l'action publique permet en outre une meilleure application de la norme. La consultation permet d'anticiper sa mise en œuvre concrète. En inscrivant cette méthode le plus en amont possible dans l'élaboration des textes et en nourrissant l'évaluation préalable des informations qu'elle fournit, l'autorité publique s'assure de mettre en œuvre des **normes efficaces**.

La consultation des acteurs économiques doit donc être systématisée, renforcée et pérennisée. Les quatre étapes clés proposées dans ce guide pratique, mobilisables selon les besoins, aideront les agents publics à organiser et mettre en œuvre le dialogue avec les entreprises et les organisations professionnelles. Ce guide a été conçu avec des agents publics, dans un souci de lisibilité, afin de vous accompagner dans une dynamique d'amélioration continue de la consultation.

*« C'est dans cet esprit que consulter autrement peut effectivement permettre à l'administration d'assurer à chacun une participation plus concrète et efficace. »*

Rapport public 2011  
Conseil d'Etat

Nous sommes collectivement responsables de la qualité de notre droit pour assurer un environnement juridique plus favorable à notre économie sans remettre en cause la protection des intérêts publics : voilà le puissant levier en faveur de la compétitivité française que ce guide propose.

**Pierre Moscovici**  
Ministre de  
l'Economie et des  
Finances

**Marylise Lebranchu**  
Ministre de la  
Réforme de l'Etat, de  
la Décentralisation et  
de la Fonction  
publique

**Sylvia Pinel**  
Ministre de  
l'Artisanat, du  
Commerce et du  
Tourisme

**Fleur Pellerin**  
Ministre déléguée auprès du  
Ministre du Redressement  
productif, chargée des  
Petites et Moyennes  
Entreprises, de l'Innovation  
et de l'Economie numérique



*Les services du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ont élaboré ce guide en étroite collaboration avec le Secrétariat général du gouvernement, la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, le Contrôle général économique et financier et l'Institut national de la statistique et des études économiques. L'ensemble des ministères ont pu contribuer à la rédaction de ce guide, par la consultation ouverte à cet effet.*



## Sommaire

<b>SOMMAIRE</b> .....	4
<b>FICHE 1 - QUI EST CONCERNE PAR LE TEXTE ?</b> .....	9
1 - Etablir la liste des parties prenantes .....	10
2 - Etablir la liste des interlocuteurs à contacter .....	11
<b>FICHE 2 - QUEL EST LE FORMAT DE CONSULTATION ADAPTE POUR CE TEXTE ?</b> .....	14
1 - Présentation de la grille de critères d'éligibilité .....	15
2 - Choisir le mode de consultation adapté .....	18
3 - Le recours au test PME .....	19
<b>FICHE 3 - COMMENT METTRE EN ŒUVRE LA CONSULTATION CHOISIE ?</b> .....	21
1 - Définir les modalités de la diffusion d'informations .....	22
2 - Définir les modalités de la demande d'avis .....	24
3 - Définir les modalités de l'élaboration participative .....	27
4 - Le cas spécifique du test PME .....	29
<b>FICHE 4 – COMMENT SUIVRE ET RESTITUER LA CONSULTATION ?</b> .....	32
1 - Elaborer un dossier de consultation .....	33
2 - Restituer la consultation et remplir la fiche d'impact .....	33
<b>ANNEXE 1 - FICHE D'AIDE A L'AUTODIAGNOSTIC DES PRATIQUES DE CONSULTATION</b> .....	35
<b>ANNEXE 2 – CARTOGRAPHIE DES ACTEURS</b> .....	36
<b>ANNEXE 3 – LES CLEFS DE LA GESTION DE PROJET</b> .....	37
<b>ANNEXE 4 – GRILLE DE CRITERES D'ELIGIBILTE AIDANT AU CHOIX DE LA MODALITE DE CONSULTATION</b> .....	39
<b>ANNEXE 5 – DEFINITIONS DE L'ENTREPRISE</b> .....	43



## Introduction

Procédures d'élaboration, fond et forme des textes répondent à des exigences juridiques. La conception d'un texte juridique – législatif ou réglementaire – suit un processus régi par le droit.

Afin d'accompagner les agents dans ce processus, le Conseil d'Etat et le Secrétariat général du gouvernement ont élaboré un *Guide de légistique*<sup>1</sup>. Son objet est de présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes à observer dans la préparation et la rédaction des textes juridiques. Le *Guide de légistique* décrit notamment les règles à appliquer en matière de consultations obligatoires et facultatives.

Le guide pratique de consultation complète ce dispositif en donnant des outils et des exemples concrets aux agents publics pour, d'une part, les guider dans la mise en œuvre de la consultation des entreprises<sup>2</sup> et des organisations professionnelles, et d'autre part, leur permettre de mieux répondre aux exigences d'évaluation préalable des textes. Ce guide concerne, en premier lieu, la consultation facultative ; les outils proposés peuvent néanmoins être utilisés dans le cadre de la mise en œuvre d'une consultation obligatoire.

Le schéma ci-après situe la position des outils mis à disposition des agents, tout au long du processus de rédaction d'un texte :



<sup>1</sup> Ce guide constitue un ouvrage de référence pour tous ceux qui participent à l'élaboration d'un texte. Depuis sa première édition en 2005, il est proposé dans une version régulièrement mise à jour : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 5 pour des définitions détaillées issues du décret n°2008-1354.



### Point d'attention

Avant de commencer à rédiger un projet de texte juridique, il est recommandé de prendre le temps de répondre à quelques questions. Cette réflexion préalable contribue à vérifier l'utilité et la forme que doit prendre le texte envisagé. Pour plus de détails, il est recommandé de se rapporter au *Guide de légistique* : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>.

### Comment savoir s'il faut consulter ? Consultation obligatoire et consultation facultative.

Consulter les parties prenantes à la réforme qu'emporte un projet de texte est un facteur clef pour sa bonne application. En outre, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son Rapport public de 2011 : « *l'élaboration de certains textes est soumise par des dispositions juridiques particulières à des obligations de consultation*<sup>3</sup> ».

#### Exemple

*L'article L.120-1 du code de l'environnement définit les conditions dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics : sauf disposition particulière relative à la participation du public prévue par le code ou par la législation qui leur est applicable, ces décisions sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence. L'article L.120-1 a été modifié par la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement).*

Le présent guide, dans le respect des obligations déjà existantes de consultations, aide les **agents publics à déterminer si une consultation facultative doit être ou non mise en œuvre**. Afin de faciliter la prise de décision des services sur l'opportunité de mener une consultation facultative, une grille de critères d'éligibilité<sup>4</sup> est fournie dans ce guide : elle permet de déterminer quel pourrait être le bon format de consultation facultative à mener pour un texte en cours d'élaboration.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat précise par ailleurs que si le système consultatif prévu par les textes est « *lourd* » et « *incertain* », « *l'analyse des décisions récentes de la jurisprudence administrative fait ressortir que la jurisprudence tend à rapprocher consultations obligatoires et facultatives.* », Conseil d'Etat, Rapport public 2011, *Consulter autrement Participer effectivement*.

<sup>4</sup> Voir annexe 4.



### ***Quelle est l'utilité de ce guide ? Aider les agents à consulter et établir les études et fiches d'impact.***

La consultation menée durant le processus d'élaboration d'un texte est finalement rapportée dans les documents d'évaluation préalable qui l'accompagnent. Le présent guide se propose d'aider les agents à retranscrire dans les documents d'évaluation leur démarche de consultation.

En fonction du type de texte, deux régimes d'évaluation préalable ont en effet été instaurés :

- les projets de loi sont obligatoirement évalués par une étude d'impact<sup>5</sup> présentée au Conseil d'Etat puis au Parlement ;
- les textes de nature réglementaire sont évalués par le dispositif instauré par la circulaire du 17 février 2011 et qui prévoit notamment l'élaboration d'une fiche d'impact pour les textes réglementaires ayant une incidence sur les entreprises. Elles sont soumises à l'avis SGG-Simplification.

Les études et fiches d'impact comportent un volet de restitution de la consultation ; ce guide permet donc d'anticiper et de mieux répondre à cette exigence. Plus généralement, la consultation avec les entreprises et les organisations professionnelles permettra de recueillir des informations utiles pour rédiger le texte et compléter l'évaluation préalable (notamment des informations financières et économiques).

En plus de guider la décision des services sur le format de consultation facultative à mener, l'utilisation de la grille de critères d'éligibilité pour déterminer le format de consultation facultatif adapté à un texte donné, permet également de préparer l'étude ou la fiche d'impact en initiant une réflexion sur le niveau de complexité et d'impact du texte.

#### **Point d'attention**

La consultation doit permettre d'enrichir la réflexion sur l'impact d'un projet de texte sur les entreprises. Lors du processus de consultation, il faut néanmoins veiller à l'indépendance du service rédacteur vis-à-vis des acteurs économiques concernés. Aussi la rédaction de textes favorables aux entreprises ne doit pas se faire au détriment de la santé publique, des politiques sociales et de la sécurité ou du respect de l'environnement.

### ***Comment utiliser ce guide ? A la carte, grâce à quatre fiches méthodologiques complémentaires et indépendantes.***

Une consultation efficace est en mesure de répondre à quatre questions clefs :

1. Qui est concerné par le texte ?
2. Quel est le format de consultation adapté pour ce texte ?
3. Comment mettre en œuvre la consultation choisie ?
4. Comment suivre et restituer la consultation ?

