

Chapitre 5

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Ce chapitre examine deux domaines de la politique réglementaire. Le premier est celui de la simplification du droit. Le stock important de normes et de formalités administratives qui s'accumulent au fil du temps nécessite un examen régulier et une mise à jour pour éliminer les éléments obsolètes ou non efficaces. Plusieurs approches sont possibles : consolidation, codification, réécriture, abrogation, examen *ad hoc* des normes dans un secteur particulier, clauses de temporisation (ou « crépusculaires ») qui prévoient une revue systématique ou une annulation de la réglementation après une date donnée.

Le second domaine abordé dans ce chapitre est celui de la réduction de la charge administrative, politique qui s'est fortement développée au cours des dernières années. Les formalités administratives sont des instruments importants pour les pouvoirs publics. Elles peuvent aussi assurer que les entreprises opèrent dans des conditions commerciales égales pour toutes au départ. Cependant, elles peuvent constituer une charge et être source d'irritation pour les entreprises et les particuliers. Le droit du travail, les normes environnementales, la réglementation fiscale et la réglementation en matière de planification sont des domaines réglementaires complexes. Les procédures d'autorisations et permis peuvent faire peser une charge administrative importante sur les entreprises, notamment les PME. Dans la plupart des pays, le premier problème est celui d'identifier précisément les origines et l'étendue des charges administratives. La mesure de la charge administrative s'est améliorée grâce à l'utilisation par un nombre croissant de pays de la méthode des coûts standards (*Standard Cost Model*) pour analyser les obligations d'information d'origine réglementaire. La quantification de la charge administrative qui en découle a aussi permis d'entretenir l'intérêt pour les politiques de réforme de la réglementation¹.

Plusieurs gouvernements ont commencé à se pencher sur le problème des charges administratives au sein de l'administration en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation interne, d'en réduire les coûts et de libérer ainsi des ressources pour améliorer la prestation des services publics. La réglementation interne à l'administration comprend l'ensemble des prescriptions normatives (telles que les formalités administratives) que l'administration impose à ses différents services et aux prestataires de services publics (par exemple, agences ou administrations locales chargées de délivrer certains services publics). Les contraintes budgétaires limitent l'affectation de ressources supplémentaires aux administrations en place. Il est alors important d'alléger les charges administratives pesant sur les administrations et prestataires de services publics pour les rendre plus efficaces.

L'administration électronique est un instrument de plus en plus important pour réduire les coûts et charges administratives pesant sur les particuliers, entreprises et sur l'administration elle-même.

Évaluation et recommandations

Encadré 5.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : simplification

Évaluation

L'exemple des progrès de la réforme en cours au ministère des finances, tirée par le développement d'outils de travail moderne plutôt que par la refonte préalable des structures, montre que les nouvelles technologies et l'administration électronique peuvent être de puissants vecteurs de modernisation réglementaire. Ceci est particulièrement vrai dans des pays comme la France où certaines réformes de structure directe sont parfois difficiles à mener.

Les politiques de simplification ont permis de préserver la cohérence et le fonctionnement d'un appareil administratif et réglementaire très complexe. Dans certains domaines tels que la codification, la France a joué un rôle exemplaire, et dans d'autres, tels que l'utilisation d'outils électroniques pour alléger le fardeau réglementaire, elle a actuellement des politiques très actives. En revanche, il n'existe aucun programme de caducité systématique ou de réexamen périodique des lois. De plus les efforts de simplification s'effectuent en l'absence d'instrument de mesure quantitatif qui permettrait de les guider. Ils ont également eu tendance à être développés dans une logique interne aux administrations, et gagneraient à s'ouvrir plus sur les besoins des usagers.

Les représentants des entreprises ont estimé que les résultats restaient modestes. En outre, le caractère fermé de la COSA, qui ne comprenait que des représentants des administrations, la rendait très introvertie sur les problèmes internes des administrations, et la facilité qu'elles avaient elles même de proposer des démarches de simplification, en partie pour simplifier aussi le fonctionnement des services. Le manque de représentants de la sphère privée a pu générer des critiques.

Un point important à noter est qu'en dépit de l'impulsion politique claire, les efforts de simplification administrative s'effectuent en l'absence de données quantitatives sur l'impact du fardeau administratif. En dehors du recensement effectué par la COSA, qui représente une exception, il n'existe pas en France d'appareil de mesure statistique du coût économique de la réglementation. Ceci pourrait pourtant permettre de guider l'action politique en cernant mieux les priorités pour améliorer l'efficacité des actions de simplifications.

Source : OCDE (2004).

Simplification du droit

Le gouvernement français a poursuivi des efforts importants et soutenus dans le temps pour codifier le droit, qui démarquent la France de la plupart des autres pays européens. Cette pratique juridique traditionnelle en France a été relancée au cours des 20 dernières années, notamment avec la Commission supérieure de codification. Aujourd'hui, plus de 40% du droit en vigueur est regroupé dans près de 70 codes. La codification est largement reconnue comme un instrument clé pour la lisibilité et l'accessibilité du droit et comme un remède à l'inflation normative.

L'expérience des dernières années montre que la codification atteint des limites et doit être plus clairement associée à la maîtrise de la production normative. Toute la législation ne peut être codifiée et la maintenance des codes existants nécessite des ressources importantes face au flux de nouvelles normes ou de normes amendées. La codification ne doit pas uniquement être un remède *a posteriori* à l'inflation normative mais doit s'associer aux efforts entrepris pour maîtriser le flux normatif en amont, en premier lieu avec les études d'impact (chapitre 4). Tout d'abord, la prise en compte de l'option de ne pas légiférer peut permettre de limiter la production normative à ce qui est nécessaire. Ensuite,

l'étude d'impact doit permettre d'intégrer les projets de nouvelle disposition dans la structure juridique existante à un stade précoce de développement de la norme.

Depuis 2003, les lois de simplification ont permis d'installer la simplification dans le paysage politique français. Elles ont permis une simplification du droit dans de nombreux domaines et ont aussi permis d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et les particuliers. Leur récurrence a donné une visibilité à la politique de simplification administrative. La méthode peut cependant conduire à un empilement des mesures, qui va à l'encontre de sa lisibilité.

Recommandation 5.1. Évaluer l'apport de la codification à la politique de gouvernance réglementaire, et plus particulièrement à la maîtrise de la production normative.

Encadré 5.2. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004 : gestion des réglementations existantes

Recommandation

Poursuivre et amplifier le mouvement de simplification en introduisant des clauses de caducité automatique, en étendant les guichets uniques, et en introduisant des instruments de mesure systématique permettant d'en assurer le pilotage.

