

N° 473

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires européennes (1) sur l'état de la transposition de la « directive services »,

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Pierre-Yves Collombat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE TRANSPOSITION QUI SERA PROGRESSIVE	7
A. L'APPRÉCIATION PRAGMATIQUE DU RESPECT DE L'ÉCHÉANCE	7
1. <i>La poursuite de contacts réguliers avec la Commission européenne</i>	7
2. <i>Une échéance globalement respectée en France</i>	8
3. <i>Éviter une transposition bâclée</i>	12
B. LIMITER L'INFLUENCE DU CONTEXTE ACTUEL	12
II. LES MODALITÉS DE TRANSPOSITION RETENUES EN FRANCE	15
A. NI LOI-CADRE NI ORDONNANCES ?.....	15
1. <i>L'abandon d'une loi-cadre de transposition</i>	15
2. <i>Pas de recours aux ordonnances, en principe</i>	15
B. DES DISPOSITIONS DE TRANSPOSITION SECTORIELLES ENCORE PONCTUELLES	16
C. LA NÉCESSITÉ DE COMMUNIQUER SUR LES ENJEUX DE LA DIRECTIVE.....	19
III. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES DANS LA MISE EN PLACE DES GUICHETS UNIQUES	23
A. UNE SITUATION CONTRASTÉE SELON LES ÉTATS MEMBRES	23
B. DES GUICHETS UNIQUES FRANÇAIS AMBITIEUX	25
1. <i>Les centres de formalités des entreprises, guichets uniques français</i>	25
2. <i>La dynamique du statut de l'auto-entrepreneur</i>	30
CONCLUSION : L'APRÈS 28 DÉCEMBRE 2009	33
EXAMEN EN COMMISSION	35

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En février 2008, votre rapporteur avait déposé un premier rapport d'information sur la transposition de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services », qui doit intervenir avant le 28 décembre 2009 *(1)*.

Ce rapport, après avoir rappelé les principales dispositions de la « directive services », présentait les enjeux, à la fois économiques et administratifs, de la transposition de ce texte en droit interne, exposait les modalités de cet exercice et en soulevait quelques-unes des difficultés.

À six mois de l'échéance, votre rapporteur a souhaité dresser un nouvel état des lieux de la façon dont la transposition de cette importante directive est préparée dans notre pays.

Il estime que, même si des questions, voire des inquiétudes demeurent, les principales dispositions de la directive, grâce aux efforts importants réalisés au cours de l'année écoulée, devraient être transposées d'ici la fin 2009, en particulier celles concernant les guichets uniques, qui constituent l'aspect le plus concret de la directive.

(1) Rapport d'information n° 199 (2007-2008) du 7 février 2008.

I. UNE TRANSPOSITION QUI SERA PROGRESSIVE

Compte tenu de l'ampleur des modifications législatives et réglementaires nécessaires à une transposition complète et définitive de la « directive services », seule une approche réaliste, du reste retenue à la fois par la Commission européenne et les États membres, permet d'apprécier la qualité de cet exercice.

A. L'APPRÉCIATION PRAGMATIQUE DU RESPECT DE L'ÉCHÉANCE

La transposition de la « directive services » donne lieu à des relations étroites, d'une part, entre la Commission européenne et les États membres, et, d'autre part, entre États membres eux-mêmes, qui permettent à la fois de créer une dynamique d'ensemble propice au respect de l'échéance et de faire prendre conscience du nécessaire pragmatisme en la matière.

1. La poursuite de contacts réguliers avec la Commission européenne

La Commission européenne estime que l'ensemble des États membres fournissent d'importants efforts en vue de la transposition de la « directive services ». Elle éprouve néanmoins une certaine inquiétude en constatant le décalage existant entre les engagements rassurants des États membres et les avancées concrètes auxquelles les administrations nationales sont parvenues. Elle observe également, dans certains États membres, une réelle insuffisance des ressources consacrées à la transposition de la directive.

Aussi la Commission exerce-t-elle une pression sur les États membres afin de les inciter à transposer la « directive services » dans les délais impartis. Elle a d'ores et déjà fait savoir que, pour déclencher les procédures d'infraction, elle se montrerait plus exigeante que pour d'autres directives.

Pour autant, la Commission continue à apporter son soutien aux États membres dans l'exercice de transposition.

Ainsi, les réunions du groupe d'experts mis en place par la Commission, à Bruxelles, se sont poursuivies. Il s'agit d'accompagner les États membres par un échange de bonnes pratiques et des expériences nationales. Ces réunions, très régulières en 2008 – il y en a eu 13, après 6 en 2007 –, sont moins fréquentes en 2009, la Commission préférant leur donner un caractère plus spécialisé, portant sur les téléprocédures ou la coopération administrative par exemple.

La Commission poursuit également ses « tournées » dans les capitales européennes, où elle rencontre les administrations nationales compétentes au cours de réunions bilatérales. Environ 60 de ces réunions se sont tenues en 2008. Elle a ainsi rencontré les administrations françaises concernées, à Paris, le 1^{er} décembre dernier.

La Commission organise par ailleurs des formations en direction des acteurs de la transposition, par exemple sur le système IMI (*Internal Market Information System*), ou système d'information sur le marché intérieur.

IMI est un réseau électronique qui vise à améliorer la communication et l'échange d'informations entre les administrations des États membres. Il n'est pas limité au champ de la « directive services », qu'il englobe certes, tout en le dépassant. La mise en œuvre d'IMI requiert un important travail de préparation. Pour faciliter la tâche des États membres, la Commission coordonne la mise en œuvre du projet pilote développé dans le cadre d'IMI portant sur la « directive services », qui se concentre sur un échantillon d'activités de services, dont la construction, la restauration, les architectes et les agences immobilières. Le projet pilote vise à préparer la voie à la mise en place d'un réseau pleinement opérationnel de coopération administrative, s'appliquant à l'ensemble des activités de services, avant la fin de l'année 2009.

Le projet pilote a été lancé lors de la conférence de sensibilisation sur l'IMI, organisée par la Commission, le 25 février 2009. Les premiers échanges d'informations sur les services dans le cadre du système IMI ont débuté en mars 2009. Le système a déjà été expérimenté avec succès dans le champ de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, où il est maintenant opérationnel.

2. Une échéance globalement respectée en France

La Commission européenne estime que l'échéance du 28 décembre 2009 pour transposer la « directive services » sera respectée par la plupart des États membres, dont la France.

Selon la Commission européenne, la prise de conscience de l'importance de transposer la « directive services » dans les délais est réelle chez ses interlocuteurs français, mais elle s'interroge encore sur l'implication de l'administration française. Elle estime d'ailleurs que certains États membres sont bien plus en avance que la France, en particulier les Pays-Bas, le Danemark et la République tchèque, où les projets de textes législatifs de transposition seraient prêts à être inscrits à l'ordre du jour du Parlement. D'autres États membres, telles l'Espagne et la Suède, ne seraient pas loin de

cette échéance. Au Royaume-Uni, la rédaction des textes de transposition est quasiment achevée, et le Parlement devrait entamer leur discussion à l'automne. En principe, cet examen parlementaire aurait lieu, pour l'essentiel, en commission et ne devrait pas concerner la séance publique.