C'est pour répondre à ces quatre questions que le guide a été conçu sous la forme de quatre fiches. Ces quatre fiches fournissent les méthodes et outils nécessaires pour répondre à ces questions et

<sup>5</sup> Article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution et circulaire du 15 avril 2009.



choisir un mode de consultation adéquat. En annexes, sont également fournis divers éléments qui permettent d’approfondir certains aspects de la consultation (autodiagnostic, organisation d’un projet etc.). **Il revient au rédacteur de définir et d’utiliser les éléments dont il a besoin.**

**Ce guide pratique est donc conçu pour être d’un emploi facile.** Une fiche d’autodiagnostic est proposée en Annexe 1. Cette fiche permet d’accompagner les agents dans l’utilisation du guide, depuis l’analyse de leurs pratiques actuelles, jusqu’au suivi des actions mises en œuvre grâce à ce guide.





*La première fiche permet de déterminer les interlocuteurs de la consultation.*

## **Fiche 1 - Qui est concerné par le texte ?**

Avant de consulter, il est nécessaire d'identifier le plus exhaustivement possible les entités concernées par le texte.

### **ACTIONS**

- 1 – Définir la liste des parties prenantes**
- 2 - Etablir une liste d'interlocuteurs à interroger**

### **BOITE A OUTILS**

- 1 – Liste des organisations professionnelles**
- 2 – Cartographie des acteurs**

Au terme de l'utilisation de cette fiche, vous pouvez faire le bilan du travail réalisé.

### **BILAN**

A ce stade...

- toutes les entités concernées par le texte sont connues
- les acteurs avec lesquels il est utile de procéder à une consultation sont identifiés
- les contacts à mobiliser pour la consultation sont sélectionnés

Oui	Non

## 1 - Etablir la liste des parties prenantes

Les parties prenantes peuvent être abordées selon différents niveaux et critères.

Les entreprises et entités privées peuvent être définies par :

- leur taille, leur chiffre d'affaires, leur secteur d'activité, etc. ;
- leurs relations et leurs liens : prestataires externes (instituts, cabinets de conseil), sous-traitants, concurrents, etc. ;
- leurs finalités : entités productives, laboratoires d'expérimentation (27ème Région, Paris Région Lab, AVISE, etc.).

Les représentants des entreprises sont :

- les réseaux consulaires (CCI France, APCMA, APCA etc.) ;
- les regroupements d'unions et de confédérations interprofessionnelles (MEDEF, CGPME, UPA, ...)
- les regroupements sous forme de confédération de branches ou d'organisations professionnelles ayant des intérêts proches (CAPEB, CGAD, CNAMS, UIMM, FNSEA ....) ;
- les fédérations professionnelles regroupant des entreprises d'une branche d'activité et/ou d'un territoire donnés (syndicats professionnels). La CCIP propose de consulter en ligne un répertoire de 1 600 syndicats et fédérations professionnelles ayant leur siège à Paris ou dans la petite couronne ;
- les ordres professionnels ;
- les associations créées à partir de certaines caractéristiques (jeunes dirigeants, auto-entrepreneurs, entreprises exportatrices, entreprises de croissance, ...)
- les commissions consultatives (dont la liste est disponible sur Extraqual / Portail de la qualité du droit<sup>6</sup>).

Enfin, les administrations et entités publiques peuvent également être concernées par un texte. Il peut s'agir :

- des administrations centrales (DGCIS, DGDDI, DGITM, DGCCRF, etc.) ;
- des services déconcentrés de l'Etat (Préfectures, DIRECCTE, DREAL etc.) ;
- des collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil municipal etc.) ;
- autres opérateurs (Agences, Offices, etc.).

Lorsque diverses parties prenantes sont concernées par un texte, il peut être utile de formaliser une **cartographie des acteurs** (un modèle indicatif est fourni en annexe 2) pour avoir une vision claire et synthétique des différents acteurs impactés par le texte.

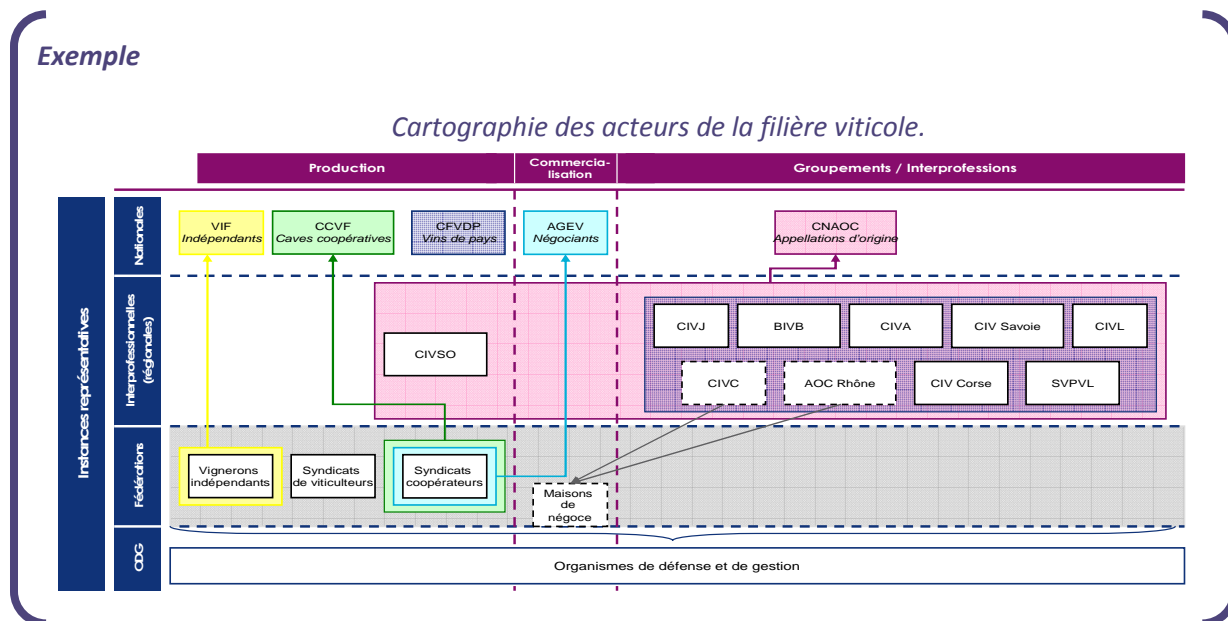
Divers modèles de cartographie peuvent être construits en fonction de l'objectif de l'analyse : classer les acteurs par catégorie ou par secteur d'activité ; définir le niveau d'impact du texte sur les acteurs ; cerner les relations entre acteurs (hiérarchie etc.) ; anticiper les différentes positions de ceux-ci (opposants, facilitateurs, forces de propositions etc.). Une attention particulière pourra ainsi être apportée à des éléments tels que :

- la prise en compte des relations entre les acteurs (concurrence, complémentarité etc.) ;

<sup>6</sup> Voir : [http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/consultation/instances\\_existantes.html](http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/consultation/instances_existantes.html)

- la mise en contact entre les différentes organisations professionnelles (en termes de compétence, de hiérarchie, etc.).

### Exemple



## 2 - Etablir la liste des interlocuteurs à contacter

Afin d'engager un processus de dialogue opérationnel, il convient de hiérarchiser et de sélectionner les acteurs les plus importants au regard du mode de consultation choisi<sup>7</sup> :

- dans le cadre d'une **simple diffusion d'informations** : il est conseillé de n'écarter aucun interlocuteur ;

### Exemple

Dans le cadre du projet de loi sur la création de la Banque publique d'investissement, qui aura pour mission de soutenir le financement des PME, le Ministère du Redressement Productif explique les grandes lignes de ce projet et ses jalons sur son site internet (<http://www.redressement-productif.gouv.fr/projet-de-loi-sur-la-creation-de-la-banque-publique-d-investissement>). La diffusion d'information est publique et n'écarte aucun interlocuteur.

- dans le cadre d'une **demande d'avis** : s'il est possible de diffuser largement celle-ci, il est recommandé de préciser ce qui est attendu dans le cadre de cette demande ; de la sorte, la sélection des interlocuteurs se fera naturellement en fonction de leurs compétences et spécialisations respectives ;

<sup>7</sup> Pour déterminer le mode de consultation, utiliser la fiche 2.

### Exemple

La Commission européenne met en œuvre de nombreuses consultations publiques sous la forme de questionnaires en ligne. Ces questionnaires sont accessibles à tous mais précisent les acteurs ciblés pour les remplir. Ainsi dans le cadre de la mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement et sur la politique de l'Union européenne en matière de lutte contre le bruit, la Commission européenne a lancé une consultation du 25 juin 2012 au 25 octobre 2012, visant à recueillir des informations sur l'efficacité, les forces et les faiblesses de la législation européenne en vigueur en matière de bruit. Cette consultation ciblait un public large : les citoyens, les entreprises (dont PME), les organisations professionnelles, les syndicats, les instituts de recherche.

Un questionnaire a été mis en ligne pour chacune des catégories d'acteurs susceptibles de répondre à la consultation : citoyens, organisations, autorités publiques. Les éléments qualitatifs récupérés sont synthétisés et publiés dans le document de consultation et sur site de la Commission européenne (<http://ec.europa.eu/environment/noise/home.htm>).

- dans le cadre d'une élaboration **participative des textes** : il convient d'ouvrir une demande d'avis à un public large, mais aussi de veiller à sélectionner les acteurs participant directement à la rédaction du texte selon leurs compétences et leur professionnalisme.

### Exemple

L'élaboration des décrets d'application n° 2012-1030 et n° 2012-1031 du 6 septembre 2012 relatifs à l'intervention des établissements d'hospitalisation à domicile dans les établissements sociaux et médico-sociaux avec hébergement a fait l'objet d'une consultation sur plusieurs mois. Cette consultation a eu pour objectif de définir les conditions de mise en œuvre de ce dispositif, notamment en termes de tarification. Cette consultation a été animée par un expert indépendant et a réuni les organisations représentatives du secteur sanitaire et médico-social.

