

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*ENTREPRISES  
ET  
SIMPLIFICATIONS  
ADMINISTRATIVES*

2005  
Avis présenté par  
Mme Anne Duthilleul



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 24 et 25 mai 2005**

---

**ENTREPRISES**  
**ET**  
**SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES**

---

**Avis du Conseil économique et social  
présenté par Mme Anne Duthilleul, rapporteur  
au nom de la section des activités productives,  
de la recherche et de la technologie**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 28 février 2005)



## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 25 mai 2005.....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 25 mai 2005.....</b>	<b>3</b>
<b>I - LA DEMARCHE DE SIMPLIFICATION DU GOUVERNEMENT.....</b>	<b>7</b>
A - LA SAISINE GOUVERNEMENTALE .....	7
B - LES DEUX PREMIERES LOIS DE SIMPLIFICATION .....	7
C - LA DEMARCHE NOUVELLE PROPOSEE.....	8
<b>II - LE CONSTAT.....</b>	<b>9</b>
A - LA COMPLEXITE CROISSANTE EST INELUCTABLE .....	9
B - LE BESOIN D'UNE SIMPLIFICATION .....	10
C - LES RESULTATS DEJA ATTEINTS .....	12
<b>III - LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : SEPT AXES .....</b>	<b>13</b>
A - DONNER DE LA LISIBILITE AU DROIT .....	15
1. Une réglementation plus lisible .....	15
2. Une expérimentation généralisée.....	15
3. Un affichage lisible à l'international .....	15
B - FACILITER POUR TOUS L'ACCES AU DROIT .....	16
1. Une codification systématique.....	16
2. Le recours aux ordonnances .....	17
3. Un devoir d'expérimentation et de médiation .....	17
C - SIMPLIFIER CE QUI EST LE PLUS COMPLEXE.....	18
1. L'ingénierie de la simplification dans l'administration .....	18
2. L'adaptation du droit à la taille des entreprises .....	18
3. La simplification du droit .....	19
D - UTILISER LES MOYENS ELECTRONIQUES DE COMMUNICATION .....	19
1. Développer les téléformulaires et les téléprocédures.....	20
2. La mise en place de nouveaux services plus globaux.....	21
3. L'administration électronique à dimension européenne .....	21

<b>E - GERER LA COMPLEXITE AU SERVICE DU CITOYEN ET DES ENTREPRISES .....</b>	<b>22</b>
1. Généraliser le guichet unique .....	22
2. Approfondir le principe de la déclaration unique .....	23
3. Ne pas imposer plusieurs fois la même déclaration.....	24
<b>F - ACCOMPAGNER LE PUBLIC DANS UNE RELATION DE CONFIANCE .....</b>	<b>24</b>
1. Relancer les démarches de qualité pour améliorer l'accueil et la compréhension mutuelle .....	24
2. Séparer les fonctions d'accompagnement de celles du contrôle et de la sanction et développer la médiation .....	25
3. Développer les formules de recrits.....	26
<b>G - MIEUX LEGIFERER ET MIEUX REGLEMENTER .....</b>	<b>27</b>
1. Légiférer à bon escient .....	27
2. Séparer le législatif du règlementaire .....	28
3. Améliorer la préparation et l'évaluation de la réglementation .....	28
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>	<b>55</b>
SCRUTIN.....	55
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>57</b>

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 25 mai 2005**



**Première partie**  
**Texte adopté le 25 mai 2005**



La complexité croissante nourrit un mouvement de régulation indispensable à la recherche du fonctionnement le plus harmonieux des sociétés modernes.

Cette régulation se traduit en textes de nature et de portée différentes pris chacun pour les raisons les plus légitimes. Sur la longue période, ces textes s'ajoutent et se combinent jusqu'à parfois générer une complexité contre-productive.

Cela justifie une attention permanente à la simplification. Au-delà, périodiquement, un travail plus conséquent peut se justifier pour revisiter plus systématiquement l'édifice constitué au fil des ans, sans en altérer les équilibres fondamentaux.

\* \* \*

Par lettre en date du 28 février 2005, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur l'élaboration du troisième projet de loi de simplification qu'il a décidé d'entamer.

La préparation du projet d'avis a été confiée sous l'intitulé « *Entreprises et simplifications administratives* »<sup>1</sup> à la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, qui a désigné Mme Anne Duthilleul comme rapporteur.

Comme l'y invitait la lettre de saisine, les conseils économiques et sociaux régionaux ont été sollicités. Certains d'entre eux ont répondu, qu'ils en soient remerciés.

Ainsi que l'a souhaité le Bureau du Conseil économique et social, la section des finances a participé à l'élaboration de l'avis et a désigné M. Alain Griset comme coordonnateur.

Afin de parfaire son information, la section des activités productives, de la recherche et de la technologie a successivement entendu :

- M. Jean-Paul Delevoye, ancien ministre, médiateur de la République.
- Mme Clara Gaymard, présidente de l'Agence française pour les investissements internationaux ;
- Mme Monique Liebert-Champagne, déléguée aux usagers et aux simplifications administratives.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 156 voix et 37 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe)

Le rapporteur a, de plus, rencontré plusieurs personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs observations et réflexions :

- M. Etienne Blanc, député de l'Ain, président du Conseil d'orientation de la simplification administrative ;
- M. Renaud Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'Etat ;
- M. François Hurel, délégué général de l'Agence pour la création d'entreprises ;
- M. Jean-Paul Noury, président d'honneur de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et ancien membre du Conseil économique et social.

La section et son rapporteur remercient l'ensemble de ces personnes pour leur contribution à l'élaboration du présent avis.

\*  
\* \* \*

## I - LA DEMARCHE DE SIMPLIFICATION DU GOUVERNEMENT

L'analyse de la saisine gouvernementale et des précédentes lois de simplification permet d'inscrire la démarche du Conseil économique et social dans un ensemble et de mieux percevoir la nouveauté de l'approche proposée.

### A - LA SAISINE GOUVERNEMENTALE

La lettre de saisine met en avant la complexité croissante de notre droit et de nos procédures administratives, source de fragilité pour notre société et notre économie et facteur d'inégalité pour les plus faibles de nos concitoyens et les plus petites de nos entreprises.

Elle rappelle le bien-fondé de nombreuses formalités concourant à un objectif d'intérêt général tel que la protection de la sécurité ou de la santé publique, mais aussi la nécessité de rendre le droit plus lisible et mieux adapté aux enjeux de la société contemporaine.

Pour l'élaboration de sa troisième loi de simplification, le gouvernement a souhaité adopter une approche nouvelle, reposant sur l'identification des besoins des usagers et sur laquelle la contribution du Conseil économique et social lui semble particulièrement précieuse.

Le gouvernement attache notamment du prix à connaître l'avis du Conseil sur les facteurs de complexité qui lui semblent faire peser une charge excessive sur notre appareil productif, en particulier s'agissant des très petites entreprises ou des investisseurs internationaux.

Comme le souligne la lettre de saisine, il peut s'agir de facteurs juridiques, législatifs ou réglementaires, mais aussi d'organisation et de procédures administratives.

### B - LES DEUX PREMIERES LOIS DE SIMPLIFICATION

Le 3 juillet 2002, le Premier ministre rappelait dans son discours de politique générale l'importance de mettre en œuvre des mesures de simplification administrative, dont il faisait une priorité de l'action gouvernementale. Il justifiait celle-ci en ces termes : « *Dans nos services publics, le service est une valeur. L'administration de demain doit être une administration de services. Elle doit concentrer ses efforts sur l'accueil, notamment des plus démunis, des plus fragiles* ».

Il décidait alors de demander au Parlement « *l'autorisation de légiférer par ordonnance pour simplifier nos législations dans un certain nombre de domaines qui ne toucheront pas aux équilibres fondamentaux de notre République, mais qui concernent la paperasse, qui concernent tous les ennuis et toutes les tracasseries qui font qu'aujourd'hui les acteurs sociaux, économiques sont transformés en bureaucrates alors que nous attendons qu'on puisse libérer leur énergie. Ces demandes-là sont des demandes qui sont formulées dans l'administration elle-même pour que les fonctionnaires eux-mêmes se consacrent*

*aux tâches qui les passionnent, se consacrent aux services publics et fassent en sorte qu'ils aient le contact avec le citoyen... ».*

Le 2 juillet 2003, une première loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit fut promulguée, portant sur un champ particulièrement étendu : relations administration/usagers (déclarations ou autorisations, délais de recours), démarches des particuliers (permis de chasse), procédures électorales (vote par procuration), domaine sanitaire (Hôpital 2007) et social (titre emploi simplifié entreprise, indépendants, métiers et artisanat), formalités concernant les entreprises (réscrit social, déclaration unique) et codification dans plusieurs secteurs, pour ne citer que des exemples significatifs.

Le 9 décembre 2004, une deuxième loi habilitant le gouvernement à procéder à de nouvelles simplifications fut promulguée. Ce texte annonce environ deux cents mesures et s'articule autour de trois axes principaux :

- simplification des procédures concernant les usagers, les personnes physiques et les associations : régime du permis de construire, des aides personnelles au logement, faciliter la preuve de la filiation, simplification fiscale... ;
- modernisation de l'administration : réforme des enquêtes publiques, mise en place de l'administration électronique... ;
- mesures de simplification en faveur des entreprises : recherche d'une grande sécurité juridique dans le cadre du plan national d'attractivité du territoire, réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage...

L'approche retenue pour ces deux premières lois consistait à partir des propositions de l'administration elle-même. L'exercice a aujourd'hui atteint ses limites. En effet, l'allégement de procédures internes à l'administration ne suffit pas à répondre aux besoins plus larges de simplification pour les différentes catégories d'usagers, qui nécessitent des procédures souvent interministérielles.

Un nouvel effort selon une nouvelle démarche a donc été engagé en vue de l'élaboration d'un troisième projet de loi d'habilitation qui devrait être présenté à la fin du deuxième trimestre 2005.

#### C - LA DEMARCHE NOUVELLE PROPOSEE

La démarche adoptée est nouvelle et mérite d'être saluée. L'objectif est d'identifier les difficultés administratives rencontrées par un certain nombre de « cibles » : familles, personnes âgées, associations, très petites entreprises, petites communes et investisseurs internationaux. Cette approche entend dépasser les études et remontées purement internes à l'administration au profit d'une analyse et d'une optique tournées vers l'usager. Un questionnaire spécifique a ainsi été élaboré pour chaque public cible et des groupes de travail mis en place par la Délégation aux usagers et à la simplification (DUSA).

En parallèle, le Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA) créé par décret du 21 novembre 2003, qui regroupe à la fois des parlementaires, des élus locaux et des personnalités qualifiées, a joué un rôle majeur dans l'élaboration de ce troisième projet de loi. Le COSA propose un certain nombre de pistes de simplifications administratives issues de groupes de travail portant sur les particuliers, les entreprises, les collectivités territoriales et les associations.

Par ailleurs, début 2005, le COSA a mis en place un comité d'évaluation des propositions de simplification présentées par l'administration.

Le 12 avril 2005 se sont tenues les « Assises de la simplification administrative », dont les thèmes préfigurent en quelque sorte le projet de loi prévu. Peuvent être relevées notamment des propositions pour une meilleure présence territoriale et un meilleur accompagnement des services de l'Etat, le développement de l'administration électronique, la simplification des budgets et du fonctionnement des communes et des associations, la délivrance de certaines cartes (familles nombreuses, invalidité, GIC), la simplification des formalités de l'emploi et des marchés publics, notamment pour les très petites entreprises ou les associations, en particulier l'extension du chèque emploi ou la simplification de la fiche de paie.

La saisine du Conseil économique et social par le gouvernement intervient dans cette phase d'élaboration du projet de loi.

## II - LE CONSTAT

### A - LA COMPLEXITE CROISSANTE EST INELUCTABLE

Toute société développée génère, par construction, la complexité.

Il est couramment estimé que la France est régie par quelque 8 000 lois et 400 000 textes réglementaires, sans compter les circulaires administratives et la jurisprudence.

En une trentaine d'années, le nombre moyen annuel de lois votées a augmenté de 35 %, tandis que le *Journal officiel* compte en moyenne chaque année 500 pages supplémentaires. Ce simple constat conduit à se demander si le recours à la loi n'est pas trop systématique dans notre pays. Prises dans un souci de répondre à des besoins nouveaux, pour renforcer un principe législatif non appliqué, pour prendre en compte des situations particulières et par opportunité, certaines d'entre ces lois relèvent d'ailleurs plus du domaine réglementaire que du domaine législatif tel qu'il est expressément prévu par l'article 34 de la Constitution.

Cette « inflation législative » se traduit par un empilement de textes qui, en l'absence de « toilettage », finit par alourdir considérablement le droit en multipliant les risques de confusion, voire de contradiction, propres à générer une insécurité juridique croissante.

La qualité du travail législatif est parfois perturbée par le lobbysme, dont l'action se traduit par des dépôts d'amendements ou de propositions de lois poursuivant des intérêts catégoriels et non d'intérêt général.

L'analyse montre également que l'accumulation de normes juridiques a, en partie, pour cause la traduction des engagements internationaux de notre pays. Par exemple, la construction européenne a généré plus de 15 000 textes de droit dérivé dont l'application en droit interne et l'articulation avec les normes nationales sont parfois difficiles.

Les pays de l'OCDE ont adopté diverses méthodes pour mesurer les formalités administratives et les progrès réalisés pour les simplifier. Des exemples venant des Etats-Unis, des Pays-Bas et de la Norvège donnent une idée du champ d'application des méthodes en vigueur et de leur efficacité.

En France, la méthode adoptée par la Délégation aux usagers et à la simplification administrative (DUSA) - créée par décret du 21 février 2003, avec deux autres nouvelles structures en charge de la réforme de l'Etat : l' Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE) - s'inscrit dans cette dynamique et cherche à mesurer le coût des charges administratives, en même temps qu'à les réduire.

Outre les outils de présentation, d'évaluation et de correction de la charge administrative, l'Etat doit s'interroger sur les incidences indirectes de ses procédures sur les usagers, et notamment sur le fonctionnement des entreprises et sur l'attractivité de la France pour les investisseurs internationaux.

Simplifier la rédaction et garantir l'application des textes doit aussi tenir compte du caractère de plus en plus complexe de certaines branches du droit répondant à un besoin croissant de sécurité du citoyen.

#### B - LE BESOIN D'UNE SIMPLIFICATION

La critique de la prolifération et de la complexité des règles administratives est ancienne et récurrente. A intervalle régulier, chaque gouvernement s'empare de cette question et la traite le plus souvent par la création de structures dont la vocation est de simplifier l'existant et par la promulgation de nouvelles règles juridiques dont l'objet est de faciliter la relation entre le citoyen et l'administration.