**L'étude comparative de *Business Europe*
sur la transposition de la « directive services » (novembre 2008)**

En novembre 2008, *Business Europe*, qui regroupe au niveau européen les représentants des employeurs, dont le MEDEF pour la France, a présenté les résultats d'une étude comparative, intitulée *Ready, Steady, Service !*, sur l'état de la transposition de la « directive services » dans les États membres, environ un an avant l'échéance.

Cette étude, basée sur les informations fournies par les fédérations nationales de *Business Europe*, porte sur cinq aspects de la transposition :

- le *screening* et la simplification de la législation nationale ;
- les guichets uniques ;
- les procédures électroniques et leur interopérabilité ;
- la liberté de services ;
- l'implication des différentes parties prenantes.

Chacun de ces cinq points a fait l'objet de recommandations, puis *Business Europe* a formulé les sept actions prioritaires suivantes en vue de la transposition :

1. Les gouvernements nationaux, dont ceux de l'Espace économique européen, devraient accentuer leur soutien politique et accroître leurs efforts pour assurer une transposition de haute qualité, tant au niveau législatif qu'administratif, de la directive d'ici le 28 décembre 2009.

2. Les États membres devraient s'appuyer sur les efforts entrepris afin d'assurer une transposition uniforme. A cet égard, les réunions d'experts nationaux actuellement en cours ou le manuel de transposition fourni par la Commission européenne apparaissent très utiles. Il convient, en revanche, de consulter davantage que cela n'est fait aujourd'hui les parties prenantes, et notamment les principales fédérations patronales au niveau national.

3. Le *screening* de la législation nationale devrait être accéléré et aboutir à la simplification et à la modernisation des règles nationales existantes. Couvrant l'ensemble des secteurs, il devrait être réalisé en coopération avec les parties prenantes. Il convient de coordonner et d'appuyer l'action des différentes autorités nationales responsables de la transposition.

4. Les guichets uniques doivent être dotés d'un équipement et d'un personnel approprié pour leur permettre, même avec un accès à distance, de mener à bien les deux missions qui leur ont été confiées par la directive, à savoir la transmission d'informations et le traitement des demandes.

5. Il convient de développer les procédures électroniques et leur interopérabilité, ainsi que les instruments qui facilitent l'utilisation des guichets uniques par les prestataires de services dans les différents États membres. A cet égard, il faudrait encourager l'usage des langues étrangères et, en particulier, de l'anglais.

6. Un registre public ou un site Internet à l'échelle européenne devrait être créé. Il comporterait l'ensemble des informations relatives à la transposition nationale, y compris les études d'impact, et serait mis à jour régulièrement. Il devrait être accessible dans l'ensemble des langues de l'Union européenne.

7. Avec l'aide de la Commission, les gouvernements nationaux devraient organiser une campagne de communication à grande échelle afin d'expliquer aux citoyens comme aux entreprises (les PME en particulier) les opportunités créées par la directive.

De cette étude comparative, *Business Europe* tirait la conclusion que l'état d'avancement des travaux de transposition était très inégal selon les États membres, certains ayant déjà accompli d'importants efforts, tandis que d'autres étaient très en retard. Des inquiétudes subsistaient donc. Pour autant, la situation a naturellement pu évoluer depuis cette étude, réalisée il y a maintenant plus de six mois.

Il n'en demeure pas moins que les autorités françaises ont pour objectif de respecter l'échéance du 28 décembre 2009.

Certes, la France ne compte pas parmi les États membres les plus avancés, mais elle se situe dans une « bonne moyenne ». Les travaux techniques ont bien avancé au cours de l'année écoulée, en particulier sur les guichets uniques.

De même, le *screening*, c'est-à-dire le passage en revue de la législation au regard des dispositions de la directive, a réellement progressé. La Commission européenne a d'ailleurs reconnu l'énorme travail réalisé par l'administration française en la matière. L'essentiel de cet exercice a été réalisé avant l'été 2008. Pour autant, il n'est pas complètement terminé, puisque certaines dispositions font encore l'objet de discussions entre l'équipe chargée de la transposition et les différents ministères compétents pour savoir dans quelle mesure elles sont concernées par le *screening*.

Ce travail a toutefois été conduit de façon interne à l'administration. Sans doute gagnerait-il à être davantage connu par les différentes parties prenantes à la transposition. Il est regrettable que la France n'ait pas mis à la disposition du public un site Internet permettant de connaître les derniers développements de la transposition, contrairement à de nombreux États membres, tels que l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Pologne ou le Royaume-Uni.

Ce dernier a publié sur son site Internet une liste des dispositions législatives et réglementaires qui devront être modifiées pour être conformes à la directive. Lorsque la rédaction des textes de transposition sera achevée, ceux-ci figureront également sur le site et seront ainsi largement consultables. Si le *screening* de la législation nationale britannique est terminé, il est encore en cours pour la législation propre à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord et au niveau des collectivités locales. Cet exercice serait toutefois achevé d'ici la fin de l'année.

Au contraire, le *screening* prendrait du retard dans les États fédéraux, compte tenu de la difficulté à obtenir des informations de la part des entités fédérées, alors même que seul l'État fédéral est responsable de la qualité de la transposition.

Par ailleurs, l'état d'avancement du *screening* dépend du caractère plus ou moins libéral de la législation initiale. Dans certains États membres, le secteur des services était déjà largement libéralisé avant même l'intervention de la directive, alors que, dans d'autres, les modifications à apporter pour effectuer la transposition sont bien plus substantielles, ce qui peut donner l'impression d'une lenteur des progrès. C'est aussi pour cette raison que les évolutions en termes d'allègements de charges consécutives au *screening* sont plus ou moins importantes. Ainsi, elles paraissent limitées au Royaume-Uni, sans doute parce que les formalités administratives dans ce pays sont déjà bien plus légères que dans d'autres.

Il convient également de noter une **évolution tout à fait positive** depuis un an, qui tient à la **consultation des professionnels**. Votre rapporteur avait précédemment regretté leur trop faible implication dans l'exercice de transposition. Ce n'est désormais plus le cas. Les professionnels, en particulier les fédérations nationales concernées, ont été incités à faire des propositions et à prendre des contacts avec leurs homologues dans les autres États membres, les architectes ou les vétérinaires par exemple, et avec les fédérations européennes. Des groupes de travail réunissant les professionnels ont également été constitués. L'implication de ces derniers est toutefois inégale, certaines fédérations professionnelles semblant réticentes aux perspectives d'évolutions induites par la « directive services ».

En revanche, ni les collectivités territoriales ni les partenaires sociaux n'ont été suffisamment impliqués dans les travaux de transposition en France.

Certains États membres ont davantage formalisé leur dialogue avec les différentes parties prenantes. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni, notamment, ont créé un site Internet performant, spécialement conçu pour échanger avec les professionnels et mettre en commun des bonnes pratiques.

3. Éviter une transposition bâclée

En réalité, il est fort probable qu'aucun État membre n'aura transposé la « directive services » de façon complète et définitive le 28 décembre prochain.

Cette transposition, compte tenu de l'ampleur de la tâche, sera en effet **graduelle**. Elle portera d'abord sur les principaux aspects de la directive, puis sera **progressivement améliorée**, par exemple en ce qui concerne les procédures électroniques.