La France a récemment amplifié ses efforts de simplification administrative, qui vont au-delà des initiatives et des processus de codification précédents. Or l'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que le mouvement de simplification administrative est un élément efficace pour minimiser les coûts des réglementations administratives. Mais ces initiatives n'ont pas jusqu'à présent été systématiques. Il faut qu'elles impliquent l'ensemble des réglementations existantes pour diminuer le coût cumulatif du stock. Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de simplification, certains outils techniques peuvent se révéler très utiles, comme la mise en place de guichets uniques ciblant certains groupes de clients particuliers. Ces guichets ont été introduits en France pour la création d'entreprise ou les relations des grandes entreprises avec le ministère des finances. Ce mouvement pourrait être amplifié dans la sphère sociale et également pour les petites et moyennes entreprises et les particuliers. Un autre type d'outil concerne des clauses de caducité automatique (sun-setting) des textes, qui pourraient être introduites. Ceci permettrait de renverser la charge de la preuve et d'obliger l'administration à réexaminer systématiquement les textes, sous peine de voir leur validité annulée à une date donnée. Il est vrai qu'un tel outil est actuellement très éloigné de la tradition juridique française. Cependant, une pédagogie raisonnée quant aux bénéfices à attendre de tels instruments permettrait sans doute de faire évoluer la situation. Enfin, un effort de mesure statistique de la charge économique effective générée par le fardeau réglementaire - d'une mesure particulière ou d'un régime réglementaire complexe existant - permettrait d'orienter les efforts de simplification en cours pour en maximiser les gains économiques et fixer des objectifs clairs pour l'avenir. L'expérience de l'évaluation de l'impact des mesures de simplification des formulaires de la COSA montre que ce type d'approche est possible en France.

La France a récemment amplifié ses efforts de simplification administrative, qui vont au-delà des initiatives et des processus de codification précédents. Or l'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que le mouvement de simplification administrative est un élément efficace pour minimiser les coûts des réglementations administratives. Mais ces initiatives n'ont pas jusqu'à présent été systématiques. Il faut qu'elles impliquent l'ensemble des réglementations existantes pour diminuer le coût cumulatif du stock.

Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de simplification, certains outils techniques peuvent se révéler très utiles, comme la mise en place de guichets uniques ciblant certains groupes de clients

particuliers. Ces guichets ont été introduits en France pour la création d'entreprise ou les relations des grandes entreprises avec le ministère des finances. Ce mouvement pourrait être amplifié dans la sphère sociale et également pour les petites et moyennes entreprises et les particuliers.

Un autre type d'outil concerne des clauses de caducité automatique (*sun-setting*) des textes, qui pourraient être introduites. Ceci permettrait de renverser la charge de la preuve et d'obliger l'administration à réexaminer systématiquement les textes, sous peine de voir leur validité annulée à une date donnée. Il est vrai qu'un tel outil est actuellement très éloigné de la tradition juridique française. Cependant, une pédagogie raisonnée quant aux bénéfices à attendre de tels instruments permettrait sans doute de faire évoluer la situation.

Enfin, un effort de mesure statistique de la charge économique effective générée par le fardeau réglementaire – d'une mesure particulière ou d'un régime réglementaire complexe existant – permettrait d'orienter les efforts de simplification en cours pour en maximiser les gains économiques et fixer des objectifs clairs pour l'avenir. L'expérience de l'évaluation de l'impact des mesures de simplification des formulaires de la COSA montre que ce type d'approche est possible en France.

Source : OCDE (2004).

Réduction des charges administratives pour les entreprises

Depuis l'examen de l'OCDE de 2004, le gouvernement français a engagé une politique nettement plus active de réduction des charges administratives. Un élément majeur a été le programme de « mesure de la réduction de la charge administrative » (MRCA), ancré sur l'engagement de la France de réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises, pris à la fin de l'année 2007. Des avancées importantes ont été réalisées, parmi lesquelles la réalisation d'une cartographie des obligations d'information pesant sur les entreprises, la mesure quantitative de près de 800 de ces obligations, le développement d'une méthodologie (basée sur le *SCM*) et d'une base de données (*Oscar*). Elles se sont accompagnées d'une plus grande ouverture de l'administration vers les entreprises. Cette plus grande ouverture est reconnue par les représentants des entreprises, notamment en matière d'administration électronique et dans la relation entre usager et administration (meilleure écoute et prise en compte des attentes des usagers). De nombreux interlocuteurs ont souligné qu'il existe des gains potentiels considérables à réaliser.

Depuis 2008, le gouvernement a donné une nouvelle inflexion à la politique de simplification administrative, ce qui a conduit à un plan de simplification de 15 mesures à l'automne 2009. La DGME a fait savoir à l'équipe de l'OCDE que ce plan doit être suivi d'autres vagues de mesures similaires « caractérisées par le même objectif de focalisation sur un nombre réduit de mesures à fort potentiel. » Il a en effet été décidé de recentrer les efforts sur un nombre plus restreint de mesures (les mesures irritantes) et de fonder cette sélection sur l'analyse des événements de vie. Ce faisant, l'accent est largement mis sur l'écoute des entreprises et leurs propositions concernant ce qui doit être ciblé.

La nouvelle politique inclut certains points forts, qui étaient moins en évidence auparavant. Le nouveau plan de simplification n'a pas pu faire l'objet d'une évaluation précise dans le cadre de ce rapport. On peut cependant noter que le changement d'orientation traduit une volonté de mieux répondre aux priorités telles qu'elles sont exprimées par les usagers de l'administration, parmi lesquels les entreprises, et de mieux communiquer pour maintenir et susciter l'intérêt (politique, administratif, usagers).

Cependant, l'articulation avec le travail entrepris dans le cadre de la MRCA n'est pas clairement définie. En particulier, ce changement d'orientation a été fait sans que le

travail de mesure fait dans le cadre de la MRCA ait fait l'objet d'une évaluation d'ensemble *ex post* et détaillée. Rien n'a été non plus prévu pour permettre une mise à jour d'*Oscar* ce qui à terme risque de dévaluer le capital investi, alors même que cet outil doit être utilisé pour les études d'impact.

De manière plus fondamentale et stratégique, la politique de réduction de la charge administrative n'est pas clairement rattachée aux objectifs de la politique économique. Elle est avant tout insérée dans le programme plus large de modernisation de l'État (RGPP), dans lequel l'objectif principal est de rendre l'État plus efficace. Ce faisant la compétitivité des entreprises, si elle est bien mentionnée et fait l'objet d'initiatives spécifiques (telles que la simplification des procédures de création d'entreprises), n'est pas un objectif premier. Dans le contexte actuel de l'émergence de l'économie mondiale (et de celle de la France) d'une des plus graves crises de son histoire, il semblerait opportun de tisser un lien plus direct et étroit entre la politique de réduction de charges administratives et de la relance économique. Cela pourrait dépasser la communication pure et simple, pour étudier les possibilités d'orienter une partie du travail au service de secteurs ou d'acteurs économiques considérés importants pour la croissance économique (par exemple les entreprises moyennes).

Recommandation 5.2. Rattacher la politique de simplification administrative aux enjeux économiques auxquels la France doit faire face (voir aussi chapitre 1).

Plusieurs points du programme actuel nécessitent une attention particulière :

- **Les objectifs à atteindre ne sont pas clairement définis ni attribués.** Il s'agit aujourd'hui essentiellement d'alléger les démarches administratives les plus irritantes. L'objectif affiché de réduction de 25 % (fixé lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007) a marqué un pas vers une démarche plus quantitative et précise, qui s'est retrouvée dans le programme MRCA. Cet objectif a été défini de manière globale, sans prendre en compte le flux de nouvelles réglementations et sans fixer d'objectifs détaillé par ministère. Avec l'inflexion vers les événements de vie, il est encore plus important de garder le cap sur des objectifs clairement définis. Or, si l'objectif de réduction de 25 % n'est pas officiellement abandonné, il n'est pas clair de savoir comment, en l'absence d'un suivi quantitatif bien défini, il sera possible d'évaluer les progrès accomplis pour atteindre cet objectif.