Cette action se traduit par une succession de programmes gouvernementaux - comprenant parfois quelques centaines de mesures - et par la mise en place de différentes institutions responsables de leur suivi. Ces institutions ou instances n'ont cessé de voir leur statut changer et leur mission se transformer, ce qui ne participe pas de la simplification, laquelle réclame, plus que tout, la stabilité et la lisibilité.

Pourtant, la simplification administrative s'impose comme une nécessité. réclamée par tous - citoyens, associations, entreprises... -, engagée dans beaucoup de pays, encouragée par les organisations internationales et par l'Union européenne, la simplification constitue une condition de l'efficacité de l'action administrative et de l'amélioration de la qualité des services offerts à tous les usagers et, de ce fait, du pouvoir d'attraction de notre pays sur le plan international.

La complexité administrative est en effet une source d'inégalités entre les citoyens et les entreprises. « *Son coût peut-être considéré comme une sorte d'impôt déguisé et elle est parfois considérée comme un obstacle à l'attractivité du territoire pour les investisseurs* », selon le ministre des Petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation.

Pour la plupart des entreprises, les formalités de gestion administrative sont assurées par un collaborateur ou des prestataires externes, ces derniers intervenant principalement dans les domaines les plus techniques : droit fiscal, droit du travail et comptabilité.

Cependant de nombreuses TPE ne disposent pas des moyens financiers ou techniques pour accomplir ces formalités : le chef d'entreprise y consacre une partie de son temps au détriment de son activité principale. Pour une entreprise de 10 salariés, le temps passé selon les organisations patronales à remplir ces formalités représenterait l'équivalent de 7 jours par mois, soit pour l'ensemble de ces entreprises un coût total de 9 milliards d'euros. « L'impôt papier » est donc douloureusement ressenti par les entrepreneurs et aurait été multiplié par 4 en 20 ans selon l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM).

Trop souvent les réglementations ne prennent pas en compte la taille de l'entreprise, ce qui constitue aux yeux des chefs d'entreprises une source de complexité excessive pour les plus petites d'entre elles.

Selon les conclusions de différents rapports (cf. notamment les études ou classements synthétiques de *AT. Kearney*, du *World Economic Forum*, de *l'International Institute for Management Development...*), la complexité et l'instabilité de la réglementation française nuiraient plus que le poids des charges sociales et fiscales à notre pouvoir d'attraction pour les investissements étrangers.

Or, les performances de notre économie, illustrées par les derniers chiffres connus, montrent que notre pays dispose de solides atouts, ce que notre assemblée avait déjà relevé dans un précédent avis « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* » sur le rapport de M. Henri de Benoist, adopté en janvier 2003. On peut donc constater le décalage existant entre les résultats obtenus et une perception parfois plus négative.

Dans un contexte de mondialisation des échanges et de concurrence accrue, les logiques de fonctionnement de l'entreprise et de l'administration apparaissent comme « opposées ». Le temps plus long des précautions administratives ne coïnciderait pas avec les exigences du marché.

De même les opérateurs économiques ont le sentiment que l'administration privilégie le contrôle et le redressement au conseil susceptible de faciliter leur tâche et les initiatives qu'ils prennent. Tous - Etat et usagers - regrettent que leurs relations s'inscrivent davantage dans une culture de défiance que de confiance. Ce constat a conduit à placer la simplification administrative parmi les priorités des actions menées au titre de l'attractivité de la France. Il est, bien sûr, totalement applicable à la vie des citoyens et des différentes catégories d'usagers.

#### C - LES RESULTATS DEJA ATTEINTS

Les lois d'habilitation du 2 juillet 2003 et du 9 décembre 2004 ont abouti à un grand nombre de mesures prises par ordonnances. Quelques exemples de simplifications administratives peuvent ainsi être présentées dans le domaine des entreprises :

- allègement des démarches administratives notamment pour certaines autorisations administratives relatives à la création d'une entreprise ou d'une activité ;
- allègement des obligations statistiques : les échantillons, les fréquences et le caractère obligatoire des enquêtes statistiques ont été limités ;
- des déclarations sociales et fiscales facilitées : régime social des commerçants et artisans indépendants, création du « titre emploi simplifié entreprise » dispensant l'employeur d'une TPE d'établir des fiches de paye, bientôt remplacé par un chèque emploi très petite entreprise ;
- simplifications dans le domaine fiscal : gratuité de l'accès à la justice administrative par la suppression du droit de timbre, assouplissement du régime de la mensualisation des commerçants et artisans indépendants... ;
- simplification du droit commercial : recours modifié à la location-gérance, y compris pour le conjoint survivant ne souhaitant pas poursuivre lui-même l'exploitation, l'accès facilité des petites entreprises à la forme SARL et la suppression du capital minimum ;
- suppression et limitation de certaines formalités incombant aux entrepreneurs artisanaux ;
- codification des dispositions propres au secteur artisanal dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale.

La loi d'initiative économique du 1<sup>er</sup> août 2003 contient elle aussi une série de dispositions visant à faciliter la création et la transmission d'entreprises, sujets sur lesquels le Conseil économique et social a rendu plusieurs avis.

Au sein de l'Union européenne et de l'OCDE des actions simplificatrices sont actuellement en cours de réalisation. En France, l'une des missions de la DMGPSE consiste à accompagner les démarches de modernisation par l'animation d'une action de comparaison internationale en matière de réforme de l'Etat. Outre sa participation à un comité de gestion publique au sein de l'OCDE, elle est associée aux actions menées par l'Union européenne dans ce secteur et assure le suivi des réformes à l'étranger.

Parmi les actions menées au niveau communautaire, la mise en place d'un réseau de services publics innovants est l'une des plus intéressantes. L'objectif est d'assurer une collaboration entre les 25 Etats membres de l'Union européenne pour une meilleure qualité des services fournis aux citoyens et aux entreprises. Outre un échange d'expériences, plusieurs initiatives conjointes ont déjà été prises sur les secteurs pour promouvoir et soutenir un cadre d'autoévaluation commun des fonctions publiques européennes : tenir tous les deux ans des conférences de qualité, développer des tests d'évaluation des services publics et familiariser les administrations publiques européennes avec les résultats et les activités du Réseau européen de la fonction publique (EPAN).

En dehors de l'Union européenne des exemples étrangers de simplification administrative et de réforme de l'Etat sont également intéressants à étudier. Ainsi, les Etats-Unis mènent un programme très évolué, dénommé le « *Paper reduction act* » (PRA : loi visant à simplifier les formalités écrites), qui précise et limite les renseignements que l'administration doit demander à chaque administré. Cette procédure s'articule avec l'« *Office of management and budget* » (OMB) qui évalue l'utilité pratique des informations pour l'administration qui veut les recueillir et la charge qu'elles imposent au public.

### **III - LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : SEPT AXES**

Pour répondre au gouvernement, le Conseil économique et social s'est penché sur les contributions existantes de nombreux acteurs et s'est interrogé sur le sens à donner à sa propre contribution.

Ainsi, il a souhaité élargir sa réflexion à l'analyse des causes de la complexité, aux différents publics visés par la démarche de simplification et aux principes de cette démarche.

En ce qui concerne les causes de la complexité du droit lui-même, il est fait observer que la complexité est inhérente au développement de notre société et aux principes du droit écrit, qui sont à la base de notre système législatif, réglementaire et judiciaire. Pour ce qui concerne les procédures administratives d'application du droit, il apparaît que la recherche poussée d'une stricte égalité et

d'une sécurité absolue conduit à multiplier les cas traités et les réponses préparées pour y répondre sans interprétation possible.

La complexité est une source d'inégalité entre les publics ayant un accès à l'information plus ou moins aisé. Un meilleur compromis entre l'exhaustivité et la flexibilité pourrait améliorer notamment la lisibilité et l'accès au droit pour tous, sous réserve de ne pas accroître l'insécurité juridique.

En ce qui concerne les publics visés, le gouvernement a souhaité que le Conseil économique et social se penche plus précisément sur les entreprises, et en particulier les très petites entreprises, et les investisseurs internationaux, comme étant ceux qui créent aujourd'hui des emplois en France et donc à privilégier à ce titre sur le plan économique. A ceux-ci, nous avons toutefois ajouté dans nos considérations les citoyens les moins bien informés ou ayant le plus de difficultés à effectuer leurs démarches. En effet, il semble juste de rechercher la simplification des procédures administratives en priorité pour ceux qui en ont le plus besoin : pour les entreprises, du fait de leur petite taille, de leur caractère étranger ou, pour tous, du fait de leur manque de moyens d'information et d'aide spécifique. Ceci conduit dans le présent avis à mettre en avant ces publics ciblés, sans pour autant oublier les autres, citoyens informés et grandes entreprises notamment, qui bénéficieront *ipso facto* des simplifications apportées.

Enfin, en ce qui concerne les principes de la démarche de simplification, il a été jugé prioritaire de faciliter d'abord la compréhension et la mise en oeuvre des procédures administratives. Leur modification par des révisions plus profondes doit venir ensuite, lorsque ces premiers moyens ont épuisé leurs effets ou lorsque la complexité et la force des textes existants ne laissent pas de place à la simplification dans leur application.

A ces principes s'ajoute la recommandation de recourir aux nouvelles technologies pour faciliter l'information et les démarches des citoyens et des entreprises, quels qu'ils soient, en particulier en organisant le travail des administrations en fonction des possibilités offertes par ces nouveaux outils.

Aussi le Conseil économique et social propose-t-il de modifier les modes d'action de l'administration sur deux aspects fondamentaux : le premier consiste à gérer la complexité en interne grâce à la mise en place en réseau de centres de ressources internes et un accueil de proximité et polyvalent des usagers. Le second pose les bases d'une nouvelle relation entre l'administration et le public fondée sur une relation de confiance grâce à une organisation plus claire, plus responsabilisante et permettant une réponse de qualité adaptée aux besoins.

Pour conclure, le travail législatif futur sera utilement encadré par quelques recommandations conduisant à mieux légiférer. Cela passe par la limitation des dispositions ne devant pas relever de la loi et l'étude préalable de l'impact des textes, y compris européens, sur toutes les parties prenantes. Ceci éviterait « à la source » de nouvelles complexités pour l'avenir.

Tel est le sens que le Conseil économique et social veut donner à son avis sur la complexité du droit et les simplifications administratives à la veille de la présentation d'un troisième projet de loi par le gouvernement.

#### A - DONNER DE LA LISIBILITE AU DROIT

Rendre lisible le droit est une exigence en soi et un préalable pour mieux l'appliquer et l'adapter, le cas échéant, aux besoins.

##### **1. Une réglementation plus lisible**

Pour tous les publics, les circulaires d'application des textes réglementaires sont une première source de complexité. Les rédiger en pensant d'abord aux usagers et non à l'administration devrait leur donner plus de lisibilité. Par exemple, chacun devrait pouvoir suivre le déroulement de la procédure de base d'un bout à l'autre sans être constamment arrêté par les cas particuliers, exceptions ou différences, qui intéressent une très petite minorité de cas et brouillent la vision. Renvoyer en annexes les cas particuliers serait salutaire.

Pour aller plus loin, la réglementation devrait privilégier le cas général. En ce qui concerne les traitements différenciés exceptionnels possibles, une certaine latitude devrait être laissée à l'administration pour appliquer les textes dans leur esprit et sans les alourdir. Ce principe est en outre porteur de responsabilisation pour les services publics comme il sera évoqué plus loin (cf. F).

##### **2. Une expérimentation généralisée**

Nombre de réformes, partant d'une excellente intention, aboutissent à l'effet inverse de celui qu'on en attend par suite d'effets induits négatifs mal mesurés *a priori*. L'instabilité des procédures pèse, de plus, très lourdement sur ceux qui ont le moins de moyens administratifs.

Pour adapter les pratiques de façon plus sûre, une relecture par un comité d'usagers ou un test « en blanc » auprès d'un public-cible, notamment les petites entreprises, voire une expérimentation réelle pourraient être rendus systématiques, dans un service-pilote, pour toute modification de procédure réglementaire, en amont de sa généralisation.

##### **3. Un affichage lisible à l'international**

La lourdeur et la complexité de notre fiscalité sont souvent mises en avant dans les critiques entendues. En fait, notre fiscalité comporte des niches géographiques ou sectorielles qui ont été multipliées, alors que l'affichage de taux d'imposition élevés sur les sociétés contribue à dissuader les investisseurs potentiels ne connaissant pas notre pays. Il conviendrait, concernant les investisseurs internationaux, de procéder à une présentation mieux en rapport avec la réalité.

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), aidée par la DATAR, cherche à remédier à ce manque apparent de compétitivité par une lisibilité améliorée de la réalité et doit être encouragée dans son travail de comparaison internationale entre les pays d'accueil et de présentation de notre attractivité réelle.

#### B - FACILITER POUR TOUS L'ACCES AU DROIT

La codification des textes, l'expérimentation législative et la médiation peuvent faciliter notamment l'accès au droit et le rendre égal pour tous.

##### 1. Une codification systématique

Chaque citoyen doit pouvoir disposer facilement des textes législatifs et réglementaires rédigés dans une formulation claire.

Le Conseil économique et social recommande que l'effort de codification soit poursuivi et approfondi dans tous les secteurs où les citoyens et les entreprises doivent disposer d'un texte d'ensemble, la codification des textes réglementaires étant aussi importante que celle du corpus législatif.

Par exemple, l'ordonnance du 18 septembre 2000, ratifiée par la loi du 3 janvier 2003, a refondu l'ancien Code de commerce en rassemblant dans un nouveau code les nombreuses dispositions relevant de la législation commerciale disséminée dans une multitude de textes, après les avoir classés et hiérarchisés. Ce nouveau code constitue pour les petites entreprises disposant de peu de moyens juridiques un progrès incontestable.

Notre assemblée souligne que « la codification à droit quasi-constant », sans dégradation, selon les dispositions des deux précédentes lois de simplification, est l'occasion d'assurer la cohérence rédactionnelle et l'harmonisation de l'état du droit.

En effet, la cohérence rédactionnelle des textes exige d'apporter quelquefois aux dispositions codifiées des modifications de pure forme qui n'en affectent pas le fond et de mettre à jour les nombreux renvois à des lois ou articles de lois désormais compris dans la codification. L'harmonisation de l'état du droit impose de son côté de moderniser, voire de supprimer des dispositions obsolètes, sous contrôle du Parlement, comme le prévoit la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit par ordonnance, qui dispose par exemple dans son article 7 : « *que le gouvernement peut prendre toute mesure modifiant le code général des impôts pour abroger des dispositions fiscales sans objet et adapter celles qui sont obsolètes.* »

La codification permet également de faire apparaître les points de complexité ou de contradiction, nécessitant une simplification ultérieure.