La qualité de la transposition de la « directive services » devra être appréciée avec pragmatisme. Le pire serait sans doute de prendre le risque d'une transposition « bâclée » au nom du respect de l'échéance *stricto sensu*.

B. LIMITER L'INFLUENCE DU CONTEXTE ACTUEL

Le contexte dans lequel doit intervenir la transposition de la « directive services » a profondément changé par rapport au début 2008.

Votre rapporteur avait précédemment insisté sur le contexte alors favorable – marqué par la réduction des charges administratives, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et le rapport Attali – à la réforme de l'État et de l'administration en France, que ne manquerait pas d'amplifier la transposition de la « directive services ».

Si le gouvernement entend garder le cap des réformes structurelles, il n'en demeure pas moins que **le contexte n'est plus porteur**, et pas seulement en France.

Il est à craindre que la crise financière et économique, et ses conséquences notamment sociales, qui affecte l'ensemble de l'Union européenne, ne **relègue la transposition de la directive au second rang des priorités de bien des États membres**.

Cette préoccupation se retrouve aussi au Royaume-Uni, où les employeurs souhaiteraient que la mise en œuvre de la « directive services » soit rehaussée dans la hiérarchie des priorités politiques.

Certains États membres sont particulièrement touchés par la crise, comme la Lettonie ou la Hongrie, même si ce dernier pays a choisi de tirer profit des opportunités de la « directive services » pour accélérer sa sortie de crise. On peut d'ailleurs regretter que les différents plans de relance présentés

pour lutter contre la crise, qui prévoient des mesures favorables aux secteurs industriels « classiques », l'automobile par exemple, négligent le rôle des services.

Il est indispensable que les gouvernements gardent à l'esprit que la transposition de la « directive services » fait partie des réformes structurelles propices au retour de la croissance, et que cet exercice ne pâtit pas du contexte actuel.

De ce point de vue, il convient de se féliciter de la poursuite des réformes structurelles en France. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Éric Woerth, a ainsi récemment présenté en Conseil des ministres un nouveau point d'étape de la mise en œuvre des 374 décisions prises dans le cadre de la RGPP. Cette communication a été concomitante à la publication d'un rapport détaillant l'avancement des décisions, ministère par ministère et mesure par mesure. 95 % des mesures adoptées lors des conseils de modernisation des politiques publiques seraient ainsi en cours de mise en œuvre. Le nombre des structures des services de l'État dans les départements et les régions a d'ores et déjà été réduit, grâce à des fusions de services et à une mutualisation des moyens. Une nouvelle phase de la RGPP devrait être prochainement lancée.

II. LES MODALITÉS DE TRANSPOSITION RETENUES EN FRANCE

A. NI LOI-CADRE NI ORDONNANCES ?

1. L'abandon d'une loi-cadre de transposition

Le gouvernement français a abandonné l'objectif, qu'il avait initialement envisagé, de déposer un projet de loi-cadre pour transposer la « directive services ».

Certains États membres, ayant fait le choix inverse, transposeront la directive au moyen d'une loi-cadre, ce véhicule législatif ayant indéniablement la préférence de la Commission européenne. C'est le cas, par exemple, du Royaume-Uni, de l'Espagne, des Pays-Bas ou de la République tchèque. Cette loi-cadre sera néanmoins complétée, dans la plupart des cas, par des dispositions de transposition sectorielles.

Le gouvernement français justifie son choix en grande partie par des considérations politiques tenant à la forte sensibilité des implications de la « directive services », sur les professions réglementées par exemple. Une loi-cadre de transposition pourrait en effet servir d'« épouvantail » à tous ceux qui seraient tentés d'instrumentaliser un exercice essentiellement technique à des fins électorales. Elle ne doit pas constituer un prétexte à la « cristallisation » des mécontentements de tous ordres, d'autant plus nombreux en période de crise.

De surcroît, la loi-cadre, du reste étrangère à la tradition française de transposition, n'est pas nécessairement le véhicule législatif idéal pour transposer une directive aussi technique et dont le champ est large et transversal. Certains États membres ayant fait le choix d'une loi-cadre se contenteraient d'ailleurs de reproduire purement et simplement les dispositions de la directive dans leur texte de droit interne.

2. Pas de recours aux ordonnances, en principe

Votre rapporteur avait également mis en évidence, dans le passé, le risque réel d'une transposition « en catimini », qui passerait par le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

Le gouvernement aurait également écarté le recours à une loi d'habilitation pour transposer la « directive services ».

Il faut toutefois rester vigilant en la matière. En effet, en dépit de ses assurances en ce sens, le gouvernement avait ainsi demandé, dans le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, à être autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi, réformant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement des laboratoires de biologie médicale et visant, notamment, à assouplir les règles relatives à la détention du capital des laboratoires. Cette dernière disposition a été supprimée par le Parlement. Il n'en demeure pas moins que, dans le texte déposé par le gouvernement, cette mesure de transposition sectorielle devait être réalisée par ordonnance.

C'est sans doute ce type de procédé qui conduit la Commission européenne à estimer que le risque d'une transposition « en catimini » en France n'est pas complètement écarté.

B. DES DISPOSITIONS DE TRANSPOSITION SECTORIELLES ENCORE PONCTUELLES

L'abandon par le gouvernement français d'une loi-cadre de transposition conduit à **instiller plusieurs dispositions de nature technique** à l'occasion de l'examen de différents projets ou propositions de loi afin de mettre la législation française en conformité avec les prescriptions de la directive.

Cette méthode est sans doute moins lisible, tant pour les parlementaires que pour l'opinion publique, mais elle permet, en « technicisant » la transposition, d'éviter l'apparition de polémiques stériles.

Jusqu'à présent, la « directive services » a été partiellement transposée en France par plusieurs dispositions figurant dans des lois récemment adoptées par le Parlement, ou en cours de discussion.

C'est le cas de la **loi de modernisation de l'économie (LME)** du 4 août 2008.

Son article 8 a confié la mise en place des **guichets uniques** aux centres de formalités des entreprises (*cf.* le III ci-après). L'article 60 de la LME, sans être directement lié à la « directive services », vise à mettre un terme à un contentieux récurrent concernant les dispositions relatives au **capital des sociétés d'exercice libéral** que la Commission européenne juge contraires au droit communautaire. Cet article relève de 25 % à 49 %, sauf pour l'exercice d'une profession de santé, le plafond de la part du capital des

sociétés d'exercice libéral pouvant être détenue par des tiers non professionnels. On rappellera que, sur ce même point, le Parlement n'a pas adopté la disposition du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires qui prévoyait d'assouplir les règles relatives à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale. Enfin, l'article 102 de la LME a également réformé la réglementation française relative à l'**urbanisme commercial**, qui portait atteinte au principe de concurrence et prévoyait le recours à des tests économiques, explicitement prohibés par la « directive services ».

La Commission européenne estime toutefois que la LME aurait probablement pu être utilisée pour réaliser une transposition plus complète de la directive. Le contexte était en effet différent, la crise économique ne s'étant pas encore manifestée et l'époque n'étant marquée par aucune campagne électorale.