Recommandation 5.3. Établir des objectifs clairs et un processus pour leur attribution aux instances responsables, lesquelles doivent rendre des comptes précis et publiés sur leur mise en œuvre. Ne pas abandonner la quantification.

- **La communication sur les progrès accomplis a besoin d'être renforcée ; les initiatives récentes sont encourageantes à cet égard.** Il n'y a pas eu jusqu'à récemment de communication détaillée et régulière sur l'avancement du programme de réduction de la charge administrative, si bien que cette politique est restée relativement peu visible à la fois pour les parties prenantes externes et pour le reste des administrations. La publication d'une feuille de suivi des 15 mesures de simplification en février 2010 constitue à cet égard un pas dans la bonne direction.

- **Le projet doit continuer d'intégrer les collectivités territoriales.** L'idée a été d'« essayer » les bonnes pratiques et d'utiliser le développement de l'administration électronique. Les 15 mesures annoncées à l'automne 2009 constituent une avancée dans la mesure où plusieurs de ces mesures nécessitent la coopération avec les collectivités territoriales (3 des 15 mesures nécessitant leur concours).
- **Le suivi du programme a été relativement léger jusqu'à présent.** Le système de feux tricolores s'applique aux grands titres de la RGPP et constitue un mécanisme de suivi interne à l'administration.

Recommandation 5.4. Produire et publier des tableaux de bord sur la mise en œuvre effective et les résultats spécifiques, à destination de l'administration et des usagers, en plus de la communication plus générale sur la RGPP.

- **Des évaluations *ex post* régulières sont importantes si le programme doit atteindre ses objectifs.** Il est important de distinguer suivi et évaluation. Une évaluation fait le point de manière stratégique, et de préférence à distance des instances directement responsables, pour rester objectif.

Recommandation 5.5. Fixer un calendrier pour des évaluations régulières. Identifier l'instance qui serait la mieux placée pour faire les évaluations (voir aussi le chapitre 1 et le chapitre 4).

Réduction des charges administratives pesant sur les particuliers

Le programme actuel de réduction des charges administratives intègre les particuliers. Jusqu'à récemment, les principales avancées étaient étroitement liées au développement de l'administration électronique. La moitié du plan de 15 mesures de l'automne 2009 s'adresse aux particuliers. On peut aussi noter des mesures spécifiques à destination des associations.

Réduction des charges administratives pesant sur l'administration

La politique de réduction des charges administratives prend en compte les charges pesant sur l'administration, sans pour autant définir un plan spécifique de simplification interne à l'administration. La méthodologie *Oscar* de mesure des obligations d'information des entreprises intègre ainsi un élément de mesure des charges pesant sur l'administration. Avec l'abandon du travail de quantification, il est important de maintenir une veille sur ce sujet.

Présentation d'ensemble

Contexte général : les objectifs de la simplification administrative en France

La politique de simplification française associe étroitement la réduction des charges administratives et la simplification législative, qui sont souvent développées séparément dans les autres pays de l'Union européenne. En mettant l'accent sur les « usagers » (notion qui regroupe en premier lieu entreprises et citoyens tous confondus, mais qui recouvre également collectivités et associations), elle s'appuie aussi sur une approche globale. Cette politique est en partie axée sur la conformité avec la stratégie de Lisbonne. Elle poursuit quatre objectifs spécifiques :

- l'allégement des formalités trop complexes et la suppression des formalités obsolètes ou redondantes ;
- le renforcement de la sécurité et de la cohérence du droit existant (en abrogeant les dispositions devenues inutiles, redondantes ou obsolètes, en réécrivant les dispositions peu intelligibles ou mal coordonnées) ;
- le développement des guichets uniques et de l'administration électronique ;
- la poursuite et le développement de la codification du droit afin de le rendre plus accessible.

Simplification du droit

Codification, abrogation et révision

La codification –une entreprise de rationalisation et de recensement systématique du droit- a été relancée au cours des 20 dernières années en partie pour freiner l'inflation législative. Elle répond aussi, selon une décision du Conseil constitutionnel de 1999, « à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi »². Le principe retenu, énoncé dans une circulaire de 1996 du Premier ministre de 1996³, est celui d'une codification à droit constant, par laquelle les textes antérieurs sont expressément abrogés, réécrits, mais leur contenu est repris dans le code dans une nouvelle structure ordonnée, à l'exception des textes obsolètes. Ce principe est énoncé dans une circulaire du 30 mai 1996 du Premier ministre relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, qui décrit la codification comme un préalable à l'effort de simplification des textes qu'elle prépare et facilite⁴.

Le travail de codification se poursuit dans le cadre d'un programme national établi par la Commission supérieure de codification. Le gouvernement a institué cette commission en 1989 afin de relancer le mouvement de consolidation alors en voie de ralentissement⁵. La commission est chargée de programmer les travaux de codification, d'en fixer la méthodologie et d'en suivre l'avancement. Le travail lui-même est laissé, sous son contrôle, aux ministères. Elle publie un rapport annuel, disponible sur le site *Légifrance*⁶. Depuis sa création, la commission a procédé à la création d'une dizaine de nouveaux codes et à la refonte de codes existants⁷. Au total, on compte aujourd'hui près de 70 codes qui rassemblent plus de 40 % du droit en vigueur.

La codification impose de veiller à la cohérence de l'ensemble de la législation produite. Elle constitue aussi une école de rigueur auprès des rédacteurs du droit, non seulement pour la rédaction des codes mais pour tous les textes. Ceci a été mentionné notamment lors des entretiens de l'équipe OCDE avec les directeurs juridiques des ministères. L'expérience de codification des dernières années montre qu'elle contribue à la qualité du droit, mais qu'il ne peut y avoir de codification totale et que cela ne peut apporter qu'une réponse partielle aux problèmes de qualité et d'accessibilité. Elle ne supprime pas l'instabilité législative ou réglementaire [10 % des articles d'un code sont modifiés en moyenne chaque année (Bergeal, 2008)] et ne garantit pas, en soi, l'intelligibilité finale du texte. La codification accroît l'accessibilité des textes mais cet impact se trouve menacé et en pratique réduit par la course permanente d'actualisation des codes dans le contexte d'une forte instabilité normative.

Le champ possible de la codification apparaît avoir atteint ses limites. Dans son rapport annuel de 2008, la Commission supérieure de codification note que le chantier des nouveaux codes s'épuise et qu'il peut y avoir une forme de rendement décroissant des nouveaux codes : « Plus la codification du droit français est avancée, plus l'élaboration de nouveaux codes se heurte à des difficultés concrètes, en particulier pour ce qui concerne l'emplacement des dispositions »⁸. Certaines « grandes » lois apparaissent aussi constituer, en elles-mêmes, des mini-codes. Dès lors, la priorité est donnée à la maintenance des codes existants.

Règles de réexamen et de caducité

Certaines lois incluent des clauses prévoyant l'obligation de dépôt au Parlement de rapports dressant un état de leur mise en œuvre. Ces rapports peuvent ensuite donner lieu à un réexamen de la législation. La clause de caducité est utilisée de manière limitée. Elle a notamment été retenue pour la suppression de commissions consultatives (voir chapitre 3).

Réduction des charges administratives

Remarque préalable : il est à noter que les évolutions récentes concernant la simplification administrative et le programme de la DGME n'ont pas pu faire l'objet d'un examen particulier de l'équipe OCDE, ces évolutions ayant eu lieu après l'examen OCDE.