## 2. Le recours aux ordonnances

Les lois d'habilitation de 2003 et 2004 portant simplification administrative ont autorisé le gouvernement à « légiférer » par voie d'ordonnance, c'est-à-dire à intervenir par des normes réglementaires dans le domaine législatif pendant un délai limité, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution.

Le Conseil économique et social considère dans ce cas que le recours à l'ordonnance est approprié pour la codification à droit quasi-constant, sans dégradation, lorsqu'il permet d'améliorer la lisibilité des textes et leur application.

Son recours devrait toutefois être exceptionnel puisqu'il a comme effet d'empêcher le Parlement d'exercer un travail législatif complet et d'amoindrir son contrôle, tel qu'il s'exerce habituellement sur un texte de loi. En ce qui concerne la simplification administrative, il conduit à rendre inopérant le rôle de la commission *ad hoc*, ce qui n'est évidemment pas le but recherché.

## 3. Un devoir d'expérimentation et de médiation

La complexité du droit se traduit par une insécurité juridique et un alourdissement des charges. En outre, les usagers ne disposant pas de moyens juridiques, par exemple les très petites entreprises, se trouvent placés *de facto* en position d'inégalité par rapport aux autres acteurs.

Le Conseil économique et social recommande donc d'élaborer des règles mieux adaptées, préalablement testées auprès des utilisateurs futurs et retenues en fonction de leur finalité et de leur efficacité.

Pour ce faire, la mise en place d'un devoir d'expérimentation, semblable dans son principe au droit qui a été institué lors des dernières lois relatives à la décentralisation, mais systématisé, serait souhaitable. Ce dispositif permettrait de dépasser, pour une période donnée, le cadre législatif ou réglementaire existant, afin de tester en vraie grandeur des démarches innovantes notamment en matière d'application de lois cadres. De telles démarches dérogatoires supposent la définition de méthodes et d'outils de suivi et d'évaluation encadrant l'expérimentation autorisée.

Comme elle l'a fait lors d'avis précédents, notre assemblée préconise enfin de rendre la médiation systématique et accessible, pour éviter d'engorger la justice par des litiges minimes et pour faciliter concrètement la vie des usagers et l'application des procédures administratives. C'est ce qu'a proposé le 11 décembre 2002 le Comité économique et social européen par la mise en œuvre de l'*Alternative dispute resolution* (ADR), processus visant à résoudre des conflits par des moyens autres que judiciaires.

Ceci conduit à modifier sensiblement les relations entre l'administration et les usagers, modification sur laquelle le présent avis met l'accent spécifiquement plus loin (cf. F).

## C - SIMPLIFIER CE QUI EST LE PLUS COMPLEXE

Les sources de complexité les plus fortes, identifiées grâce à la clarification des textes à droit quasi-constant, doivent être réduites par une action plus radicale de simplification. Il s'agit surtout d'adapter les méthodes aux besoins des usagers et de l'administration elle-même, sans toutefois modifier les équilibres des textes actuels en matière fiscale, sociale ou économique, comme le montrent les exemples évoqués ci-dessous.

### 1. L'ingénierie de la simplification dans l'administration

Les démarches de simplification se heurtent souvent à la difficulté d'agir en dehors du cadre d'une seule administration, voire d'un seul ministère. Par la prise en compte de l'objectif de simplification administrative au niveau interministériel au sein des séminaires gouvernementaux sur l'attractivité de la France, le gouvernement autorise des démarches plus profondes. De telles démarches devraient être assorties d'indicateurs de mesures de résultats.

Le Conseil économique et social soutient l'idée que la mise en place de structures transversales, de type « organisation de projet », est favorable à la simplification des procédures inter-services ou interministérielles les plus lourdes.

Il encourage, en outre, l'administration à introduire plus de fluidité dans cette démarche, ce qui passe par des modifications d'organisation. C'est le cas en particulier pour la mise en œuvre des outils électroniques et des guichets uniques développée ci-après (cf. D et E).

### 2. L'adaptation du droit à la taille des entreprises

La multiplication des statuts d'entreprise est une évidente source de complexité fragilisant les TPE, notamment les entreprises en nom personnel.

Plutôt que de privilégier toutes les formes sociétales, qui comportent des lourdeurs pas toujours adaptées à la taille de l'entreprise, notre assemblée considère qu'il convient de donner le maximum d'attractivité et de stabilité à l'entrepreneuriat individuel, à l'instar de ce qui se fait chez nos principaux partenaires. A cette fin, elle propose notamment que le conjoint qualifié d'un entrepreneur individuel (artisan, commerçant, agriculteur...) puisse s'inscrire simultanément au même registre d'immatriculation et, s'il est non qualifié, puisse suivre une voie accélérée de qualification lui permettant d'accéder au même statut. Ceci donnerait une plus grande pérennité à ces entreprises. De même, l'adaptation du commodat (transmission progressive) aux professions libérales faciliterait la transmission d'un cabinet.

Pour les citoyens ou les très petites entreprises aux moyens les plus limités, la mise en place de dispositions adaptées en leur faveur pourrait compenser certaines inégalités en leur offrant une assistance spéciale, en assouplissant les prescriptions administratives et en veillant à ce que les nouvelles réglementations tiennent compte de leurs spécificités. Pour ce faire, il y a lieu de citer la pratique

américaine, visant, par le « *Small business act* » et, à travers lui, la « *Small business administration* », à prendre en compte la réalité des plus petites structures dans tous les actes législatifs et réglementaires.

Les TPE se sentent particulièrement pénalisées pour les formalités liées à la comptabilité, au droit administratif et au droit du travail. A cet égard, il serait intéressant de réaliser pour les TPE un véritable exercice « base zéro » du type « chèque emploi service » institué en faveur des particuliers employeurs occasionnels, en matière de contrat de travail, de déclaration sociale et de bulletin de paie pour faciliter à tous l'accès au droit et aux conventions existants. Le « titre emploi simplifié entreprise » ne répond qu'imparfaitement à cet objectif et devrait faire l'objet d'une évaluation au moment où le projet de loi pour les PME propose le « chèque emploi TPE ».

### 3. La simplification du droit

Pour les moyennes et grandes entreprises, les critiques souvent mises en avant portent sur la complexité du droit social. La deuxième loi d'habilitation du 9 décembre 2004 portant simplification du droit autorise, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le gouvernement à recodifier par ordonnance le code du travail et à y inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées.

Concernant le droit du travail, le ministre délégué aux Relations du travail a invité les partenaires sociaux à participer à une commission *ad hoc* qui est consultée dans le cadre des travaux de réécriture du code du travail à droit constant, c'est-à-dire sans modification du contenu des règles applicables. Le Conseil économique et social souscrit pleinement à cette démarche.

Concernant les autres branches du droit (fiscal, environnemental, administratif, commercial...) pour aller plus loin, notamment pour les dispositions les plus complexes, notre assemblée estime que des méthodes de simplification autres que la codification peuvent être envisagées. Par exemple, une démarche de type « base zéro » est une méthode efficace d'analyse juridique reposant sur une définition des objectifs prioritaires et des moyens juridiques adaptés. Il s'agirait ainsi de reconstituer un corpus de lois fixant les cadres de façon claire et cohérente, dans le respect de la hiérarchie des normes, laissant leur place aux accords et contrats. Cette pratique, déjà répandue dans certains pays européens, mériterait d'être plus largement appliquée dans notre pays.

### D - UTILISER LES MOYENS ELECTRONIQUES DE COMMUNICATION

Pour procéder aux simplifications administratives, les Technologies de l'information et des communications (TIC) jouent un rôle central. Ces technologies permettent à l'administration, d'une part, de dématérialiser une partie des procédures existantes et, d'autre part, d'envisager une refonte quasi-totale de son mode de relation avec le citoyen.

## 1. Développer les téléformulaires et les téléprocédures

Jusqu'à présent les démarches administratives via internet réalisent principalement la mise en ligne de formulaires, c'est-à-dire des documents papier scannés sous format électronique.

En parallèle à la mise en ligne des formulaires, le Conseil économique et social encourage l'administration à développer le nombre de procédures pouvant être entièrement réalisées à partir d'un ordinateur, sans avoir à se déplacer, puisque le réseau se charge d'acheminer le document au service destinataire. Par exemple, les contribuables peuvent désormais remplir leur formulaire de déclaration des revenus sur le site internet du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MINEFI). La formule a rencontré un tel succès au cours du premier trimestre 2005 que les capacités de traitement du serveur se sont révélées insuffisantes !

De même, les entreprises peuvent effectuer par internet la majorité de leurs déclarations sociales, accéder à leur compte fiscal, déclarer et payer en ligne leur TVA, effectuer leurs démarches douanières...

Cette démarche gagnerait à être coordonnée avec les collectivités locales et les autres acteurs publics.

A ce titre, notre assemblée souscrit entièrement à l'initiative prise dans le cadre du plan RESO 2007 et complétée depuis février 2004 par le programme ADELE (programme gouvernemental de l'administration en ligne développé sur la période 2004/2007), dont l'objectif est d'accélérer la diffusion des TIC dans l'administration pour mieux répondre aux attentes des usagers et améliorer l'efficacité des services. Ceci suppose que la couverture du territoire en infrastructures internet haut-débit soit rapidement assurée et que l'accès de chaque citoyen à internet soit rendu possible.

Notre assemblée rappelle en outre que la téléprocédure ne sera un réel progrès que si :

- l'usager a la possibilité de suivre le cheminement de sa demande (accusé de réception du courriel, suivi de l'instance...);
- la sécurisation en ligne est assurée ;
- la CNIL dispose de moyens suffisants pour contrôler que le respect de la vie privée et des libertés individuelles et publiques est réellement assuré face à la montée en puissance de l'informatique.

D'autres mesures plus simples peuvent également être rappelées comme le fait, pour les administrations possédant des sites internet, de faire figurer systématiquement l'organigramme ou l'annuaire de leurs services avec les compétences dévolues à chacun.

Quant aux sites publics apportant des informations administratives et juridiques utiles, on peut aussi recommander l'usage plus systématique d'une indexation par mots-clés permettant l'accès à de véritables bases de données,

comme en Finlande, ou de forums regroupant les demandes les plus fréquemment exprimées par les usagers et leurs réponses.

## **2. La mise en place de nouveaux services plus globaux**

Les outils électroniques permettent d'envisager la mise en réseau de différents services administratifs proches ou lointains et d'en autoriser l'accès à partir d'un poste éloigné dans l'administration elle-même.

Ceci donne l'occasion de revoir l'organisation administrative, en séparant le guichet d'accueil des services de traitement des dossiers, voire de contrôle et de sanction. Ainsi la mise en réseau des centres de ressources internes et leur accès à partir des points d'accueil du public est une formidable chance pour développer les services d'accompagnement et rendre aux usagers de l'administration un service plus intégré, sans en faire peser sur eux la complexité interne.

Qu'il s'agisse de services rendus à distance, par les moyens électroniques de l'usager, ou de proximité, par ceux de l'administration elle-même, la communication directe et globale autorisée par ces outils donne une dimension nouvelle aux services administratifs et aux procédures dont ils sont responsables. Du fait de leur éloignement, les investisseurs internationaux apprécient tout particulièrement cette démarche.

Le Conseil économique et social salue les initiatives en la matière, de type « chèque emploi service », « guichet unique » ou « interlocuteur fiscal unique » telle la « direction des grandes entreprises » du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie. Il recommande de prendre soin de réorganiser les services en conséquence, en vue de généraliser ces initiatives, chaque fois que cela paraît pertinent.

## **3. L'administration électronique à dimension européenne**

L'administration électronique, après avoir été un facteur d'espoir, devient une réalité dans la plupart des Etats membres, même si le rythme et les formes qu'elle prend diffèrent d'un pays à l'autre ou au sein même d'un pays entre ses administrations publiques (entre celles utilisant les services en ligne et celles utilisant uniquement les procédures traditionnelles). Un nombre croissant de services sont digitalisés avec un allègement conséquent de poids sur les entreprises et les citoyens.

Le Conseil économique et social recommande que le développement à l'avenir de l'administration électronique s'attache à une meilleure collaboration intergouvernementale, par le renforcement notamment de l'interopérabilité et le développement des services paneuropéens.

Cela passe sans doute par une étude des modifications structurelles nécessaires, des moyens et des compétences requises pour l'administration électronique. Le modèle économique des services dématérialisés reste à imaginer.

En parallèle les procédures de suivi et d'évaluation des éventuels bénéfices et inconvénients de l'administration électronique sont à mettre en place au niveau européen.

Dans ce cadre, notre assemblée estime que l'administration française pourra se livrer plus aisément à des comparaisons utiles en étudiant le rapport qualité-coût de son action et de ses procédures par rapport à celles de ses homologues européennes.

#### E - GERER LA COMPLEXITE AU SERVICE DU CITOYEN ET DES ENTREPRISES

La volonté de simplification doit conduire à structurer en réseaux les services rendus au public, afin de gérer la complexité croissante des procédures au sein de l'administration. Ainsi l'utilisation coordonnée des outils électroniques permet de décharger les usagers d'une part significative de leurs démarches.

##### **1. Généraliser le guichet unique**

Les premiers guichets uniques ont été développés à titre expérimental en 1996 sous la forme de « maisons de service public » destinées à assurer dans un même lieu des prestations relevant de différentes administrations ou des services publics (services de l'Etat et des collectivités territoriales, organismes sociaux...). Dans ces structures polyvalentes, des agents volontaires ont été spécialement formés pour la prise en charge des formalités administratives en aidant les usagers à constituer et à transmettre leur dossier et en jouant un rôle d'intermédiaire pour eux.

Une généralisation des guichets uniques suppose de se poser plusieurs questions : quels sont les services à offrir et à regrouper, qui fournit l'équipement et les compétences et formations nécessaires pour répondre aux demandes et comment évaluer l'efficience économique globale de telles réalisations ?

En effet, le rôle de cet outil est d'accompagner et de conseiller les usagers pour l'accomplissement de leurs démarches administratives.

Mais, parallèlement au développement des guichets uniques, le Conseil économique et social recommande de mettre en réseau les processus internes des administrations non accessibles au public, afin de mieux gérer les procédures inter-services. La généralisation des TIC au sein de l'appareil administratif doit faciliter le travail en réseau et réduire effectivement la charge des procédures.

Ce fonctionnement en réseau permettra aussi à une autorité administrative saisie d'une demande qui ne relève pas de ses obligations, de la transmettre au service compétent, tout en informant l'usager directement ou par voie électronique. La souplesse des procédures dématérialisées permettra donc à l'usager de ne pas transmettre à nouveau une demande ou un document qu'il a déjà fournis à une autre administration.

De même, au lieu d'une photocopie de justificatif ou de tout autre document, le service administratif chargé de le fournir pourrait l'adresser lui-même au service qui en fait la demande. On voit bien tout le bénéfice qui peut en être tiré par le public, mais aussi le temps gagné par l'administration, à condition de prendre toutes les précautions pour protéger les libertés individuelles.