La proposition de loi visant à encadrer la **profession d'agent sportif** et modifiant le code du sport, adoptée par le Sénat le 4 juin 2008, mais pas encore examinée par l'Assemblée nationale, prévoit de faciliter l'activité d'agent sportif par les ressortissants communautaires, tout en la soumettant au même encadrement que l'activité des agents ayant obtenu leur licence en France (1).

Le Sénat a également adopté en première lecture, le 8 avril dernier, le projet de loi de développement et de modernisation des services touristiques, qui réforme le régime juridique applicable en matière d'organisation et de vente de voyages et de séjours. Afin de respecter la « directive services », les **agents de voyage** ne seront plus tenus d'exercer de façon exclusive leur activité.

Le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires précité comporte des dispositions tendant à **simplifier les régimes d'autorisation applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux** relevant de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

L'exposé des motifs de la proposition de loi tendant à modifier la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des **ventes volontaires de meubles aux enchères publiques** assigne explicitement à ce texte l'objectif de mettre en conformité le régime juridique des ventes aux enchères

(1) Proposition de loi n° 310 (2007-2008), déposée par M. Jean-François Humbert et plusieurs de ses collègues le 6 mai 2008.

avec la « directive services » (1). L'examen de cette proposition de loi n'a toutefois pas encore été inscrit à l'ordre du jour des assemblées.

Par ailleurs, le gouvernement prépare un projet de loi sur le réseau consulaire, qui comporterait des dispositions sectorielles concernant notamment les agents artistiques, les experts comptables et les marchés d'intérêt national, ainsi que des dispositions de nature transversale visant à transposer le chapitre de la « directive services » relatif à la **coopération administrative**. Les discussions interministérielles sont en cours, mais il n'est pas impossible que ce texte soit complété par des dispositions concernant l'activité des services à la personne relevant du code du travail.

Des négociations ont également été engagées avec plusieurs **professions réglementées**.

Rappelons que la « directive services » s'applique à tous les services fournis par les professions réglementées, sauf celles qui sont explicitement exclues de son champ, comme les notaires, les huissiers de justice ou les professions de santé. En outre, si l'article 45 du traité prévoit que les activités participant à l'exercice de l'autorité publique ne sont pas couvertes par les dispositions relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, cette exclusion recouvre uniquement des activités directement et spécifiquement liées à l'exercice de l'autorité publique et ne concerne pas des professions entières. La Cour de justice des Communautés européennes a ainsi jugé que les activités des avocats ne relèvent pas du champ d'application de l'article 45 ; elles entrent donc dans le champ de la « directive services ». La Cour s'est prononcée dans le même sens en ce qui concerne les entreprises de sécurité privée, mais celles-ci ont été explicitement exclues du champ de la directive.

Certaines professions vont disparaître, par exemple **les conseils en propriété industrielle** et **les avoués près les cours d'appel**, qui vont être fusionnés avec les avocats. Ainsi, l'article 32 de la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées, adoptée par le Sénat le 11 février dernier, mais pas encore examinée par l'Assemblée nationale, procède à la fusion des professions d'avocat et de conseil en propriété industrielle (2). Par ailleurs, le 3 juin dernier, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les cours d'appel.

(1) Proposition de loi n° 210 (2007-2008), déposée par MM. Philippe Marini et Yann Gaillard le 12 février 2008.

(2) Proposition de loi n° 31 (2008-2009), déposée par M. Laurent Bêteille le 15 octobre 2008.

Le *numerus clausus* applicable aux offices des **avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation** a été supprimé par un décret du 22 avril 2009 relatif à l'évolution des professions juridiques et judiciaires.

Insistons sur le fait que l'évolution éventuelle de certaines professions réglementées n'est pas nécessairement liée à la transposition de la « directive services ». C'est le cas des notaires. Rappelons-le, cette profession a été explicitement exclue du champ de cette directive. Mais, de façon tout à fait indépendante de cet exercice de transposition, la Commission européenne a engagé une action contentieuse contre la France, au motif que notre pays réserve l'accès et l'exercice de la profession de notaire aux seuls nationaux, sans justification selon elle. Il est donc essentiel de ne pas confondre des exercices distincts. Les conditions d'exercice des professionnels du droit en France, auxquelles le président de la République a demandé à M^e Jean-Michel Darrois de réfléchir, n'ont qu'un lien extrêmement ténu avec la transposition de la « directive services ».

On le voit, **ces différentes mesures de transposition restent pour l'instant ponctuelles**, d'autant plus que la plupart d'entre elles n'ont pas encore été adoptées de façon définitive. De ce point de vue, des incertitudes demeurent quant à la capacité du gouvernement de faire voter suffisamment de dispositions législatives de transposition d'ici la fin de l'année.

C. LA NÉCESSITÉ DE COMMUNIQUER SUR LES ENJEUX DE LA DIRECTIVE

La transposition de cette directive, « *pas comme les autres* », fait l'objet de l'attention du Conseil et, tout particulièrement, de la présidence tchèque de l'Union européenne, qui en fait une priorité et accorde à cette question un haut intérêt politique.

**La transposition de la « directive services »,
priorité de la présidence tchèque de l'Union européenne**

La présidence tchèque de l'Union européenne est très attachée au bon déroulement de la transposition de la « directive services », qui s'inscrit dans le cadre du slogan qu'elle a choisi, « l'Europe sans barrières ».

Elle a organisé une conférence sur la transposition de cette directive à Prague, les 2 et 3 février 2009, en présence d'une trentaine de représentants d'environ 20 États membres. Cette conférence a été l'occasion de souligner les avantages attendus pour l'Union européenne de la mise en œuvre de la « directive services ». De nombreux intervenants ont également insisté pour que ce dossier figure au plus haut niveau de l'agenda politique des États membres et le demeure, y compris après la date du 28 décembre 2009.

Par ailleurs, l'ordre du jour du Conseil Compétitivité des 5 et 6 mars 2009 comportait un point relatif à la transposition de la « directive services ». À cette occasion, la Commission a informé le Conseil de l'état d'avancement du processus de mise en œuvre et a insisté sur l'importance de la directive en tant qu'instrument du marché intérieur contribuant à la relance de la croissance et au redressement économique. Elle a encouragé les États membres à mettre en œuvre la directive intégralement et en temps voulu.

Sur ce point, le Conseil a adopté les conclusions suivantes : *« La mise en œuvre de la directive sur les services nous donne une occasion appréciable d'évoluer vers un marché intérieur réellement intégré, en supprimant les obstacles aux échanges commerciaux transfrontières, en facilitant l'accès des PME au marché et en offrant un plus grand choix aux consommateurs. Les États membres devraient s'assurer que les dispositions nécessaires, y compris en termes de ressources, ont été prises pour que la directive sur les services puisse être mise en œuvre dans tous ses éléments avant l'échéance de décembre 2009. Il convient de redoubler d'efforts notamment pour mener à bien le réexamen et la modernisation de la législation des États membres et pour mettre en place des « guichets uniques » pleinement opérationnels. La Commission et les États membres sont invités à procéder aux préparatifs nécessaires pour qu'un processus utile et efficace d' « évaluation mutuelle » de la législation des États membres soit en place en 2010 ».*

Votre rapporteur avait insisté, dans son précédent rapport d'information, sur les enjeux de la « directive services », tant du point de vue économique qu'administratif, et sur le parti qu'il fallait en tirer à l'occasion de sa transposition.

