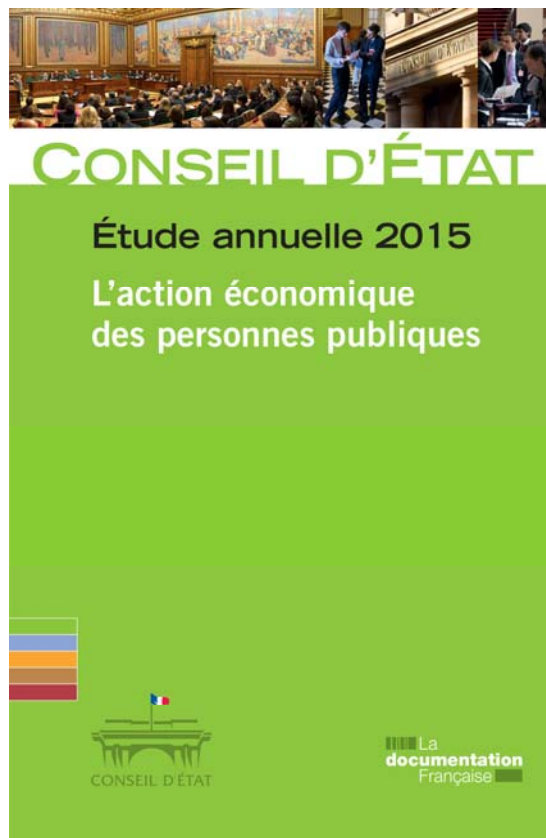




Étude annuelle 2015

L'action économique des personnes publiques



Dossier de presse

Conférence de presse – Lundi 21 septembre 2015

www.conseil-etat.fr

Suivez l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : [@Conseil_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)

Sommaire

I) 11 questions-réponses	p.3
1. Une étude du Conseil d'Etat sur l'action économique des personnes publiques : pourquoi, comment ?	p.4
2. Comment la France peut-elle mener une action économique alors que les grands leviers macroéconomiques monétaires et budgétaires ont été largement transférés au niveau européen ?	p.5
3. Quelle effectivité de l'action économique des personnes publiques en économie ouverte : compétition mondiale, concurrence des systèmes, défense des intérêts nationaux ?	p.7
4. Pourquoi et comment faut-il recenser, mesurer et piloter l'action économique des personnes publiques ?	p.9
5. Quelles marges de manœuvre laisse le cadre constitutionnel en matière économique ? En quels domaines la vigilance doit-elle être renforcée ?	p.11
6. Le droit de l'Union européenne contre l'action économique ? Une perception faussée.	p.12
7. Comment réduire le foisonnement et la dispersion des règles et comment améliorer le traitement des litiges en matière d'action économique ?	p.14
8. Ministères, régulateurs, agences, collectivités territoriales : le nombre les compétences des différents acteurs publics sont ils adaptés aux nécessités de l'action économique ?	p.16
9. Comment mieux décider en matière économique ? Evaluer, dialoguer, expérimenter.	p.18
10. Quels sont les meilleurs outils pour agir ? Une méthode et un guide.	p.20
11. Quel contenu du guide des outils d'action économique des personnes publiques élaboré dans le cadre de l'étude ? Quelle accessibilité ? Quelle évolutivité ?	p.22
II) Les 52 propositions	p.25

I) L'étude annuelle 2015 du Conseil d'État en onze questions-réponses

1. Une étude du Conseil d'État sur l'action économique des personnes publiques : pourquoi, comment ?

Que peuvent faire les personnes publiques en matière économique ?

C'est à cette question simple, quoique vaste et controversée, que le Conseil d'État consacre son étude annuelle 2015. Il y répond depuis la place qui est la sienne, c'est-à-dire sans prendre parti sur les choix d'opportunité des pouvoirs publics ni prescrire de politique économique mais en analysant leurs marges de manœuvre, d'un point de vue juridique et institutionnel.

- La thèse de l'étude est que les marges de manœuvre sont importantes.

L'action économique des personnes publiques garde toute sa place malgré les transferts monétaires et budgétaires opérés au niveau européen, la mondialisation des économies et la dilution des questions économiques dans les différentes politiques publiques.

Cette action repose sur de solides fondements juridiques, à la fois constitutionnels, législatifs et réglementaires, mais aussi, plus qu'on ne le croit, conventionnels, le droit de l'Union européenne offrant, en particulier, de nombreuses possibilités.

Cette action gagne à respecter certains préceptes méthodologiques, conditions préalables de l'efficacité : recourir à un nombre limité d'acteurs ; prendre en compte la complexité et la temporalité particulières des questions économiques ; choisir les outils les plus pertinents pour atteindre les objectifs poursuivis.

- L'importance des choix qui sous-tendent l'action économique des personnes publiques reste méconnue des personnes publiques elles-mêmes.

L'étude comporte **52 propositions** pour que les personnes publiques utilisent ou retrouvent les capacités d'action qui sont les leurs.

L'une d'elle est mise en œuvre dans le cadre même de cette étude : l'élaboration d'un « *Guide des outils d'action économique des personnes publiques* » mis dès à présent à la disposition des personnes publiques et qui sera enrichi et actualisé au fil du temps.

2. Comment la France peut-elle mener une action économique alors que les grands leviers macroéconomiques monétaires et budgétaires ont été largement transférés au niveau européen ?

Attributs traditionnels de la souveraineté nationale, la politique monétaire et la politique budgétaire sont aussi les deux principaux leviers macroéconomiques conjoncturels. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que les transferts opérés dans ces deux domaines au profit des institutions européennes aient pu nourrir en France, comme dans d'autres États membres de la zone euro, la crainte que la politique économique perde toute autonomie au niveau national.

Cette crainte n'est pourtant pas fondée.

- Le transfert du levier monétaire n'empêche pas les États membres de déterminer et de conduire leur propre politique économique.

Les traités fixent à la BCE un objectif prioritaire de stabilité des prix, mais la politique monétaire ne constitue pas pour autant un isolat de la politique économique. La BCE se préoccupe directement de l'économie réelle, comme l'a encore montré la politique non conventionnelle qu'elle a mise en œuvre en 2015 pour conjurer le risque de déflation.

Les transferts de souveraineté consentis pour les besoins de la création de l'euro ne privent pas la France de ses marges de manœuvre pour la conduite de la politique économique. Celles-ci ont même été renforcées par la stabilité offerte par la monnaie unique. Mais pour en tirer tous les bénéfices, il convient de veiller à ce que les effets de cette politique se « transmettent » à l'économie française dans de bonnes conditions, sans interférence excessive du fait de certains textes législatifs ou réglementaires (*Proposition n° 1*).

- La surveillance renforcée dont le levier budgétaire fait désormais l'objet au niveau européen ne prive pas les États de leurs compétences.

Il faut cependant réfléchir aux conséquences, sur les politiques économiques nationales, de l'émergence d'un levier budgétaire autonome de l'Union.

La crise financière a conduit à l'élaboration d'un cadre de surveillance issu du *Six-pack* en 2011, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dit « TSCG » en 2012 et du *Two-pack* en 2013, qui a permis de faire face aux urgences mais conserve un caractère inachevé. Trop récent pour être réformé, il peut cependant être interprété avec souplesse, en s'appuyant sur les initiatives prises par la Commission européenne et les préconisations du rapport des « cinq présidents » de juin 2015 (*Proposition n° 2*).

Cette coordination renforcée au niveau européen ne dessaisit pas les autorités nationales de leurs compétences budgétaires. Celles-ci doivent être conduites selon une procédure plus contrainte, marquée par de multiples contrôles externes, qui amènent à revoir son calendrier (*Proposition n° 3*).

- L'émergence d'un levier budgétaire propre de l'Union européenne.

L'idée a germé de compléter cette coordination par un levier budgétaire propre de l'Union, susceptible d'être mobilisé en dehors même des crises aiguës que le mécanisme européen

de stabilité doit contribuer à traiter. Cette perspective d'un budget de stabilisation est encore lointaine, mais la France a tout intérêt à expertiser dès à présent ses conditions et ses conséquences (*Proposition n° 4*).

Dans l'immédiat, les interventions financières de l'Union en matière de soutien à l'économie montent en puissance avec le plan d'investissement de la nouvelle Commission (« plan Juncker ») annoncé en début d'année. La France pourra d'autant mieux en tirer parti qu'elle aura précisé l'articulation de cette nouvelle politique d'investissement européenne avec ses programmes nationaux (investissements d'avenir notamment) (*Proposition n° 5*).

3. Quelle effectivité de l'action économique des personnes publiques en économie ouverte : compétition mondiale, concurrence des systèmes, défense des intérêts nationaux ?

S'il est évident que l'internationalisation et la globalisation des échanges ont modifié la relation, pour ne pas dire le rapport de forces, entre les personnes publiques et des acteurs économiques, l'action publique n'est cependant pas condamnée à l'impuissance. Les personnes publiques gardent la possibilité de faire valoir leur autorité même face à des acteurs mobiles. La France peut par ailleurs mobiliser d'importants relais diplomatiques. L'action économique des personnes publiques peut enfin contribuer à la compétitivité et à l'attractivité du pays dans la compétition internationale.

- Préserver la territorialité du droit et les intérêts nationaux

La mobilité des acteurs fragilise l'autorité du cadre national. Les États ne sont pas neutres dans cette compétition par le droit : ce sont eux qui déterminent le champ d'application territorial de leurs règles et ils peuvent décider d'y attirer des opérations n'ayant qu'un lien très faible avec leur territoire, leurs ressortissants ou leur économie, comme le font les États-Unis. L'Union européenne ne dispose pas d'instrument d'une efficacité comparable pour faire valoir le droit économique de l'Union et des États-membres.