## 2. Approfondir le principe de la déclaration unique

Il s'agit de la possibilité d'effectuer, sous la forme d'un dossier unique, les diverses formalités administratives auxquelles les usagers sont tenus.

Ainsi, les Centres de formalité pour les entreprises (CFE) ont été mis en place au sein des organismes consulaires, pour que les entrepreneurs puissent souscrire dans un même lieu et sous la forme d'un dossier unique les déclarations juridiques, administratives, sociales, fiscales et statistiques, afférentes à la création, à la modification, à la cession et à la cessation de leur activité. Le CFE vérifie que les déclarations sont complètes et accompagnées de l'ensemble des pièces justificatives. Il transmet ensuite le dossier aux organismes intéressés en évitant ainsi à l'entrepreneur le « parcours du combattant ».

Notre assemblée est favorable à ce que de nouvelles formalités puissent être effectuées par les CFE, considérés comme l'interlocuteur privilégié des très petites entreprises vis-à-vis des autres administrations, comme par exemple les annonces légales, les recherches à l'INPI...

Le succès des CFE devrait également servir d'exemple pour développer ce type de structure auprès de tous les usagers pour l'accomplissement de leurs principales démarches administratives sous forme de déclaration unique.

Un autre exemple de liasse unique développée en direction des entreprises mérite également d'être exposé. La généralisation, suite au décret du 1<sup>er</sup> avril 1998, de la Déclaration unique à l'embauche (DUE) a permis de supprimer, en effet, sept déclarations, dont la déclaration d'immatriculation du salarié à la sécurité sociale, la demande d'affiliation au régime d'assurance chômage pour l'embauche du premier salarié, la déclaration nominative préalable à l'embauche... Elle peut être remplie aujourd'hui par voie dématérialisée sur le site internet de l'URSSAF.

Le Conseil économique et social est donc favorable au développement de sites internet ou tout autre système organisationnel permettant un accès direct à un grand nombre de formulaires regroupés dans une déclaration unique. Le site « net-entreprises.fr » - site officiel des déclarations sociales - auquel ont été associés une multitude d'acteurs tels que l'URSSAF, l'AGIRC, l'ARRCO, la MSA, le MEDEF, la CGPME..., pourrait servir d'exemple.

### **3. Ne pas imposer plusieurs fois la même déclaration**

Sous le contrôle de la CNIL, l'échange de données informatisées pourrait permettre une « mutualisation » des informations entre administrations. A cet effet, un recensement exhaustif des bases de données publiques devrait être effectué et la politique d'habilitation pour l'accès à ces données être rationalisée, afin d'éliminer les redondances et de définir les droits d'accès et les règles d'authentification des utilisateurs.

Par exemple, lors de la passation d'un marché public, l'entreprise candidate pourrait se contenter de fournir un numéro SIRET et l'administration intéressée aurait instantanément la possibilité de savoir si l'entreprise est fiscalement à jour en interrogeant le système d'information du MINEFI.

On pourrait imaginer que tout renseignement demandé à une personne physique ou morale puisse alimenter automatiquement un compte numérique de données administratives de cette personne, lui permettant de tenir à jour les données fournies à l'administration, d'exercer son droit de rectification et de transmettre depuis ce compte toutes les données correspondant à chaque demande, sans avoir à les ressaisir.

Ainsi la responsabilité de l'intéressé resterait pleine et entière, tout en donnant satisfaction à l'administration à moindre coût.

#### **F - ACCOMPAGNER LE PUBLIC DANS UNE RELATION DE CONFIANCE**

Passer d'une relation de défiance à une relation de confiance entre l'administration et le public nécessite de part et d'autre de développer le dialogue et d'entrer dans une relation « gagnant-gagnant ». Une démarche de qualité peut y aider l'administration. La reconnaissance du service effectué par les fonctionnaires et de leur mobilisation serait un encouragement pour les agents à améliorer le service rendu aux usagers.

De même, une séparation claire des fonctions d'accueil et d'accompagnement, d'une part, des services de contrôle et de sanction, confiés à d'autres structures et éventuellement allégés, d'autre part, favoriserait l'amélioration des contacts.

Ceci suppose l'instauration d'un arbitrage interne clair et efficace dans l'administration responsable et permettrait alors le développement des rescrits.

#### **1. Relancer les démarches de qualité pour améliorer l'accueil et la compréhension mutuelle**

Les ministères ont déjà engagé des démarches de qualité au sein des administrations en contact avec le public. Ces démarches passent par un soutien technique (formation, publication de guides, simplification du langage...), l'affichage d'engagements de qualité dans les lieux d'accueil et un travail

d'incitation (diffusion d'initiatives exemplaires, labellisation, reconnaissance des résultats...).

En 2005, la Délégation aux usagers et à la simplification administrative a généralisé la « Charte Marianne » dans tous les services publics locaux de l'Etat. Cette charte souligne que la qualité de l'accueil est primordiale, qu'il s'agisse de l'accueil physique, téléphonique, la réception du courrier et des messages électroniques... L'accueil est ainsi considéré comme « *la vitrine du service public, suscitant confiance ou défiance* ».

Le Conseil économique et social recommande que les administrations d'Etat ou des collectivités locales s'engagent dans une démarche de grande ampleur pour faire certifier leurs services par les organismes publics de certification et, en priorité, ceux en relation avec le public.

L'amélioration du service rendu passe aussi par l'utilisation d'un langage clair et facilement compréhensible. A ce titre le Conseil économique et social se félicite de l'initiative prise par le Comité de simplification du langage administratif (COSLA), qui a présenté en février 2005 le « Petit décodeur » regroupant plus de 3 000 mots ou expressions administratifs, traduits en langage clair. Cela devrait permettre dorénavant de rédiger les textes dans ce langage compréhensible par tous.

Enfin, un accompagnement pertinent du public est nécessaire pour entretenir la relation de confiance souhaitée. La faculté d'écoute des usagers, accueillis comme des « clients », doit être développée par l'administration en instaurant un vrai dialogue qui vise à répondre à leurs attentes et à obtenir si possible leur adhésion.

Notre assemblée considère que cette démarche est aussi l'occasion pour l'administration de vérifier le bien fondé de ses textes et de ses méthodes et de s'interroger sur la façon de les appliquer, en rendant compte de ses difficultés.

Cette évolution, articulée avec la simplification des textes préconisée ci-dessus (cf. A), donnerait à l'administration les moyens de mieux expliquer et d'optimiser le déroulement effectif des procédures au bénéfice du public. Une attention particulière devrait être portée sur les délais de réponse de l'administration.

Le Conseil économique et social souscrit totalement à ces objectifs et propose de renforcer cette démarche de qualité.

## **2. Séparer les fonctions d'accompagnement de celles du contrôle et de la sanction et développer la médiation**

Pour renforcer le dialogue, l'objectif est de mieux distinguer au sein de l'administration ses missions d'accompagnement et de conseil.

A cet égard, la démarche britannique récente vaut d'être évoquée et certainement examinée pour notre pays : il s'agit de doter chaque petite entreprise d'un interlocuteur attitré lui rendant visite chaque année pour discuter

de ses éventuelles difficultés ou des opportunités à saisir compte tenu des évolutions du droit fiscal, par exemple.

Le Conseil économique et social estime qu'une relation de confiance pérenne sera vraiment établie le jour où l'usager ne craindra plus de s'adresser à l'administration pour obtenir un renseignement. Pour ce faire, cette fonction de conseil doit impérativement être séparée du contrôle et de la sanction, sans communication directe avec eux, et engager l'administration devant ceux-ci.

Certaines URSSAF ont déjà adopté cette méthode en allant à la rencontre des entreprises pour les conseiller ou accompagner les créateurs. Il s'agit d'une démarche constructive, non répressive, qui devrait être reconnue comme une initiative utile de simplification.

De même, on devrait encourager le recours au tribunal de commerce qui permet à une entreprise en difficulté de bénéficier d'une solution amiable de reéchelonnement de sa dette auprès de ses créanciers. Ce recours serait infiniment plus facile si le même tribunal n'était pas compétent pour prononcer des sanctions d'interdiction de gérer ou de comblement de passif. Une réforme du droit est sans doute nécessaire pour aller plus loin dans ce sens.

Malgré tout, la difficulté de dialoguer peut conduire à une rupture de la communication ou un conflit entre l'administration et les usagers.

C'est précisément pour rétablir le dialogue que la médiation est apparue dans notre pays, après d'autres. La médiation n'est effectivement pas qu'une technique de plus, s'ajoutant par exemple à la négociation, mais correspond à une nouvelle conception des relations sociales.

Le rôle et l'action du médiateur de la République sont maintenant bien établis et ses interventions dans les litiges opposant particuliers aux administrations s'effectuent le plus souvent à la satisfaction de tous et permettent de désengorger les tribunaux.

Pour le Conseil économique et social, il devrait être possible, sous des formes à préciser, de mettre en place des « médiateurs des entreprises » pour les entreprises agricoles, du commerce et de l'artisanat, jouant le rôle d'interface entre administrations et entreprises et ayant pouvoir d'interrompre une action administrative sans altérer le pouvoir du juge. Ils pourraient être placés auprès des établissements consulaires, ce qui leur permettrait d'être au contact quotidien des plus petites entreprises.

Leur présence serait une garantie de confiance de plus pour les entreprises.

### **3. Développer les formules de recrûts**

La procédure du recrût fiscal permet aux contribuables de consulter l'administration fiscale afin de s'assurer qu'ils remplissent bien les conditions requises pour bénéficier de certains dispositifs fiscaux de faveur.

Elle pourrait être, selon le Conseil économique et social, étendue à d'autres domaines juridiques, comme par exemple les relations avec les organismes sociaux, le droit de la concurrence et le droit environnemental, qui sont particulièrement complexes et importants. Elle gagnerait, en outre, à être encadrée par des délais plus brefs.

La procédure du rescrit a pour effet d'accroître la sécurité juridique et la confiance qu'ont les usagers quant aux dispositifs qui leur sont applicables. Les chefs d'entreprises et les investisseurs internationaux en sont particulièrement demandeurs, à l'instar de ce qui peut être obtenu à l'étranger.

Il convient de préciser que ces formules de rescrits ne pourront se développer avec la sécurité requise que si l'administration s'organise pour que les services responsables de ces procédures soient pleinement informés des règles applicables - et appliquées - par leurs homologues chargés des contrôles et des sanctions.

Une instance de coordination s'assurant que la délivrance des rescrits se fait bien en connaissance de cause peut être nécessaire entre les services concernés. La même instance constituerait alors un échelon de recours pour un arbitrage en cas de divergence d'interprétation.

Outre la sécurité juridique, ces formules peuvent permettre de faire gagner un temps précieux à une entreprise ou un particulier pour développer son projet, ce qui est bien entendu favorable à la croissance et à l'emploi.

#### G - MIEUX LEGIFERER ET MIEUX REGLEMENTER

L'« inflation législative » que nous connaissons aujourd'hui est préoccupante, surtout si nombre de lois restent inapplicables faute de décrets d'application.

Une telle inflation rend les règles instables et aboutit à une situation intenable d'incertitude juridique.

Elle manifeste également un interventionnisme important, y compris dans les domaines non législatifs, ne relevant pas de l'art. 34 de la Constitution.

##### **1. Légiférer à bon escient**

« *Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaiblissent les lois nécessaires* » (Portalis).

Selon l'avis du Conseil économique et social adopté le 10 mars 2004, sur « *La judiciarisation de l'économie* », rapport de M. Jean-Paul Noury, la production des lois devrait satisfaire à une démarche structurée et faire abstraction de l'événement.

Notre assemblée préconisait ainsi de « réduire la production et améliorer la qualité des lois », d'une part, et d' « organiser la codification », d'autre part.

La démarche actuelle de simplification par lois d'habilitation à procéder par ordonnances répond à ce souci. Il s'agit avant tout d'éviter les sources d'instabilité juridique, les difficultés d'interprétation et la multiplication des risques de contradiction. Elle doit être poursuivie tout en restant exceptionnelle.

En revanche, elle mériterait d'être mieux portée à la connaissance du public qui ne discerne pas très bien ce qui est annoncé de ce qui est réalisé. Une telle publicité, donnée en des termes compréhensibles par le public, serait de nature à encourager la poursuite de ces efforts souvent ingrats, mais indispensables.

Au-delà de ces travaux en cours, il convient de privilégier la stabilité du cadre législatif, ce qui est rendu possible si l'élaboration des lois est de meilleure qualité.

## **2. Séparer le législatif du règlementaire**

Certains projets ou propositions de lois peuvent comporter des dispositions réglementaires dès leur rédaction initiale ou suite à l'adoption de certains amendements. Cet état de fait remet en cause la distinction opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution et encombre inutilement le travail législatif.

Notre assemblée est très attachée à ce que le pouvoir réglementaire conserve une réelle autonomie, conformément aux dispositions de l'article 37 de la Constitution. Il convient donc de veiller à ce que le champ de la loi ne porte que sur les domaines expressément visés par l'article 34 de la Constitution. Cela se traduira par un gain de lisibilité et de sécurité juridique.

Le progrès en la matière ne peut résulter que d'un souci partagé par le gouvernement, le Parlement, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat.

## **3. Améliorer la préparation et l'évaluation de la réglementation**

L'amélioration de la qualité de la réglementation au niveau national est une priorité et peut devenir un atout dans notre compétitivité, si nous savons le présenter à l'avantage de notre pays dans la concurrence des systèmes législatifs et réglementaires, notamment en Europe.

Outre un affichage clair des objectifs recherchés par les projets de textes, il conviendrait, d'une part, de laisser au Conseil d'Etat suffisamment de temps pour en améliorer la rédaction et, d'autre part, que le Parlement examine, chaque année, les lois qui n'ont pas fait l'objet d'un décret d'application, pour connaître la raison d'un tel état de fait.

L'étude d'impact est un outil essentiel de toutes politiques visant à améliorer la qualité de la réglementation. A ce titre, notre assemblée avait déjà préconisé que les projets ou propositions de lois fassent l'objet d'une étude d'impact a priori et d'un rapport d'évaluation a posteriori.

Prévues par une circulaire d'août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, de telles études devraient être systématiques, élaborées selon une procédure permettant la confrontation des points de vues de toutes les parties prenantes et faire l'objet d'une certaine publicité, c'est-à-dire pouvoir être consultées.

Quant à l'évaluation de la mise en œuvre des lois et règlements, elle permettrait, par une démarche systématique, de déceler les révisions nécessaires et d'éliminer les textes devenus inutiles.

Le dernier point concerne la transposition des directives européennes, qui tranchent souvent par leur degré de détail avec la norme législative nationale. Le Conseil économique et social recommande au gouvernement d'engager une action en vue de simplifier l'écriture des directives européennes.