Encore convient-il de **faire connaître les opportunités de la directive**. C'est pourquoi il est indispensable que les agents économiques comme les citoyens prennent conscience de ces opportunités, grâce à une **campagne de communication appropriée**.

Les services compétents de la Commission européenne ont indiqué à votre rapporteur qu'ils avaient l'intention d'engager une campagne de communication destinée à vulgariser les bénéfices attendus de la « directive

services », et qui sera axée sur la modernisation de l'économie, la réforme de l'administration, la simplification des formalités et la coopération entre les États membres. Cette campagne de communication devrait être déclinée en fonction des différents publics visés, à la fois les citoyens et les PME.

Néanmoins, il semble important, en particulier du point de vue du principe de subsidiarité, que la communication sur les enjeux de la « directive services », mais aussi sur les droits et devoirs des prestataires et de leurs clients, relève pour l'essentiel des États membres.

Or, en France, aucune campagne d'information générale ne serait programmée pour l'instant par le gouvernement. Seule une communication sur les guichets uniques serait envisagée en direction des professionnels. Elle serait réalisée en relation étroite avec le MEDEF, au second semestre 2009.

On peut comprendre que les pouvoirs publics aient attendu que soient passées les élections européennes du 7 juin 2009 avant de communiquer sur la « directive services », par crainte de raviver la polémique apparue, lors du référendum sur le projet de traité constitutionnel en 2005, sur la « directive Bolkestein » et le « plombier polonais ».

Les chefs d'entreprises, en particulier des PME, et les artisans sont pourtant demandeurs d'informations claires sur la directive et les bénéfices qui en sont attendus, d'autant plus que la « directive services » est désormais majoritairement considérée comme une opportunité. De surcroît, les victimes de la crise actuelle pourraient, elles aussi, tirer parti d'une meilleure information et vouloir sortir du chômage en créant leur entreprise de services. Sans doute cette information pourrait-elle passer par la rédaction d'un guide conçu en termes pédagogiques, destiné aux futurs utilisateurs de la directive. Dans certains États membres, aux Pays-Bas par exemple, le gouvernement aurait même fait appel à des experts en communication pour faire connaître la directive et ses implications.

De ce point de vue, la fin 2009 et les premiers mois de l'année 2010 seront cruciaux pour entreprendre ces actions de communication, qui seront d'autant plus nécessaires que l'absence d'une loi-cadre au profit de mesures de transposition sectorielles rendra plus difficile l'accès aux nouvelles normes juridiques applicables. La communication permettrait alors de pallier l'opacité induite par l'instillation de plusieurs dispositions de nature technique.

Le Royaume-Uni a prévu d'engager une importante campagne de communication en direction des entreprises, et notamment des PME, dans les mois à venir. Deux brefs documents à leur attention auraient déjà été rédigés, en relation avec leurs organisations professionnelles : une présentation des principales dispositions de la « directive services » et celle des obligations incombant aux entreprises au titre de ce texte, en particulier les informations

qui devront être nécessairement fournies. Enfin, une fois la transposition effectuée, le gouvernement rendra publiques ses orientations officielles sur la manière d'appliquer les textes.

III. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES DANS LA MISE EN PLACE DES GUICHETS UNIQUES

La « directive services » a prévu que les États membres veillent à ce que les prestataires puissent accomplir, par l'intermédiaire de guichets uniques, les procédures et formalités nécessaires à l'accès et à l'exercice de leurs activités de services. Les guichets uniques doivent fournir des informations facilement accessibles aux prestataires et destinataires de services. Par ailleurs, l'ensemble des procédures et formalités relatives à l'accès à une activité de services et à son exercice doivent pouvoir être effectuées facilement, à distance et par voie électronique, par l'intermédiaire de guichets uniques.

La mise en place des guichets uniques constitue une obligation de résultat imposée par la directive aux États membres. L'expression « guichet unique » signifie que chaque prestataire pourra s'adresser à un interlocuteur unique, qui jouera le rôle d'interface entre ce prestataire et les autorités nationales décisionnelles, mais il pourra y avoir plusieurs guichets uniques dans chaque État membre.

Les guichets uniques constituent assurément l'une des dispositions les plus novatrices de la « directive services ». Leur bon fonctionnement permettra de se prononcer sur le succès de la directive et d'en tirer toutes les opportunités, en particulier pour les PME.

A. UNE SITUATION CONTRASTÉE SELON LES ÉTATS MEMBRES

La quasi totalité des États membres ont désormais pris des décisions quant à la structure qui assurera les fonctions des guichets uniques, qu'il s'agisse de la création d'institutions nouvelles ou de l'élargissement des compétences de structures existantes.

Sur la base de l'étude comparative qu'elle a effectuée en novembre 2008 sur la transposition de la directive, *Business Europe* estime que la mise en place des guichets uniques s'accompagne de « *difficultés assez importantes* ».

D'abord, tous les États membres n'ont pas la même conception des guichets uniques, certains d'entre eux ayant fait le choix de guichets simplement informatifs, ce qui n'est pas conforme à la directive, qui exige aussi l'accomplissement de formalités administratives.

Ensuite, il existe de réelles préoccupations quant aux moyens, en équipements et en personnels, dont disposeront les guichets uniques dans certains États membres. Tous les guichets uniques ne seront probablement pas dotés d'un point de contact physique complémentaire.

De surcroît, il semble que l'usage de langues étrangères par les guichets uniques sera inégalement développé. Un tel usage est évidemment important pour la réussite de l'entreprise puisque les guichets uniques ont par définition une vocation transfrontalière. Il paraît nécessaire que les guichets uniques permettent d'utiliser, en plus de la langue nationale, au moins la langue anglaise et aussi, éventuellement, la langue du principal partenaire commercial de l'État membre considéré. D'après *Business Europe*, 15 États membres auraient toutefois déjà prévu que leurs guichets uniques emploient l'anglais, en plus de la langue nationale du pays.

Enfin, tous les États membres n'en sont pas au même point en ce qui concerne le développement de l'administration électronique, et des procédures électroniques en particulier. Par exemple, la signature électronique n'existe pas dans certains États membres. L'utilisation de procédures électroniques par les guichets uniques sera donc, dans un premier temps au moins, très fragmentée. On rappellera que, lors de son audition devant la commission des affaires européennes du Sénat, le 18 mars 2009, notre ambassadeur en Roumanie, M. Henri Paul, avait appelé l'attention sur la persistance de la bureaucratie dans ce pays. Qui plus est, l'interopérabilité entre les guichets uniques nationaux, comme celle à l'intérieur d'un même État membre, est encore loin d'être garantie. D'une manière générale, l'ensemble des États membres devra fournir des efforts importants pour permettre l'accomplissement de procédures électroniques *via* les guichets uniques, compte tenu de la grande technicité de la matière.