En outre, si le patriotisme économique tourné exclusivement vers les opérateurs nationaux est une impasse pratique (il devient impossible d'identifier la nationalité des opérateurs) et juridique (principe de non discrimination, libertés de circulation du TFUE), la défense des intérêts stratégiques nationaux en cas d'investissements étrangers n'est pas proscrite par le droit international et européen. Il serait utile de prévoir de tels mécanismes de défense des intérêts stratégiques à l'échelle de l'Union, notamment en organisant une veille de ces investissements dans les entreprises et secteurs sensibles (*Proposition n° 6*).

- Mettre la diplomatie au service de l'économie

Puissance diplomatique, la France s'est progressivement convaincue d'utiliser son réseau à des fins économiques, la puissance économique étant devenue un élément de la puissance tout court.

La France dispose de nombreux atouts dans une diplomatie multilatérale toujours plus éclatée entre les grandes organisations (Conseil de sécurité des Nations Unies, FMI, OMC ou OCDE) et les organes multilatéraux informels (G20 et organes spécialisés à vocation technique jouant un rôle central dans la préparation des futurs « standards » internationaux). Le poids de la France au sein de l'Union européenne, géant économique, est aussi un atout déterminant.

Elle peut enfin valoriser les liens linguistiques mais aussi juridiques avec d'autres États dans la diplomatie bilatérale. La promotion du droit continental devient un objectif important de la diplomatie économique, notamment pour résister au préjugé favorable des acteurs économiques à l'égard de la *common law* (*Propositions n° 7 et n°8*).

- Des politiques d'attractivité et de compétitivité mais pas de « *dumping* »

Les classements internationaux exacerbent la concurrence entre les systèmes. C'est le cas notamment en matière de compétitivité, avec le classement « *Doing business* » de la Banque mondiale. Il est vain de combattre la démarche dans son principe, l'effort pouvant plus utilement porter sur la manière d'améliorer leur méthodologie au besoin et de mieux valoriser les performances des administrations et du système juridique français (**Proposition n° 9**).

S'il faut renforcer par ailleurs l'attractivité et la compétitivité, il convient de le faire en conservant une approche équilibrée, sans se laisser entraîner dans un affaiblissement général des règles applicables aux entreprises ou une course au « moins disant ». La conduite agressive de ce type de politique peut rapidement amener à des formes plus ou moins marquées de « *dumping* », potentiellement dommageables pour les parties prenantes, comme le montre l'actualité fiscale récente sur les « *tax rulings* » (**Propositions n°10 et n° 11**).

4. Pourquoi et comment faut-il recenser, mesurer et piloter l'action économique des personnes publiques ?

La dilution des questions économiques dans l'ensemble des politiques publiques pourrait conduire à ne plus distinguer cette action particulière et à juger vaine toute tentative de pilotage d'ensemble. Celui-ci est pourtant nécessaire et possible, à condition d'identifier précisément le périmètre de cette action et de procéder à une évaluation rigoureuse de ses résultats.

- Formaliser une stratégie économique nationale

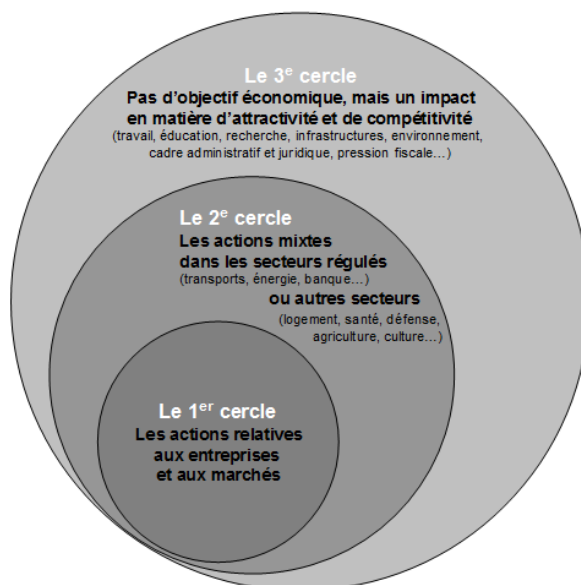
Le « plan de la Nation » né après guerre amorce son déclin dans les années 70 et disparaît dans les années 90. Mais la prospective publique reste quant à elle très dynamique, notamment dans les organismes publics. Des stratégies sectorielles existent (comme les 34 plans de la nouvelle France industrielle de 2013) et la planification formalisée se développe à l'échelon territorial.

Si la stratégie économique nationale est abordée à de nombreuses occasions, notamment dans le cadre du semestre européen, sa formalisation dans un document ayant vocation à servir de référence pour les autres programmations ou planifications sectorielles, tout en restant souple et adaptable, présenterait de multiples avantages (*Proposition n° 12*).

- Cartographier l'action économique à cet effet

Pour le juriste, l'action économique des personnes publiques se définit par sa finalité. L'action est économique lorsqu'elle a, au moins partiellement, pour objectif d'influer directement sur la production, la distribution, l'échange ou la consommation de biens et de services

A partir de ce critère, il est possible d'esquisser un zonage en cercles concentriques : le premier cercle regroupe l'action relative aux entreprises et celle relative aux marchés ; le deuxième cercle correspond plus directement aux actions mixtes, qui poursuivent des objectifs à la fois économiques et non économiques, mixité caractéristique du champ des actions et politiques sectorielles ; le troisième cercle recouvre l'ensemble des actions qui ne poursuivent pas initialement d'objectif économique mais dont l'impact économique peut être mesuré et pris en compte, comme source d'externalités positives ou négatives.



Une telle cartographie de l'action économique des personnes publiques n'a d'intérêt que si elle présente un caractère suffisamment précis pour être opérationnelle. Son élaboration peut s'appuyer sur des démarches et travaux d'ores et déjà engagés et être conduite avec les différentes parties prenantes (**Proposition n° 13**).

- Clarifier les méthodes d'évaluation des performances globales de l'économie

Malgré la fiabilité reconnue de l'appareil statistique, le débat sur les chiffres est toujours vif. Mais il a pris une toute autre ampleur en raison du rôle que les textes font jouer à ces agrégats. Le caractère nécessairement « construit » des statistiques, basées sur des conventions et des corrections, aussi bien que l'usage qui en est fait, deviennent l'enjeu d'un débat juridique et politique.

La mesure globale de la performance économique qu'est le PIB fait en outre l'objet de critiques croissantes. Pour approfondir ces questions, une commission a été constituée en 2008, sous l'égide de J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi. Son rapport, rendu en 2009, fait une douzaine de propositions pour améliorer le PIB comme outil de mesure de la performance économique, tout en lui adjoignant d'autres indicateurs complémentaires. Mais il a fallu attendre la loi du 13 avril 2015 pour que soit prescrite la prise en compte de tels indicateurs. Les voies et moyens de cette prise en compte restent cependant à trouver (**Proposition n° 14**).

5. Quelles marges de manœuvre laisse le cadre constitutionnel en matière économique ? En quels domaines la vigilance doit-elle être renforcée ?

Le « bloc de constitutionnalité » est globalement souple et laisse une importante marge d'appréciation au Parlement en matière de législation économique. Cette relative souplesse ne doit pas toutefois conduire à mésestimer les exigences qui découlent du contrôle de constitutionnalité en matière économique.

- Une constitution économique pondérée

La Constitution postule l'existence d'une action économique. Plusieurs de ses dispositions organisent et encadrent l'action économique des personnes publiques. Les trois déclarations des droits qui appartiennent au bloc de constitutionnalité (Déclaration du 26 août 1789 ; Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et Charte de l'environnement de 2004) correspondent aux trois générations de droits fondamentaux dont les inspirations (libérale, sociale, environnementale) ont tendance à s'équilibrer, ce qui contribue à la **plasticité du cadre constitutionnel**. Ces textes abordent en tout état de cause de manière assez discrète l'action économique des personnes publiques. Le débat sur la nécessité de compléter les textes constitutionnels, notamment pour y consacrer explicitement la liberté d'entreprendre, reste par ailleurs très circonscrit.

Le juge constitutionnel a, quant à lui, de longue date veillé à ne pas opposer les normes constitutionnelles aux orientations de fond des politiques économiques des majorités successives. La **modération du juge constitutionnel** en matière d'action économique s'est notamment manifestée par l'attitude qu'il a adoptée face aux mouvements qui ont affecté la taille du secteur public (jurisprudence sur les nationalisations et les privatisations). Les principes dégagés par le juge constitutionnel laissent par ailleurs une certaine liberté au législateur, qu'il s'agisse de la liberté d'entreprendre ou du droit de propriété, de la liberté contractuelle ou du principe d'égalité en matière économique.

- Un contrôle de constitutionnalité très présent

L'histoire du contrôle de constitutionnalité a été marquée par des déclarations spectaculaires d'inconstitutionnalité portant sur des aspects majeurs de la politique économique. Il convient donc de mieux intégrer le risque constitutionnel dans le processus de décision, mais aussi de tirer les conséquences des déclarations d'inconstitutionnalité tant sur les textes auxquels elles se rapportent que sur les dispositifs similaires (**Propositions n° 15 et 16**).

- Un contrôle rendu plus exigeant par la « QPC »

L'introduction le 1^{er} mars 2010 de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a renforcé l'emprise du contrôle de constitutionnalité sur l'action économique des personnes publiques. Les entreprises se sont très tôt saisies de la QPC pour contester l'action économique des personnes publiques.