Principales évolutions de la politique de réduction des charges administratives

La politique de simplification réglementaire a commencé très tôt en France. Dès 1953, le pouvoir exécutif reconnaissait à travers un décret⁹ la nécessité d'une simplification des formalités administratives. Plusieurs programmes ont été établis et des mesures prises au cours des années pour alléger les formalités incombant aux entreprises et aux particuliers (encadré 5.3).

Encadré 5.3. Principales étapes de la simplification réglementaire en France

1953 : Décret du 26 septembre portant simplification des formalités administratives.

1966 : Création du Centre pour l'enregistrement des formulaires administratifs (CERFA), chargé de recenser et d'encadrer l'édiction de formulaires par les administrations.

1981 : Création des centres de formalités pour les entreprises (CFE), placés auprès des chambres de commerce et d'industrie.

1983 : Création de la Commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (COSIFORM), dont les compétences sont étendues à l'ensemble des usagers en 1990.

1995 : Création du Commissariat à la réforme de l'État qui prend en charge la mission de simplification administrative.

1997-98 : Nouveau programme de simplification administrative, déconcentré au niveau des ministères et coordonné par une nouvelle structure, la Commission pour la simplification administrative (COSA), placée auprès du Premier ministre.

2002 : Lancement de la mission de simplification des entreprises (MISSE) au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

2003 : Première loi de simplification (loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit).

2004 : Lancement du programme de mesure et réduction de la charge administrative (MRCA).

Deuxième loi de simplification (loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit).

2005 : Création de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

2007 : Programme MRCA inclus comme l'un des quatre chantiers prioritaires de la revue générale des politiques publiques (RGPP) (juin) et engagement de la France de réduire les charges administratives de 25 % lors du Conseil de modernisation des politiques publiques (12 décembre).

Troisième loi de simplification (loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit).

2008 : Réorganisation de la DGME.

Quatrième loi de simplification (loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie).

2009 : Cinquième loi de simplification (loi n° 2009-526 du 19 mai 2009 de simplification et d'allègement des procédures).

Annonce par le ministre du budget d'un programme de 15 mesures pour simplifier les démarches administratives.

2010 : Publication du rapport « Amélioration de la relation numérique à l'usage » (12 février 2010), issu des travaux du groupe « Experts numériques » constitué en octobre 2009.

À partir de 2003-04, le gouvernement a adopté une démarche plus systématique et largement tournée vers les entreprises. Cette politique s'est articulée autour des éléments suivants :

- Lois de simplification incluant non seulement la simplification des démarches et formalités administratives, mais aussi des mesures de modernisation du fonctionnement des administrations et de simplification du droit.
- Administration électronique. La simplification administrative a été étroitement associée au développement de l'administration électronique (ce qui concerne à la fois les particuliers et les entreprises).
- Programme de « mesure et réduction des charges administratives » (MRCA). Ce programme, mis en place à partir de 2004, a établi des méthodes plus systématiques pour simplifier la vie des entreprises. Il a visé à mieux connaître, en les mesurant, les coûts induits par les obligations administratives, et à les réduire, et s'inscrit dans la perspective européenne tracée par la stratégie de Lisbonne. Le programme MRCA n'a pas nécessairement inclus toutes les mesures de simplification lancées par les ministères sur la période 2007-08 (comme par exemple la création du régime de l'auto-entrepreneur par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008), dont certaines sont passées par les lois de simplification.
- Événements de vie. Depuis 2008, nouvelle inflexion. Après une période d'inventaire et de mesure des charges administratives pesant sur les entreprises et les administrations, la stratégie depuis 2008 s'étend à toutes les catégories d'usagers (particuliers, entreprises, collectivités locales et associations) et s'appuie sur une nouvelle méthode de sélection des pistes de simplification, fondée sur les « événements de vie ».

Lois de simplification

La promulgation de lois de simplification (dont certaines ont été d'origine parlementaire) est le premier élément clé du dispositif de simplification du droit. Après une première loi en 2003, trois autres lois de simplification ont été adoptées, en 2004, 2007 (d'origine parlementaire) et 2008. Une proposition de loi est en cours d'examen (encadré 5.4). Les mesures de simplification peuvent aussi donner lieu à des textes législatifs ou réglementaires, en dehors de ces lois de simplification. La récurrence des lois de simplification a permis d'inscrire la simplification dans le paysage gouvernemental et parlementaire. Elle peut aussi conduire, par l'empilement de mesures diverses, à une mauvaise lisibilité des mesures entreprises.

Encadré 5.4. Exemples de simplification du droit pour les entreprises

Avec les lois des 2 juillet 2003, 9 décembre 2004 et 20 décembre 2007 :

- expérimentation d'un titre unique emploi simplifié ;
- adaptation des conditions d'établissement et d'exercice de certaines professions réglementées telles que les VRP ou les agences de voyages ;
- modernisation de la commande publique en vue de mieux assurer le partenariat avec le secteur privé ;
- réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage ;
- création d'un régime social des indépendants ;
- création du bulletin de paie sous forme électronique pour les entreprises.

Avec la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 :

- création du statut simplifié d'auto-entrepreneur ;
- réduction des délais de paiement ;
- simplification du droit des sociétés ;
- extension du rescrit social¹⁰ ;
- facilitation de la reprise et de la transmission des entreprises ;
- tutorat des personnes en insertion et des demandeurs d'emploi qui créent ou reprennent une entreprise est également simplifié ;
- simplification en matière d'embauche pour les TPE ;
- suppression de la déclaration sociale de revenus établie annuellement par les travailleurs indépendants (TPME) ;
- instauration d'une procédure simplifiée et allégée en matière d'autorisation d'aménagement commercial (réforme de l'urbanisme commercial) ;
- simplification des formalités pour l'embauche et le paiement des salaires dans les entreprises de moins de neuf salariés (fusion du chèque emploi TPE et le titre emploi entreprise qui deviennent le «titre emploi service entreprise» -TEE).

Avec la loi de simplification de 2009 (loi n°2009-526 du 12 mai 2009) :

- possibilité de remettre les bulletins de paie aux salariés sous forme électronique ;
- affichage électronique des actes des collectivités territoriales ;
- simplification du fonctionnement des copropriétés ;
- modification des règles relatives à la vente de biens en indivision, le dispositif permettant par exemple aux deux tiers des indivisaires d'obtenir la vente du bien même si un indivisaire provoque un blocage ;

- simplification des mesures de recouvrement des impositions, afin d'éviter que des contribuables ne se voient contraints de régler une somme due alors même qu'ils sont titulaires, à un autre titre, d'une créance d'un montant équivalent ou supérieur.

Rôle de l'administration électronique

Comme dans les autres pays de l'Union européenne, la simplification administrative a été associée au développement de l'administration électronique. La dématérialisation des procédures administratives applicables aux particuliers et aux entreprises a constitué un des principaux axes du plan stratégique de développement de l'administration électronique, notamment dans le domaine de la fiscalité et de la création d'entreprises. Le développement des sites administratifs en ligne a tout d'abord visé à permettre d'effectuer à distance une recherche d'information (permettant par exemple d'identifier le service référent, les pièces à rassembler, voire simuler le droit aux aides ou les obligations de façon personnalisée comme pour le droit aux bourses étudiantes ou la simulation des impôts à payer). Il consiste de plus en plus à permettre une dématérialisation complète du service, qui conduit à supprimer les déplacements et réduire le temps de traitements des dossiers et à permettre des transactions financières en ligne. Enfin, l'administration cherche à promouvoir un standard de qualité numérique en développant des sites respectant des charges ergonomiques et des référentiels communs. L'encadré 5.5 présente quelques exemples de services administratifs par voie électronique.