**La consultation des organisations sera souvent une première étape utile afin de déterminer les interlocuteurs à contacter** : elles peuvent être d'une grande aide dans leur identification. Pour ce faire, il est recommandé de procéder selon une méthode progressive partant de l'acteur le plus généraliste vers le plus spécialisé :

1. Commencer par contacter une fédération professionnelle/un réseau consulaire :
  - les fédérations/réseaux consulaires tendent généralement à répondre à une sollicitation en mobilisant :
    - un élu en leur sein (ex : Président de Commission, etc.) ;
    - un membre fonctionnel permanent (ex : Directeur général, etc.) ;
    - un entrepreneur membre.
  - les fédérations/réseaux consulaires proposent parfois d'effectuer un travail d'analyse et de synthèse grâce à la consultation de leurs membres.
2. Cibler également les syndicats / associations professionnels et sectoriels :



*La première fiche permet de déterminer les interlocuteurs de la consultation.*

- ils peuvent fournir un appui utile à cet égard en facilitant la prise de contact ;
  - ils proposent parfois d'effectuer un travail d'analyse et de synthèse grâce à la consultation de leurs membres.
3. Identifier enfin les entreprises qui pourront être consultées en s'appuyant sur les premiers interlocuteurs.

#### **Point d'attention**

En l'absence de cadre formel pour l'organisation des consultations facultatives, il convient d'être attentif à l'équilibre paritaire dans le choix des parties prenantes contactées pour éviter toute contestation. La consultation doit être représentative de la profession consultée.



La deuxième fiche permet de déterminer le format de consultation adapté au texte.

## Fiche 2 - Quel est le format de consultation adapté pour ce texte ?

**Le format de la consultation facultative doit être proportionné aux enjeux du texte.** Ceux-ci sont déterminés par la complexité et les impacts économiques attendus du texte. Plus les enjeux sont importants, plus la consultation sera approfondie.

**Les modalités de consultation présentées dans ce guide ne dispensent pas de se conformer aux modalités de consultation obligatoires prévues le cas échéant.** Bien au contraire, elles s'inscrivent dans ces dispositifs : pour préparer l'étude d'impact d'une part ; pour organiser tout type de consultation d'autre part.

### ACTIONS

- 1 - Estimer la complexité du texte
- 2 - Estimer les impacts du texte
- 3 - Choisir en conséquence le mode de consultation adapté
- 4 - Déterminer si un test PME doit être ou non mis en œuvre

### BOITE A OUTILS

- 1 – Grille de critères d'éligibilité : évaluation de la complexité et de l'impact du texte
- 2 – Matrice d'aide au choix de la modalité de consultation
- 3 – Le recours au test PME

Au terme de l'utilisation de cette fiche, vous pouvez faire le bilan du travail réalisé.

### BILAN

A ce stade...

- la complexité du texte est appréciée
- les impacts du texte sont estimés
- le format de consultation des entreprises et des organisations professionnelles est arrêté parmi : (I) la diffusion d'informations ; (II) la demande d'avis ; (III) l'élaboration participative ; (IV) l'élaboration participative avec un test PME

Oui	Non



## 1 - Présentation de la grille de critères d'éligibilité

La consultation facultative des entreprises et des organisations professionnelles doit être d'autant plus approfondie que la complexité et les impacts d'une mesure sont élevés. Le principe de proportionnalité doit ainsi guider les rédacteurs de textes pour déterminer le format de consultation adapté. La grille de critères d'éligibilité permet d'objectiver la prise de décision sur le choix de la consultation. Par ailleurs, en estimant le niveau de complexité et d'impact économique d'une mesure, la grille de critères d'éligibilité permet de préparer les études d'impact sur les entreprises.

La grille de critères d'éligibilité est un outil d'aide à la décision qui permet d'aider les agents dans cette démarche. A l'aide de quelques questions simples, cet outil permet d'estimer le niveau de complexité et d'impact économique d'une mesure, et de recommander un format de consultation adéquat au regard du texte. Les résultats de la grille de critères d'éligibilité ne sont néanmoins pas normatifs ; un autre format de consultation que celui préconisé par la grille peut être mis en œuvre s'il se justifie.

La grille de critères d'éligibilité peut être utilisée à tout moment ; il est recommandé d'y recourir le plus en amont possible pendant la phase d'élaboration des textes. La grille peut être utilisée sur plusieurs versions d'un même texte et sur différentes mesures d'un même texte. Il est recommandé d'utiliser la grille sur un sous-ensemble cohérent de mesures.

La grille de critères d'éligibilité est composée de deux ensembles de questions qui, conjugués, permettent :

- d'estimer la complexité d'un texte ; et,
- d'estimer les impacts d'un texte.

### > Estimer la complexité du texte

La première partie de la grille de critères d'éligibilité (grille A) permet d'estimer le niveau de complexité d'un texte.

La complexité peut être appréciée à partir de nombreux indicateurs. Néanmoins, la grille A ne cherche pas à déterminer avec précision la complexité d'une mesure, mais plutôt à estimer celle-ci en se concentrant sur 6 questions simples.

Les réponses qui sont proposées correspondent à des ordres de grandeurs : faible, moyen, élevé.

A chacune des réponses aux six questions est associée une note à reporter dans la colonne réponse.

Grille de critères d'éligibilité A : estimation de la complexité de la mesure					
Questions	Niveau de complexité de la mesure			Réponse (nombre de point(s))	Le cas échéant, justification de la réponse / commentaires
A1 Le service rédacteur dispose-t-il de marges de manoeuvre pour concevoir la mesure ?	Non, peu de marge de manoeuvre 0 point		Oui, marge de manoeuvre importante à exploiter 3 points		Commentaires :
A2 La mesure exige-t-elle des entreprises une mise en conformité ?	Pas de mise en conformité 0 point	Mise en conformité simple 2 points	Mise en conformité complexe 4 points		Commentaires :
A3 La mesure implique-t-elle une nouvelle démarche administrative pour l'entreprise ?	Aucune nouvelle démarche administrative. 0 point	Modification d'une démarche administrative (allant ou non dans le sens d'une simplification). 2 points	Mise en place d'une nouvelle démarche administrative 4 points		Commentaires :
A4 Les dispositions de la mesure ont-elles fait l'objet de modifications par le passé ?	Pas de modification depuis au moins 5 ans 0 point	Dernières modifications datant de 1 à 5 ans 2 points	Dernières modifications datant d'1 an ou moins ou nouvelle mesure. 3 points		Commentaires :
A5 Avec combien d'entités publiques (administrations centrales, services déconcentrés, agences de l'Etat, opérateurs publics, collectivités territoriales, autres) une entreprise aura-t-elle affaire, dans le cadre de l'application de la mesure ?	Aucune entité 0 point	1 ou 2 entités 1 point	Plus de 2 entités 2 points		Commentaires :
A6 Le cas échéant, avez-vous déjà pu mesurer l'accueil de la mesure par les organisations professionnelles et/ou les entreprises ?	Ne sais pas / Pas de rejet 0 point	Manifestation d'un mécontentement 3 points	Fort mécontentement / rejet 4 points		Commentaires :
SCORE COMPLEXITE (somme des notes de chacune des réponses) :				0	

La somme des six notes obtenues permet de déterminer un « score complexité » (score compris en 0 et 20).

### > Estimer les impacts du texte

La seconde partie de la grille de critères d'éligibilité (grille B) permet d'estimer l'impact économique de la mesure sur les entreprises et le volume d'entreprises impactées.

L'impact économique peut être apprécié à partir de nombreux indicateurs. Néanmoins, la grille B ne cherche pas à déterminer avec précision l'impact d'une mesure, mais plutôt à estimer celui-ci en se



concentrant sur 6 questions simples, dont deux questions dédiées à l'estimation du volume de petites et moyennes entreprises concernées par la mesure (questions B2 et B3)<sup>6</sup>.

Les réponses qui sont proposées correspondent à des ordres de grandeurs : faible, moyen, élevé.

A chacune des réponses est associée une note à reporter dans la colonne de réponse.

**La somme des notes obtenues pour les questions B1, B4, B5 et B6 permet de déterminer un « score impact » (score compris entre 0 et 14) ; les questions B2 et B3 n'entrent pas dans le calcul de ce score car elles sont dédiées au TPE et PME.**

Grille de critères d'éligibilité B : évaluation de l'impact de la mesure					
Questions	Niveau de complexité de la mesure			Réponse (nombre de point(s))	Le cas échéant, justification de la réponse / commentaires
B1 Quelle est la part des entreprises (en nombre d'unités légales) concernées par la mesure évaluée ?	Moins de 3% (~ moins de 100 000 entreprises) 0 point	Entre 3% et 20% (~ entre 100 000 et 700 000 entreprises) 3 points	Plus de 20% (~ plus de 700 000 entreprises) 4 points	<input type="text"/>	Commentaires : <input type="text"/>
<i>Questions spécifiques aux TPE, PME et ETI</i>					
B2 Parmi les entreprises concernées par la mesure évaluée, quelle est la part estimée de TPE et / ou PME (en nombre d'unités légales) ?	Moins de 20% 0 point	Entre 20 et 60% 3 points	Plus de 60% 6 points	<input type="text"/>	Commentaires : <input type="text"/>
B3 Le texte s'adresse-t-il exclusivement aux TPE aux PME et/ou aux ETI ?	Non 0 point	<input type="text"/>	Oui 3 points	<input type="text"/>	Commentaires : <input type="text"/>
B4 La mesure crée-t-elle ou modifie-t-elle une taxe, une cotisation ou un impôt ?	Pas de création/modification de taxe/cotisation/impôt 0 point	Modification d'un(e) taxe/cotisation/impôt 2 points	Création d'un(e) taxe/cotisation/impôt 3 points	<input type="text"/>	Commentaires : <input type="text"/>
B5 Quelle est l'importance de l'impact de la mesure sur les entreprises (en prenant en compte les coûts et les gains ou économies engendrés par la mesure) ?	Impact peu important (voir impact positif sur les entreprises) -1 point	Impact moyen 4 points	Impact majeur 5 points	<input type="text"/>	Commentaires : <input type="text"/>
B6 L'estimation de l'impact chiffré (et notamment les coûts de mise en conformité ou induits par la charge administrative) sur les entreprises présente-t-elle des difficultés sans consultation préalable ?	Pas de difficulté 0 point	Difficulté modérée pour estimer l'impact quantitatif 1 point	Difficultés importantes pour estimer l'impact quantitatif 2 points	<input type="text"/>	Commentaires : <input type="text"/>
SCORE IMPACT (somme des notes des réponses aux questions B1, B4, B5 et B6) :				<input type="text" value="0"/>	

### Point d'attention

Tout coût additionnel pour l'entreprise qui représente ne serait-ce qu'1% de son chiffre d'affaires et susceptible de faire baisser d'autant sa marge d'exploitation (EBE : excédent brut d'exploitation).