L'ouverture de cette nouvelle voie de droit n'a pas entraîné un bouleversement du contrôle de constitutionnalité économique mais elle contribue à son approfondissement. Il convient dès lors de veiller à prévenir le risque de QPC dans un examen plus systématique des projets de textes (**Proposition n° 17**).

6. Le droit de l'Union européenne contre l'action économique ? Une perception faussée.

La place des normes conventionnelles en matière d'action économique s'accroît régulièrement depuis plus de trente ans, principalement du fait du droit de l'Union européenne, porté par la dynamique de l'intégration toujours plus forte du marché unique. Un nombre croissant de normes internationales s'appliquent par ailleurs à l'action économique publique, dont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, de plus en plus souvent invoquée dans le contentieux économique.

- Un droit qui n'est pas hostile à l'action économique des États

L'action économique propre des personnes publiques a pu être perçue comme remettant en cause les principes même du processus d'intégration européenne, tant dans leur fonction de réglementation de l'activité des acteurs économiques que lorsqu'elles agissent en tant qu'opérateurs de marché.

Les textes européens ont toutefois peu à peu évolué et les marges de manœuvre des personnes publiques dépendent surtout de la manière d'interpréter et d'appliquer les traités, qu'il s'agisse de la teneur du droit dérivé (comme en matière de marchés publics) ou de l'approche de la Commission en matière d'aides d'Etat, qui se recentre désormais sur les opérations les plus importantes.

- S'investir dans l'élaboration du droit de l'Union et mieux en tenir compte

La France peut d'abord promouvoir un droit européen favorable à l'action économique des États membres, par sa contribution au processus d'élaboration des textes européens mais aussi de la jurisprudence en intervenant dans la procédure des questions préjudicielles (*Propositions 18, 19 et 20*).

Il faut aussi convaincre de la conformité des mesures nationales au droit de l'Union dès leur élaboration et sans attendre un éventuel contentieux. Une adaptation du dispositif français de coordination des affaires européennes servirait cette stratégie d'influence en associant davantage les entreprises et les régulateurs économiques. Le renforcement de la présence française dans les institutions européennes serait également utile (*Proposition n° 21 et 22*).

De même, plutôt que de confier les questions européennes à des structures dédiées, il conviendrait d'améliorer leur compréhension par l'ensemble des agents grâce à une formation initiale plus solide et à une formation continue plus systématique, notamment en matière d'aides d'Etat. Un droit européen plus accessible favoriserait par ailleurs sa prise en compte par les administrations françaises (*Propositions n° 23, 24 et 25*).

- La montée en puissance d'autres normes internationales

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'est imposée à l'action économique des personnes publiques par la protection très large qu'elle offre du droit de propriété et le niveau élevé de ses exigences en matière de droit processuel répressif, qui s'imposent aux régulateurs économiques. Il importe dès lors que les personnes publiques prennent pleinement en considération les exigences de cette convention dans leur action économique (*Proposition n° 26*).

La multiplication d'autres actes, accords ou traités dans le champ économique confronte en outre les personnes publiques à quantité de textes d'origines diverses, d'application souvent transversale qui sont difficiles à connaître et parfois à concilier entre eux. Il convient donc là aussi de mieux prendre en compte ces engagements internationaux pour sécuriser juridiquement l'action économique des personnes publiques (*Proposition n° 27*).

7. Comment réduire le foisonnement et la dispersion des règles et comment améliorer le traitement des litiges en matière d'action économique ?

Dans leur inspiration générale, les lois et règlements nationaux ainsi que la jurisprudence administrative comme judiciaire se montrent largement favorable au principe même de l'action économique des personnes publiques. Le principal sujet de préoccupation tient au foisonnement des textes applicables, à leur articulation et à leur portée souvent incertaine et surtout au caractère de plus en plus approfondi du contrôle juridictionnel sur l'action économique publique.

- Une action économique admise de longue date par la jurisprudence

Le juge a très tôt admis le principe des initiatives publiques, qu'il s'agisse pour les personnes publiques d'encadrer les activités économiques privées ou bien de conduire des activités économiques par elles-mêmes.

Mais il reste vigilant sur les atteintes portées à la liberté du commerce et de l'industrie, en veillant notamment à ce que les règles fixées par les personnes publiques ne limitent pas excessivement l'initiative privée et que les activités économiques publiques soient justifiées par un intérêt public suffisant. Les restrictions éventuelles doivent par ailleurs, pour être licites, respecter d'autres principes, comme le principe d'égalité, le principe de non rétroactivité et le principe de sécurité juridique, que les personnes publiques doivent désormais pleinement prendre en compte (*Proposition n° 28*).

- Des textes toujours plus foisonnants

Les textes applicables à l'action économique des personnes publiques sont très dispersés. Si un code de l'action économique des personnes publiques ne présenterait pas de plus-value significative, un regroupement minimal des dispositions autonomes serait opportun. Par ailleurs, l'approche largement sectorielle de la régulation économique a entraîné l'adoption d'un grand nombre de textes « en silo » issus du droit de l'Union. S'il n'est pas possible de remédier efficacement à cette fragmentation par une initiative purement nationale, il faut améliorer l'articulation de ces règles entre elles.

L'application du droit de la concurrence à l'action des personnes publiques est désormais largement balisée par les textes et la jurisprudence, mais les solutions sont moins claires pour d'autres composantes du droit commun économique. L'adoption plus systématique de dispositions expresses sur les conditions dans lesquelles la loi ou le règlement économique s'applique aux personnes publiques contribuerait à clarifier l'état du droit (*Proposition n° 29*).

- La place croissante du contentieux

De plus en plus important et varié, le contentieux de l'action économique des personnes est attractif pour les entreprises, notamment en raison de l'efficacité croissante du juge de l'action économique.

Malgré le caractère technique de ce contentieux, le juge n'hésite plus à exercer un plein contrôle sur les choix techniques de l'administration. De plus en plus acteur du processus, le

juge est amené à décider en dernier lieu de la pertinence de l'action économique, en devenant en quelque sorte un régulateur ultime. La technicité même de ces questions et l'ampleur de leurs enjeux plaident pour une spécialisation accrue des juridictions assortie, au besoin, d'une formation spécifique de leurs juges (*Proposition n° 30*).

D'autres types de traitement des litiges prennent une place croissante. Il en va ainsi du recours au juge répressif mais la mise en jeu de ces voies de droit doit conserver un caractère exceptionnel. Les modes non juridictionnels que sont la médiation et la conciliation se développent également et doivent être encouragés (*Proposition n° 31*).

8. Ministères, régulateurs, agences, collectivités territoriales : le nombre les compétences des différents acteurs publics sont ils adaptés aux nécessités de l'action économique ?

Le nombre des acteurs reste très élevé au niveau national mais aussi, malgré un effort de regroupement, au niveau décentralisé. Entre ces deux niveaux, l'articulation optimale reste à trouver.

- Les risques que comporte la multiplication des acteurs nationaux

Les questions économiques sont morcelées dans l'administration centrale du fait du rattachement de certaines d'entre elles au Premier ministre mais aussi en raison d'hésitations sur leur répartition entre ministères économiques et ministères sectoriels. Dans le domaine économique plus qu'ailleurs, la stabilité dans la répartition des compétences entre les différents départements ministériels doit cependant être préservée (*Propositions n° 32 et 33*).

Plusieurs organismes indépendants ou autonomes interviennent aussi dans l'action économique publique : grandes institutions historiques (Caisse des dépôts et consignations, Banque de France), régulateurs indépendants et agences de l'Etat. Leur croissance en nombre et en moyens affecte les équilibres entre les différents acteurs, crée des problèmes de frontière et peut fragiliser la cohérence de l'action économique des pouvoirs publics. Il convient en ce domaine de maintenir les équilibres nécessaires (*Proposition n° 34*).

- Mieux articuler « le national » et « le local »

L'État doit encourager et accompagner l'action économique locale et ne pas l'entraver par un cadre normatif trop strict ou d'excessives contraintes financières. Le principe de subsidiarité doit gouverner l'action économique territoriale afin d'éviter que l'Etat territorial concurrence l'action économique locale. Une répartition plus claire des compétences dans le domaine de l'action économique s'impose, à la manière de ce qu'opère la loi NOTRe entre niveaux de collectivités territoriales. Les contrôles de l'Etat sur l'action locale doivent par ailleurs être assortis d'un appui et d'un soutien à leur action économique (*Proposition n°35*).

C'est à l'échelon régional que l'action économique de l'État doit être articulée avec celle des collectivités territoriales, dans une approche partenariale. Ce partenariat se noue dans l'action, par le recours accru à la contractualisation et une planification locale partagée, mais aussi par l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Il doit également reposer sur une responsabilité financière accrue des régions, que ce soit à travers la gestion des fonds structurels européens, ou par le renforcement de la part de la « fiscalité économique » dans leurs ressources (*Proposition n°36*).

- Un binôme Régions-métropoles, qui ne règlera pas toutes les questions

Si les régions se sont progressivement affirmées comme les chefs de file des collectivités territoriales en matière économique, le mouvement actuel de « métropolisation de la croissance » révèle l'importance stratégique des grands centres urbains dans le développement économique. Il faut donner à cette polarisation de l'action économique autour du binôme région/métropole organisée par la loi NOTRe les meilleures chances de réussite.

D'autres collectivités territoriales conservent des compétences qui intéressent le champ économique et qu'il ne serait pas possible de transférer aux régions. Les effets négatifs de cette dispersion peuvent être contenus par le développement des mutualisations et le partage de projets ou d'expériences (*Proposition n° 37*).