\*  
\* \* \*

La simplification n'est pas une affaire simple.

Pourtant, elle peut apporter beaucoup à tous : administration, citoyens et entreprises, investisseurs, associations, élus, groupes socio-professionnels..., et par suite à notre développement économique et social.

Le Conseil économique et social s'est penché avec intérêt sur les différents niveaux d'actions de simplification possibles, allant d'une amélioration de la lisibilité des textes existants à des modifications plus profondes de nos organisations et de nos bases juridiques.

Il a tout particulièrement retenu une méthode et une règle générale :

- la méthode consiste à mettre en œuvre une « ingénierie » dédiée à la simplification, de type « organisation de projet » de façon transversale aux services administratifs concernés, pour mener à bien les propositions de simplification les plus lourdes en termes d'objectifs, d'enjeux et de parties prenantes ;
- la règle générale est celle de la confiance, à créer ou à développer et à entretenir entre l'administration, qui définit et fait appliquer les procédures, et les usagers, à accueillir comme des clients, citoyens ou entreprises, ou tout groupe socioprofessionnel, en contact avec elle.

Une séparation des services d'accueil et d'accompagnement des services de contrôle et un allègement éventuel des sanctions, par modification du droit si nécessaire, est indispensable pour aller jusqu'au bout de cette démarche.

L'utilisation des outils électroniques est également apparue comme un support efficace de simplification des procédures pour les services administratifs comme pour les usagers.

Enfin, des principes sont avancés visant à une production législative de meilleure qualité pour soutenir le niveau de notre droit écrit par rapport à nos voisins, sans confondre la loi et la réglementation.

Le Conseil économique et social souhaite, par ses recommandations, encourager la poursuite des actions de simplification entreprises, en les orientant vers les axes les plus prometteurs, pour atteindre rapidement des résultats significatifs.

**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Chaque année, 12 à 13 000 exploitants agricoles quittent l'agriculture avant l'âge de 55 ans. Ils représentent 40 % du total des cessations d'activité. C'est beaucoup. Ce phénomène qui est nouveau, a bien sûr pour origine de multiples raisons. Mais, parmi celles-ci on note de plus en plus souvent, un découragement profond face à la complexité de la gestion administrative de la profession agricole. La lourdeur des contraintes et le temps passé à comprendre tout d'abord puis à remplir ensuite les formulaires administratifs sont désormais l'objet de très nombreuses critiques. Cela révèle un frein sérieux au dynamisme de nos entreprises qui sont aussi des TPE et ne disposent ni du temps nécessaire ni du personnel formé à cela, d'autant plus que les changements sont trop fréquents.

Conscient qu'il s'agit là d'un élément de fragilité et d'inégalité pour les plus petites des entreprises, le secteur agricole a participé à la rédaction commune avec le ministère de l'Agriculture d'une Charte de la simplicité en 2003. L'adoption des diverses lois de simplification va dans ce sens et il convient de s'en féliciter. Il reste, en effet, beaucoup à faire pour améliorer la lisibilité du droit, en faciliter sa compréhension et simplifier les procédures administratives.

L'inflation des lois et règlements - la complexification d'un même texte à mesure qu'il est traduit et interprété aux différents échelons de l'Etat - l'absence de concertation entre les administrations - le poids des contrôles et les suspicions induites : tout cela est fort bien connu des acteurs économiques et ne devrait plus être car cela nourrit un climat de défiance entre les administrations et les usagers, là où devrait exister une coopération positive. Ceux de nos partenaires internationaux qui ont réussi à nouer des relations plus confiantes entre le monde économique et celui de l'administration disposent aujourd'hui d'un atout indéniable de dynamisme. Sachons en prendre expérience.

La simplification administrative ne pourra être efficace que si elle est organisée autour de l'usager ou de l'acteur économique. L'entreprise et le chef d'entreprise doivent être au cœur de la recherche d'un droit plus simple et plus lisible. La simplification ne doit pas être menée sans eux mais avec eux.

Certes, toute société développée génère la complexité. Mais, le pilotage de l'économie nécessite, lui, une certaine souplesse et une grande adaptabilité. Les procédures d'expérimentation et de médiation proposées dans l'avis correspondent bien à l'esprit concret et pragmatique des paysans ! Centrer les textes sur le cas général et reconnaître à l'administration une certaine latitude pour les cas particuliers est également intéressant.

Mais, ce qui nous importe encore plus, nous petites entreprises, c'est le poids des formulaires et la lourdeur des contraintes administratives. Tout ce qui peut concourir à un allègement des procédures et des papiers à remplir représente autant de temps libéré pour la conduite de l'entreprise. Et, depuis quelques années, ces formulaires qu'ils viennent de Paris ou de Bruxelles se sont considérablement multipliés. Saluons donc les initiatives de guichet unique, de

déclaration unique, de compte numérique proposées par le rapporteur. Nous sommes à l'ère des nouvelles technologies : faisons en sorte qu'elles nous allègent notre quotidien. Mais bien sûr cela suppose que chacun soit équipé avec une connexion rapide et sûre, où qu'il soit installé sur le territoire. Cela suppose également que l'administration soit organisée en réseau et que les données soient sécurisées. Cette organisation en réseau ne doit toutefois pas avoir pour corollaire une remise en cause de la présence des services publics sur l'ensemble du territoire. Prenons garde de ne pas confondre simplification avec disparition.

### **Groupe de l'artisanat**

En dehors de l'analyse pertinente de la complexité du mode de fonctionnement législatif et réglementaire en France, cet avis a le mérite de reprendre la plupart des préoccupations des entreprises artisanales dont le souci permanent est bien sûr la réduction de « l'impôt papier » à son strict minimum pour pouvoir davantage se consacrer à leur corps de métiers.

Pour l'artisanat, la simplification c'est d'abord un état d'esprit, un réflexe et une action permanente qui doivent reposer sur des grands principes : une lisibilité, une interprétation claire et unique, un langage compréhensible et des outils accessibles à tous. Sur ce point d'ailleurs, au-delà de l'urgente nécessité de rendre possible l'accès au haut débit en tout lieu, c'est également l'équipement qu'il faudrait parallèlement encourager dans la mesure où seulement 43 % des ménages et 80 % des entreprises disposent d'un ordinateur plus ou moins performant.

En attendant, l'avis a raison de promouvoir l'accès à des centres de ressources internes à partir de points d'accueil identifiés dans les administrations. Cette initiative a le mérite de décloisonner les services, de les faire travailler en réseau permettant ainsi par « une mutualisation des informations » d'éliminer les redondances et les doubles emplois mais surtout de passer d'une logique de sanctions à une logique de partenariat et d'accompagnement des usagers et des entreprises.

C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles le groupe de l'artisanat a souhaité inscrire les CFE - centres de formalités des entreprises - au cœur de cette initiative dans la mesure où ils participent non seulement au principe de « guichet unique » mais également « au processus de déclaration unique », sans oublier leur contribution à une reconnaissance des missions d'accompagnement des entreprises.

Favorable à ce changement de comportement vers plus de consultatif et moins de répressif, le groupe de l'artisanat apprécie la place accordée à la médiation. Elle lui donne ainsi l'occasion d'appuyer la demande des organismes consulaires de mettre en place, en leur sein, des relais du médiateur de la République dont malheureusement aujourd'hui peu d'entreprises connaissent l'existence ni même le rôle lors des litiges avec les administrations.

Quant à l'extension de la procédure de recours à d'autres domaines que le fiscal, la prudence s'impose, du fait de la difficulté d'être juge et partie au sein d'une même administration et du risque de cumul avec des dispositifs existants.

En matière sociale, notamment, le groupe de l'artisanat espère que le renforcement du rôle des « conciliateurs » des organismes sociaux, soit non seulement porté à la connaissance des entreprises mais surtout mis au service de l'écoute de leurs besoins de médiation.

En matière de droit, si la poursuite des efforts de codification et la délimitation claire des champs de compétence de la loi et du règlement vont dans le sens d'une meilleure lisibilité, il ne faudrait pas que les mesures d'expérimentation et d'évaluation, très louables par ailleurs, en retardent la mise en œuvre, car elles iraient, dès lors, à l'encontre de l'objectif de réduction de l'insécurité juridique et de l'abaissement des coûts tant réclamé par les entreprises.

Quant à la reconstitution d'un corps de règles laissant leur place aux accords et contrats en matière commerciale et environnementale, même si un amendement est venu rappeler qu'elle devra se faire dans « le respect de la hiérarchie des normes », le groupe de l'artisanat a tenu à faire part de ses inquiétudes d'un éventuel développement de la loi du plus fort avec toutes ses conséquences pour les petites entreprises.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis tout en insistant sur l'obligation de publication annuelle des mesures concrètes mises en œuvre pour une réelle lisibilité de ce processus de simplification.

### **Groupe des associations**

Le présent avis sur les simplifications administratives concerne plus précisément les entreprises et plus particulièrement, les petites entreprises. Traiter de la complexité en général ainsi que de la simplification pour l'ensemble des usagers dans un délai aussi court n'était pas possible. Notre groupe remercie toutefois le rapporteur d'avoir ouvert son approche méthodologique à un large champ d'acteurs.

La complexité est effectivement une source d'inégalité. Une simplification la débarrasse du superflu mais le degré de la complexité ne réside pas dans la seule lisibilité du droit, il se situe aussi dans la relation administration - usager et il relève également de la capacité de l'individu à maîtriser les systèmes d'information et de communication. Le médiateur de la République a parfaitement situé l'enjeu : « la simplification a probablement une grande mission, c'est l'humanisation des rapports entre l'administration et celui qui la subit ».

Pour l'élaboration de sa troisième loi de simplification, le gouvernement a recherché l'avis des usagers. Que les propositions de simplifications administratives émanent de l'administration ou qu'elles résultent d'une analyse tournée vers l'usager, la consultation des publics concernés est indispensable et nécessaire. Compte tenu de la matière traitée - notamment s'agissant de la liberté d'association - elle doit être menée à partir d'une procédure simple en s'appuyant sur des acteurs reconnus tant au niveau national que sur les différents échelons territoriaux. Notre groupe regrette par exemple que pour faire remonter les propositions, l'Etat s'appuie sur des comités d'initiatives créés à cet effet, alors que du côté des associations comme de l'administration déconcentrée, des relais existent.

L'association, dans sa fonction entrepreneuriale, se retrouve dans les dispositifs préconisés à travers les notions de « guichet unique », « centre de ressources », « chèque emploi ».

Le développement de la médiation est une bonne stratégie : parmi les exemples, on peut citer celui du sport qui permet un recours à l'arbitrage ou qui impose une procédure de conciliation avant tout recours contentieux.

Le développement des formules du recours va dans le même sens : il s'agit alors de sécuriser le demandeur (à condition que l'autorité chargée de répondre soit distincte de celle chargée du contrôle et que sa réponse puisse faire l'objet d'un recours pertinent et efficace).

L'administration électronique avec le développement des téléformulaires et des téléprocédures est un excellent outil de simplification mais il est nécessaire d'insister sur le fait que la technologie peut, elle aussi, être source d'inégalité. En conséquence, l'usage de l'informatique doit être totalement lié à la démarche visant à renforcer la qualité de l'accueil, la qualité de l'écoute pour ne pas exclure les plus isolés ou les plus démunis. La dimension humaine est essentielle et elle doit être préservée.

Enfin, l'avis propose une codification systématique dans le but de faciliter pour tous l'accès au droit. Notre groupe est particulièrement intéressé par cette proposition. En effet, la dispersion et l'hétérogénéité des textes applicables aux associations posent un problème de lisibilité et d'application. C'est pourquoi, parallèlement à la consultation dont il fait l'objet dans le cadre de la préparation du troisième projet de loi d'habilitation, le Conseil national de la vie associative (CNVA) a demandé au Premier ministre que l'élaboration d'un code des associations soit mise en œuvre le plus rapidement possible. Un tel code permettrait de rassembler dans un outil unique toutes les dispositions concernant les associations facilitant la compréhension des textes tout en assurant leur cohérence. Ainsi notre groupe rejoint sur ce point les propositions de l'avis.

Notre groupe partage l'idée que le recours aux ordonnances, bien qu'appropriate à la codification à droit constant, doit rester exceptionnel pour préserver le rôle du Parlement. Il approuve l'avis en signalant que les dispositions concrètes souhaitables pour simplifier les procédures administratives dans le champ associatif ont fait l'objet de propositions du CNVA.

#### **Groupe de la CFDT**

La demande du Premier ministre au Conseil économique et social s'est faite dans le cadre de la volonté gouvernementale d'identifier les besoins des usagers, en amont du troisième projet de loi de simplification administrative. Tout en respectant l'accent mis par la lettre de saisine sur les besoins des entreprises, des plus petites aux investisseurs internationaux, le rapporteur a su, au nom du Conseil économique et social, ouvrir la réflexion et les propositions à l'ensemble des besoins de tous les usagers face aux complexités juridiques et administratives qu'ils rencontrent.

La société dans laquelle nous vivons est de plus en plus complexe. Cependant, les dernières décennies y ont encore multiplié, d'une part, des complications de textes non homogènes voire contradictoires, des démarches et des déclarations multiples à effectuer auprès de décideurs de niveaux différents alors que, d'autre part, le principe des guichets uniques et les outils technologiques récents rendent possibles de nombreuses simplifications.

La démarche a été initiée, notamment par les deux précédentes lois. Mais pour lutter efficacement contre une tendance à la complexité croissante, une démarche de longue haleine, comportant un suivi constant et procédant à une évaluation régulière, est nécessaire.

Les citoyens en ont besoin. La CFDT réaffirme, ce qui se retrouve dans l'avis, la nécessité de développer les systèmes de déclarations uniques dans le plus grand respect des libertés individuelles, par une définition stricte des principes de transmission, des droits d'accès et des règles d'authentification. De même, l'administration électronique doit apporter des améliorations du service au public sans discriminer ou marginaliser ceux qui n'y ont pas accès.

L'amélioration recherchée du service au public ne pourra avoir d'effet réel sans l'établissement d'une relation de confiance et la valorisation du service rendu et des compétences exercées par les agents qui l'effectuent.

Par ailleurs, les simplifications administratives et une plus grande stabilité des règles sont aussi utiles comme outil de compétitivité donc de création et croissance d'entreprises, de localisation d'investissements internationaux et au bout du compte de développement d'emplois.

Quant à la simplification du droit, la CFDT se retrouve dans l'avis quand il affirme qu'elle ne peut s'envisager qu'avec le maintien d'un niveau constant de protection des citoyens. La CFDT réaffirme que cette simplification doit s'accompagner de la recherche d'un nouvel équilibre entre la loi, nécessaire et

les accords ou contrats et veillera à ce que des dispositions nouvelles de conditions d'emploi n'entraînent pas de réduction des droits conventionnels.