<sup>6</sup> Pour répondre à ces questions, des bases de données INSEE, indiquées dans la colonne « Précisions et exemples » permettent d'estimer la proportion de petites et moyennes entreprises du ou des secteur(s) concernés par la mesure.



La deuxième fiche permet de déterminer le format de consultation adapté au texte.

## 2 - Choisir le mode de consultation adapté

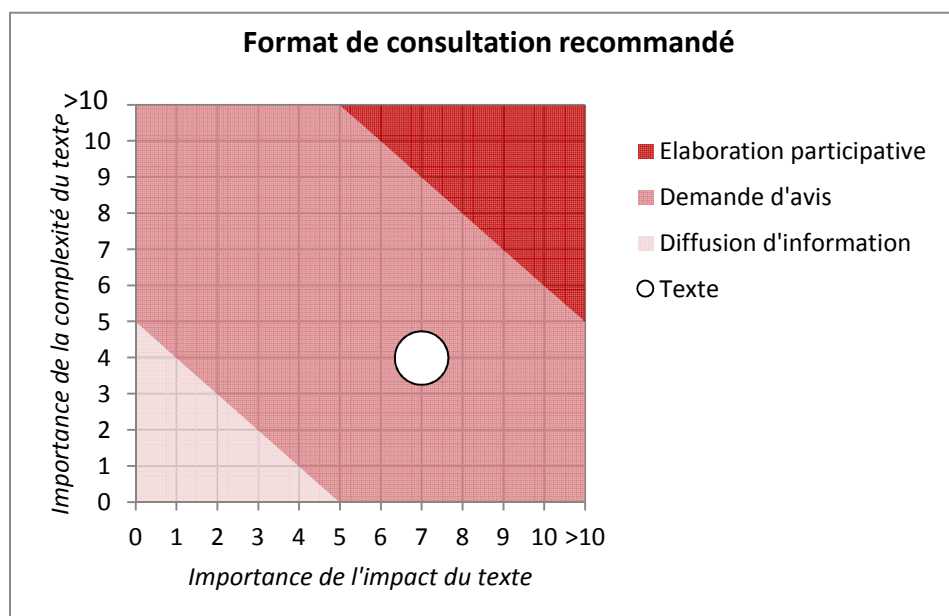
Le mode de consultation doit être proportionné aux enjeux du texte. Les scores obtenus aux grilles A et B permettent de positionner la mesure sur la matrice et donc de définir la modalité de consultation adaptée :

- le « score complexité » permet de positionner la mesure testée sur l'ordonnée de la matrice ;
- le « score impact » permet de positionner la mesure testée sur l'abscisse de la matrice.

Ainsi, la matrice présentée ci-dessous, associe à chaque niveau de complexité et d'impact estimé, un format de consultation (diffusion d'information, demande d'avis ou élaboration participative).

### Exemple

Dans l'illustration ci-dessus, la mesure évaluée a un « score complexité » égal à 4 et un « score impact » égal à 7. Le format de consultation recommandé pour cette mesure est la demande d'avis :



### Point d'attention

Les modalités de consultation peuvent être cumulatives. Aussi, l'élaboration participative des textes, qui constitue le degré de consultation le plus élevé, requiert également de procéder à la diffusion d'informations et à la demande d'avis auprès des entreprises et / ou des organisations professionnelles.



La seconde fiche permet de déterminer le format de consultation adapté au texte.

### 3 - Le recours au test PME

**Le test-PME est une modalité de consultation directe d'un échantillon restreint et diversifié d'entreprises** qui permet de qualifier les conséquences des mesures concernées sur les TPE, PME et ETI. La présentation détaillée du test PME est fournie dans la fiche 3 du présent guide.

**Le test PME peut être réalisé sur tout texte juridique concernant les entreprises.** Il est ainsi possible de demander un test PME sur des dispositions législatives. Le test PME se justifie plus particulièrement sur des textes réglementaires. Il peut ainsi être réalisé sur des textes de transpositions du droit européen.

**Pour ne pas alourdir les processus administratifs, le recours au test PME ne doit pas être automatique, ni systématique.** Le test est justifié dans les cas où une évaluation fine des conséquences d'une nouvelle mesure sur les TPE, PME et ETI est nécessaire, compte tenu des enjeux du texte : il doit donc intervenir pour les mesures *a priori* complexes, ayant un impact économique important et concernant un nombre significatif de TPE, PME et/ou ETI.

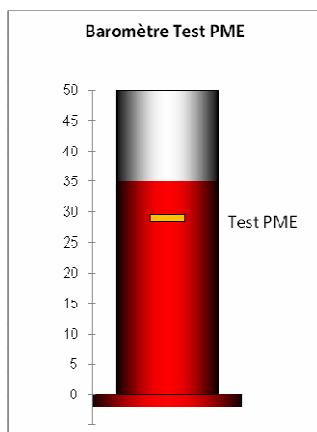
**Dans tous les cas le recours à un test PME doit avoir lieu le plus tôt possible dans la procédure d'élaboration d'un texte** afin de pouvoir le mettre en œuvre dans les meilleures conditions et prendre en compte les résultats du test (modification du texte le cas échéant).

**La grille de critères d'éligibilité présente un baromètre test PME qui permet de déterminer si un test PME peut être réalisé.** Plus le score du baromètre est élevé, plus la réalisation d'un test PME se justifie : dès lors que le score dépasse le curseur indiqué sur le baromètre, un test PME est *a priori* justifié.

**Néanmoins, au même titre que la grille de critères d'éligibilité, le baromètre test PME est un outil d'aide à la décision.** Ainsi, le résultat de ce baromètre reste indicatif et un test PME peut être demandé en présence d'un score inférieur au curseur indiqué ; l'absence de test PME avec un score supérieur au curseur doit être justifiée dans le cadre des fiches d'impacts.

#### Exemple

*Dans l'exemple ci-dessous, la mesure est éligible au test PME car le score PME se situe au-dessus du curseur indiquant le niveau à partir duquel un test PME doit être réalisé :*





*La seconde fiche permet de déterminer le format de consultation adapté au texte.*

Le score du baromètre test PME (« score test PME ») correspond à la somme des :

- « score complexité » qui estime le niveau de complexité d'une mesure (grille A) ;
- « score impact » qui estime le niveau d'impact d'une mesure (grille B) ;
- notes des questions B1, B2 et B3 (grille B) qui permettent d'estimer l'importance du volume de TPE, PME et ETI concernées par la mesure.

$$\text{Score PME} = \text{score complexité} + \text{score impact} + 2 \times B1 + B2 + B3$$



### Fiche 3 - Comment mettre en œuvre la consultation choisie ?

**Avant de déterminer les modalités de la consultation, il est recommandé de s'assurer de disposer du temps nécessaire pour la mener** - notamment au regard des contraintes procédurales attachées à certains textes : les différents outils de consultation qui sont proposés dans ce guide s'avèreront ainsi plus ou moins adaptés.

**Les modalités de consultation dépendent du format de consultation choisi** : la diffusion d'information, la demande d'avis ou l'élaboration participative. Le test PME est une modalité de consultation innovante qui vient compléter le dispositif existant.

De multiples outils de consultation sont à disposition des agents : ils doivent être utilisés en fonction des interlocuteurs retenus (cf. fiche 1) et du mode de consultation choisi (cf. fiche 2).

ACTIONS	BOITE A OUTILS
<p><b>1 – Choisir les outils de la consultation applicable</b></p> <p><b>2 – Organiser la consultation avec l'aide des outils disponibles : contact des parties prenantes, préparation des supports, etc.</b></p> <p><b>3 – Mettre en œuvre la consultation</b></p>	<p><b>1 – Trois questions clés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Qui est le public cible ?</li><li>- Quels sont les modalités permettant de l'atteindre ?</li><li>- Quel est l'outil de communication le plus adéquat ?</li></ul> <p><b>2 – Outils de la diffusion d'information</b></p> <p><b>3 – Outils de la demande d'avis</b></p> <p><b>4 – Outils de l'élaboration participative (notamment test PME)</b></p> <p><b>5 – Les clefs de la gestion de projet (voir annexe 3).</b></p>

Au terme de l'utilisation de cette fiche, vous pouvez faire le bilan du travail réalisé.

BILAN		
A ce stade, les modalités de consultation choisies permettent...	Oui	Non
- la diffusion d'informations auprès des entreprises et / ou des organisations professionnelles		
- la demande d'avis auprès des entreprises et / ou des organisations professionnelles		
- l'élaboration participative du texte avec les entreprises et / ou les organisations professionnelles		



## 1 - Définir les modalités de la diffusion d'informations

**Informar les entreprises et les organisations professionnelles de l'élaboration ou de la modification d'un texte juridique constitue un degré élémentaire de consultation.** La diffusion d'information est souvent une étape préalable indispensable pour mener des consultations plus poussées ; la consultation peut, dans certains cas, se limiter à cette phase.