9. Comment mieux décider en matière économique ? Evaluer, dialoguer, expérimenter

Malgré sa dimension politique et parfois son impact médiatique, la décision en matière économique est d'abord technique et suppose une instruction minutieuse en amont. Le processus de décision doit être adapté au destinataire, notamment aux entreprises. Une fois la décision mise en œuvre, il importe enfin que ses effets soient précisément évalués.

- Mieux expertiser les décisions économiques

La décision économique reste insuffisamment instruite, faute de connaissance satisfaisante des travaux d'experts disponibles ou en cours. L'accès des services instructeurs et des décideurs aux différents rapports, y compris ceux qui ne sont pas rendus publics, devrait être facilité (*Proposition n°38*).

La procédure des évaluations préalables initiée par la révision constitutionnelle de 2008 pour les projets de loi peut être améliorée, en renforçant l'analyse que font ces évaluations de l'impact économique du projet et en les soumettant à une forme de contrôle externe de leur qualité. La démarche d'évaluation préalable pourrait par ailleurs être utilement étendue, de manière adaptée, à certaines propositions de loi et aux amendements intervenant dans le champ économique, aux ordonnances, décrets et arrêtés réglementaires de portée économique significative, et enfin aux investissements les plus importants des collectivités territoriales (*Propositions n°39 et 40*).

- Associer les entreprises aux décisions pour leur permettre de les anticiper

Pour renforcer la qualité et l'efficacité du dialogue avec les entreprises, il est préconisé de définir un cadre juridique unique applicable à l'ensemble des activités des groupes d'intérêt auprès des pouvoirs publics (*Proposition n°41*). Le dialogue pourrait également être conforté par un recours plus fréquent à des consultations ouvertes sur les projets de texte ayant un impact économique (*Proposition n°42*).

L'instabilité de la norme empêche les entreprises de se projeter dans l'avenir et d'anticiper raisonnablement les conséquences de leurs choix de gestion ou la rentabilité de leurs investissements. Les remèdes consistent à s'abstenir de retoucher fréquemment les dispositifs, à étudier, dans les évaluations préalables, toutes les alternatives à leur modification, y compris « l'option zéro », et à appliquer des « moratoires » aux dispositifs économiques les plus importants (*Proposition n° 43*). D'un autre côté, l'action économique doit pouvoir suivre des processus de décision et de mise en œuvre rapides lorsque l'urgence l'impose. A cet égard, les effets négatifs des contentieux purement dilatoires doivent être contenus, dans le respect du droit au recours (*Proposition n° 44*).

Pour permettre aux entreprises de se préparer à la mise en application effective des mesures, il faut enfin accorder une attention particulière aux conditions d'entrée en vigueur des textes mais également faire un effort d'accompagnement dans leur application. (*Proposition n° 45*).

- Développer l'expérimentation et l'évaluation *ex post*

Malgré son utilité, l'expérimentation n'est que peu utilisée dans le champ économique. Un élargissement de sa pratique est possible sans modification des textes. Une plus grande rigueur s'impose par ailleurs dans la conduite des expérimentations : si les résultats d'un dispositif s'avèrent inférieurs aux attentes, cela ne doit pas conduire à l'interrompre brutalement, au prix d'une perte des éléments d'information qui auraient permis d'élaborer un mécanisme plus pertinent (**Proposition n° 46**).

Encore trop rare également, l'évaluation *a posteriori* gagnerait à s'inspirer de la pratique européenne des « *review clauses* » (voire des « *sunset clauses* ») obligeant à une évaluation approfondie des dispositifs économiques afin qu'ils soient modifiés si l'évaluation montre des résultats insuffisants. L'évaluation *ex post* pourrait être conduite par le service qui a porté la mesure, mais en s'appuyant sur une contre-expertise indépendante dont les résultats seraient rendus publics. Cette évaluation *a posteriori* pourrait également être développée dans le prolongement de la RGPP et de la MAP s'agissant des secteurs régulés, jusqu'au réexamen de la pertinence du recours à une régulation sectorielle, au regard notamment des objectifs déjà atteints (**Proposition n° 47**).

10. Quels sont les meilleurs outils pour agir ? Une méthode et un guide

Le choix des outils pertinents est une condition de l'efficacité de l'action économique des personnes publiques. La notion même d'outil ne fait pas l'objet d'une définition ni de classifications partagées. La palette des outils et leur consistance sont par ailleurs très évolutives. Ils doivent régulièrement s'adapter aux évolutions du contexte et des besoins. La diversité des outils d'action économique et leurs implications sont mal connues des personnes publiques qui les utilisent. C'est sur ce point que les progrès les plus importants peuvent et doivent être faits.

- Définir la notion d'outil d'action économique

L'outil est ce qui reste d'une action lorsqu'on fait abstraction des objectifs qu'elle poursuit, des personnes ou organes qui en décident et des procédures suivies pour l'engager. Les outils d'action économique sont l'ensemble des mécanismes génériques utilisables par les personnes publiques lorsqu'elles élaborent, dans un domaine et un contexte donnés, des mesures particulières pour atteindre des objectifs microéconomiques.

Ces outils sont très hétérogènes et de nombreuses classifications sont possibles. L'étude propose une typologie organisée autour de huit familles : la fiscalité incitative, les concours financiers, la domanialité, la conduite d'activités économiques, les entreprises et participations publiques, la législation et la réglementation économiques, les déclarations publiques et les activités d'accompagnement.

- Des outils par nature évolutifs et qui doivent le rester

La palette des outils doit évoluer avec les besoins. Ces outils ont considérablement évolué depuis trente ans avec l'essor de la régulation. La crise financière et celle des dettes publiques depuis 2008 ont conduit à la résurgence d'outils anciens mais aussi au développement d'outils innovants pour faire face à des risques nouveaux. Les mutations des outils doivent être connues pour pouvoir anticiper les évolutions futures. Il importe d'en assurer une veille pour faire évoluer les outils lorsque c'est nécessaire.

Le régime même des outils est lui aussi évolutif comme l'ont montré plusieurs réformes récentes ou en cours. D'autres évolutions s'imposent, notamment en ce qui concerne la domanialité (octroi des autorisations, propriété immatérielle) et les entreprises publiques (gouvernance et « garantie implicite » des EPIC ; règles de gestion et de fonctionnement) (*Propositions n°48 et 49*).

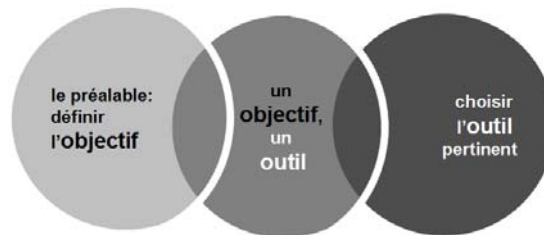
- Mieux utiliser les outils

De la « règle de Tinbergen » (économiste néerlandais), selon laquelle la politique économique doit reposer sur autant d'instruments qu'elle s'assigne d'objectifs, peuvent être déduits deux principes : définir préalablement l'objectif poursuivi et n'assigner à chaque outil mobilisé qu'un seul objectif. La « règle de Mundell » (économiste canadien) énonce pour sa part que pour réaliser ses objectifs, une politique économique doit mobiliser chaque instrument en fonction de l'avantage comparatif dont il dispose par rapport aux autres. Or, si les personnes publiques ont au moins une vision diffuse de leurs objectifs économiques, elles ne disposent que d'informations parcellaires sur la palette des outils à leur disposition.

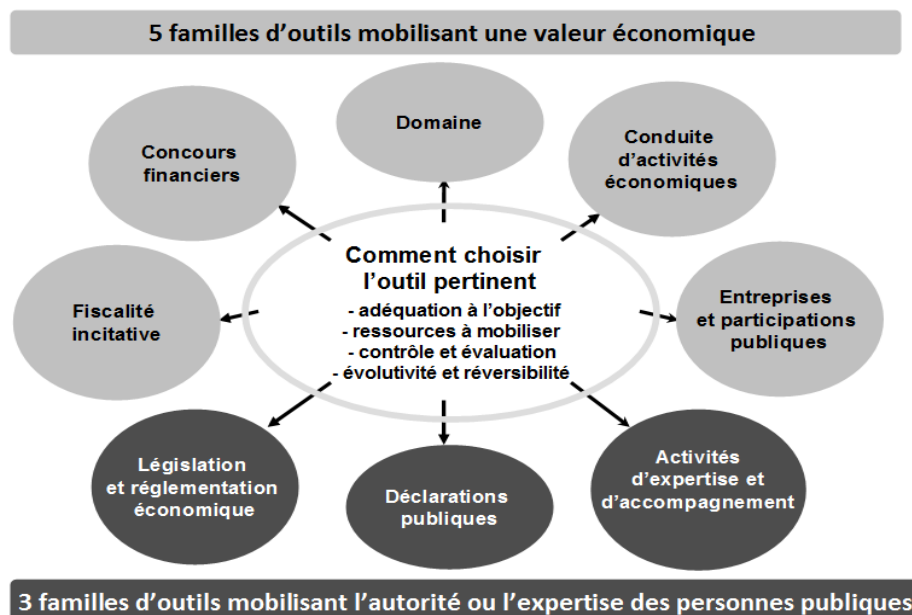
L'élaboration d'un guide des outils d'action économique contribuerait à remédier à ce problème (*Proposition n° 50, v. pour une présentation détaillée la fiche 11*).

