



202

NUMÉRO

Vendredi 20 mai 2005

# NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

## PROJET D'AVIS SUR « ENTREPRISES ET SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES »

(saisine gouvernementale)

RAPPORTEUR :

**ANNE DUTHILLEUL**

AU NOM DE LA SECTION DES  
ACTIVITÉS PRODUCTIVES, DE LA  
RECHERCHE ET DE LA  
TECHNOLOGIE  
PRÉSIDIÉE PAR  
DIDIER SIMOND

Assemblée plénière  
des 24 et 25 mai 2005

Le Conseil économique et social est saisi par le Premier ministre, dans le cadre d'une démarche nouvelle pour la simplification administrative, partant des usagers.

Dans le cadre de la préparation d'une troisième loi de simplification, le Gouvernement a souhaité connaître l'avis du Conseil économique et social sur les facteurs de complexité administrative qui lui semblent faire peser une charge excessive sur notre appareil productif, en particulier s'agissant des très petites entreprises ou des investisseurs internationaux.

Toute société développée génère, par construction, la complexité. Cette complexité est une source d'inégalité entre les publics ayant un accès à l'information plus ou moins aisé. Elle se traduit par une insécurité juridique et un alourdissement des charges, notamment pour les très petites entreprises.

La simplification administrative s'impose donc 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.

**Avertissement** : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 24 et 25 mai 2005

■ Publication 01 44 43 60 47  
Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ ISSN 1767-8188

■ [www.ces.fr](http://www.ces.fr)

Les logiques de fonctionnement de l'entreprise et de l'administration apparaissent souvent comme opposées : le temps plus long des précautions administratives ne coïncide pas avec les exigences de rapidité 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.

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.

## SEPT AXES DE RECOMMANDATIONS

### 1/ Donner de la lisibilité 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.

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 devrait leur donner plus de lisibilité. En outre, la réglementation doit privilégier le cas général.

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, pour toute modification de réglementation, avant sa généralisation.

La lourdeur et la complexité de notre fiscalité sont souvent mises en avant. L'Agence française pour les investissements internationaux 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 et de présentation de notre attractivité.

### 2/ Faciliter pour tous l'accès au droit

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

L'effort de codification doit être poursuivi dans tous les secteurs, pour les textes réglementaires comme pour le corpus législatif.

La « *codification à droit quasi-constant* » permet également de faire apparaître les points de complexité ou de contradiction, nécessitant une simplification ultérieure, et de moderniser ou de supprimer les dispositions obsolètes.

Instaurer un devoir d'expérimentation et rendre la médiation systématique et accessible est également préconisé.

### 3/ Simplifier ce qui est le plus complexe

Une méthode d'ingénierie avec la mise en place de structures transversales, de type « *organisation de projet* », peut favoriser la simplification des procédures inter-services ou interministérielles les plus lourdes.

La multiplication des statuts d'entreprise fragilise les TPE. Plutôt que de privilégier les formes sociétales, comportant des lourdeurs et pas toujours adaptées à la taille de l'entreprise, il convient de donner le maximum d'attractivité et de stabilité à l'entrepreneuriat individuel.

Pour les citoyens ou les très petites entreprises aux moyens les plus limités, la mise en place de dispositions en leur faveur pourrait compenser certaines inégalités en leur offrant une assistance spéciale, voire une procédure « *base zéro* » adaptée à leurs spécificités.

Concernant la complexité du droit social, le Ministre délégué aux Relations du travail et les partenaires sociaux ont récemment engagé des travaux pour une réécriture du code du travail à droit constant.

Concernant les autres branches du droit (fiscal, environnemental, administratif, commercial...), des méthodes de simplification distinctes de la codification peuvent être envisagées, par exemple une démarche de type « *base zéro* » reposant sur une définition des objectifs prioritaires et des moyens juridiques adaptés.

#### **4/ Utiliser les moyens électroniques de communication**

Pour procéder aux simplifications administratives, les technologies de l'information et des communications (TIC) jouent un rôle central.

L'administration est encouragée à développer les procédures pouvant être entièrement réalisées à partir d'un ordinateur, sans avoir à se déplacer, sous réserve que la couverture du territoire en Internet haut débit soit rapidement assurée et que chaque citoyen y ait accès.

L'échange de données informatisées doit permettre aussi une mise en réseau des informations entre administrations et la mise en place de services plus globaux.

Le développement de l'administration électronique doit s'attacher à une meilleure interopérabilité et au développement des services paneuropéens.