Afin d'assurer une bonne transmission de l'information, il est nécessaire de procéder successivement :

- au choix de la (des) cible(s) ;
- au choix du (des) média(s) adapté(s) à la communication ;
- au choix du (des) support(s) assurant la meilleure information.

Quel est le public ciblé par cette information ?	Quel est le canal qui permet d'atteindre mon public ?	Quel est l'outil le plus utilisé / consulté par ma cible ?
Cible potentiellement large : - toutes les entreprises, - les entreprises d'une région, - les entreprises entrant dans certains seuils, - etc.	- internet : sites généralistes - presse généraliste - radio - etc.	- publication sur un site internet institutionnel (ex : chambres de commerce ou des métiers, fédérations professionnelles etc.) - communiqué de presse - etc.
Cible potentiellement restreinte, les entreprises : - d'un secteur d'activité, - d'une zone géographique, - d'une catégorie juridique, - etc.	- internet : sites spécialisés - presse spécialisée - presse régionale - etc.	- diffusion d'un courriel à caractère informatif / d'une lettre d'information par le biais d'une liste de diffusion - article dans une revue spécialisée - etc.

**Il est possible de conjuguer les modalités d'information afin de s'assurer d'une diffusion efficace : multiplier les supports permet d'augmenter la probabilité de toucher le public visé.**

### Point d'attention

La diffusion d'information doit répondre à certains standards de qualité : *« une information bien faite est soucieuse de son auditoire et de sa cible ; elle doit être, en fonction du message délivré, adaptée au public concerné. L'information délivrée doit être complète, claire, compréhensible par tous. Elle doit aussi être sincère et objective vis-à-vis du public informé. Les supports sont variés : note d'information, brochure, site Internet, réunions publiques »* (Conseil d'Etat, *Consulter autrement, participer effectivement*, Rapport public 2011).

## Exemples

1. Les « Nouvelles du Sénat » est la liste de diffusion par messagerie électronique du Sénat. Cette liste informe les abonnés, dans les domaines de leur choix, de la publication de nouveaux documents parlementaires sur le site du Sénat, tels que les nouveaux rapports parlementaires diffusés ou les projets et propositions de loi déposés.

The screenshot shows the website of the French Senate (Sénat). The header includes the Sénat logo and the slogan 'UN SITE AU SERVICE DES CITOYENS'. A navigation bar contains links for 'Travaux parlementaires', 'Vos sénateurs', 'Europe & International', 'Territoires', 'Connaître le Sénat', and 'Espace presse'. Below the navigation bar, there is a search bar and a date '5 avril 2013'. The main content area features the title 'Les "Nouvelles du Sénat" - Qu'est-ce que c'est ?' and a brief description of the service. A sidebar on the right offers 'Accès rapide' to 'Projets/propositions de loi', 'Rapports', and 'Comptes rendus'. A 'Mon Sénat' button is also visible.

2. Le site [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) informe des projets de loi en cours de rédaction.

The screenshot shows the website 'VIE PUBLIQUE' (www.vie-publique.fr). The header includes the logo and the slogan 'Au cœur du débat public'. The main content area is divided into three sections: '1 actualité', '2 repères', and '3 ressources'. The '1 actualité' section is highlighted with a red box and contains links for 'En bref', 'Dossiers d'actualité', 'Panorama des lois', and 'FAQ citoyens'. Below the main content area, there is a horizontal bar with icons representing the legislative process: 'Préparation', 'Conseil des ministres', 'Dépôt au Parlement', 'Examen et adoption', 'Promulgation', 'Décret d'application', and 'Evaluation'.



## 2 - Définir les modalités de la demande d'avis

Lors d'une demande d'avis l'administration sollicite le point de vue des entreprises ou des organisations professionnelles concernées. Il s'agit d'une modalité de consultation ponctuelle et sur un sujet précis. Néanmoins, l'administration n'est pas liée : les remarques des entités consultées dans sa décision. Par souci de transparence, la restitution de la consultation devra rendre-compte des différentes opinions exprimées.

Afin d'assurer une bonne transmission et réception de la demande, il est nécessaire de procéder successivement :

- au choix de la (des) cible(s) ;
- au choix du (des) média(s) adapté(s) à la communication ;
- au choix du (des) support(s) assurant la meilleure information.

<i>Quel est le public que je souhaite consulter ?</i>	<i>Quel est le canal qui permet d'atteindre mon public ?</i>	<i>Quel est l'outil le plus utilisé / consulté par ma cible ?</i>
Cible potentiellement large : - appel à contribution ouverte, enquête publique ; - enquête publique ; - etc.	- internet : sites généralistes ; - presse écrite ; - etc.	- appel à contribution sur le site institutionnel / par communiqué de presse ; - construction d'un site dédié à l'écoute des usagers : méthode de la « communauté de pratique » ; - etc.
Cible potentiellement restreinte : - appel à contribution ciblée ; - etc.	- internet : sites spécialisés ; - e-mails, lettres ciblées ; - presse spécialisée ; - réunions ; - etc.	- appel à contribution sur des sites internet spécialisé - mobilisation d'organisations professionnelles par e-mail / courrier ; - présentation de projets lors de comités techniques organisés par l'administration ; - organisation d'entretiens de groupe <sup>6</sup> ; - etc.

<sup>6</sup> L'entretien de groupe vise à recueillir les opinions, expériences et attentes des différents membres sur une question ou un problème posé. Il s'agit donc d'une modalité souple et rapide d'enquête qualitative (attention, elle n'est pas représentative). Dans l'organisation de l'entretien de groupe, il convient de porter une attention toute particulière aux jeux d'acteurs – intérêts respectifs, ententes, conflits, etc., ainsi qu'à l'élaboration des outils d'animation de la réunion – présentation projetée, questionnaire à remplir en séance, tableau à remplir, etc.



## Exemples

### 1. La consultation ouverte

Le développement de la consultation ouverte est une volonté forte du Gouvernement. Les consultations ouvertes disposent d'un cadre légal. Le décret n°2011-1832 du 8 décembre 2011 décrit les modalités de mise en œuvre de consultations ouvertes sur Internet, se substituant aux consultations institutionnalisées, préalables à l'adoption d'actes réglementaires. L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales peuvent recourir à ce type de consultation. La durée de la consultation ouverte ne peut être inférieure à 15 jours et doit donner lieu à une synthèse publique des observations qu'elle a permis de recueillir.

Extraqual, portail de la qualité du droit rassemble un ensemble d'éléments de référence propres à aider à la conception d'une consultation ouverte :

- [extraqual.pm.ader.gouv.fr/consultation/consultations\\_ouvertes.htm](http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/consultation/consultations_ouvertes.htm) ;
- [extraqual.pm.ader.gouv.fr/consultation/consultations\\_internet.html](http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/consultation/consultations_internet.html)

Une page internet a été créée pour recenser l'ensemble des consultations organisées par internet sur les projets de textes législatifs et réglementaires nationaux ( [www.vie-publique.fr/forums/](http://www.vie-publique.fr/forums/))

The screenshot shows the website 'VIE PUBLIQUE' with a navigation menu. The 'Débats et consultations' link is highlighted with a red box. Below the navigation, there is a section titled 'Débats et consultations' with a red border containing a description of the public debate and consultation process. To the right, there are social media icons and a logo for 'cndp' (Commission nationale du débat public).

Direction de l'information légale et administrative | Mentions légales | Plan du site | Accessibilité

Rapports publics  
Discours publics  
Acteurs de la vie publique  
**Débats et consultations**  
Lettre d'information

1 actualité  
2 repères  
3 ressources

Ressources

En partenariat avec:  
cndp  
Commission nationale  
du débat public

Répertoire des principaux débats, consultations et forums publics répartis sur le territoire, avec accès aux synthèses finales lorsqu'elles existent. Sont recensés les débats publics en ligne ou les débats publics mettant à disposition une documentation en ligne. Depuis le 1er janvier 2012, sont en outre référencées, les consultations ouvertes sur l'Internet par l'Etat, ses établissements publics ou les collectivités territoriales préalablement à l'adoption d'un texte normatif.

En partenariat avec la Commission nationale du débat public (CNDP) est également proposée une information sur les principes du débat public, les formes de débats et le rôle de la CNDP dans le

Référencer une consultation

2. Un autre exemple de consultation ouverte est celui des simplifications administratives et réglementaires du site « Ensemble simplifions » (<http://www.ensemble-simplifions.fr/>) qui permet notamment à tout particulier, entreprise ou association de faire des propositions de simplification et de suivre l'état d'avancement de projets de simplification ; il s'agit d'un site participatif qui ne lie en aucun cas l'administration mais permet d'impliquer la société civile dans la démarche de simplification.

The screenshot shows the 'ensemble simplifions' website. At the top, there is a navigation bar with the logo of the Ministry of the Republic and the text 'AVEC VOUS L'ADMINISTRATION SE MODERNISE'. Below this, there are links for 'Accueil', 'Particuliers', 'Entreprises', 'Associations', and 'Collectivités', along with 'S'identifier' and 'S'inscrire' buttons. The main content area features a purple banner with the text 'VOUS CONTRIBUEZ, L'ADMINISTRATION SIMPLIFIE' and three options: 'UNE IDÉE ? Déposez une proposition', 'UN AVIS ? Commentez', and 'UNE RÉACTION ? Votez'. To the right, a yellow box highlights '100 MESURES DÉJÀ ENGAGÉES' with a sub-note 'Dont 1/4 proposées par les internautes' and a button 'Découvrez les 100 mesures (pdf)'. Below the banner, there is a section 'Faites comme eux : Contribuez !' with a user profile 'slalau' and a proposal: 'Inciter les notaires, lors d'une vente d'un bien immobilier, à revoir avec les acheteurs leur déclaration fiscale'. A sidebar on the right asks 'Envie d'aller plus loin ?' and encourages joining the 'Rejoignez le panel Ensemble Simplifions !'.