Un objectif actuel est de faire du site *www.service-public.fr*, créé en 2001, le point unique d'accès aux démarches administratives en ligne¹¹. Depuis la fin de l'année 2009, *mon-service-public* permet aux usagers de créer un compte en ligne personnel (près de 400 000 comptes utilisateurs en février 2010), qui donne accès à l'ensemble des sites et offre un espace confidentiel de stockage. L'éventail de services en ligne s'enrichit progressivement à travers l'extension du réseau de partenaires au-delà de l'administration centrale (notamment des organismes de protection sociale)¹² et le développement de nouvelles démarches en ligne. Le programme de la DGME, « Ma démarche en ligne », a pour objet « d'industrialiser » la production de nouveaux services en ligne et vise à répondre aux événements de vie rencontrés par les usagers, comme par exemple, le mariage, la perte des papiers d'identité ou le décès d'un proche (voir ci-dessous).

En octobre 2009, le ministre du budget a mandaté un groupe d'experts de la relation numérique pour dresser l'état des lieux de l'administration numérique et proposer une stratégie de développement des services numériques des administrations. Le rapport, remis en février 2010, invite à structurer la stratégie numérique de l'administration autour de trois axes : *i*) fournir un accès lisible, simple et cohérent aux services en ligne de l'administration ; *ii*) offrir plus de services personnalisés qui répondent au mieux aux attentes des usagers ; *iii*) donner la parole aux usagers pour améliorer le service public en ligne et pour innover (Riester, 2010). La DGME a pour mission de détailler un programme de travail avec les ministères concernés d'ici à juin 2010.

Encadré 5.5. Simplification administrative et administration électronique : quelques exemples de services par voie électronique

- Les demandes d'actes de naissance : avec plus de 7 000 demandes par jour, ce service est l'un des plus utilisés par les Français. Pour répondre aux attentes des usagers, il sera étendu avant la fin de l'année 2009 à tous les autres actes d'état-civil.
- Le changement d'adresse en ligne : ce service permet en quelques clics d'informer une douzaine de services publics de son changement d'adresse. Un tiers des foyers qui déménagent (soit près d'un million en 2009) utilisent ce service pour transmettre leurs nouvelles coordonnées aux organismes publics partenaires du service. Depuis le début de 2009, d'autres services ont été mis en ligne qui permettent de communiquer une information à plusieurs administrations simultanément (par exemple : déclaration de changement de nom d'usage, demande d'inscription sur les listes électorales, recensement citoyen pour les jeunes de 16 ans).
- Le paiement des impôts en ligne est désormais effectué par près de 30 % des Français, contre 15 % il y a deux ans.
- Les déclarations d'impôt en ligne : environ 9 millions de déclarations ont été collectées en ligne à l'issue de la campagne de déclaration des revenus des personnes physiques de 2008.
- Mise en place de la carte Vitale pour le traitement des feuilles de soin à l'assurance maladie (1 milliard de feuilles transmises par an).
- En ce qui concerne les entreprises, le site de télépaiement de la TVA a rencontré immédiatement un grand succès et a été rendu obligatoire au delà de certains seuils.
- Dans le cadre particulier des centres de formalités des entreprises (CFE – interlocuteur unique des entreprises pour ce qui concerne la déclaration de création, de modification et de radiation des entreprises), la déclaration de création d'entreprise¹ par voie électronique est possible depuis fin avril 2007. Les procédures sont totalement dématérialisées : formalité en ligne, numérisation des pièces justificatives et paiement en ligne. (CF : www.cfenet.cci.fr/). Il s'agit là d'une réelle mesure de simplification puisque un contrôle formel des pièces est effectué par les CFE² pour le compte de différents destinataires : services fiscaux, organismes sociaux ainsi que le(s) registre(s) de publicité légale et l'INSEE pour la délivrance du N° unique d'identification de l'entreprise. Les CFE reçoivent le dossier unique de déclaration et transmettent en Echange de Données Informatisées (EDI) à chaque destinataire les informations, actes déposés et/ou pièces justificatives qui réglementairement leur sont destinés. Cette procédure évite ainsi une multiplication des contrôles.
- Ouverture du guichet unique dématérialisé du créateur d'entreprise en janvier 2010, qui permet de créer son entreprise en ligne dans toute activité non réglementée.
- Téléchargement des attestations fiscales pour les entreprises répondant aux marchés publics depuis décembre 2009 (12 000 demandes reçues au cours du premier mois).

Notes :

1. Le formulaire de demande d'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACCRES) peut également être rempli en ligne.

2. Contrôle de cohérence (contrôle de la complétude du dossier), le contrôle de légalité est exercé par les destinataires.

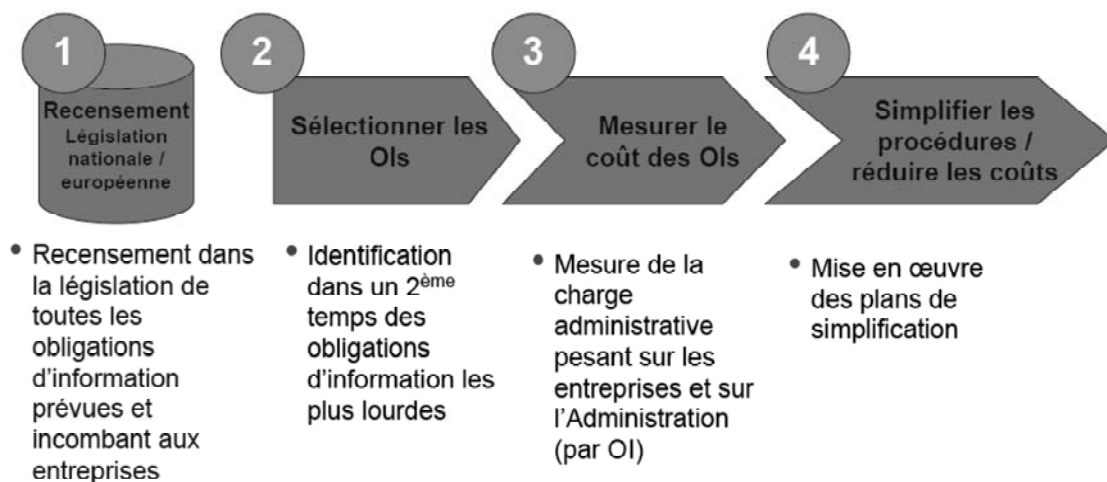
Source : DGME.

Programme de mesure et réduction des charges administratives (MRCA)

Le programme MRCA était initialement articulé autour de quatre composantes successives (Graphique 5.1).