La CFDT, retrouvant globalement dans l'avis ses axes de propositions, l'a voté.

### **Groupe de la CFE-CGC**

La complexité est inhérente aux sociétés modernes. Il en découle une prolifération et une complexité de la réglementation administrative. Il y a nécessité pour l'administration de s'adapter à l'évolution des besoins des usagers.

Le groupe de la CFE-CGC restera attentif et s'opposera à toutes les mesures qui, sous couvert de simplification administrative dans le domaine du droit du travail, encourage davantage la déréglementation. Il ne faudrait pas que cette simplification augmente toujours plus l'isolement du salarié et amoindrisse sa protection.

Toujours dans ce secteur du droit du travail, le ministre délégué aux relations du travail et les partenaires sociaux ont engagé des travaux pour la recodification du code à droit constant. Cette recodification ne doit pas être l'occasion de réécrire des règles du droit du travail au nom de la simplification. Le groupe de la CFE-CGC veillera à ce que ce soit à droit constant.

Le groupe de la CFE-CGC est favorable au développement des moyens électroniques de communication. Nous enregistrons avec satisfaction la volonté de couvrir le territoire en haut débit ainsi que la modernisation et la convivialité apportées à de nombreux sites publics. Cela renforce l'attractivité de notre pays lorsque des initiateurs de projets situés à l'étranger ont accès à toutes les informations nécessaires pour concrétiser rapidement leur dossier.

La centralisation et l'utilisation des données sont un problème. Toutefois, pour le groupe de la CFE-CGC, il faut que soient respectées la sécurité et la confidentialité des données transmises par la téléprocédure. Et l'usager doit avoir la possibilité de suivre le cheminement de sa demande. L'avis reprend à ce propos nos recommandations.

En outre, il est nécessaire de rendre accessibles les sites internet aux personnes isolées ou en situation de handicap. Enfin, le fait de généraliser le guichet unique devrait permettre de diminuer le nombre des formalités administratives auxquelles est assujetti l'entrepreneur pour assurer le fonctionnement de son entreprise.

Le groupe de la CFE-CGC approuve majoritairement les propositions de l'avis. En revanche, le paragraphe concernant le recours aux ordonnances ne nous donne pas entièrement satisfaction.

La CFE-CGC avait déjà exprimé son opposition ferme à la loi du 9 décembre 2004 qui a autorisé le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures visant à simplifier le droit pour les entreprises et les

citoyens. En effet, cette loi laisse au seul gouvernement la possibilité d'agir dans ce domaine et lui permet d'adopter des orientations sans prendre l'avis du Parlement.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFTC**

Si l'objet de cette saisine sur les simplifications administratives correspond à un souhait largement partagé, le risque d'affaiblir la loi dans son rôle protecteur du plus faible se profile derrière la démarche. Le groupe CFTC a donc été attentif à ce qu'il n'y ait pas d'ambiguïtés dans le texte aujourd'hui examiné. L'avis ayant été amendé dans le sens de ses observations, le groupe de la CFTC en approuve le constat et les recommandations.

La CFTC tient toutefois à souligner des points de l'avis et à émettre quelques observations complémentaires.

Une simplification du code du travail et de la réglementation pose des problèmes de méthodologie et de validation avec les partenaires sociaux d'une ampleur telle qu'ils ne pouvaient être traités dans le cadre de cette saisine, compte tenu de la nature des travaux et des délais.

Le texte en reste à une « recodification » à droit quasi constant qui ne peut se faire sans une validation avec les partenaires sociaux. C'est ce que la CFTC attend de la commission paritaire mise en place par le gouvernement.

Une source de simplification reste à développer en France : celle de la négociation ou de la concertation préalable à la rédaction des nouveaux textes. Un rôle accru de la négociation permettrait de réduire l'inflation législative. Sur le rescrit, la CFTC est favorable à son développement, source de sécurité pour les entreprises. Mais celui-ci doit rester cantonné aux rapports entre administration et entreprise et sur des dispositions qui ne peuvent en rien réduire les droits et possibilités de recours des personnes, salariés ou consommateurs.

La CFTC approuve l'idée de séparer le conseil et le contrôle en développant la médiation. Cela devrait trouver rapidement des applications, par exemple dans le domaine fiscal ou de la recherche d'emploi. L'avis propose également une démarche de qualité, particulièrement celle de l'accueil dans les services publics, notamment par l'établissement de rapports de confiance. Cette évolution, déjà entamée, est de nature à améliorer les rapports entre citoyen et administration. Cela suppose une volonté forte mais aussi de se donner les moyens nécessaires.

L'inflation législative et réglementaire est largement due au souci politique de répondre aux situations nouvelles qu'elles soient liées à des évolutions, à des besoins nouveaux, à la volonté de prendre en compte les situations particulières de catégories ou minorités pour lesquelles l'application de la loi pose problème. Ces lois prises dans l'urgence, sous le coup de l'émotion, sans un travail préalable suffisant de concertation, sont souvent source de problèmes et créent

parfois des contraintes disproportionnées (ou perçues comme telles par ceux qui doivent l'appliquer) avec le risque réel. Se créent alors des habitudes de transgression dont les conséquences peuvent être graves.

Le fait que la loi ou la réglementation soient appelées à descendre dans le détail conduit à faire apparaître des failles que le législateur doit ensuite combler par de nouveaux textes.

L'avis préconise le recours aux ordonnances pour légiférer sur les simplifications administratives. Ce moyen permet une cohérence et une efficacité importantes qui militent en faveur de cette solution. Il est cependant nécessaire de trouver un équilibre qui permette de ne pas remettre en cause le rôle du Parlement.

Quant aux méthodes de simplification le groupe de la CFTC souligne que les démarches de type « base zéro » ou d'expérimentation proposées ne s'appliquent pas à la législation du travail.

La CFTC a remercié le rapporteur pour la qualité de son écoute et de son travail. Il a voté l'avis.

### **Groupe de la CGT**

Comme le souligne l'avis, la complexité du droit est inéluctable car inhérente au développement de toute société et à la recherche d'objectifs d'égalité et de sécurité. Il faut donc résister à la tentation du simplisme.

Les besoins de simplifications administratives sont légitimes dès lors qu'il s'agit de garantir une meilleure perception, appropriation et compréhension des lois pour les usagers, un réel suivi des lois par les parlementaires et une plus grande efficacité.

Le groupe de la CGT approuve la proposition de donner plus de lisibilité au droit dès la rédaction et d'élargir le public ciblé « petites entreprises et investisseurs internationaux » aux citoyens les moins bien informés ou ayant le plus de difficultés à effectuer leurs démarches par la simplification des procédures administratives, l'accès à un accueil plus performant et aux nouvelles technologies.

Par ailleurs, la limitation du recours aux ordonnances, la non-remise en cause du droit du travail sous couvert de simplifications actent une volonté de prendre en compte la représentation nationale et la non-assimilation des simplifications administratives au moins-disant social au nom de l'attractivité des territoires.

Il est donc d'autant plus regrettable que l'avis n'ait pas poursuivi dans cette logique et n'ait pas réalisé les efforts nécessaires afin que les simplifications permettent de restaurer un climat de confiance réciproque parmi tous les acteurs et utilisateurs concernés : législateurs, usagers, partenaires sociaux, associations de consommateurs...

La généralisation du rescrit fiscal et environnemental nous paraît instaurer un droit à deux vitesses ou pire, des zones de non droit en matière fiscale, environnementale notamment.

La simplification des lois ne peut conduire à préserver des publics particuliers au détriment parfois de l'intérêt général. Or les allégations répétitives encourageant le moins disant fiscal relatives à un allègement du taux d'imposition sur les sociétés pour promouvoir l'attractivité des territoires conduisent déjà en 2005 à un manque à gagner cumulé pour le budget de l'Etat de 17 milliards d'euros soit l'équivalent du déficit de la sécurité sociale ! Le montant élevé des investisseurs étrangers en France montre qu'il n'y a pas de corrélation entre le taux d'impôt sur les sociétés et l'attractivité des territoires.

Enfin, le besoin de simplifier l'accueil pour le rendre plus efficace nous apparaît indissociable de l'enjeu de la formation, de la qualification, voire du nombre d'agents publics qui en ont la charge, question sous-estimée dans l'avis.

Si le principe de simplification administrative nous paraît justifié, l'économie générale de l'avis, sous-tendue par une méfiance vis-à-vis du législateur, du juge et par certaines des préconisations plus idéologiques que factuelles, conduisent le groupe de la CGT à s'abstenir.

### **Groupe de la CGT-FO**

Le groupe Force ouvrière partage le souci de simplification à condition que tout soit mis en œuvre pour conserver les références solides aux normes collectives, sources de progrès social, antérieurement établies. Sous couvert de simplification, Force ouvrière ne peut admettre la remise en cause des droits sociaux.

Concernant la lisibilité de la réglementation, il est envisagé d'expérimenter davantage. Cependant l'expérimentation ne saurait servir de cheval de Troie, dès lors que l'on sait qu'il est toujours difficile de mettre fin à une expérimentation, qui produit toujours ses adeptes.

Avec la lisibilité, l'accessibilité est essentielle. Elle nécessite de renforcer les moyens pour des fonctions de contrôle et d'évaluation, leur capacité et leur neutralité conditionnant très largement leur efficacité.

Au sujet de l'accessibilité, la solution des ordonnances est évoquée. FO réitère son opposition à leur recours en raison des risques pour la démocratie qui doit se nourrir du débat.

Traiter de la simplification, exige de faire preuve de discernement et suscite tout naturellement la concertation notamment avec les partenaires sociaux.

De leur côté, les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont au début de leur déploiement dans l'administration. Elles vont produire des effets qui ouvriront aux usagers de nouveaux horizons par les possibilités d'interactivité qu'elles recèlent. Par ailleurs, les capacités de calcul des ordinateurs peuvent permettre d'allier complexité et simplicité, grâce à

l'intelligence artificielle, susceptible d'investiguer plus largement que l'opérateur et de résoudre une partie de la contradiction complexité-simplicité.

Naturellement, tirer le meilleur parti des TIC postule la capacité pour chacun à être relié à et à se mouvoir dans l'univers numérique, ce qui est loin d'être acquis.

S'agissant toujours des TIC, est évoquée dans l'avis, la possible construction progressive du dossier de chacun par le rassemblement automatique, dans un compte numérique, des renseignements qu'il est amené à donner au cours de ses démarches. Séduisante, cette perspective porte le risque de voir l'usage et le contrôle de ses données échapper à son possesseur et pose la question de leur actualisation. Si ce dernier point peut être réglé par des solutions techniques telle la péremption périodique, le premier tout à fait d'actualité, est du ressort de la loi informatique et libertés et de la CNIL, actuellement saisie des projets gouvernementaux d'administration électronique.

Parmi les autres aspects de l'avis, Force ouvrière souhaite attirer l'attention sur le champ de la médiation qui ne saurait altérer le pouvoir du juge.

Il en va de même de l'extension contrôlée des procédures d'unicité de formulaires ou de guichets. Force ouvrière insiste sur la nécessaire formation permanente qui avec le meilleur dialogue social permet de viser l'excellence. Cependant, celle-ci ne saurait être « certifiée » que par les corps d'inspection compétents au sein de l'administration et, en aucun cas, par une agence privée de normalisation.

Enfin, FO ne peut souscrire à la généralisation des guichets uniques et chèques emplois services, qui porteraient atteinte aux contrats de travail, conventions collectives et statuts.

Si elle pose les grands principes, la loi doit laisser au pouvoir réglementaire, l'espace qui lui revient. Cela dit, il est apparu que beaucoup de complexité peut résulter d'un insuffisant travail de préparation des textes. Il s'agit également de juguler l'inflation textuelle, génératrice de complexité.

Pour conclure, FO s'inquiète du lien trop vite fait entre simplification et suppression. Compte tenu de la prise en compte d'une partie des amendements déposés par le groupe, FO s'est abstenu.

### **Groupe de la coopération**

La complexité des règles de droit et des procédures administratives qui s'imposent à nos entreprises va croissant, alors qu'elles évoluent dans un contexte ouvert et de plus en plus concurrentiel. Au-delà des contrôles et procédures d'information indispensables au bon fonctionnement du marché dans un Etat de droit, cette complexité mobilise du temps et de l'énergie au sein de nos entreprises, au détriment de leur activité principale et donc de leur développement. Elle constitue un facteur d'insécurité juridique. Les petites et moyennes entreprises, dont font partie la majorité des entreprises coopératives,

n'ont souvent pas les moyens d'engager des juristes et autres services compétents pour les accompagner dans ces démarches. Le groupe de la coopération souhaite que cette situation des PME soit mieux prise en compte. Le chantier de la simplification administrative doit poursuivre les objectifs suivants :

- une meilleure qualité du service rendu par les administrations ;
- une meilleure lisibilité et une simplification des textes, ce qui passe par leur codification avant toute réglementation, des études d'impact et des démarches d'évaluation.

De plus, les ministères et les parlementaires doivent veiller au strict respect des domaines de la loi et du règlement. Certains champs d'action sont prioritaires :

- la réécriture du droit du travail, ainsi que les efforts engagés en terme de simplification de la déclaration d'embauche, du contrat de travail et de la fiche de paie ;
- pour le droit fiscal, le groupe soutient le principe d'un interlocuteur fiscal unique pour les PME et la procédure de rescrit qui pourrait être étendue à d'autres domaines. Cette procédure suppose que la responsabilité de l'administration soit engagée par la réponse donnée à l'entreprise, lui garantissant ainsi la sécurité juridique nécessaire à l'initiative économique.

Depuis quelques années et notamment depuis l'affaire du sang contaminé, nos entreprises sont en effet confrontées sur le terrain à l'absence de prise de position de l'administration, ce qui multiplie les contentieux et alimente la sur-réglementation. Nos entreprises ont besoin d'un arbitrage clair et efficace de l'administration. La prise de responsabilité des agents doit être encouragée. L'accès à des services administratifs en ligne constitue un progrès considérable qui participe à la réforme de l'Etat. Pour être efficace, les efforts d'équipements informatiques et de formation des personnels tant dans les administrations que dans les entreprises doivent être amplifiés. De nombreuses entreprises coopératives se situent en zones rurales, dont certaines sont encore à l'écart de l'accès au haut débit.

Enfin, la simplification administrative doit s'inscrire dans le cadre européen, en s'inspirant des actions menées par les Etats membres. Et en recherchant une harmonisation juridique, réglementaire et fiscale à l'image du statut de la société européenne et de la société coopérative européenne. Les fonctionnaires négociant à Bruxelles doivent s'astreindre à rédiger des textes plus lisibles et cohérents, qui fassent l'objet de consultation préalable ; la récente adoption des normes IAS ne constituant pas un modèle de simplification pour les PME. La transposition par le législateur des directives européennes doit faire l'objet d'une attention particulière tant en termes de délais que de qualité des mesures. Historiquement marquée par la défiance, les rapports entre

l'administration et les entreprises doivent évoluer pour favoriser la compétitivité et l'emploi dans notre pays.