3. Le site du ministère de développement durable et de l'énergie propose également une page dédiée aux consultations publiques (<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/>)

The screenshot shows the 'CONSULTATIONS PUBLIQUES' website. At the top, there is a navigation bar with links: 'Le ministère', 'Conseil et expertise', 'Actualités', 'Salle de lecture', 'Services en ligne', 'Concours et formations', 'Appels à projets', and 'Le site du ministère'. Below this, there is the logo of the Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy, and the text 'MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE' and 'CONSULTATIONS PUBLIQUES'. To the right, there are several colorful icons representing different themes. At the bottom, there is a green navigation bar with links: 'Accueil', 'A propos', 'Comment s'inscrire', 'Actualités', 'Les thématiques', and 'Consultations archivées'.



### 3 - Définir les modalités de l'élaboration participative

**L'élaboration participative est la modalité de consultation la plus approfondie.** Un véritable dialogue est organisé entre les acteurs économiques et l'administration, à la différence de la demande d'avis ponctuelle sur un projet de texte. L'élaboration participative est un processus de moyen ou long terme. L'administration s'engage à écouter, mais également à prendre en compte les commentaires et propositions des parties consultées. Dans son déroulement, il sera nécessaire de procéder à des itérations avec les participants en vue d'obtenir une version finalisée du texte. Par souci de transparence, la restitution devra impérativement rapporter la position de l'ensemble des acteurs.

L'élaboration participative nécessite de recourir préalablement à des outils de diffusion d'informations et de demande d'avis afin de lancer le processus. **Etant la modalité de consultation la plus élaborée, elle s'articule avec deux autres modalités de consultation.**

#### Point d'attention

Il peut être parfois difficile de distinguer la demande d'avis de l'élaboration participative. Les parties prenantes de la consultation peuvent ne pas s'accorder sur sa nature. Ainsi un ministère peut décrire la mise en œuvre d'une élaboration participative, alors que les organisations professionnelles rencontrées peuvent considérer qu'il y a eu une simple demande d'avis. **La précision du format de consultation avant sa mise en œuvre est importante dans un objectif de transparence envers les acteurs économiques rencontrés.**

**Deux formats de consultation peuvent être différenciés au sein de l'élaboration participative : la concertation et la négociation.**

La **concertation** consiste à amender, adapter, enrichir (etc.) le texte juridique en fonction des positions des parties prenantes exprimées à travers une participation plus ou moins directe de ces dernières à la prise de décision. **L'objectif visé est d'atteindre le consensus, voire une position unanime sur le texte.** L'administration reste libre de sa décision finale.

Lors d'une **négociation**, l'objectif de l'administration est d'organiser la confrontation d'intérêts divergents et de les faire évoluer vers un **compromis**. On ne parle plus de consensus mais de construction d'un accord. Avec cette modalité de consultation, les parties prenantes participent activement à la décision finale. La responsabilité de la décision incombe à l'administration. La négociation est plus particulièrement mise en œuvre en matière d'emploi, de salaires, d'indemnisation chômage, d'éducation, de santé et d'environnement.



### **Exemple**

*L'article L.1 du code du travail prévoit l'obligation d'une saisine préalable des organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation. A cet effet, le gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. Cette procédure n'est pas applicable aux situations d'urgence que le gouvernement fait connaître aux organisations en les motivants ». La mise en œuvre de ce dispositif a par exemple concerné la modernisation du marché du travail et les règles de représentativité des organisations syndicales.*

**L'élaboration participative nécessite ainsi la rencontre des parties prenantes consultées ;** les échanges écrits ne sont pas suffisants, à la différence de ce qui peut être organisé lors d'une demande d'avis simple. Différents outils, plus ou moins complexes à mettre en œuvre peuvent être utilisés :

- i. **les réunions bilatérales** : cela est relativement simple à mettre en œuvre mais peut prendre beaucoup de temps si de nombreux entretiens doivent être organisés ;
- ii. **les ateliers de co-construction** : ces réunions de travail rassemblent les personnes qui contribuent directement à la rédaction du texte par l'apport d'amendements, de documents etc. Elles permettent de recueillir l'ensemble des avis des différentes parties prenantes, de partager le même niveau d'information avec ces dernières et de créer les conditions pour aboutir un consensus / un accord. Ces réunions sont néanmoins plus complexes à organiser et à animer et ne permettent pas toujours à chacun des acteurs de s'exprimer ;

### **Exemple : organisation d'un atelier de co-construction dans une collectivité locale**

*La structure intercommunale Morlaix Communauté (Finistère) s'est engagée depuis 2009 dans la mise en œuvre d'un Plan Climat Energie. Elle organise notamment des ateliers de co-construction qui ont pour but d'échanger et de travailler ensemble à l'élaboration de propositions d'actions de lutte contre les problématiques énergétiques et climatiques. La structure intercommunale publie les dates des ateliers de co-construction dans la presse locale (Ouest France par exemple) et sur internet (Le Télégramme.com par exemple). Ainsi, 3 ateliers de co-construction ont été organisés en octobre 2012, ouverts à tous (associations, entreprises, institutionnels, citoyens...) dans les locaux de la Communauté et animés par le Centre permanent d'initiative pour l'environnement (CPIE) du Duron, l'Agence de l'énergie et du climat de pays du Morlaix et les services de Morlaix Communauté. L'objectif de ces ateliers est de définir les enjeux, les objectifs, de faire des propositions et de définir des actions à mener.*



- iii. **les cycles de négociation ou conférences de consensus** : il s'agit de regrouper un panel d'entreprises / d'organisations professionnelles sur un sujet précis. Dans ce processus ce sont les membres de la société civile eux-mêmes qui définissent les points du débat et qui rendent les conclusions et recommandations finales. Plus particulièrement, la conférence de consensus rassemble des représentants de la société civile pour former un « jury de consensus » chargé d'adopter des recommandations sur un thème donné, après l'audition publique d'experts. La délibération du jury donne lieu au débat et à la discussion, à l'issue desquels les recommandations sont présentées aux autorités. Le jury est généralement choisi par un comité d'organisation indépendant chargé de préparer la conférence de consensus ;

#### **Exemple**

*L'objectif de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive est d'évaluer l'efficacité des réponses pénales adoptées jusqu'à présent pour prévenir la récidive, enjeu majeur pour la Justice et l'ensemble de la société. Dans un premier temps, il s'agit de faire le bilan des dispositifs législatifs mis en place donnant la priorité au rôle dissuasif de la prison et des mesures prévues après une sortie de prison devant favoriser la réinsertion. Ensuite, la conférence de consensus propose de s'interroger sur les nouveaux dispositifs que pourrait adopter la Justice pour améliorer la prévention de la récidive.*

*Le 18 septembre 2012, un Comité d'organisation a été désigné par le ministre de la justice pour préparer la conférence de consensus. Il réunit des élus, des universitaires et chercheurs français et étrangers, des magistrats, des professionnels pénitentiaires et de la sécurité publique, ainsi que des représentants d'institutions ou d'associations impliquées dans le champ de la prévention de la récidive.*

*Dans le cadre de ses travaux préparatoires à l'audition publique se sont déroulés sur deux journées, le comité :*

- a procédé à l'audition d'organisations syndicales, professionnelles, d'associations, de représentants institutionnels et d'élus œuvrant dans le champ de la prévention de la récidive (environ 60 auditions prévues),*
- a choisi les experts qui interviendront lors de la conférence,*
- a délimité les problématiques,*
- a sélectionner le jury de consensus, indépendant, composé de personnes diverses issues de la société civile.*

- iv. **le test-PME** : le test-PME est une des modalités de l'élaboration participative. Il ne peut pas intervenir comme seul outil de consultation : il doit être complémentaire des autres outils de consultation.

## **4 - Le cas spécifique du test PME**

### **> Qu'est-ce que le test PME ?**

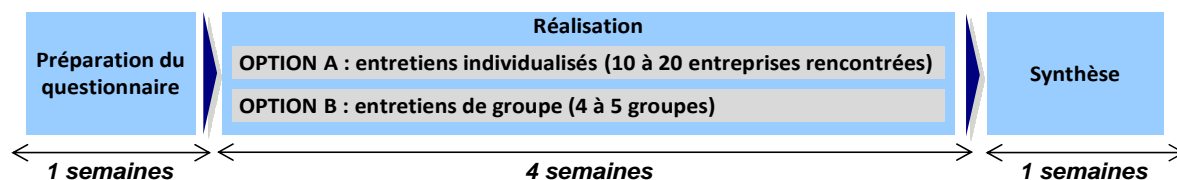
**Le test-PME est une modalité de consultation directe d'un échantillon restreint et diversifié d'entreprises** qui permet de qualifier les conséquences des mesures concernées sur les TPE, PME et ETI.



La troisième fiche aide à mettre en œuvre le format de consultation choisi.

C'est ainsi un outil de consultation directe et d'évaluation préalable des textes les plus complexes et ayant le plus d'impact :

- un **outil de consultation directe** : c'est une étude qualitative, effectuée auprès d'un échantillon restreint et diversifié d'une vingtaine d'entreprises (TPE, PME, ETI) ; l'objectif est de relever auprès des entrepreneurs leurs avis sur l'impact, la complexité du texte et les alternatives à y apporter. L'étude est réalisée à partir d'entretiens individuels ou d'entretiens de groupes. Elle dure six semaines au maximum.