L'administration française pourra se livrer à des comparaisons utiles en étudiant le rapport qualité-coût de ses procédures par rapport à ses homologues européennes.

#### **5/ Gérer la complexité au service du citoyen et des entreprises**

La volonté de simplification doit conduire à gérer la complexité des procédures au sein de l'administration et à décharger les usagers d'une part significative de leurs démarches.

Parallèlement, la généralisation des guichets et déclarations uniques est également souhaitable. Ainsi les CFE (Centres de formalités des entreprises) mis en place au sein des organismes consulaires permettent aux entrepreneurs de souscrire, dans un même lieu et sous la forme d'un dossier unique, un grand nombre de formalités administratives, sociales, fiscales...

Leur succès pourrait servir d'exemple pour développer ce type de structures auprès de tous les usagers pour l'accomplissement de leurs principales démarches administratives. De même, l'administration ne devrait plus imposer plusieurs fois la même déclaration.

#### **6/ 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.

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.

Une instance de coordination interne claire et efficace dans l'administration responsable est nécessaire à cet effet, complétée par de nouveaux « médiateurs des entreprises ». Ceci permettrait alors le développement des formules de rescrits dans les domaines des relations avec les organismes sociaux, de la concurrence et du droit environnemental, par exemple.

#### **7/ Mieux légiférer et mieux réguler**

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

L'« inflation législative » rend les règles instables et aboutit à une situation intenable d'incertitude juridique. Elle manifeste aussi un interventionnisme important, y compris dans les domaines non législatifs, ne relevant pas de l'article 34 de la Constitution.

Il convient donc de ne légiférer qu'à bon escient.

Outre le respect de l'autonomie du pouvoir réglementaire, l'amélioration de la qualité de la réglementation est une priorité et peut devenir un atout dans notre compétitivité.

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

Enfin une action de simplification de l'écriture des directives européennes doit être engagée.

**PROJET D'AVIS SUR « ENTREPRISES ET SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES » - (saisine gouvernementale)****Rapporteur : ANNE DUTHILLEUL****NOTE FLASH****ANNE DUTHILLEUL**

Née le 12 septembre 1953 à Paris

**Fonctions au CES**

- Membre du CES au titre du groupe des entreprises publiques ;
- Membre de la section des affaires sociales ;
- Membre de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;
- Membre de la délégation pour l'Union européenne

**Diplômes**

- Ecole polytechnique ;
- Ingénieur général des mines

**Fonctions actuelles**

- Président du Conseil d'administration de l'ERAP ;
- Administrateur de la COGEMA

**Autres fonctions**

- Président du Conseil de BIPE Association

**Anciennes fonctions**

- Conseiller technique en charge des affaires économiques sectorielles au cabinet de M. Jacques Chirac à la Présidence de la République en 1995
- Chargée du plan stratégique à la division Transport de GEC Alstom en 1992
- Secrétaire général du CNES en 1988
- Conseiller technique, puis directeur-adjoint au ministère délégué chargé du Budget en 1986

La simplification n'est pas une affaire simple. Pourtant, elle s'impose comme une nécessité.

Réclamée par tous, elle constitue une condition de l'efficacité administrative et de l'amélioration de la qualité des services offerts et, de ce fait, du pouvoir d'attraction de notre pays et de notre développement.

Saisi par le Gouvernement, en préalable à l'élaboration de la 3<sup>ème</sup> loi de simplification administrative, plus particulièrement sur les besoins des très petites entreprises et des investisseurs internationaux, le Conseil économique et social formule dans cet avis sept axes forts de recommandations :

► **Trois niveaux de simplification possibles**, allant d'une amélioration de la lisibilité des textes existants, en passant par la codification à droit « *quasi-constant* » et l'expérimentation réglementaire, jusqu'à des modifications plus profondes de nos organisations et de nos bases juridiques.

► **Une méthode d' « ingénierie »** dédiée à la simplification, de type « *organisation de projet* » de façon transversale entre les services administratifs concernés, pour mener à bien les propositions de simplification les plus lourdes en termes d'objectifs, d'enjeux et de parties prenantes, pouvant aller jusqu'à une refonte de type « *base zéro* ».

► **Une règle générale**, 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* ». 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**, comme un support efficace de simplification des procédures pour les services administratifs comme pour les usagers.

► **Une production législative et réglementaire de meilleure qualité** pour soutenir le niveau de notre droit écrit par rapport à nos voisins, sans confondre la loi et la réglementation, et réduire la complexité « *à la source* ».

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