- *Recensement complet et systématique des obligations d'information.* Le programme MRCA a comporté une phase de mesure systématique basée sur le modèle statistique *SCM* et ciblée sur les charges pesant sur les entreprises. L'analyse, effectuée entre 2006 et début 2008, a porté sur la législation d'origine européenne et nationale. Dans la législation européenne ont été ciblés les actes législatifs dans les 13 domaines prioritaires identifiés par la Commission européenne. Dans la législation nationale ont été analysés 49 codes (parties législative et réglementaire) et environ 600 textes non codifiés. Au total plus de 10 000 obligations d'information ont été recensées. Près de 800 obligations d'information ont été quantifiées (le rapport au total recensé doit être appréhendé avec prudence étant donné la grande disparité des obligations recensées). Ce travail a permis d'estimer le coût total des charges administratives pesant les entreprises à EUR 60 milliards. Le programme actuel de la DGME ne prévoit pas de date précise, ni de méthodologie pour la mise à jour éventuelle de ce référentiel.
- *Sélection des obligations à mesurer.* Sur la période 2007-08, les obligations d'information à mesurer ont été sélectionnées à partir de l'inventaire effectué. Différentes sources ont été utilisées pour identifier les priorités (Rapport Camdessus et rapport Attali, consultation des organisations professionnelles et des ministères, projets existants dans les ministères). Cinq domaines ont été identifiés comme prioritaires : la fiscalité, les formalités sociales, les exportations, les marchés publics et le droit des sociétés.
- *Mesure de ces obligations.* En 2007-08, la DGME a mesuré la charge des obligations pesant sur les entreprises dans les cinq domaines prioritaires à l'aide de la méthode du *Standard Cost Model (SCM)*. Cette mesure a été effectuée en cinq lots successifs et donné lieu à une estimation du gain potentiel permis par des mesures de simplification. La DGME a adapté la méthode *SCM* pour mesurer la charge pesant sur l'administration et prendre en compte le coût pour l'entreprise généré par les délais d'attente des décisions de l'administration. La DGME a mis en place une base de données qui collecte l'ensemble de ces mesures. Il faut également souligner que l'outil *OSCAR* pour la mesure des charges administratives des nouvelles réglementations a été développé dans le cadre du programme MRCA (voir le chapitre 4).
- *Mise en œuvre en plans d'action.* La mise en œuvre des mesures de simplification se déroule en plans d'action, qui ont été lancés en vagues successives (incluant chacun environ 200 obligations d'information). Ces plans d'action ont été mis en œuvre par les ministères, en lien avec la DGME.

Graphique 5.1. Le processus MRCA



Note : OI = obligation d'information.

Source : DGME (2008), *Réduction des charges administratives pour les entreprises, présentation MRCA* www.thematiques.modernisation.gouv.fr/UserFiles/File/MRCA_Evenement%208%20avril%20_Presentation%20MRCA_france_europe.pdf.

Évolutions récentes : événements de vie

Depuis 2008, la DGME n'utilise plus le *SCM* pour mesurer les charges administratives. Elle cherche à développer une méthode de mesure plus légère et moins systématique afin de se concentrer sur la transformation des processus sous revue. Les plans d'action visent à simplifier les démarches administratives, non plus à partir de la mesure *SCM* des obligations d'information, mais à partir d'enquêtes auprès des usagers. Ces enquêtes partent des événements de vie générant des démarches administratives (ex : naissance d'un enfant, création d'une entreprise.) et doivent permettre d'identifier les démarches administratives les plus lourdes, fréquentes et/ou irritantes pour les différentes catégories d'usagers (particuliers, entreprises, associations). La démarche passe ainsi d'une logique essentiellement *top down* à une logique *bottom up*, et l'accent est largement mis sur « l'écoute de l'utilisateur ».

Pour chaque événement de vie, la DGME a analysé le parcours de l'utilisateur et défini les opportunités d'optimisation des démarches administratives tout au long de l'événement en utilisant les résultats d'enquêtes de satisfaction par sondage. Depuis octobre 2008, avec l'appui d'un institut spécialisé, la DGME a ainsi mené des études pour appréhender les attentes des usagers (divisés en quatre groupes cibles : particuliers, entreprises, collectivités et associations). Les enquêtes ont visé à identifier à la fois les problèmes rencontrés lors des démarches administratives et les attentes à l'égard des démarches à simplifier (niveau de facilité/complexité ressentie par les usagers concernant un événement de vie donné).

À la suite de ces enquêtes et de leur analyse, la DGME, a instruit les différentes pistes de simplification en relation avec les différents ministères et défini 15 chantiers de simplification, à conduire par les ministères). Ces 15 chantiers ou mesures constituent le plan de simplification annoncé en octobre 2009 (encadré 5.6). Pour chaque chantier, la

DGME a identifié le ministère pilote (ou l'instance interministérielle le cas échéant) et le chef de projet pressenti. Le suivi de chaque chantier entre dans le cadre du suivi du programme de la RGPP. La DGME a par ailleurs publié une première information sur l'état d'avancement de chacune des 15 mesures en février 2010 (Annexe A).

L'objectif est de mettre en place des services de démarche administrative en ligne « sans couture » et de bout en bout dans divers domaines. Dans la situation initiale, les événements de vie impliquent généralement d'accomplir des démarches auprès de plusieurs organismes, avec la complexité que cela représente et le risque d'omettre certaines formalités. Le système d'information doit prendre en charge l'ensemble de cette complexité. Du point de vue de l'utilisateur, la démarche en ligne passe par deux étapes. Tout d'abord, un entretien en ligne, sous forme de questions-réponses, permet de cerner la situation personnelle et le besoin de l'utilisateur. Puis le dispositif transmet les informations recueillies aux différents services instructeurs concernés.

Encadré 5.6. Plan de simplification des démarches administratives de 2009

Le 19 octobre 2009, Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a annoncé 15 mesures pour simplifier les démarches administratives :

- Permettre aux citoyens de s'inscrire sur les listes électorales ;
- Permettre à tous les jeunes français âgés de 16 ans de réaliser les démarches de recensement citoyen par internet ;
- Permettre aux entreprises retenues dans le cadre d'un marché public d'obtenir une attestation fiscale dématérialisée ;
- Simplifier la vie de l'entrepreneur ;
- Améliorer le traitement des réclamations ;
- Simplifier et permettre d'effectuer en ligne le transfert du siège social d'une entreprise ;
- Permettre aux associations de déposer en ligne leur dossier de subvention ;
- Permettre à l'utilisateur de pouvoir effectuer en une seule fois la déclaration de perte et la demande de remplacement de ses papiers administratifs ;
- Permettre la dématérialisation des procédures d'urbanisme ;
- Simplifier la déclaration préalable à l'embauche et expérimenter la déclaration simplifiée par téléphone ;
- Supprimer les demandes de copie ou d'extrait d'actes d'état civil demandées comme justificatifs lors de certaines démarches ;
- Éviter aux associations d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à chaque demande d'agrément ;
- Simplifier l'ouverture et le renouvellement des droits pour les personnes handicapées ;
- Lors du décès d'un proche, éviter à la famille d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à différentes administrations ;
- Éviter aux entreprises d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations de base (chiffre d'affaires, effectif, etc.) aux administrations.

Source : DGME.

Cadre institutionnel, supports et soutien

Coordination

La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) est en charge de la coordination des projets de simplification administrative, développés par les différents ministères. Cette direction est placée au sein du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, lui-même en charge de la réforme de l'État. Le service « Projets » est plus particulièrement chargé des grands chantiers interministériels de simplification administrative et d'administration électronique. Ce service inclut une équipe restreinte en charge du programme MRCA (encadré 5.7).