- un **outil d'évaluation** : il s'agit ainsi de recueillir des informations utiles aux agents publics pour l'élaboration des études d'impacts. Un recours au test PME peut également s'avérer utile lorsque les agents rencontrent des difficultés pour répondre aux obligations fixées par l'étude d'impact et/ou dans les cas où des divergences importantes sur les conséquences d'un texte subsistent et viennent réduire la qualité de l'étude d'impact.

#### Point d'attention

La réalisation d'un test PME ne dispense pas des autres modes de consultation décrits ci-dessus. Il vise à compléter les modalités d'évaluation *ex-ante* en apportant des informations supplémentaires provenant directement des entreprises (notamment les impacts non mesurables par une approche purement financière et macro-économique d'un texte). A ce titre, le test PME vient en complémentarité et en parfaite cohérence avec les fiches d'impact que le SGG-Simplification contrôle.

#### > Quand déclencher un test PME ?

La demande de test PME doit être formulée le plus en amont possible dans le processus de rédaction d'un texte afin de pouvoir organiser cette consultation dans les meilleures conditions et sans allonger les délais de rédaction des textes. La réalisation du test PME peut intervenir que lorsque qu'une première proposition de texte aura été rédigée :

- pour les textes législatifs, le test PME doit être lancé pendant la rédaction du texte au moins 6 semaines avant qu'il n'entre dans les circuits de validation ; et,
- pour les textes réglementaires, le test PME doit être lancé au plus tôt, soit dès la première rédaction du texte réglementaire ; sinon au plus tard 6 semaines avant qu'il n'entre dans les circuits de validation.

#### > Qui peut demander un test PME ?

Le test PME doit en premier lieu être demandé par les services rédacteurs du texte, sur la base des critères d'éligibilité prévus par la grille de critères d'éligibilité présentée précédemment. Le test PME peut également être effectué, *in extremis*, à la demande du SGG-Simplification ou de la mission Simplification du Contrôle général économique et financier lorsqu'ils jugent nécessaire de compléter les résultats de l'étude d'impact (dès l'amont de la rédaction d'un texte ou en aval à la réception de la fiche d'impact). Le cas échéant, un test PME peut être demandé par le Gouvernement.



### > Comment se déroule un test PME ?

Le test PME se déroule en 4 étapes :

1. **déclenchement** : analyse de l'éligibilité des textes pour sélectionner seuls les textes les plus complexes et impactant pour les TPE, PME et ETI (voir la grille de critères d'éligibilité) ; renseigner et envoi de la fiche de déclenchement ;
2. **réalisation** : mise en œuvre concrète du test PME auprès des entreprises ;
3. **restitution** : synthèse des résultats et envoi d'une fiche de résultats aux services demandeurs du test ;
4. **contrôle** : vérification des résultats grâce à leur restitution dans les fiches d'impacts au SGG.

### > Comment déclencher un test PME ?

La décision de recourir à un test PME est guidée par la grille de critères d'éligibilité. Afin de déclencher un test PME, il est nécessaire de récupérer et remplir la demande de déclenchement, disponible sur Extraqual / Portail de la qualité du droit.

Pour chaque texte testé, le service en charge du texte et le SGMAP travaillent en étroite collaboration tout au long de l'expérimentation. Le rôle des services rédacteurs est le suivant :

- rédaction d'une fiche de déclenchement permettant de comprendre le projet de texte (objectifs, description des mesures etc.), les entreprises concernées par le projet et les axes de questionnement ;
- participation si nécessaire à une réunion de cadrage du test PME ;
- si les agents le souhaitent, participation aux entretiens ;
- participation à une réunion de restitution qui est l'occasion d'échanger sur les points positifs et les axes d'amélioration du test PME.

L'implication des services rédacteurs tout au long du test PME permettra de :

- valider la démarche du test PME et son adaptation aux pratiques des ministères ;
- apporter une expertise technique sur le texte tout au long du test PME ;
- mener en parallèle la rédaction du texte et le test PME, afin de ne pas bloquer la rédaction du texte pendant 6 semaines.

### > Comment se déroule l'expérimentation du test PME ?

**La réalisation de la consultation des TPE, PME et ETI est expérimentée avec un institut indépendant spécialisé et avec les agents des pôles 3E des DIRECCTE dans 3 régions (Alsace, Auvergne et Basse-Normandie).**

Le SGMAP coordonne l'ensemble des travaux d'expérimentation. Un COPIL rassemblant la DGCIS, le SGG, le CGEFI et d'autres services d'administration centrale a été mis en place.



## Fiche 4 – Comment suivre et restituer la consultation ?

Cette étape permet d'effectuer le suivi du travail de consultation. Elle propose les outils qui contribuent au suivi de la consultation et de sa bonne restitution dans le cadre des fiches d'impact.

ACTIONS	BOITE A OUTILS
<p><b>1 - Elaborer un dossier de consultation</b></p> <p><b>2 - Restituer aux parties prenantes et remplir la fiche d'impact</b></p>	<p><b>1 - Le dossier de consultation</b></p> <p><b>2 - La fiche d'impact</b></p>

Au terme de l'utilisation de cette fiche vous pouvez faire le bilan du travail réalisé.

<b>BILAN</b>							
<p>A ce stade, le suivi et la restitution peuvent être effectués grâce ...</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- à un dossier de consultation contenant :<ul style="list-style-type: none"><li>une note introductive du contexte et de la consultation ;</li><li>une brève présentation de l'existant et des enjeux ;</li><li>une estimation des impacts du texte ;</li></ul></li><li>- à une étude ou fiche d'impacts renseignée.</li></ul>	<table border="1"><thead><tr><th data-bbox="1080 965 1246 1003">Oui</th><th data-bbox="1251 965 1412 1003">Non</th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="1080 1003 1246 1182"></td><td data-bbox="1251 1003 1412 1182"></td></tr><tr><td data-bbox="1080 1182 1246 1220"></td><td data-bbox="1251 1182 1412 1220"></td></tr></tbody></table>	Oui	Non				
Oui	Non						





## 1 - Elaborer un dossier de consultation

La construction d'un dossier de consultation ne revêt aucun caractère obligatoire pour les services qui s'engagent dans un tel processus. Néanmoins, il constitue une **bonne pratique** dans la mesure où il permet de préparer la consultation, de prendre connaissance du sujet pour toutes les parties prenantes, comme de connaître les conditions de consultations. Le dossier de consultation peut utilement accompagner tout le processus de consultation lors de l'élaboration d'un texte juridique.

Les éléments suivants peuvent constituer la base d'un dossier de consultation :

### i. présenter les informations essentielles sur l'élaboration du texte :

- identification de l'administration : entité(s) émettrice(s) de la consultation (citer les contacts le cas échéant) ;
- identification et présentation du contexte entourant le texte : indication du texte et de sa forme, lien vers le texte, présentation du droit existant : éléments nécessaires à la compréhension du texte dans son environnement juridico-administratif (un résumé par exemple) ;
- modalités de consultation choisies : objectifs de la consultation, format de la consultation, contraintes liées à la consultation menée (forme du document, date limite de réponse, etc.).

### ii. présenter les enjeux du texte grâce à une synthèse de l'existant :

- une brève bibliographie des analyses existantes : positions que d'autres acteurs ont déjà prises vis-à-vis de la mesure proposée (exemples : IGF, OCDE, Commission européenne, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, etc.) ;
- une brève étude comparative : les Etats membres de l'Union européenne ou de l'OCDE sont souvent d'utiles sources d'informations, de bonnes pratiques, de retours d'expériences (exemples : parangonnage international, étude des meilleures pratiques, etc.).

### iii. présenter les impacts attendus du texte grâce à des éléments chiffrés :

- le contenu du changement (exemples : tableau comparatif AVANT / APRES ; étude FFOM « forces / faiblesses / opportunités / menaces) ;
- l'estimation en ordre de grandeur le cas échéant des gains pour les entreprises et les administrations ; et / ou des coûts pour les entreprises et les administrations.

## 2 - Restituer la consultation et remplir la fiche d'impact

La restitution devra être d'autant plus poussée que la consultation aura été approfondie avec les parties prenantes.

Pour une simple diffusion d'informations, la restitution peut se limiter à un communiqué de presse indiquant les suites données à l'élaboration du texte et les positions reçues le cas échéant.



Néanmoins, dans le cadre de l'élaboration participative des textes, une attention toute particulière devra être apportée à la restitution

Dans tous les cas, la restitution vise à rendre compte tant du processus de consultation (justification des choix opérés et des modalités opérationnelles de mise en œuvre etc.), que des résultats de la concertation (positions prises, arbitrages, solution adoptée, etc.).

Une bonne restitution nécessite :

- d'accuser réception des envois effectués par les parties prenantes ;
- de rédiger des comptes rendus ;
- d'élaborer éventuellement une synthèse des positions reçues des différentes parties prenantes.

Dans tous les cas, la consultation faisant l'objet d'une restitution finale dans les études d'impact (notamment les fiches d'impact), il est recommandé de remplir la fiche d'impact dès le début de la rédaction du texte et de l'enrichir au fur et à mesure du processus de rédaction et de consultation. **Les travaux effectués dans le cadre de la consultation avec les entreprises et les organisations professionnelles, y compris le test PME, permettent en effet de nourrir les études ou fiches d'impacts** qui sont communiquées au SGG-Simplification.