La comparaison des mérites de chaque outil doit par ailleurs être objectivée. Des biais influent en effet sur le choix des outils : effets de mode ou d'image, tentation d'éviter des règles contraignantes ou d'échapper à des normes de dépense. Ce choix doit au contraire être commandé par une analyse rationnelle reposant sur quatre groupes de critères : l'adéquation à l'objectif poursuivi ; les ressources publiques mobilisées ; les possibilités de contrôle et d'évaluation ; l'évolutivité et la réversibilité de l'outil (*Proposition n° 51 et 52*).

Choisir un outil par objectif en comparant leurs mérites respectifs



Les 8 familles d'outils d'action économique



11. Quel contenu du guide des outils d'action économique des personnes publiques élaboré dans le cadre de l'étude ? Quelle accessibilité ? Quelle évolutivité ?

Dans le cadre de l'étude, le Conseil d'État examine plus particulièrement la question des outils à la disposition des personnes publiques pour agir sur l'économie (v. fiche 10). Parmi les 52 propositions que comporte l'étude figure l'élaboration d'un guide destiné à mieux faire connaître aux personnes publiques ces différents outils d'action économique.

Le Conseil d'État a mis en œuvre lui-même cette proposition. Le guide est ainsi joint au volume de l'étude annuelle 2015 publié et rendu public le 21 septembre 2015.

- Un guide comprenant 24 fiches-outils

Famille "fiscalité incitative"

1. Fiscalité incitative

Famille "concours financiers"

2. Subventions
3. Prêts et avances remboursables
4. Fonds d'investissement
5. Garanties

Famille "domanialité"

6. Domaine
7. Contrats dédiés aux opérations de construction
8. Marques publiques
9. Patrimoine immatériel des personnes publiques

Famille "activités économiques"

10. Exercice d'une activité économique par les personnes publiques
11. Gestion en régie directe
12. Marchés publics
13. Délégations de service public

Famille "entreprises et participations publiques"

14. Etablissements publics industriels et commerciaux
15. Sociétés et participations publiques
16. Sociétés locales à statut spécifique
17. Groupements

Famille "législation et réglementation économiques"

18. Encadrement général des activités économiques (I) : objet du cadre
19. Encadrement général des activités économiques (II) : modalités de mise en œuvre
20. Protection des intérêts stratégiques dans les entreprises
21. Urbanisme économique

Famille "déclarations publiques"

22. Prises de position publiques
23. Communication économique

Famille "accompagnement en matière économique"

24. Accompagnement en matière économique

Chaque outil recensé est traité dans une fiche définissant son mécanisme, l'usage qui peut en être fait dans le domaine économique et son cadre juridique aux plans interne comme européen.

- Un guide librement accessible et évolutif

Ce guide est simultanément mis en ligne sur le site internet du Conseil d'État pour pouvoir être librement consulté sur le site : www.conseil-etat.fr

Il a vocation à être enrichi et actualisé au fil du temps et notamment en fonction de l'évolution des textes et de la jurisprudence, mais aussi, le cas échéant, de l'apparition de nouveaux outils.

II) Les 52 propositions

PARTIE 1 étude – Quelle place pour l’action économique des personnes publiques ?

1.1. Le transfert des leviers macroéconomiques majeurs au niveau européen laisse de grandes libertés pour la conduite de la politique économique nationale

Proposition n° 1 : Mesurer les interférences produites par les lois et règlements nationaux dans la transmission en France des effets de la politique monétaire

Confier à une mission commune du ministère des finances et des comptes publics et de la Banque de France le soin :

- 1) de recenser les règles et procédures concernées et d’analyser leurs effets sur la courbe des taux d’intérêt ;
- 2) de proposer les évolutions permettant de limiter ces interférences sans remettre en cause les buts d’intérêt général poursuivis par ces règles et procédures.

Vecteur : rapport conjoint du ministre des finances et des comptes publics et de la Banque de France
(ministre des finances et des comptes publics et Banque de France)

Proposition n° 2 : Œuvrer à la simplification de la surveillance budgétaire

- 1) exploiter dans l’immédiat toutes les souplesses ouvertes par la communication de la Commission du 13 janvier 2015 ;

Vecteur : action du Gouvernement

- 2) répondre à l’invitation de la Commission du 1^{er} juillet 2015 en lui proposant les modalités selon lesquelles le cadre budgétaire pourrait être simplifié dans le cadre des traités actuels ;

Vecteur : action du Gouvernement

- 3) engager les travaux préparatoires à une simplification des traités et notamment l’intégration des mécanismes intergouvernementaux (TSCG, MES) dans le cadre du droit de l’Union européenne.

Vecteur : action du Gouvernement puis nouveau Traité
(SGAE, ministre des finances et des comptes publics)

Proposition n° 3 : Assurer une mise en œuvre optimale du semestre européen à l’échelon national

- 1) élaborer, en accord avec les services de la Commission européenne, un *corpus* commun des différents documents budgétaires français requis pour le semestre européen ;

Vecteur : action du Gouvernement
(SGAE, ministre des finances et des comptes publics)

- 2) définir les modalités de l’information de l’Assemblée nationale et du Sénat, dans le cadre du semestre européen, le cas échéant, en cohérence avec les conventions qui pourraient être proposées par la Commission européenne aux Parlements nationaux ;

Vecteur : action du Gouvernement
(ministre des finances et des comptes publics, secrétaire d’État aux relations avec le Parlement)

- 3) fournir au Haut Conseil des finances publiques, le plus en amont possible, les éléments de nature à mieux éclairer son appréciation.

Vecteur : action du Gouvernement
(Premier ministre, ministre des finances et des comptes publics)

Proposition n° 4 : Expertiser les conditions et les conséquences, en matière financière et juridique, d'une éventuelle capacité budgétaire propre de l'Union.

*Vecteur : action du Gouvernement
(SGAE et ministre des finances et des comptes publics)*

Proposition n° 5 : Veiller à la complémentarité du plan d'investissement européen avec les plans et dispositifs d'investissements nationaux en complétant les missions du Commissariat général à l'investissement à cet effet.

*Vecteur : décret d'organisation du CGI
(Commissariat général à l'investissement)*

1.2. L'action économique des personnes publiques, pour conserver sa portée, doit tenir compte des exigences d'une économie ouverte

Proposition n° 6 : Mieux protéger les intérêts économiques de l'Union

1) conduire une réflexion sur les dispositifs institutionnels à même de répondre aux menaces sur la stabilité financière de l'Union ou de la zone euro ; envisager à cet effet de confier à une autorité européenne la tâche de coordonner les mesures répressives au niveau de l'Union ou de la zone euro ;

*Vecteur : action du Gouvernement
(SGAE, ministre des finances et des comptes publics, ministre de la justice)*

2) inviter la Commission européenne à faire des propositions en matière de veille des investissements étrangers dans les secteurs sensibles, afin d'être à même de prendre les mesures nécessaires, adéquates et proportionnées ; décliner le dispositif au niveau national en organisant un dispositif de veille des entreprises stratégiques.

*Vecteur : action du Gouvernement
(SGAE, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique)*

Proposition n° 7 : Renforcer l'efficacité de notre diplomatie économique

1) renforcer la présence de la France dans les instances d'élaboration des normes techniques internationales ;

Vecteur : action du Gouvernement

2) valoriser davantage le rôle de Paris comme l'une des grandes capitales de la diplomatie économique, qui accueille notamment le siège de l'OCDE ; participer plus activement aux travaux de cette dernière organisation ;

Vecteur : action du Gouvernement

3) associer plus étroitement les entreprises à la définition de la position de la France dans les négociations internationales qui les concernent ;

Vecteur : action du Gouvernement

4) renforcer la présence de représentants des administrations, des universités et des entreprises françaises dans les colloques et rencontres internationales sur les questions économiques et plus particulièrement sur le rôle de l'action économique des personnes publiques.

*Vecteur : action du Gouvernement
(ministre des affaires étrangères, ministre de l'économie, autres ministres)*

Proposition n° 8 : Promouvoir les liens linguistiques et juridiques

1) promouvoir les liens économiques au sein de la communauté francophone ;

Vecteur : action du Gouvernement
(ministre des affaires étrangères et Business France)

2) renforcer les moyens de la fondation pour le droit continental par des dispositifs innovants, sur le modèle de ceux bénéficiant à d'autres fondations d'initiative publique.

Vecteur : loi
(ministre des affaires étrangères, ministre de la justice et ministre des finances et des comptes publics, en liaison avec la Fondation)

Proposition n° 9 : Mieux tirer parti des classements internationaux

1) renforcer la présence française dans les comités qui définissent les critères des classements internationaux lorsqu'ils appellent des réserves ;

Vecteur : action du Gouvernement
(ministre des affaires étrangères)

2) sensibiliser les administrations nationales aux conséquences des classements ;

Vecteur : action du Gouvernement
(ministre des affaires étrangères)

3) introduire les critères des classements internationaux dans les indicateurs d'objectifs de performance des administrations concernées.

Vecteur : action du Gouvernement (ministre des affaires étrangères, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, SGMAP)

Proposition n° 10 : Renforcer les objectifs de compétitivité et d'attractivité dans la définition de la stratégie de modernisation de l'action publique (MAP)

En faire des axes spécifiques de la stratégie de la MAP et s'appuyer sur les comparaisons internationales ainsi que sur le « ressenti » des entreprises pour définir le contenu de ces axes de modernisation publique.