Encadré 5.7. Structure de la DGME

La DGME (125 agents) est structurée en trois services :

- Le service « Projets » (pilotage des chantiers interministériels structurants) est chargé des grands chantiers interministériels de simplification administrative et d'administration électronique. Il comprend une équipe de 10 personnes en charge des projets de simplification (y compris la MRCA).
- Le service « Innovation » (stratégie de services aux usagers) est un « laboratoire » prospectif, chargé d'anticiper ce que pourrait être l'administration de demain et de définir des priorités d'action en fonction des attentes des usagers et de l'observation des bonnes pratiques en France et à l'étranger, particulièrement en matière de simplification. Il établit des « mandats » de transformation que le service Projets est ensuite chargé de mettre en œuvre, un peu comme fonctionnent ensemble une division marketing et une direction de la production.
- Le service « Conseil » (mise en œuvre de décisions relatives à la RGPP) accompagne les ministères dans la mise en œuvre des décisions prises en Conseil de modernisation des politiques publiques (optimisation des organisations, processus, systèmes d'information).

Sa composition est de 46% d'agents contractuels (non fonctionnaires), 30% de fonctionnaires du ministère des finances, et 24% d'autres ministères (brochure DGME).

Dans chaque ministère, les correspondants modernisation, désignés par les secrétaires généraux, sont les interlocuteurs de la DGME et constituent leurs points de contact pour la coordination interministérielle des projets de simplification, et plus généralement des projets de modernisation. La DGME travaille aussi avec un réseau de correspondants territoriaux, créé conjointement avec le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

La DGME assure la coordination avec le chantier européen de réduction de la charge administrative. Elle remplit la fonction de « Point de contact unique » (SPOC – *Single Point of Contact*), ce qui comprend : i) l'information du secrétariat général des affaires européennes et des ministères sur l'état d'avancement du projet européen ; ii) le recueil des réactions des ministères sur les pistes de simplification proposées par la Commission européenne et la transmission, *via* le secrétariat général des affaires européennes, à la direction générale des entreprises et de l'industrie des réactions françaises et iii) l'information de la Commission européenne sur les avancées du chantier national.

Suivi du programme

La DGME a pour mission d'assurer le suivi des plans d'actions ministériels. Ce suivi entre dans le cadre plus global de la RGPP pour laquelle un système de feux tricolores a été mis en place en fonction de l'état d'avancement par rapport au calendrier établi¹³.

Dans le cadre du développement des plans d'action sur la base des événements de vie, les pistes de simplification administrative identifiées à la base de l'écoute des usagers sont ensuite intégrées dans le programme, puis validées au niveau interministériel. Chaque décision fait alors l'objet d'un pilotage par le ministère concerné, ou par une instance interministérielle (comité de suivi de la RGPP) lorsqu'elle concerne plusieurs ministères. La DGME souligne que pour garantir un impact réel et des résultats rapides, le suivi de la mise en œuvre de chaque décision est réalisé lors des comités mis en place pour suivre l'avancée de la RGPP. La DGME souhaite développer une offre d'accompagnement des ministères dans la mise en projet des mesures de simplification prioritaires marqués par un enjeu particulièrement fort ou un haut niveau de complexité.

Méthodologie et processus

La méthodologie utilisée pour la réduction des charges administratives a évolué dans la période récente. Le programme MRCA partait d'une approche globale (recensement des obligations) et utilisait la méthode *SCM*. La DGME définit à présent les actions de simplification à partir de l'analyse d'événements de vie. L'outil *OSCAR* (voir le chapitre 4) a été élaboré pour prendre en compte les charges administratives des nouvelles réglementations, ce qui implique un objectif « net ».

Selon la DGME, la stratégie actuelle repose sur un schéma d'écoute des usagers qui est clairement distinct de la mesure systématique de la charge administrative. Ce parti pris méthodologique n'exclut cependant pas de recourir parfois, *ex ante* ou *ex post*, à la quantification, notamment pour vérifier que les événements de vie appréhendés constituent des enjeux forts. La démarche globale permet de déterminer des pistes de simplification des démarches administratives, instruites en relation avec les différents ministères. Les pistes de simplification sont élaborées sur la base d'une étude amont qui intègre des éléments de « retour sur investissement » tant pour la part usagers que pour la part administrations.

Consultation publique et communication

La DGME a mis en place un dispositif de consultation afin d'identifier les attentes des usagers en matière de simplification qui a donné lieu à l'identification de plusieurs pistes de simplification (sur les politiques de consultation publique, voir le chapitre 3). Ce dispositif a compris les éléments suivants :

- Une consultation ouverte sur Internet, avec un espace de consultation dédié en mode web 2.0 sur le site www.ensemble-simplifions.fr. La première vague de consultation a concerné les particuliers tandis que les deux suivantes, en avril et en juillet 2008, étaient consacrées aux entreprises.
- L'organisation de trois manifestations ciblant les entreprises au cours de 2008. La première (avril) a réuni une centaine de représentants ou chefs d'entreprise et porté sur des sujets comme les marchés publics, le droit des sociétés, les taxes, les démarches douanières, l'environnement du travail, les statistiques ou l'environnement. Elle a été suivie par une table ronde qui a réuni entreprises et administration (avril) et de nouveaux échanges (octobre) avec les fédérations

représentatives des entreprises ainsi qu'un nombre significatif d'entreprises. afin de poursuivre ce travail d'écoute et d'identification des besoins prioritaires.

- Les journées « ensemble simplifions » (6 octobre et 18 décembre 2008) incluant particuliers, entreprises et collectivités et organisées en ateliers thématiques dédiés à la vie citoyenne, aux papiers d'identité, à la vie familiale, aux questions fiscales et sociales, ainsi qu'à la création d'entreprise.

La DGME consulte aussi les entreprises à travers le « Conseil des entrepreneurs », établi en juillet 2007 auprès du Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi en charge des entreprises et du commerce extérieur. Il s'agit d'une instance informelle qui a vocation de promouvoir les échanges et le débat entre les entreprises et l'administration. Un de ses axes de travail central est la « simplification de l'environnement des entreprises ». Trois groupes d'experts composés de praticiens du monde de l'entreprise (experts-comptables, avocats, artisans, notaires, banquiers...) ont été créés sur ce thème. Douze organisations professionnelles ont participé à ces travaux. Chaque groupe a travaillé sur la simplification dans un domaine précis : simplification réglementaire, simplification fiscale et simplification sociale. En septembre 2007, le conseil a mis en avant une trentaine de propositions dont plusieurs ont déjà été prises en compte dans la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (statut d'auto-entrepreneur et rescrits fiscal par exemple)¹⁴.

La mise en place en 2009 d'un panel permanent de 5 600 particuliers et 2 400 entreprises constitue, selon la DGME, un nouveau point de départ pour la consultation, visant à éviter que les mesures de simplification « événements de vie » soient fondées sur une démarche « anecdotique ». Ce dispositif ayant été mis en place après la mission de l'équipe OCDE, il n'a pas été possible d'en faire une évaluation, mais sa permanence et le nombre de participants devraient assurer pour l'administration une bonne prise de mesure des chantiers importants. Étant donné que certains autres pays de l'UE se sont également tournés vers une approche « événements de vie », il serait utile de faire le point sur les démarches entreprises par ces autres pays pour partager et relever les bonnes pratiques dans ce domaine.