### **Groupe des entreprises privées**

Sur un sujet aussi important qui concerne à la fois les citoyens dans leur vie quotidienne, les entreprises dans leur fonctionnement et les investisseurs internationaux, le groupe des entreprises privées souhaite tout d'abord souligner l'excellence et la pertinence du travail réalisé par Mme Duthilleul, dans un délai extrêmement court, puisque la saisine gouvernementale sur ce sujet date de la fin février.

Etant globalement d'accord avec les propositions de l'avis, le groupe des entreprises privées a voté favorablement ce texte sans proposer d'amendement.

En effet, cet avis propose des recommandations précises fondées sur des éléments concrets avec sept axes d'action prioritaire.

Parmi les mesures proposées, le groupe souhaite citer quelques exemples qui semblent particulièrement pertinents :

- instaurer une nouvelle relation entre l'administration et le public privilégiant le conseil et l'assistance ;
- utiliser une démarche de type « base zéro » permettant d'atteindre rapidement des objectifs prioritaires ;
- mettre en place des systèmes de mesure des résultats obtenus grâce aux actions de simplification ;
- utiliser les technologies de l'information et de la communication pour éviter la même démarche auprès de plusieurs administrations ;
- poursuivre la démarche « qualité » au sein des administrations et des organismes publics.

Le groupe des entreprises privées formule néanmoins quelques réserves sur des points sur lesquels l'avis aurait pu, à notre sens, être plus ambitieux :

- la simplification du droit du travail est trop brièvement abordée en ne faisant référence qu'aux actions entreprises par le gouvernement et qui sont déjà en cours ;
- la dimension de la compétitivité internationale pour les entreprises est peu prise en compte.

Malgré ces réserves, le groupe des entreprises privées a voté cet avis et souhaite que le Conseil économique et social s'attache à suivre sa mise en œuvre et les résultats obtenus, tant pour les citoyens que pour les entreprises, sous la forme d'un bilan qui serait à établir au cours des prochaines années.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le groupe des entreprises publiques se félicite que le projet d'avis au plan de la méthode se conforme à ses préconisations constantes visant à renforcer l'impact des travaux de notre assemblée, sur trois aspects notables :

- d'abord l'éclairage international et notamment européen, du sujet traité ;
- ensuite l'équilibre entre préoccupations économiques et sociales. C'est ainsi que le projet fait, à juste titre de la réflexion demandée par le gouvernement, un enjeu à la fois d'attractivité et de cohésion de notre pays. A cet égard il est judicieux de focaliser l'attention sur les besoins de simplifications à l'égard des entreprises d'une part, et des citoyens les plus fragiles d'autre part ;
- enfin, la mise en lumière positive des innovations de diverses natures porteuses de progrès qu'il s'agisse en l'occurrence du recours aux TIC ou sur le plan de l'organisation des dispositifs visant à l'unification des démarches administratives. En pratique, notre groupe considère que les portails internet et les diverses formules de guichets uniques sont à développer particulièrement, comme le préconise le projet d'avis, pour simplifier l'accès aux procédures administratives, sans préjudice de la simplification des textes eux-mêmes.

Compte tenu de l'expérience de ses membres, le groupe souligne en outre particulièrement cinq axes parmi les excellentes préconisations de l'avis :

- l'intérêt de renforcer encore les démarches de certification Qualité ;
- l'efficacité de méthodes pragmatiques telles l'expérimentation et la médiation ;
- la nécessité d'approches interministérielles et transversales entre divers organismes en charge de mission de service public pour mettre en œuvre l'objectif politique de simplification. A titre d'exemple, ces approches seront particulièrement nécessaires pour mener à bien le projet important de mise en place d'un « chèque emploi TPE », comme elles l'ont été pour la création du chèque emploi service ;
- le besoin d'évaluation en amont et de réexamen périodique en aval de l'impact des réglementations, ce que le projet d'avis aurait pu affirmer encore davantage ;
- enfin, au cœur de notre fonctionnement démocratique le principe éminemment formulé par Portalis et relaté par le projet d'avis selon lequel : « il ne faut pas de lois inutiles, elles affaiblissent les lois nécessaires ».

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

### **Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement**

**M. Clave** : « Mon intervention est plus le témoignage d'un Français de l'extérieur, qu'une analyse de l'excellent projet d'avis de Mme Duthilleul.

Les simplifications administratives, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'avis sont effectivement une priorité et une urgence. Lorsque j'arrive en France, que j'observe et écoute mes compatriotes hexagonaux, j'ai souvent le sentiment que ce qui devrait être un dialogue constructif, entre celles et ceux qui sont chargés par l'administration de faire appliquer nos textes et les usagers, se transforment trop souvent en joutes oratoires, pas toujours du meilleur niveau.

La complexité et la diversité des tâches que doivent accomplir ces agents les conduisent trop souvent à se décourager devant leur mission. A cela vient s'ajouter la méfiance de l'usager. Il en résulte un non-dialogue ou, si vous préférez, un dialogue de sourd.

L'Allemagne a déjà commencé sa réforme sur les simplifications administratives. Créer une petite entreprise au-delà du Rhin nécessite une démarche unique. C'est ensuite un circuit administratif interne qui se met en place, et ce sont les diverses administrations qui iront au-devant de l'usager.

Dans l'avis de Mme Duthilleul, il est fait mention d'une expérience lancée en France en 1996 : « la Maison de service public ». Qu'est-il advenu de cette expérience ? Ce modèle fonctionne parfaitement aujourd'hui dans toutes les villes allemandes, sous la forme des « Maisons du Citoyen », où il est possible de réaliser un grand nombre d'opérations administratives dans un même lieu et dans un temps relativement bref. Cela a été possible grâce à une bonne et intelligente coopération transversale des administrations et la mise en place de logiciels communs et compatibles, ce qui n'est pas toujours le cas chez nous.

Voilà un exemple qui pourrait servir la réflexion de notre gouvernement.

Le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement a voté le projet d'avis ».

### **Groupe de la mutualité**

La démarche de simplification appliquée aux entreprises dans leurs relations avec les pouvoirs publics, fait partie d'un plan d'ensemble qui a traité successivement différentes « cibles » de la société civile. Le groupe de la mutualité souhaite que ce plan soit réalisé dans la durée, malgré les vicissitudes gouvernementales, et qu'il traite avec autant de soin les autres cibles annoncées : familles, personnes âgées, associations, qui constituent des composantes principales de la citoyenneté. Le groupe apprécie donc particulièrement le souci plus global exprimé par l'avis de traiter du secteur économique tout autant que des citoyens les moins en mesure d'effectuer des démarches administratives.

Il est banal de dire que la complexité croît avec le progrès. Toute société, inéluctablement, engendre, en se développant, sa propre complexité. La nécessité de rendre la loi accessible à tous, d'en permettre une application facile et rapide, doit accompagner le développement pour ne pas affaiblir l'exercice de la citoyenneté.

S'il est nécessaire de poursuivre le développement des simplifications via les technologies de l'information et des communications, il apparaît également essentiel de maintenir l'accueil et l'information des personnes qui n'ont pas accès à ces nouvelles technologies et qui sont parfois les personnes les plus défavorisées.

Certains soulignent que la complexification de notre société est à l'origine de l'augmentation importante du nombre de personnes, notamment âgées, qui relèvent d'un dispositif de protection juridique.

Le groupe de la mutualité a eu souvent l'occasion de le souligner, l'empilement des textes législatifs et réglementaires, la confusion entre les structures, ne peuvent qu'affaiblir l'efficacité des règles et détruire la confiance du citoyen dans la loi commune. L'inflation législative depuis des décennies a renforcé ce sentiment d'anarchie d'autant plus puissant que de nombreux textes n'ont pu acquérir « force de loi » faute de décrets d'application. La stabilité réclamée par l'avis dans ce domaine emporte l'approbation du groupe, car elle est elle-même source de simplification.

C'est pourquoi le souci de simplification exprimé par le gouvernement rencontre l'approbation du groupe de la mutualité. Cependant la mise en œuvre d'une telle démarche nécessite du temps au-delà des échéances électorales. C'est pourquoi il faut se donner les moyens de pérenniser cette volonté, car la complexité, facteur d'entropie, doit être combattue de façon permanente. A cet égard, la création d'une véritable « ingénierie de la simplification », évoquée par l'avis, est de nature à donner de la lisibilité à une telle démarche.

Le développement de structures transversales devrait par ailleurs être approfondi en veillant à éviter que la complexification ne s'installe dans les relations entre les rouages verticaux et transversaux de l'administration. La simplification est un outil au service d'une plus grande efficience des missions publiques. Elle doit donc accompagner le besoin de souplesse, indissociable de l'adaptation des structures aux besoins économiques et sociaux. L'économie sociale est particulièrement sensible à l'allégement des contraintes pour permettre notamment le passage d'un statut à l'autre, afin de renforcer cette forme spécifique d'entreprendre qui s'inscrit dans une conception élevée du citoyen comme partenaire actif de la production sociale.

Cependant, la marge est étroite entre simplification et déréglementation. Les plus grandes précautions doivent être prises dans la consultation de tous les partenaires pour ne pas donner le sentiment que le pouvoir gouvernemental glisse subrepticement d'une attitude positive à un comportement « libéral ». C'est particulièrement vrai dans le toilettage du code du travail où les partenaires

sociaux sont à juste raison très sourcilleux sur le respect de la protection du citoyen au travail.

Parallèlement à ce souci de simplification à « droit constant », le groupe de la mutualité, tout comme l'avis, souligne que le recours aux ordonnances doit rester exceptionnel pour ne pas restreindre le débat démocratique. Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

### **Groupe de l'Outre-mer**

Le besoin de simplifier les relations entre l'administration et les administrés n'est pas récent. La réforme est à l'ordre du jour... tous les jours. Il faut se féliciter de ce que le Premier ministre manifeste de la constance dans cet objectif puisqu'il en est à préparer la troisième loi de simplification administrative.

L'enjeu est important : comme le rappelle le rapporteur, la relation avec les administrations consomme beaucoup du temps et de l'énergie des entreprises, qui en ont pourtant bien besoin pour assurer leur compétitivité et développer l'emploi. Et que dire des affres du citoyen quand il a une démarche à accomplir ?

Toutefois, rien n'est venu arrêter « l'inflation législative » que dénonce le rapporteur. C'est peut-être parce que les Français attendent trop de l'Etat. L'omnipotent « Léviathan » de Hobbes s'est ainsi transformé en un être omni-impotent, mais pourtant condamné à en faire toujours plus. Comment s'étonner, dès lors, que le poids du Journal officiel ne cesse d'augmenter ?

Les concitoyens d'Outre-mer vivent bien sûr les mêmes problèmes, renforcés par l'éloignement et les particularités culturelles, avec une nuance due aux systèmes d'autonomie dont jouissent les pays et territoires d'Outre-mer, où la plupart des formalités incombaient aux administrés sont décidées par les pouvoirs locaux.

Dans un tel domaine, tant au niveau national qu'à celui des collectivités ultramarines, il semble que la représentation de la société civile est particulièrement fondée à intervenir et à donner son avis. Celui-ci est sage et bien inspiré. Il convient au groupe de l'Outre-mer qui l'a voté en espérant tout particulièrement que le Conseil économique et social pourra suivre l'application de ses recommandations.

### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Obadia** : « La tâche qui vous a été confiée, Madame la rapporteure, était difficile du fait des délais particulièrement contraints qui vous étaient impartis. Je tiens donc à vous féliciter du travail que vous avez réalisé.

Compte tenu des termes de la saisine gouvernementale mettant l'accent sur les TPE et sur les investisseurs internationaux, il était important de partir d'une réalité : la complexité est une donnée engendrée au quotidien par le fonctionnement même des sociétés contemporaines.

Comment donc, dans ces sociétés complexes, maîtriser la complexité administrative – ce qui implique une volonté simplificatrice – afin que les règles s’appliquant à tous soient compréhensibles, accessibles et gérables et notamment pour celles et ceux qui n’ont pas les moyens d’assumer et de gérer la complexité. Dans cette perspective, il est nécessaire d’éviter certains écueils. J’en citerai deux.

Premier écueil : il ne faut surtout pas confondre « simplifications administratives » (ce qui est notre sujet) et production de règles de droit moins contraignantes pour les entreprises. On peut avoir sur cette dernière question des opinions diverses mais elle relève du débat politique, économique et social dans ses aspects démocratiques et institutionnels. La représentation nationale y joue par conséquent un rôle déterminant. Alors que la question (la simplification administrative) est de nature différente puisqu’elle doit s’effectuer à droit constant, droit constant dans sa substance et non dans les « scories » qu’il s’agit par définition d’éliminer. De ce point de vue, je ne suis toujours pas convaincu du maintien de la notion de « droit quasi-constant » qui figure dans l’avis et qui est trop ambiguë et je pose toujours l’interrogation : qui doit décider de ce qui est obsolète dans une législation sinon, *in fine*, la représentation nationale elle-même ?

Deuxième écueil : nous ne devons pas céder à la pensée dominante de notre époque - d’ailleurs bien malmenée ces temps-ci par l’opinion des peuples en France comme en Allemagne – celle du néo-libéralisme selon laquelle le mal est du côté de la loi, de la réglementation, de l’intervention publique, de l’administration et le bien, du côté de la liberté des entreprises, du droit « allégé » (*light*) et du contrat.

Nous savons tous ici que telle n’est pas la réalité. Autant sont néfastes l’excès de lois ou de règlements, la bureaucratie tatillonne, autant peut être injuste et illégitime l’absence de règles d’ordre public permettant d’atténuer le règne des seuls rapports de force et de faire prévaloir l’intérêt général. En disant cela, je ne pense pas qu’au droit social, mais à toutes les branches du droit. Et autant une réflexion en « base zéro » peut être un exercice intellectuel utile, autant il peut, en pratique, être porteur de risques par absence de droit.

Ces considérations étant posées, bien des réflexions et des propositions de votre avis sont de nature à recueillir un large assentiment. Par exemple : rendre les réglementations plus lisibles et les rédiger en pensant aux usagers ; développer les téléprocédures ; généraliser le guichet unique ; ne pas imposer plusieurs fois la même déclaration ; légiférer à bon escient et améliorer la qualité des lois pour les rendre plus « durables », développer les procédures systématiques d’évaluation... Cette liste est loin d’être exhaustive.

En revanche, nous avons connu quelques débats plus animés dans la discussion du texte en section. Je pense notamment à :

- la nécessité de gommer des références trop fréquentes et parfois problématiques à la procédure des ordonnances pour opérer les simplifications envisagées ;
- l'impératif d'une rédaction ne préjugeant pas du résultat des discussions en cours entre les organisations syndicales et le ministre du travail à propos du droit social ;
- l'affirmation renforcée de la responsabilité de la représentation nationale ;
- la nécessité d'une grande rigueur pour aborder les relations entre la loi et le contrat.