Vecteur : action du Gouvernement
(SGMAP, France Stratégie)

Proposition n° 11 : Prévenir les pratiques de dumping

1) vérifier systématiquement que les mesures prises au titre de l'amélioration de la compétitivité et de l'attractivité, respectent les autres intérêts en présence (sociaux, environnementaux...) et prévenir le risque qu'elles soient regardées comme une pratique déloyale au sein de l'Union en prenant au besoin l'attache de la Commission européenne (voir proposition n° 19) ;

Vecteur : action du Gouvernement

2) lutter contre la concurrence fiscale entre États membres de l'UE en appuyant les initiatives de la Commission européenne en matière de transparence fiscale et d'harmonisation des bases d'imposition des sociétés.

Vecteur : action du Gouvernement
(SGG, SGAE, France Stratégie, ministre des affaires étrangères)

1.3. La dispersion de l'action économique dans les politiques publiques n'exclut pas un pilotage d'ensemble

Proposition n° 12 : Mieux organiser la prospective publique en matière économique et se doter d'une stratégie économique nationale formalisée

1) confier à France Stratégie un rôle de référent en matière de prospective publique et de mise en réseau des travaux des centres de prospective ;

Vecteur : décret d'organisation de France Stratégie

2) demander à France Stratégie d'élaborer un document de référence portant sur la « stratégie économique nationale » et intégrant les engagements pris par la France au niveau européen ; définir les axes de cette stratégie nationale susceptibles d'être déclinés par les autres personnes publiques, notamment les collectivités locales ; concevoir cette stratégie sur une période pluriannuelle (3 à 5 ans) ;

Vecteur : décret d'organisation de France Stratégie

3) organiser une large concertation sur le contenu de cette stratégie avant un débat au Parlement.

Vecteur : action du Gouvernement
et inscription à l'ordre du jour des assemblées

(France Stratégie, ministre des finances et des comptes publics, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, ministre de l'intérieur, Parlement)

Proposition n° 13 : Faire l'inventaire de l'action économique des personnes publiques

1) demander à l'INSEE et à la direction du budget de faire une cartographie précise de l'action économique des personnes publiques, le cas échéant, avec l'appui de France Stratégie et des inspections et corps de contrôle concernés ;

2) élaborer un document de référence permettant de disposer d'une vision d'ensemble de cette action.

Vecteur : action du Gouvernement
(INSEE, France Stratégie, direction du budget, inspections et corps de contrôle)

Proposition n° 14 : Moderniser le contenu et l'utilisation des agrégats économiques

1) demander à l'INSEE de préciser le mode d'emploi des principaux agrégats économiques en tenant compte, à la fois, des usages envisagés et des marges d'appréciation liées aux précautions scientifiques nécessaires à l'élaboration de ce document ;

Vecteur : action du Gouvernement
(INSEE)

2) engager une réflexion sur la manière de valoriser dans le calcul du PIB les activités des services non marchands, notamment celles des services publics, non pas à leur prix de revient mais en tenant compte de leur valeur ajoutée effective et monétarisée ;

Vecteur : action du Gouvernement
(INSEE)

3) définir le contenu des nouveaux indicateurs mentionnés par la loi du 13 avril 2015 en tenant compte des objectifs fixés dans le document de stratégie économique nationale (V. prop. n° 12) ;

Vecteur : action du Gouvernement
(INSEE et France Stratégie)

4) intégrer les résultats de ces nouveaux indicateurs dans l'évaluation préalable des lois financières.

Vecteur : évaluations préalables des lois financières
(ministre des finances et des comptes publics, ministre des affaires sociales et de la santé)

PARTIE 2 étude – Quels fondements juridiques de l'action économique des personnes publiques ?

2.1. Un cadre constitutionnel souple mais dont il ne faut pas sous-estimer les exigences pour l'action économique

Proposition n° 15 : Mieux prévenir le risque de déclarations d'inconstitutionnalité des textes économiques dans le cadre du contrôle *a priori*

1) énoncer explicitement, au moins dans les travaux préparatoires de la loi, les objectifs qu'elle entend poursuivre pour chacun de ses éléments significatifs en veillant à leur cohérence avec le dispositif retenu, dans la perspective du contrôle de constitutionnalité dont elle pourra faire l'objet ;

Vecteur : prises de positions du Gouvernement lors de l'examen des projets et des propositions de lois au Parlement (SGG en liaison avec les ministères concernés)

2) procéder à un examen approfondi de la conformité constitutionnelle des dispositions relatives à l'action économique des personnes publiques figurant dans des propositions de loi ou dans les amendements ; en cas de difficulté particulière, solliciter l'avis du Conseil d'État.

Vecteur : action du Gouvernement ; saisine du Conseil d'État (SGG et les ministres concernés, Conseil d'État)

Proposition n° 16 : Mieux évaluer les conséquences à tirer des déclarations d'inconstitutionnalité portant sur des textes économiques en procédant à une analyse complète des conséquences de ces décisions sur d'autres dispositifs existants ou à venir et en sollicitant si nécessaire l'avis du Conseil d'État.

Vecteur : action du Gouvernement ; saisine du Conseil d'État (SGG, ministres concernés, Conseil d'État)

Proposition n° 17 : Mieux prévenir les QPC en matière économique

1) procéder à un examen systématique, lors de l'élaboration des décrets simples et des arrêtés, des conséquences qui pourraient en être tirées dans le cadre d'une QPC contre la disposition législative dont ils font application ; solliciter si nécessaire l'avis du Conseil d'État ;

Vecteur : action du Gouvernement, saisine du Conseil d'État

2) procéder à un examen du même type pour les circulaires de portée significative.

Vecteur : action du Gouvernement, saisine du Conseil d'État (SGG et les ministres concernés ; Conseil d'État)

2.2. Des normes conventionnelles plus structurantes que contraignantes en matière économique et dont il est possible de mieux tirer parti

Proposition n° 18 : Renforcer la capacité des administrations centrales à porter devant la Commission européenne les problématiques et les projets de texte (y compris les actes délégués) prioritaires pour la France en matière d'action économique :

- 1) en contribuant systématiquement aux consultations ou travaux conduits par la Commission européenne sur ces sujets ;
- 2) en l'absence d'initiative de la Commission européenne, en l'incitant à faire des propositions.

Vecteur : action du Gouvernement
(SGAE et ministres concernés)

Proposition n° 19 : Coopérer davantage avec la Commission européenne pendant l'élaboration des dispositifs nationaux d'action économique :

- 1) en la consultant le plus en amont possible en cas de doute sur leur compatibilité avec le droit de l'Union ou sur la nécessité de les notifier ;
- 2) en procédant aux notifications requises dès leur finalisation, avant de les rendre publics et d'engager les procédures d'adoption.

Vecteur : action du Gouvernement
(SGAE et ministres concernés)

Proposition n° 20 : Exploiter au mieux la procédure des questions préjudicielles

- 1) lorsqu'une personne publique est partie à un litige qui peut donner lieu à une question préjudicielle, communiquer au juge les éléments techniques plaidant dans le sens de la compatibilité avec le droit de l'Union et proposer subsidiairement une rédaction de la question tenant compte des éléments d'analyse justifiant la position soutenue ;

Vecteur : mémoires produits devant le juge national
(SGAE et ministres concernés)

- 2) demander aux administrations de l'État et à ses établissements publics de signaler systématiquement au SGAE les questions que les juridictions nationales ont décidé de renvoyer à la CJUE pour qu'elles fassent l'objet d'un examen interministériel ; inviter les autorités administratives indépendantes, les collectivités territoriales et leurs établissements publics à procéder de même ;

Vecteur : action du Gouvernement
(SGG, SGAE et ministres et autorités concernés)

- 3) susciter les observations d'autres pays au soutien des autorités françaises dans les questions préjudicielles transmises par les juridictions françaises ;

Vecteur : action du Gouvernement
(RP, SGAE et ministres concernés)

- 4) formuler des observations sur les questions préjudicielles posées par d'autres pays qui intéressent les positions défendues par les autorités françaises quant à leur propre action économique.

Vecteur : observations dans les questions préjudicielles

Proposition n° 21 : Rendre plus efficace la coordination et la négociation des affaires économiques européennes

1) élaborer un guide des procédures et de la coordination des affaires européennes au sein des administrations ; le mettre en ligne sur le site du SGAE ;

Vecteur : action du Gouvernement ;

2) diversifier les méthodes de travail des administrations pour associer davantage les entreprises, les collectivités territoriales et les autorités de régulation à l'élaboration et à la défense des positions françaises auprès des institutions de l'Union, notamment dans le cadre d'échanges informels avec ces institutions.

*Vecteur : action du Gouvernement ;
(SGAE, représentation permanente auprès de l'UE, ministres concernés)*

Proposition n° 22 : Favoriser les mobilités des agents français au sein des institutions européennes, notamment en valorisant mieux les expériences d'expert national détaché (END) dans les parcours professionnels par la mobilisation de dispositifs appropriés de gestion de ressources humaines :

1) avant le départ des agents, évoquer les perspectives et les postes susceptibles d'être occupés lors du retour dans l'administration d'origine ;

2) avant leur retour, faire plusieurs propositions de postes tenant compte de l'expérience effectivement acquise et des responsabilités nouvelles susceptibles d'être assumées.

*Vecteur : action du Gouvernement.
(SGAE, Direction générale de la fonction publique, secrétaires généraux et directeurs des ressources humaines des ministères)*

Proposition n° 23 : Procéder à un examen approfondi du risque conventionnel que peuvent receler des dispositions ayant un impact économique, notamment celles figurant dans des propositions de loi ou dans les amendements aux projets et propositions de loi ; en cas de difficulté particulière, saisir le Conseil d'État.