# ANNEXES

## Grille de critères d'éligibilité A : estimation de la complexité de la mesure

Questions	Niveau de complexité de la mesure			Réponse (nombre de point(s))	Le cas échéant, justification de la réponse / commentaires	Précisions et exemples utiles pour répondre à la question
A1 Le service rédacteur dispose-t-il de marges de manoeuvre pour concevoir la mesure ?	Non, peu de marge de manoeuvre 0 point		Oui, marge de manoeuvre importante à exploiter 3 points		Commentaires :	Exemples : - décret d'application d'une directive européenne dont les modalités ont déjà été définies : peu de marge de manoeuvre ; - décret d'application d'une loi dont les modalités n'ont pas été définies : marges de manoeuvre à exploiter ; - décret d'application d'une loi dont les modalités sont fixées par la loi : peu de marge de manoeuvre.
A2 La mesure exige-t-elle des entreprises une mise en conformité ?	Pas de mise en conformité 0 point	Mise en conformité simple 2 points	Mise en conformité complexe 4 points		Commentaires :	Précisions : - on entend par mise en conformité tout changement nécessaire à apporter sur les processus, les bâtiments, les installations ou le matériel de l'entreprise pour respecter la mesure ; - les déclarations administratives, les obligations d'information et les obligations de certification ou d'agrément ne sont pas à prendre en compte pour cette question ; - la mise en conformité est considérée simple lorsque la mesure demande le changement / rénovation / renouvellement d'un matériel / d'une installation / d'un bâtiment, adaptation de logiciel (hors paramétrage simple) ; - la mise en conformité est considérée complexe lorsqu'elle impacte l'activité de l'entreprise : modification des processus de production (pour diminuer les déchets par exemple), modification de l'organisation de l'entreprise (pour augmenter le ratio de solvabilité des organismes de crédit par exemple).
A3 La mesure implique-t-elle une nouvelle démarche administrative pour l'entreprise ?	Aucune nouvelle démarche administrative 0 point	Modification d'une démarche administrative (autant ou non dans le sens d'une simplification) 2 points	Mise en place d'une nouvelle démarche administrative 4 points		Commentaires :	Précisions : - les démarches administratives peuvent concerner : une obligation déclarative ou de certification, une procédure administrative, une mise à disposition de document(s) pour l'administration ou d'information(s) (dans un rapport annuel par exemple) ; - si une démarche administrative est simplifiée, il faut considérer qu'il s'agit d'une modification ; - si une mesure élargit le champs d'application d'une démarche administrative (modification pour certaines entreprises / création pour d'autres), considérer qu'il s'agit d'une modification d'une démarche administrative existante. Toutefois, si il s'agit d'une démarche lourde à mettre en place et que l'extension concerne un nombre important d'entreprises, il peut être considéré qu'il s'agit d'une nouvelle démarche.
A4 Les dispositions de la mesure ont-elles fait l'objet de modification par le passé ?	Pas de modification depuis au moins 5 ans 0 point	Dernières modifications datant de 1 à 5 ans 2 points	Dernières modifications datant d'1 an ou moins ou nouvelle mesure 3 points		Commentaires :	
A5 Avec combien d'entités publiques (administrations centrales, services déconcentrés, agences de l'Etat, opérateurs publics, collectivités territoriales, autres) une entreprise aura-t-elle affaire, dans le cadre de l'application de la mesure ?	Aucune entité 0 point	1 ou 2 entités 1 point	Plus de 2 entités 2 points		Commentaires :	Précisions : - plusieurs types de services publics doivent être considérés (administrations centrales, agences de l'Etat, opérateurs publics, autres) ; - les ministères en charge de l'élaboration de la mesure ne sont pas pris en compte dans le décompte.  Exemple : - une mesure obligeant la certification d'une entreprise par un organisme agréé et la présentation des résultats de certification à une autorité publique : 2 entités (organisme agréé pour la certification et autorité publique) ; le fait que plusieurs organismes puissent réaliser la certification ne change pas le score de la question (un entreprise donnée se fera certifier par un seul organisme) ; - une mesure précisant les modalités de recouvrement d'une taxe par une société centralisatrice (Eurociar par exemple) : 1 entité.
A6 Le cas échéant, avez-vous déjà pu mesurer l'accueil de la mesure par les organisations professionnelles et/ou les entreprises ?	Ne sais pas / Pas de rejet 0 point	Manifestation d'un mécontentement 3 points	Fort mécontentement / rejet 4 points		Commentaires :	Précisions : Il s'agit d'indiquer l'accueil de la mesure et non du dispositif de consultation en soi.
SCORE COMPLEXITE (somme des notes de chacune des réponses) :				0		



# ANNEXES

## Grille de critères d'éligibilité B : évaluation de l'impact de la mesure

Questions	Niveau de complexité de la mesure			Réponse (nombre de point(s))	Le cas échéant, justification de la réponse / commentaires	Précisions et exemples utiles pour répondre à la question
B1 Quelle est la part des entreprises (en nombre d'unités légales) concernées par la mesure évaluée ?	Moins de 3% (~ moins de 100 000 entreprises)	Entre 3% et 20% (~ entre 100 000 et 700 000 entreprises)	Plus de 20% (~ plus de 700 000 entreprises)		Commentaires :	Précisions : - si le nombre d'entreprises ne peut pas être déterminé de manière précise, une estimation large est satisfaisante ; - ce nombre d'entreprises peut être estimé selon différentes modalités : caractéristiques juridiques, géographiques, secteur d'activité, utilisation d'un matériel spécifique, régime de cotisation spécifique, etc. ; - si le nombre d'entreprises est inconnu il peut être approché à l'aide des données INSEE par secteur d'activité (cf liens dans Précisions de la question B3).
<b>Questions spécifiques aux TPE, PME et ETI</b>						
B2 Parmi les entreprises concernées par la mesure évaluée, quelle est la part estimée de TPE et / ou PME (en nombre d'unités légales) ?	Moins de 20 %	Entre 20 et 60%	Plus de 60%		Commentaires :	Précisions : Si la mesure concerne l'ensemble des entreprises, alors la proportion de TPE/PME est supérieure à 60%. Pour estimer la part des TPE/PME, diverses sources peuvent être utilisées : - les bases ESANE ou Alisse de l'INSEE pour les secteurs hors agriculture : <a href="http://www.insee.fr/bases-de-donnees/default.asp?page=alisse.htm">http://www.insee.fr/bases-de-donnees/default.asp?page=alisse.htm</a> ; <a href="http://www.insee.fr/themes/tableau.asp?ref_id=matier02023">http://www.insee.fr/themes/tableau.asp?ref_id=matier02023</a> ; - le site du MAAF pour les Informations relatives aux exploitations agricoles : <a href="http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/structure2008T1.pdf">http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/structure2008T1.pdf</a> .
B3 La taxe s'adresse-t-elle exclusivement aux TPE aux PME et/ou aux ETI ?	Non		Oui		Commentaires :	Précisions : - les TPE ou microentreprises occupent moins de 10 personnes et ont un chiffre d'affaire annuel inférieur à 2 millions d'euros ; - les PME occupent moins de 250 personnes et ont un chiffre d'affaire annuel inférieur à 50 millions d'euros ou dont le total de bilan n'excède pas 43 millions d'euros ; - l'estimation pour le présent test peut se focaliser uniquement sur le nombre de salariés.
B4 La mesure crée-t-elle ou modifie-t-elle une taxe, une cotisation ou un impôt ?	Pas de création/modification de taxe/cotisation/impôt	Modification d'un(e) taxe/cotisation/impôt	Création d'un(e) taxe/cotisation/impôt		Commentaires :	Précisions : lorsqu'un texte précise les modalités de mise en oeuvre d'une nouvelle taxe ou d'un nouvel impôt (ou d'une taxe/ d'un impôt modifié-e), mais qu'il ne crée pas (ou ne modifie pas) cette nouvelle taxe ou ce nouvel impôt, il ne faut pas considérer qu'il s'agit d'une création (ou d'une modification) d'une taxe/cotisation/impôt.  Exemple : décret définissant les modalités de déclaration administratives relatives à une nouvelle taxe : pas de création de taxe.
B5 Quelle est l'importance de l'impact de la mesure sur les entreprises (en prenant en compte les coûts et les gains ou économies engendrés par la mesure) ?	Impact peu important (voir impact positif sur les entreprises)	Impact moyen	Impact majeur		Commentaires :	Précisions : - considérer l'impact net, c'est à dire les coûts de la mesure desquels sont soustraits les gains et/ou économies permis par la mesure ; - prendre en compte l'ensemble des coûts supplémentaires (personnel, investissement, achat, mise en conformité, etc.) et l'ensemble des bénéfices induits par la mesure (diminution de charges ou produits supplémentaires) pour calculer l'impact ; - considérer l'impact pour une entreprise en particulier : si la mesure demande une mise en conformité coûteuse, l'impact doit être considéré comme majeur même si la mesure touche un nombre non significatif d'entreprises ; - considérer l'impact de la mesure évaluée uniquement.  Exemple : pour un décret précisant les modalités de collecte d'une nouvelle taxe, ne prendre en considération que le coût de la collecte et non le coût induit par la taxe.
B6 L'estimation de l'impact chiffré (et notamment les coûts de mise en conformité ou induits par la charge administrative) sur les entreprises présente-t-elle des difficultés sans consultation préalable ?	Pas de difficulté	Difficulté modérée pour estimer l'impact quantitatif	Difficultés importantes pour estimer l'impact quantitatif		Commentaires :	Précisions : si l'évaluation de l'impact chiffré nécessite la demande d'informations aux organisations professionnelles concernées (données techniques, nombre d'entreprises impactées, etc.), la difficulté peut être jugée importante.
<b>SCORE IMPACT (somme des notes des réponses aux questions B1, B4, B5 et B6) :</b>				<b>0</b>		
Le score test PME est construit à partir des scores complexité et impact et des notes des questions B1, B2 et B3 permettant d'estimer le volume de TPE, PME et ETI concernées par la mesure.						
Score complexité :						
Score impact :						
Note de la question B1 multipliée par 2 :						
Note de la question B2 :						
Note de la question B3 :						
<b>SCORE TEST PME ( [score complexité] + [score impact] + [2x note B1] + [note B2] + [note B3] ) :</b>				<b>0</b>		