Au Royaume-Uni, les missions des guichets uniques seront assurées par le portail gouvernemental www.businesslink.gov.uk qui, actuellement, dispense des informations aux entreprises et aux créateurs d'entreprises, et qui est très utilisé. Les guichets uniques britanniques auront essentiellement une dimension électronique et informative. Il n'a pas encore été arbitré s'ils seront complétés par un point de contact physique. Selon toute vraisemblance, celui-ci serait de toute façon modeste et pourrait revêtir la forme d'une assistance technique téléphonique de type *hotline*. Le réseau d'aide aux entreprises réparti sur le territoire pourrait également se voir confier cette mission. Les guichets uniques britanniques ne devraient utiliser que l'anglais, l'usage d'autres langues apparaissant trop coûteux. Les organisations professionnelles d'employeurs regrettent toutefois cette situation qui pourrait limiter l'attractivité du marché britannique des services. Elles souhaitent qu'à l'avenir, d'autres langues soient employées, en particulier celle des prestataires qui utilisent le plus les guichets uniques britanniques. Enfin,

l'interopérabilité des futurs guichets uniques locaux est source d'inquiétudes au Royaume-Uni.

B. DES GUICHETS UNIQUES FRANÇAIS AMBITIEUX

Dans son précédent rapport d'information, votre rapporteur n'avait pas caché ses inquiétudes touchant à la mise en place des guichets uniques en France. Il semble toutefois que des **progrès significatifs** aient été enregistrés sur ce point au cours de l'année écoulée.

1. Les centres de formalités des entreprises, guichets uniques français

Le V de l'article 8 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a **confié aux centres de formalités des entreprises (CFE) les missions incombant aux guichets uniques**. Un décret en Conseil d'État, non encore publié, doit préciser ces dispositions. Cette mesure paraissait relativement logique, compte tenu des compétences acquises par les CFE en matière de prise en charge de formalités administratives et, plus généralement, d'assistance aux créateurs d'entreprises qu'il convient de décharger de « l'impôt papier ».

Les centres de formalités des entreprises

Les centres de formalités des entreprises (CFE) ont été créés en 1981. Ils permettent aux entreprises de souscrire en un même lieu et sur un même document les déclarations relatives à leur création, aux modifications de leur situation ou à la cessation de leur activité auxquelles elles sont tenues par les lois et règlements en vigueur.

L'existence de ces centres évite aux entreprises la multiplication des démarches auprès d'organismes distincts (greffe du tribunal de commerce, chambre de métiers et de l'artisanat, URSSAF et autres organismes sociaux concernés, INSEE, services fiscaux...). Les CFE assurent le contrôle formel et la transmission des déclarations et pièces justificatives aux destinataires des formalités. La confidentialité des informations recueillies est assurée.

Les CFE ont donc un rôle de :

- centralisation des déclarations ;
- contrôle formel des documents présentés ;
- transmission de l'ensemble des pièces aux organismes destinataires qui s'assurent de leur régularité et de leur validité.

Source : <http://annuaire-cfe.insee.fr>

Dès cette décision prise, les CFE se sont fortement investis dans la mise en place des guichets uniques.

La tâche est toutefois rendue plus complexe par l'existence de sept réseaux de CFE. La compétence catégorielle des CFE dépend en effet de la forme juridique et des activités de l'entreprise. Chaque réseau de CFE relève donc d'une institution spécifique, comme le montre le tableau ci-après :

Vous êtes...	Vous devez vous adresser à...
<ul style="list-style-type: none"> - Commerçant - Société commerciale (SARL, EURL, SA, SAS, SNC, société en commandite) n'exerçant pas une activité artisanale ou agricole - Autres personnes morales dont l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés est prévue par la loi 	Chambre de commerce et d'industrie
<ul style="list-style-type: none"> - Artisan (entrepreneur individuel) - Société commerciale (SARL, EURL, SA, SAS, SNC, société en commandite) exerçant une activité artisanale 	Chambre de métiers et de l'artisanat
<ul style="list-style-type: none"> - Société civile (SCI, SCM, SCP,...) à l'exclusion de celles exerçant une activité artisanale ou agricole - Société d'exercice libéral (SELARL, SELAFA, SELCA) - Agent commercial - Établissement public industriel et commercial (EPIC) - GIE, GEIE quelque soit la nature de son objet 	Greffes du tribunal de commerce
<ul style="list-style-type: none"> - Entrepreneur individuel ou société exerçant une activité agricole 	Chambre d'agriculture
<ul style="list-style-type: none"> - Entrepreneur individuel ou société, immatriculé au registre des entreprises de la batellerie artisanale 	Chambre nationale de la batellerie artisanale
<ul style="list-style-type: none"> - Membre d'une profession libérale (appartenant à un ordre, réglementée ou assimilée) exercée à titre individuel - Employeur dont l'entreprise ne relève pas des CFE précédents : syndicats, fondations, etc. 	URSSAF
<ul style="list-style-type: none"> - Autres personnes ou sociétés ne relevant pas des CFE précédents : artiste, loueur en meublé non professionnel, loueur de fond de commerce, etc. 	Centre des impôts

Source : <http://annuaire-cfe.insee.fr>

De surcroît, sur le plan géographique, chaque CFE est compétent à l'égard des entreprises dont le siège, le principal établissement ou l'établissement secondaire concerné par la formalité, est situé dans son ressort.

Dans un souci de simplification, conforme aux objectifs de la « directive services », il était indispensable de **limiter les inconvénients liés à la coexistence d'autant de réseaux de guichets uniques qu'il y a de réseaux de CFE.**

Le 9 décembre 2008, clôturant les États Généraux des chambres de commerce, le Premier ministre, M. François Fillon, a indiqué que les guichets uniques doivent avoir une dimension physique sur l'ensemble du territoire, mais aussi permettre d'effectuer des démarches administratives à distance. Il a insisté sur l'objectif de simplification administrative pour l'entreprise. Enfin, il a annoncé la mise en place d'un portail Internet unique permettant à la fois de dispenser des informations et de traiter des dossiers par la voie électronique. La création de ce portail est confiée à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, et au secrétaire d'État en charge du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme et des services, M. Hervé Novelli.

Les propos du Premier ministre sont importants, car ils démontrent le **caractère ambitieux des guichets uniques français**, qui :

– auront une dimension à la fois électronique et physique, la « directive services » ne prévoyant que la première, mais pas la seconde ;

– permettront d'obtenir des informations et d'effectuer des formalités administratives.

Dans d'autres États membres, les guichets uniques auront une dimension exclusivement électronique, dans les pays baltes notamment, ou se limiteront à fournir des informations, au Royaume-Uni par exemple.

Le 26 février 2009, M. Hervé Novelli a présenté les grandes orientations du développement des guichets uniques, ainsi que des éléments de calendrier, lors d'une réunion avec les sept réseaux de CFE, l'Agence pour la création d'entreprise (APCE), dont le site Internet est d'ores et déjà très consulté (1), et des représentants des préfetures.

À cette occasion, le secrétaire d'État a annoncé la conduite **d'expérimentations en ce qui concerne les points de contact physiques des guichets uniques** à compter de mai 2009, qui seront gérés par les CFE. Ces

(1) Le site Internet de l'APCE a été consulté par six millions de visiteurs en 2008 et par 1,5 million au cours des deux premiers mois de 2009.

expérimentations portent sur les procédures administratives les plus courantes que certaines professions ont à effectuer : les agents immobiliers, la restauration, les commerçants ambulants et les marchands de biens, au titre du commerce, les architectes, les vétérinaires et les experts comptables, au titre des professions libérales, les bouchers au titre des artisans... Ces expérimentations sont réalisées dans quelques départements tels que Paris, la Dordogne, le Bas-Rhin, les Yvelines...