*Vecteur : action du Gouvernement ; saisine du Conseil d'État
(SGG, SGAE, ministères concernés, Conseil d'État)*

Proposition n° 24 : Favoriser une diffusion de l'expertise européenne dans les administrations et son fonctionnement en réseau :

1) mettre en place, au sein des ministères, des pôles d'expertise légers composés de « correspondants Union » plutôt que de grands services spécialisés dans les questions européennes afin de responsabiliser davantage les administrations et leurs agents aux enjeux européens ; les organiser en réseau animé par le SGG avec l'appui du SGAE ;

*Vecteur : décrets et arrêtés d'organisation des ministères
(la mesure pouvant être utilement étendue, de manière volontaire,
dans les AAI, les entreprises publiques et les collectivités locales) ;
circulaire du Premier ministre
(Premier ministre, ministres concernés, SGG en liaison avec le SGAE) ;*

2) organiser, dans un cadre ministériel et interministériel, des formations opérationnelles en droit des aides d'État, en formation initiale dans les écoles de fonctionnaires et en formation continue au profit des administrations elles-mêmes.

*Vecteur : action du Gouvernement ;
(DGAFP, réseau des écoles de service public, ministres)*

Proposition n° 25 : Améliorer l'accessibilité du droit de l'Union en créant des portails internet thématiques traitant à la fois des questions de droit de l'Union et de droit interne sur les principaux champs de l'action économique.

*Vecteur : action du Gouvernement
(ministres concernés)*

Proposition n° 26 : Permettre aux personnes publiques de mieux prendre en compte la jurisprudence 2^{de} de la CEDH lorsqu'elles agissent dans le domaine économique en mettant à leur disposition des outils d'information adaptés ; saisir le Conseil d'État sur les questions de droit présentant une difficulté particulière.

*Vecteur : action du Gouvernement ; saisine du Conseil d'État
(SGAE, ministres concernés, Conseil d'État)*

Proposition n° 27 : Sécuriser l'action économique des personnes publiques en prenant mieux en compte les traités internationaux

1) en constituant sous l'égide du ministère des affaires étrangères, à destination des personnes publiques, une base de données recensant les stipulations de traités et accords internationaux regardées par la jurisprudence comme ayant un effet direct et en mettant l'accent sur celles qui présentent un intérêt dans le champ économique ;

*Vecteur : action du Gouvernement
(ministre des affaires étrangères)*

2) en rappelant aux administrations, en cas de pluralité de traités applicables sur une même question, qu'elles doivent veiller à se placer clairement dans le champ du traité qu'elles entendent mettre en œuvre, afin de sécuriser leurs décisions et en invitant les autres personnes publiques (AAI, collectivités territoriales...) à faire de même.

*Vecteur : action des personnes publiques concernées
(SGG, ministres et autres autorités concernés)*

Proposition n° 28 : Permettre aux personnes publiques de mieux prendre en compte la jurisprudence administrative au regard notamment du respect de la liberté du commerce et de l'industrie lorsqu'elles agissent dans le domaine économique :

1) en mettant à leur disposition des outils d'information adaptés (v. not. le guide mentionné à la proposition n° 50) ;

2) en saisissant le Conseil d'État des questions présentant une difficulté particulière.

*Vecteur : action du Gouvernement ; saisine du Conseil d'État
(ministres concernés, Conseil d'État)*

2.3. Un bloc de légalité favorable à une action économique des personnes publiques soumise à un contrôle juridictionnel rigoureux

Proposition n° 29 : Clarifier et rendre plus accessibles les lois et règlements en matière d'action économique des personnes publiques :

1) en regroupant la législation et la réglementation non codifiées applicables en matière d'action économique des personnes publiques dans un nombre limité de textes ;

*Vecteur : loi et règlements concernés
(SGG, commission supérieure de codification, ministres concernés)*

2) en assurant une veille des chevauchements de compétence entre régulations économiques afin que les dispositions législatives ou réglementaires nécessaires pour y remédier soient préparées par les services concernés ;

Vecteur : rapports d'activité des régulateurs ; évaluation quinquennale des secteurs régulés (v. infra 3^e partie, proposition n° 47)

(SGG, régulateurs, ministres concernés)

3) en précisant dans les textes de droit commun susceptibles de concerner les personnes publiques, les dispositions qui s'appliquent effectivement à ces dernières, notamment en matière de droit de la concurrence.

Vecteur : loi et règlements concernés
(SGG, ministres de l'économie, des finances et de la justice)

Proposition n° 30 : Rendre plus efficace le contentieux de l'action économique des personnes publiques en réévaluant :

1) la pertinence des blocs de compétence juridictionnelle existant en matière de contentieux de l'action économique des personnes publiques ;

2) les conséquences du développement du contentieux économique sur l'office des juges et, en particulier, les pouvoirs d'instruction, le traitement de l'urgence, les aménagements possibles à la protection du secret des affaires et la constitution de pôles spécialisés.

Vecteur : étude demandée par le Gouvernement

Proposition n° 31 : Développer les modes alternatifs de règlement des litiges économiques, notamment devant la juridiction administrative en clarifiant l'objet et le champ des deux dispositifs actuellement en vigueur dans le code de justice administrative en matière de médiation et de conciliation et en précisant les règles qui s'y appliquent, notamment quant à leurs effets sur leurs délais de recours contentieux.

Vecteur: loi
(SGG, ministre de la justice, Conseil d'État)

PARTIE 3 étude – Quelles conditions de l'efficacité de l'action économique ?

3.1. L'action doit être conduite par un nombre limité d'acteurs étroitement coordonnés

Proposition n° 32 : Clarifier l'organisation gouvernementale en matière économique

1) préférer le rattachement des administrations concourant directement à l'action économique au ministre chargé de l'économie plutôt qu'aux services du Premier ministre ;

***Vecteur** : textes d'organisation des services du Premier ministre et des services du ministre chargé de l'économie*

2) favoriser la stabilité de l'organisation gouvernementale en matière économique en constituant, pour le ministre de l'économie et les ministères sectoriels, des blocs de compétence homogènes.

***Vecteur** : décret de composition du Gouvernement ; décrets d'attributions. (SGG, ministère de l'économie et ministères sectoriels)*

Proposition n° 33 : Mieux articuler les compétences des administrations centrales en droit des entreprises en formalisant les conditions d'une coordination plus étroite entre le ministre de la justice et le ministre de l'économie dans la préparation des projets de texte en matière de droit commercial et de droit des sociétés commerciales.

***Vecteur** : décret d'attribution du ministre de l'économie*

Proposition n° 34 : Maintenir l'équilibre et les articulations nécessaires entre les administrations économiques, les agences et les régulateurs indépendants

1) procéder à un réexamen systématique de la capacité d'expertise des administrations centrales au regard de celle des régulateurs économiques et la maintenir ou la rétablir au niveau nécessaire pour leur permettre d'assurer les fonctions stratégiques et de concevoir les politiques dont elles ont la charge ; au besoin, procéder à des rééquilibrages ;

***Vecteur** : action du SGG et du Gouvernement (ministres chargés de l'économie et des finances et ministères sectoriels concernés, en liaison avec le Parlement pour les AAI)*

2) assurer une articulation transparente entre l'administration centrale et les opérateurs, agences ou autorités administratives indépendantes intervenant dans le même champ économique en recourant :

- pour les agences, à des contrats triennaux d'objectifs de performance donnant lieu, chaque année, à une actualisation permettant de préparer le prochain contrat pluriannuel ;

***Vecteur** : action du Gouvernement et des opérateurs, contrats triennaux*
- pour les entités indépendantes, à des collaborations formalisées et transparentes prenant la forme *a minima* d'informations réciproques.

***Vecteur** : loi ; action du Gouvernement et des AAI (ministres chargés de l'économie et des finances, AAI concernées)*

Proposition n° 35 : Clarifier le rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales en matière économique

1) privilégier des blocs de compétence au niveau de l'État ou des collectivités en définissant des critères clairs de répartition ; fonder l'action économique propre de l'État territorial sur le principe de subsidiarité ;

***Vecteur** : loi*

2) saisir l'occasion de la réforme de l'administration territoriale de l'État pour renforcer, par des redéploiements :

- les services de l'État chargés du contrôle de légalité des décisions économiques des collectivités locales ;

- les structures de conseil et d'appui de l'État au profit des collectivités territoriales qui entendent conduire une action économique sur leur territoire.

Vecteur : règlement ; circulaire
(Premier ministre, ministre de l'intérieur, ministre de l'économie)

Proposition n° 36 : Organiser un réel partenariat économique entre l'État et les régions

1) en mobilisant davantage les contrats de plan État/région (CPER), ainsi que les futurs schémas de développement économique (SRDEII) ;

Vecteur : schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, contrats de plan État-régions

2) en facilitant la transmission par les régions de propositions d'évolution des lois et règlements ou de propositions d'expérimentation utiles à la conduite de leur action économique ;

Vecteur : action des personnes publiques concernées

3) en accompagnant les régions dans la conduite de leur action économique :

- en réexaminant les ressources dont elles disposent au regard de leurs nouvelles compétences à l'issue de la réforme territoriale ;

- en augmentant la part de la fiscalité économique dans leurs ressources.

Vecteur : loi
(ministre des finances et des comptes publics ; ministre de l'intérieur ; Parlement)

Proposition n° 37 : Assurer la cohérence de l'action économique des différentes collectivités et favoriser leurs collaborations

1) rechercher le bon degré de précision de la stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation pour assurer la cohérence de l'action économique locale sans restreindre excessivement les initiatives locales ;

Vecteur : schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (régions, préfet de région)

2) développer les mutualisations de projets en matière économique en sollicitant à cet effet des organismes tels que la CDC, BPI, « Agence France locale » pour lesquels cette activité constituerait un prolongement naturel de leurs missions.