Concernant les trois premiers points, le texte a été modifié. J'en prends acte même si toutes les ambiguïtés ne sont pas levées.

En revanche, concernant le quatrième point, sur la loi et le contrat, la rédaction reste pour moi problématique du fait de la volonté réitérée après notre débat en section de cantonner les lois à la définition d'un cadre. Je suis plus que dubitatif concernant cette approche qui risque d'étendre le champ d'application d'une autre loi, vraiment néfaste celle-là, la loi du plus fort. Je pense au contraire que tout en laissant leur place, mieux qu'aujourd'hui, aux accords et aux contrats, les lois doivent définir de façon claire et cohérente les règles d'ordre public indispensables au « vivre ensemble ».

Comme vous le comprenez, mes réticences portent sur des questions de fond. Ce qui me conduira, et je le regrette vraiment, à devoir m'abstenir ».

#### **Groupe des professions libérales**

Le groupe des professions libérales a félicité le rapporteur d'avoir réalisé ce travail de qualité dans de si brefs délais, permettant ainsi au Conseil économique et social, saisi par le gouvernement, de participer au processus d'élaboration de ce troisième projet de loi concernant la simplification administrative.

Le Premier ministre, dans son discours du 3 juillet 2002, souhaitant la mise en œuvre de mesures de simplifications, demandait au Parlement l'autorisation de légiférer par ordonnance. Deux lois sont ainsi intervenues : la première du 2 juillet 2003, qui visait un champ particulièrement étendu et la seconde du 9 décembre 2004, annonçant 200 mesures de simplification.

A deux siècles de distance, le Premier ministre faisait la même constatation que Bonaparte, lorsqu'il écrivait d'Italie à Talleyrand (en septembre 1797) pour dénoncer ces « *mille lois de circonstance qui nous constituent une nation sans lois, avec trois cents in-folio de lois* ». Il demandait alors à un collège de

« commissaires » de rédiger un code, le code civil, établi en 1804 et dont nous avons fêté l'année dernière le bi-centenaire.

Le rapporteur a eu raison de citer le grand Portalis qui en est l'un des auteurs : brillant avocat, il avait déjà publié à 17 ans, un essai sur les ... « préjugés ».

Son discours préliminaire à ce code qui fut admiré dans l'Europe entière, rappelait en effet : « *Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaiblissent les lois nécessaires* ».

L'avis a déterminé 7 axes de recommandations, qui s'appliquent à la fois aux lois et aux réglementations : le groupe des professions libérales approuve ces propositions, qui reprennent largement ses remarques.

L'avis sépare la loi qui instaure, règle et organise – des simples réglementations, toujours compliquées qui établissent de véritables barrières, face au citoyen démunie, ou qui ne sait demander conseil.

Comme on ne peut parler de loi sans relire Portalis, il faut se souvenir qu'il écrivait : « *Les lois ne sont pas des actes de puissance – ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce... Il ne doit pas perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes et non les hommes pour les lois...* ».

Strictement dans ce même esprit, car l'on ne saurait mieux penser ni dire, le rapporteur a souligné qu'il était souhaitable d'améliorer la qualité des lois et de continuer la recodification de celles-ci, épargnant ainsi des recherches éperdues dans plusieurs recueils pour un même objet !

Quant à l'utilisation d'un langage compréhensible par tous, le rapporteur a opportunément souligné le travail du comité de simplification du langage administratif (COSLA) qui tente de traduire en langage clair, plus de 3 000 mots abscons.

Si législateur et administration font le même effort dans cet objectif de clarté et d'efficacité, nous retrouverons alors l'exactitude de pensée et de langage qui présida à l'élaboration du code Napoleon (que Stendhal relisait avant d'écrire !) : même si ce code civil, parce que la vie avance et que les temps changent, a dû être modernisé.

Le droit français est confronté à l'ordre mondial : il doit donc être rappelé à un impératif d'efficacité, qui règle et protège la vie du citoyen et aide l'entreprise dans sa nécessaire croissance économique. Pour celle-ci, les réglementations lourdes et inutilement compliquées, entraînent de longs retards de décisions et un coût élevé, qui assèchent les investissements.

Notre droit a été le plus grand, il a servi de modèle : mais il doit être évolutif, pour sans cesse s'adapter aux situations nouvelles et demeurer apte à gérer la complexité. C'est ce que les juristes appellent la « post-modernité du droit ».

Les professions libérales et notamment celles du droit, approuvent la proposition appelée : « *devoir d'expérimentation et de médiation* ». A leur sens, ce devoir devrait d'abord passer par la recherche de leurs avis : en effet, les juristes sont les premiers à être confrontés, dans leur soutien de conseil au citoyen, à l'entreprise, aux collectivités, aux organisations professionnelles et syndicales, etc. - aux circonstances difficiles ou aux textes législatifs ou réglementaires parfois contradictoires, mal adaptés ou simplement très différents, en raison, par exemple, des nouvelles sources communautaires.

La réglementation tatillonne et compliquée est une **entrave** alors que le droit est une **culture**. Mais il ne doit pas être non plus un sanctuaire, étouffé de surcroît, par l'inflation normative.

Certains domaines auraient mérité d'être approfondis, toutefois le groupe des professions libérales a voté l'avis.

#### **Groupe de l'UNAF**

Le groupe de l'UNAF félicite la rapporteure pour s'être attelée à ce sujet si difficile des simplifications administratives, au moment où la complexité des lois augmente avec la transposition des directives européennes et la montée des règles internationales.

A la veille d'une troisième loi de simplification administrative, après une large consultation, cet avis prône la limitation des dispositions relevant de la loi et l'étude préalable de l'impact des textes, afin d'éviter de nouvelles complexités dont l'administration française est si friande.

Le groupe de l'UNAF a limité son propos aux simplifications administratives qui concernent plus particulièrement les usagers. La complexité administrative qui tend à rendre nos entreprises moins compétitives aujourd'hui, touche directement, et depuis longtemps, la famille. Aussi, ouvrir la saisine aux usagers et de ce fait aux familles, est une bonne chose, car en s'adressant au citoyen, toute simplification aura des effets sur l'entreprise.

Jean Paul Delevoye, médiateur de la République, affirmait devant notre assemblée que nous n'étions plus dans une société où les principes faisaient de l'autorégulation et que la loi, au lieu de protéger les faibles, semblait donner la prime aux procéduriers, à ceux qui ont le temps et l'argent nécessaires.

Il est essentiel que le droit soit lisible pour faciliter son accès à tous. L'Etat prône l'expérimentation et l'évaluation. D'ailleurs, il en a réalisé un certain nombre, parfois avec succès, comme la régionalisation ferroviaire. Cependant, il ne se donne pas toujours les moyens de les mettre en œuvre. Le groupe de l'UNAF apprécie la recommandation de l'avis visant à réaliser des études d'impact et des évaluations avant toute réforme nouvelle.

Les nouvelles technologies ont permis de mieux répondre aux besoins des usagers, à condition que leur accès soit généralisé. Le guichet unique offre une simplification reconnue. Il est essentiel que les usagers soient en capacité de

maîtriser l'ensemble de ces outils. La qualité du service rendu implique la compétence et la qualification des agents.

Selon un récent rapport sur la pauvreté et la vulnérabilité des familles, les travailleurs sociaux et les bénévoles des différentes associations passent plus de temps à se battre contre les technostuctures qu'à lutter contre la misère. La vie quotidienne des usagers et des familles dans leurs relations avec l'administration sera améliorée si l'administration devient plus simple, plus transparente et plus conviviale. L'accueil et la qualité des réponses sont essentiels à la bonne image d'une administration, mais la simplification du langage est urgente.

Pour répondre aux besoins des familles, il est donc important de renouer des relations de confiance qui passent nécessairement par une meilleure compréhension des textes, mais aussi par un accueil performant et de qualité.

Pour renforcer le dialogue, le groupe de l'UNAF est favorable à une séparation des fonctions d'accompagnement, de contrôle et de sanction, ainsi que le propose l'avis. Mieux évaluer la réglementation est une des clefs obligatoires pour ouvrir le vaste chantier de la simplification administrative. Par ailleurs, il est regrettable qu'un certain nombre de textes de lois n'aient pas été suivis des décrets d'application, comme le souligne d'ailleurs l'avis.

En conclusion, pour se garantir d'un résultat, l'administration doit avoir pour objectif central de relever le défi des mutations nouvelles et de s'adapter au monde d'aujourd'hui pour permettre aux entreprises d'être compétitives et à toutes les familles d'être actrices de la société.

Approuvant les principales orientations de l'avis, le groupe de l'UNAF s'est prononcé positivement sur ce texte.

### **Groupe de l'UNSA**

L'avis part d'une idée fausse : la complexité administrative et l'instabilité de la réglementation de la France « nuiraient à notre pouvoir d'attraction pour les investissements étrangers ».

La réalité est bien différente. En effet, si l'on se réfère au rapport du Conseil d'analyse économique de 2003, la France était classée 2<sup>ème</sup> pays au monde, après la Chine, pour les investissements internationaux. De plus, le 16 mai 2005, l'Agence française pour les investissements internationaux a révélé que l'hexagone n'a jamais attiré autant de projets d'investissements étrangers qu'en 2004. La France gagnerait des points dans la course à l'attractivité vis-à-vis de ses concurrents européens.

A propos de « l'instabilité de la réglementation » : on est en droit de s'interroger sur cette déclaration de principe. L'idée d'efficacité ou d'harmonisation administrative serait mieux adaptée que la notion de simplification qui engendre des craintes et des interrogations. Simplifier, avec les lois d'habilitation, c'est légiférer moins, voire recourir aux ordonnances. Dès 2003, l'UNSA avait déploré cette procédure. Elle a insisté pour être

informée des évolutions en cours, notamment dans les cas de re-codification à droit non constant. En 2004, elle a, de nouveau, insisté sur le manque de coordination des opérations de simplification et surtout sur l'absence de transparence qui touche aussi des acquis fondamentaux.

En ce qui concerne l'administration, l'avis soutient l'idée de la mise en œuvre de structures transversales de type « organisation de projets ». Il est favorable à la simplification des procédures inter-services ou interministérielles. Il encourage aussi le recours aux outils électroniques pour accompagner des modifications d'organisation. Il y a là une déshumanisation des relations avec l'administration. Sans compter qu'en l'état actuel des infrastructures, l'égalité d'accès des citoyens n'est pas assurée sur l'ensemble du territoire. Pour réussir une telle opération, il faut aussi associer les partenaires sociaux.

L'avis souscrit à la modification du code du travail par ordonnances : c'est inacceptable pour l'UNSA. Au détour d'un paragraphe sur la simplification du droit, l'avis, en fait, propose la refondation du droit social. C'est la remise en cause de tout ce qui a été construit depuis plus de 50 ans.

La démarche de type « base zéro », inscrite dans un corpus de lois laissant place aux accords et contrats ne peut recevoir notre approbation.

Quant à la notion de « contrats », il faut s'interroger sur les places respectives qu'auraient la loi et le contrat. De plus, si par contrat on sous-entend la notion de convention, alors il faut se poser la question de la représentativité des acteurs.

L'avis évoque les travaux concernant le toilettage du code du travail à droit constant engagés par la commission administrative du ministère. Ces travaux n'ont pas fait, pour l'instant, l'objet d'une consultation des organisations syndicales.

Quant à la formule du rescrit fiscal (loi du 28 décembre 1959) élargie à d'autres domaines comme le droit de la concurrence et le droit à l'environnement, elle risque d'engendrer, à l'usage, des inégalités, des effets pervers, voire un encombrement des tribunaux.

En conclusion, des propositions telles que le guichet unique et le chèque emploi TPE pourraient nous convenir, mais l'avis, dans son ensemble, ne pouvait pas recueillir l'approbation de l'UNSA qui s'est abstenu.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### **Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis**

<i>Nombre de votants</i> .....	<i>193</i>
<i>Ont voté pour</i> .....	<i>156</i>
<i>Se sont abstenus</i> .....	<i>37</i>

**Le Conseil économique et social a adopté.**

**Ont voté pour : 156**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Bros, Cazaubon, Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Layre, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Almérás, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

*Groupe des associations* – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, MM. Boulier, Mme Boutrand, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweegehe, Vérollet.

*Groupe de la CFE-CGC* – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Fosseperez, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Segouin, Thibous, Verdier.

*Groupe des entreprises privées* – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des entreprises publiques* – MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff, Mme Idrac.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* – Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe de l'outre-mer* - MM. Kanimoa, Moustoifa, Paoletti, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mme Douvin, MM. Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Massoni, Nouvion, Pasty, Roulleau, Slama, Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mme Petit, Therry, M. de Viguerie.

**Se sont abstenus : 37**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Boisgontier, Cartier, Szydlowski.

*Groupe de la CGT* - Mme Chay, MM. Decisier, Dellacherie, Mme Doneedu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Kotlicki, MM. Mansouri-Guilani, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Bouteric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Dieulangard, MM. Duhartcourt, Obadia.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

## TABLE DES SIGLES

ADAE	Agence pour le développement de l'administration électronique
ADELE	Programme gouvernemental de l'administration en ligne
ADR	<i>Alternative dispute resolution</i> (résolution alternative des conflits)
AFII	Agence française pour les investissements internationaux
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
APCM	Assemblée permanente des chambres de métiers
ARRCO	Association pour le régime complémentaire des salariés
CFE	Centre de formalité pour les entreprises
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COSA	Conseil d'orientation de la simplification administrative
COSLA	Comité de simplification du langage administratif
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
DUE	Déclaration unique à l'embauche
DUSA	Délégation aux usagers et à la simplification
EPAN	Réseau européen de la fonction publique
INPI	Institut national de la propriété industrielle
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MINEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
MSA	Mutualité sociale agricole
OMB	<i>Office of management and budget</i> (bureau du budget et de l'administration)
PME	Petites et moyennes entreprises
PRA	<i>Paper reduction act</i> (loi sur la simplification des formalités écrites)
TIC	Technologies de l'information et des communications
TPE	Très petites entreprises
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

La simplification n'est pas une affaire simple, mais elle s'impose à toute société développée.

Le Conseil économique et social recommande une méthode d'ingénierie de type « organisation de projet » pour mener à bien les simplifications les plus lourdes en termes d'objectifs, d'enjeux et de parties prenantes.

Il propose aussi une règle générale, celle de la confiance entre l'administration et ses usagers, reçus comme des clients. Faciliter la compréhension du droit, utiliser au mieux les TIC, légiférer à bon escient..., font également partie des recommandations pour une simplification dont l'impact sera bénéfique pour tous.