Cette réunion avait également pour but de définir les **modalités de fonctionnement du portail Internet** – le guichet unique électronique, complémentaire du guichet unique physique –, évoqué par le Premier ministre deux mois auparavant.

Ce portail unique doit fournir **trois types de services** :

1° permettre la création d'entreprises de façon totalement dématérialisée : il s'agit d'accomplir en ligne l'ensemble des formalités administratives nécessaires à la création d'une entreprise, telles que les déclarations fiscales et sociales, qui permettent l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) et l'obtention d'un numéro SIRET.

Comme il a été déjà vu, l'existence de sept réseaux de CFE ne facilite pas la tâche et comporte le risque de dispersion de l'information, mais aussi de tentation pour l'un de ces réseaux de faire éventuellement « cavalier seul », c'est-à-dire de développer ses propres applications informatiques sans se soucier de l'état d'avancement des autres réseaux ni de la cohérence de l'ensemble.

C'est pourquoi M. Hervé Novelli a également annoncé la **création d'un groupement d'intérêt public (GIP)**, chargé de la mise en place concrète du portail unique, c'est-à-dire du développement d'une application informatique unique. Ce GIP sera dirigé par M. Eric Hayat, qui a créé en 2000 le site www.net-entreprises.fr, partie prenante au GIP « Modernisation des déclarations sociales ». Il s'agit d'un service proposé aux entreprises et à leurs mandataires (experts-comptables, centres et associations de gestion agréés...) par l'ensemble des organismes de protection sociale pour effectuer et régler, par Internet, de manière sécurisée, simple et gratuite, leurs déclarations sociales. Le GIP devrait être opérationnel en mai 2009, et le portail proprement-dit au mois de décembre suivant, pour l'échéance fixée par la directive ;

2° délivrer des informations : le portail Internet doit pouvoir fournir des informations, sous formes de fiches, destinées aux professions concernées, ainsi que les différentes pièces constitutives du dossier grâce à des formulaires disponibles en ligne. Cette fonctionnalité du guichet unique devrait être opérationnelle à la fin de l'année 2009. Le guichet unique

électronique français utilisera aussi la langue anglaise, mais pas forcément dès le 28 décembre 2009, d'autant plus que certains portails administratifs, notamment www.legifrance.gouv.fr ou www.service-public.fr, donnent d'ores et déjà accès à des informations dans plusieurs langues étrangères (l'allemand et l'espagnol en plus de l'anglais) ;

3°) effectuer des procédures administratives : il s'agit de la dématérialisation des procédures proprement-dite, qui doit permettre de renseigner par voie électronique les déclarations ou les demandes d'autorisations requises pour l'exercice d'une profession entrant dans le champ de la « directive services ».

Ce chantier est considérable. Il est en effet techniquement impossible de dématérialiser l'ensemble des procédures administratives entrant dans le champ de la directive d'ici la fin décembre 2009. La dématérialisation ne devrait donc concerner, dans un premier temps, que les procédures les plus simples et les plus courantes ; les autres seront progressivement dématérialisées dans le courant de l'année 2010. **Ainsi les guichets uniques constituent-ils une bonne illustration du caractère graduel de la transposition de la « directive services ».**

Votre rapporteur souhaiterait appeler l'attention sur un **écueil** que les pouvoirs publics devraient éviter à l'occasion de la transposition. Il conviendrait en effet de veiller à **simplifier les formalités administratives avant de les dématérialiser, afin de ne pas « dématérialiser la complexité » existante.**

Or, il n'est pas certain que la logique de la simplification s'impose dans tous les cas.

D'une part, comme on l'a vu, l'existence de sept réseaux de CFE risque de compliquer la mise en place des guichets uniques, d'autant plus que certaines professions relèvent simultanément de plusieurs réseaux. On estime ainsi qu'un tiers des affiliés le sont à la fois auprès des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et d'artisanat. Si la fusion de ces différentes structures a pu, un temps, être envisagée au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), elle a finalement été abandonnée, au profit de la régionalisation du réseau consulaire, devant l'hostilité que cette perspective n'a pas manqué de susciter, notamment de la part des chambres de métiers.

D'autre part, la complexité peut se retrouver au niveau des formalités administratives elles-mêmes. L'exemple suivant est éclairant. Pour pouvoir exercer une activité ambulante, les commerçants doivent détenir une carte de commerçant non sédentaire, délivrée par la préfecture, alors même que l'activité ambulante est déjà mentionnée sur l'extrait K *bis* du RCS. Que va

devenir cette carte de commerçant non sédentaire dans le guichet unique ? Il est à craindre qu'elle ne fasse l'objet d'une dématérialisation électronique plutôt que d'être purement et simplement supprimée. Or, environ 60 000 de ces cartes sont délivrées chaque année. Alors que le réseau des chambres de commerce et d'industrie est favorable à la suppression de cette formalité, les organisations professionnelles du secteur ont clairement souhaité son maintien.

La Suède a d'ores et déjà indiqué qu'elle serait très attentive, pendant sa présidence de l'Union européenne, au second semestre 2009, au bon fonctionnement des guichets uniques. Par ailleurs, un projet pilote réunissant quelques États membres – l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni – est déjà prévu à partir de 2012 afin de vérifier l'interopérabilité des guichets uniques de ces États membres.

2. La dynamique du statut de l'auto-entrepreneur

Le succès du statut de l'entrepreneur individuel, communément appelé auto-entrepreneur, institué par la loi de modernisation de l'économie, peut profiter aux futurs guichets uniques électroniques.

L'auto-entrepreneur

Ce statut, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009, s'adresse en particulier aux personnes qui ne veulent pas nécessairement créer une société commerciale pour exercer leur nouvelle activité et souhaitent pouvoir débiter ou arrêter facilement leur activité indépendante, qu'il s'agisse d'un étudiant, d'un salarié, d'un fonctionnaire, d'un demandeur d'emploi ou d'un retraité.

Les charges sociales et fiscales sont payées par un prélèvement libératoire mensuellement ou trimestriellement calculé sur le chiffre d'affaires.

Ce statut n'est accessible qu'aux entrepreneurs individuels ayant un chiffre d'affaires annuel maximum de :

– 80 000 euros HT pour une activité de vente de marchandises, d'objets, de fournitures, de denrées à emporter ou à consommer sur place ou une activité de fourniture de logement ;

– 32 000 euros HT pour les prestations de services relevant de la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéficiaires non commerciaux (BNC).

Le statut d'auto-entrepreneur comporte un certain nombre d'avantages tels que la simplicité de création, une imposition sociale et fiscale réduite, l'absence de cotisation sociale minimale, l'absence de décalage de trésorerie entre les recettes et l'imposition ou encore la franchise de TVA.

Durant les trois premiers mois de l'année 2009, 80 % des 135 000 auto-entrepreneurs se sont enregistrés par Internet. Ce pourcentage est très supérieur aux prévisions. Le gouvernement, qui escomptait 200 000 auto-entrepreneurs pour l'ensemble de l'année, en prévoit désormais 300 000.