Vecteur : textes d'organisation des organismes concernés, conventions passées avec ces organismes (organismes de financement, associations d'élus)

3.2. Des décisions mieux préparées et expertisées afin de les adapter à la complexité et à la temporalité des questions économiques

Proposition n° 38 : Répertorier les travaux d'analyse et de recherche en cours et publier ceux qui sont achevés sur une base interministérielle accessible aux seules administrations et régulièrement mise à jour, avec des classements thématiques à entrées multiples.

*Vecteur : site extranet à usage des administrations
(services du Premier ministre ; ministre de l'économie)*

Proposition n° 39 : Étendre le champ de l'évaluation préalable des textes relevant du domaine de la loi et améliorer sa qualité

1) s'engager à procéder à une évaluation préalable des amendements d'origine gouvernementale qui modifient sensiblement l'impact économique d'un projet ou d'une proposition de loi ;

Vecteur : circulaire du Premier ministre

2) recommander l'évaluation préalable des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour des assemblées parlementaires, avec le concours des ministères ;

*Vecteur : délibération du bureau du Sénat
et de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale*

3) renforcer l'évaluation préalable des ordonnances ;

Vecteur : circulaire du Premier ministre

4) organiser un contrôle de qualité des évaluations préalables des projets de loi ayant un impact économique significatif, confié à un organisme extérieur à l'administration qui a préparé le projet ; rendre publics ses résultats ;

Vecteur : circulaire du Premier ministre

5) faire respecter l'obligation d'analyser les impacts économiques dans les évaluations préalables, en renforçant les prescriptions pertinentes du guide de légistique et des indications méthodologiques adressées aux services instructeurs des projets de loi.

Vecteur : guide de légistique, autres outils méthodologiques

Proposition n° 40 : Développer les évaluations au-delà du domaine législatif pour les décisions ayant un impact économique significatif

1) mettre en place, pour chaque personne publique, une doctrine en matière d'évaluation préalable de ses décisions susceptibles d'avoir un impact économique important ; rendre publique cette doctrine et préciser notamment les cas dans lesquels les résultats des évaluations seront rendus publics dans le respect des secrets protégés par la loi ;

Vecteur : doctrine publique des personnes publiques concernées

2) étendre le dispositif d'évaluation des investissements prévu pour l'État aux autres personnes publiques, en adaptant le régime à la situation de chacune.

*Vecteur : loi
(ministre de l'économie ; ministre de l'intérieur)*

Proposition n° 41: Définir un cadre législatif pour l'ensemble des activités des groupes d'intérêt

1) prévoir l'enregistrement de ces groupes sur un registre public recensant notamment leurs domaines d'activité et leurs interventions auprès des responsables publics ;

2) mentionner dans les études d'impact les contributions de ces groupes.

*Vecteur : loi
(Premier ministre, ministre de l'économie)*

Proposition n° 42 : Procéder à une consultation publique sur tous les projets de texte et de décision ayant un impact économique significatif en s'inspirant du cadre prévu pour les consultations ouvertes obligatoires par la loi du 17 mai 2011.

*Vecteur : circulaire du Premier ministre ;
engagements des autorités compétentes
(personnes publiques concernées)*

Proposition n° 43 : Étudier les avantages de l'abstention à intervenir en matière économique

1) renforcer l'analyse de « l'option zéro » dans les évaluations préalables en mesurant de manière précise et chiffrée les coûts induits par tout changement normatif ;

Vecteur : évaluations préalables requises par les textes

2) développer les « moratoires » sur les dispositifs économiques essentiels, notamment en matière de fiscalité et de normes.

*Vecteur : engagement public des autorités compétentes ;
textes instituant les dispositifs concernés
(SGG, ministre de l'économie et ministres sectoriels concernés)*

Proposition n° 44 : Se doter des moyens de maîtriser le calendrier de mise en œuvre des réformes en matière économique

1) s'engager publiquement sur la programmation des mesures économiques et sur les délais de leur mise en œuvre ; en assurer le respect sauf circonstance exceptionnelle ;

*Vecteur : action du Gouvernement
(SGG, ministère de l'économie et ministères sectoriels concernés)*

2) étudier les conditions dans lesquelles les effets dilatoires des recours contentieux sur les dispositifs d'action économique publique pourraient être prévenus à la lumière d'un premier bilan de l'application des dispositions retenues, en matière d'urbanisme, par l'ordonnance du 18 juillet 2013.

*Vecteur : demande d'étude ou d'avis au Conseil d'État
(SGG ; Conseil d'État)*

Proposition n° 45 : Aider les entreprises à s'adapter aux nouvelles mesures prises en matière économique

1) appliquer de manière plus systématique les dates communes d'entrée en vigueur des dispositifs applicables aux entreprises ;

2) développer le recours aux lignes directrices au sein des administrations économiques ; renforcer le recours au rescrit ; assurer au moyen des nouvelles technologies un dialogue continu avec les entreprises sur les conditions de mise en œuvre des textes et décisions économiques.

*Vecteur : action des personnes publiques concernées
(SGG, ministère de l'économie et ministères sectoriels concernés)*

Proposition n° 46 : Développer les expérimentations et les conduire dans des conditions permettant d'en tirer les enseignements

1) justifier systématiquement, le cas échéant dans l'étude d'impact, des motifs pour lesquels le recours à l'expérimentation n'a pas été possible ;

Vecteur : guides méthodologiques à l'attention des administrations centrales

2) remettre chaque année au Parlement un rapport sur les expérimentations conduites ou lancées dans l'année écoulée ;

Vecteur : décret ; loi le cas échéant

3) mener les expérimentations à leur terme afin de pouvoir en tirer des données et informations pertinentes;

Vecteur : action du Gouvernement ; texte mettant fin à l'expérimentation

4) encourager les expérimentations prenant la forme d'une mise en œuvre progressive d'un dispositif nouveau pour pouvoir en ajuster les paramètres à la lumière des premières expériences.

Vecteur : loi ou règlement introduisant la mesure
(SGG, ministères concernés)

Proposition n° 47 : Systématiser l'évaluation a posteriori

1) développer les clauses de réexamen (« *review clauses* ») dans les textes instituant un nouveau dispositif en prévoyant les modalités de financement de l'évaluation ;

Vecteur : texte introduisant le dispositif initial
(SGG, ministère de l'économie et ministères sectoriels concernés)

2) conduire une évaluation périodique des résultats des régulations sectorielles au regard des objectifs qui leur sont assignés par la loi, comprenant le réexamen de la pertinence du choix de maintenir une régulation sectorielle.

Vecteur : loi s'agissant des régulateurs indépendants
(Parlement, ministères concernés)

3.3. Choisir l'outil le mieux adapté à l'objectif poursuivi

Proposition n° 48 : Actualiser le droit de la propriété des personnes publiques en :

1) introduisant des règles de transparence des procédures d'octroi d'autorisations d'occupation privative du domaine public ;

2) uniformisant les règles applicables au domaine de l'État et à celui des collectivités territoriales ;

3) clarifiant le régime juridique du domaine immatériel des personnes publiques, notamment pour les marques publiques et définissant le régime juridique de l'image des biens publics.

Vecteur : loi
(ministre des finances et des comptes publics ; ministre de l'intérieur)

Proposition n° 49 : Adapter le régime des entreprises et prises de participations publiques sur les points suivants :

1) rénover le statut des EPIC en ce qui concerne la garantie dont ils sont réputés bénéficier et adapter leur gouvernance ;

2) clarifier les rôles des différents agents représentant l'État qui siègent dans les conseils ou y assistent ;

3) étudier les conditions juridiques dans lesquelles les agents chargés des participations de l'État peuvent travailler ensuite au sein des sociétés de ce périmètre.

Vecteur : loi
(ministre de l'économie, ministre de l'intérieur, ministre de la justice).

Proposition n° 50 : Élaborer un guide des outils d'action économique afin de mieux faire connaître aux administrations les différents outils à leur disposition ainsi que leur substituabilité, leur proximité et leur complémentarité.

Vecteur : guide élaboré par le Conseil d'État

Proposition n° 51 : Assurer une fonction de veille des outils

1) confier à France Stratégie la mission de concevoir un dispositif d'identification des évolutions à l'œuvre dans l'utilisation des outils disponibles ; identifier celles qui seraient opportunes, notamment à la lumière des expériences locales et étrangères ;

2) intégrer dans la fonction de veille des outils un outil d'analyse et d'observation des biais dans le

choix de ces outils (effets de mode, modalités de prise en compte dans les normes de dépense publique, effet de contournement des règles publiques...) et de la sur-utilisation ou sous-utilisation qui peut en découler.

Vecteur : texte d'organisation de France Stratégie

Proposition n° 52 : Se doter des moyens de choisir le meilleur outil pour atteindre l'objectif économique que l'on assigne en appliquant la méthode suivante :

1) préalablement à la décision d'agir, expliciter les objectifs que l'on entend poursuivre de manière hiérarchisée ;

2) définir un outil par objectif ;

3) procéder à une analyse systématique des mérites comparés des différents outils disponibles avant de les mettre en œuvre au regard des quatre groupes de critères que sont :

- l'adéquation à l'objectif ;
- les ressources mobilisables ;
- les possibilités de contrôle et d'évaluation ;
- la capacité à faire évoluer l'outil ou à y renoncer.

Vecteur : action des personnes publiques