Ces chiffres traduisent à la fois les attentes en matière de formalités administratives simplifiées et une certaine familiarité des nouvelles technologies. Surtout, ils laissent présager le succès des guichets uniques électroniques.

CONCLUSION : L'APRÈS 28 DÉCEMBRE 2009

La transposition de la « directive services » ne sera pas terminée le 29 décembre 2009. La période qui suivra sera importante, ne serait-ce qu'en raison du caractère graduel de cette transposition.

D'une part, 2010 sera la première année d'application de la directive et de fonctionnement des guichets uniques. Elle sera donc l'occasion de mesurer les premiers effets du texte, en particulier en termes d'appropriation par les prestataires de services, de procéder à d'éventuels ajustements et... d'adopter les mesures de transposition qui ne l'auraient pas encore été. L'Espagne a d'ores et déjà indiqué qu'elle inscrirait parmi les priorités de sa présidence de l'Union européenne, au premier semestre 2010, le bon déroulement de cet exercice.

D'autre part, cette période verra s'ouvrir la **procédure d'évaluation mutuelle** prévue par la directive. Les États membres doivent présenter à la Commission européenne un rapport qui contient les informations relatives à plusieurs dispositions de la directive, en particulier les régimes d'autorisation et les exigences soumises à évaluation. Ces rapports sont transmis aux États membres qui, dans un délai de six mois, communiquent leurs observations sur chacun des rapports. Cette procédure est importante car elle incite les États membres à coopérer dans la mise en œuvre de la « directive services ». De façon concomitante, la Commission consulte les parties intéressées sur ces rapports. Un an plus tard, elle présente au Parlement européen et au Conseil un rapport de synthèse. Le 28 décembre 2011, et par la suite tous les trois ans, la Commission présente un rapport complet sur l'application de la « directive services », accompagné, le cas échéant, de propositions de modifications et de mesures supplémentaires concernant les questions exclues du champ d'application de la directive.

De ce point de vue, il n'est pas inenvisageable que certains secteurs aujourd'hui exclus du champ de la « directive services » y soient réintégrés à l'avenir, à la demande des professionnels eux-mêmes, qui trouveraient finalement un intérêt objectif à être couverts par les dispositions de la directive et à pouvoir ainsi bénéficier de ses opportunités, d'autant plus que certaines des exclusions actuelles ont des fondements plus politiques qu'économiques. La « directive services » verrait alors son champ d'application progressivement élargi. Une telle évolution reste envisageable, voire souhaitable.

Les bénéfices de la « directive services » ne se feront pleinement ressentir qu'une fois le texte complètement transposé. Aussi la procédure d'évaluation mutuelle est-elle capitale puisqu'elle doit permettre de réduire les écarts existant entre États membres en matière d'avancement de la transposition. Un retard trop important de certains États membres constituerait une **distorsion de concurrence** et pénaliserait les États les plus avancés dont les prestataires de services ne pourraient bénéficier d'une transposition de qualité à l'étranger, contrairement aux ressortissants de l'État retardataire.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mercredi 17 juin 2009 pour l'examen du présent rapport.

M. Hubert Haenel :

Quel est le lien entre la révision générale des politiques publiques et la « directive services » ?

M. Jean Bizet :

Toutes les deux ont notamment pour objectif la simplification administrative.

Mme Catherine Tasca :

Je remercie le rapporteur de nous avoir présenté un second rapport d'information sur ce sujet car je partage son souci d'assurer le suivi des rapports d'information. Il me semble que l'on peut adhérer à la démarche pragmatique et graduelle retenue par le Gouvernement pour transposer la « directive services ». Pour autant, cette méthode pose un problème de clarté du calendrier. Que se passera-t-il en effet après le 28 décembre 2009 ? Je me demande si le Gouvernement ne prend pas le risque d'un retard dans la transposition. De manière plus générale, cette méthode conduit à perdre de vue l'objectif d'ensemble du texte. L'absence de loi-cadre de transposition et le choix d'introduire des dispositions sectorielles dans différents textes législatifs font manquer une occasion de pédagogie en matière européenne.

Par ailleurs, je regrette l'insuffisante implication des collectivités territoriales et des partenaires sociaux dans cet exercice de transposition. Il me semble que le rapport devrait insister sur ce point.

M. Hubert Haenel :

Nous avons intérêt à utiliser l'opportunité des semaines de contrôle pour évoquer les différentes questions soulevées par Catherine Tasca, par exemple lors d'une séance du mois d'octobre. Par ailleurs, j'estime qu'il serait inconcevable de transposer une directive aussi importante que celle-ci par voie d'ordonnance.

M. Pierre Fauchon :

Je voulais savoir si l'on dispose d'informations sur les services qui seront le plus concernés par la directive.

M. Michel Billout :

Une loi-cadre aurait été sans doute nécessaire pour transposer la « directive services » car la méthode retenue par le Gouvernement, qui consiste à transposer ce texte par « morceaux », constitue un déni de démocratie.

M. Simon Sutour :

Il n'est pas inutile de rappeler que, il y a quelques années, la France était un des plus mauvais élèves dans le tableau que dressait la Commission européenne de la transposition des directives par les États membres. Beaucoup de directives ont été tardivement transposées dans notre pays, parfois avec presque 10 ans de retard. Il me semble que ce problème devrait être soulevé au Sénat.

M. Hubert Haenel :

Nous allons effectivement aborder la question générale de la transposition des directives en France. Je rappelle, à titre d'exemple, que notre pays risque d'être condamné en matière de transports et, par conséquent, de devoir payer une forte astreinte. Les modalités de transposition des directives posent un problème de contrôle parlementaire et donc de démocratie.

M. Jean Bizet :

Je partage tout à fait votre souhait d'interroger le Gouvernement sur la transposition des directives.

En ce qui concerne la « directive services », il me semble que la polémique du « plombier polonais » est maintenant derrière nous. Le Gouvernement a toutefois souhaité éviter à tout prix de rouvrir ce débat et a donc fait le choix d'une transposition sectorielle. Nous devons toutefois rester vigilants car il demeure tenté de transposer certaines dispositions de la directive par voie d'ordonnance. Certains États membres ont mieux associé les collectivités territoriales et les partenaires sociaux à la transposition ; le Royaume-Uni, par exemple, a mis en place un site web destiné à recueillir leurs avis. La transposition de la « directive services » mériterait un effort en matière de communication car elle est parfois l'occasion de certaines confusions. Par exemple, les évolutions à venir de la profession de notaire ne sont pas directement liées à la « directive services », et le récent rapport de

Maître Darrois n'est pas une conséquence logique de la transposition. *A priori*, l'ensemble des services sont concernés par la directive, à l'exception des exclusions prévues par le texte, par exemple pour les services financiers ou les services de soins de santé. Les activités concurrentielles des professions réglementées sont également concernées.

Mme Catherine Tasca :

La campagne de communication en direction des collectivités territoriales et des partenaires sociaux ne devrait pas se limiter à donner des informations, mais devrait également avoir pour but de susciter des réactions. De ce point de vue, la mise en place d'un site Internet dédié me semble une bonne idée.

*

À l'issue du débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du présent rapport.