La DGME n'a pas publié d'informations détaillées sur l'avancée des plans d'actions relatifs à la MRCA, de manière globale ou détaillée par ministère. Le site de la DGME fournit des informations sur les différents chantiers en cours dans le cadre du programme de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Par exemple le rapport d'étapes de la RGPP inclut des informations sur le MRCA. Par contre, le programme de 15 mesures de simplification des démarches administratives, annoncé en octobre 2009, a fait l'objet de la publication d'un tableau d'avancement (mesure par mesure) en février 2010 (Annexe I). En outre, la DGME note que le programme de simplification fait l'objet de communications régulières au moment où les nouvelles mesures sont décidées, pendant qu'elles sont mises en œuvre et au moment où elles ont atteint leur objectif.

Évaluation : progrès accomplis, perspectives

La DGME estime que les gisements de gains annuels (total des heures de procédures épargnées par les entreprises converti en équivalent financier) résultant de la simplification s'élèvent à plus de EUR 1 milliard, qui s'ajouterait aux gains d'EUR 1 milliard déjà enregistrés dans les années précédentes. Tout un ensemble de mesures ont été prises, notamment en matière d'administration électronique (encadré 5.5). Les données ne permettent cependant pas de mesurer le progrès effectif quant à l'objectif chiffré de réduction de 25 % des charges administratives.

Tableau 5.1. Résultats de la simplification des obligations d'information

	Lot 1	Lot 2	Lot 3	Lot 4	Lot 5	Total
Période	2007	2008	2008	2008-09	2008-09	
Nombre OI mesurées	30	216	189	ND	ND	780
Coût (millions EUR)		2 100		ND	ND	ND
Gain estimé (millions EUR)	17	575	400 à 700	ND	ND	ND
% gain	18 %	28 %	> 25 %	ND	ND	ND

OI : obligations d'information ; ND : non disponible.

Source : DGME.

Les intervenants extérieurs à l'administration ont souligné les progrès dans la relation entre l'administration et les entreprises (interlocuteur fiscal unique par exemple), la dématérialisation des procédures et, l'administration électronique en général (par exemple avec le site *monservicpublic.fr*). Ils notent aussi une meilleure prise en compte par l'administration des besoins et attentes à travers les différentes consultations. Toutefois, les avancées sont difficilement lisibles et (jusqu'à présent) perçues comme mal communiquées. Si les projets d'administration électronique sont bien visibles, les projets et résultats des initiatives de simplification, et du programme MRCA en particulier, apparaissent relativement mal connus.

Si les progrès sont reconnus, l'idée est aussi largement partagée – à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration – qu'il existe des gains potentiels très importants, notamment à travers un déploiement plus accéléré de l'administration, et qu'il faut aller au-delà de la simplification des procédures (dont le bénéfice est souligné) pour prendre en compte l'ensemble des coûts et s'attaquer aux problèmes sous-jacents. L'objectif de réduction de 25 % soulève également de fortes réserves. L'économie effectuée ne signifie pas nécessairement une réduction de coût pour l'entreprise.

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales commencent à être associées aux programmes de simplification administrative. Dans le programme de simplification des démarches administratives, 3 des 15 mesures nécessitent leur concours (inscription en ligne sur les listes électorales, recensement « citoyen » par Internet, dématérialisation des procédures d'urbanisme). La méthode consiste à expérimenter la nouvelle procédure dans un nombre restreint de collectivités, avant d'envisager leur généralisation aux collectivités volontaires.

On peut relever deux programmes qui les concernent plus particulièrement.

- Le ministère de l'Intérieur a mis en place un dispositif technique de dématérialisation du transfert des actes des collectivités locales à l'autorité de contrôle, dénommé ACTES. Auparavant, ces actes faisaient l'objet d'une transmission en préfecture sur support papier. Désormais, les collectivités peuvent transmettre ces mêmes actes sous forme dématérialisée, *via* un système d'échange sécurisé. Il en résulte une réduction des coûts significative, les collectivités pouvant ainsi économiser les frais d'impression et de transport.
- La création de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) répond également à ce souci de réduction des charges qui pèsent sur les collectivités territoriales (chapitre 8).

Réduction des charges administratives pour les entreprises

Pour les entreprises, le gouvernement a pris l'engagement de réduire de 20 % puis de 25 % d'ici à la fin de l'année 2011 les charges administratives, définies comme « les 1 000 formalités les plus lourdes ou les plus irritantes pesant sur les entreprises ». Cet engagement, pris lors du Conseil de modernisation de décembre 2007, s'inscrit dans le cadre du programme de modernisation des politiques publiques (révision générale des politiques publiques – RGPP). Les actions de simplification reposent sur des plans d'action définis ministère par ministère, en lien avec la DGME, et lancés en vagues successives. Ces actions peuvent s'inscrire dans le cadre des lois de simplification. Les entretiens conduits par l'OCDE semblent montrer que les ministères se mobilisent davantage sur des actions de simplification qu'ils ont initiées et lancées (par exemple dans le domaine de l'administration électronique) plutôt qu'autour des programmes coordonnés par la DGME comme la MRCA, qui apparaissent plus secondaires.

L'évolution vers une approche par « événements de vie » affecte tout particulièrement les politiques de réduction des charges pesant sur les entreprises, dans la mesure où le programme MRCA concernait les entreprises. À travers cette évolution, la partie « mesure » du programme MRCA et l'objectif quantitatif de réduction de 25 % perdent de leur importance au profit d'une analyse plus qualitative des charges administratives, se concentrant sur les obligations « irritantes ». Cette réorientation du programme traduit la volonté de la DGME de redistribuer les ressources allouées aux travaux de mesure (très consommateurs) vers la mise en œuvre effective des plans d'action, et de mieux sélectionner les projets sur lesquels l'effort doit se concentrer. Selon la DGME, l'approche par événements de vie est également plus mobilisatrice auprès des ministères et plus facile à communiquer politiquement. L'objectif de réduction ne s'applique donc qu'à une sélection des charges sur les entreprises (certains autres pays UE ont suivi la même voie de restreindre le champ d'action).

La simplification pour les entreprises s'est aussi faite à travers le développement de guichets uniques. Les centres de formalités des entreprises (CFE) sont des guichets auprès desquels sont déposées les demandes d'immatriculation, de modification ou de cessation d'activité des entreprises. Ils sont l'interlocuteur unique des entreprises pour ce qui concerne la déclaration d'activité et pour entrer en relation avec les administrations qui sont en contact au quotidien avec les entreprises : les services fiscaux et les organismes sociaux principalement. Ils centralisent les pièces grâce à un service en ligne des dossiers des entreprises et sont chargés de les transmettre, après avoir effectué un contrôle formel, aux différents organismes et administrations intéressés par la création des entreprises. Depuis février 2009, les formalités de création d'entreprises peuvent se faire de manière totalement dématérialisée : paiement électronique, envoi des pièces justificatives numérisées, formalités en ligne. Parallèlement à la mise en place des guichets pour les entreprises, la structure ministérielle a été réorganisée pour appuyer cette structure de guichets uniques (rationalisation des structures, création de nouvelles directions).

Réduction des charges administratives pour les particuliers

L'approche par événements de vie s'accompagne d'une plus grande attention portée aux charges pesant sur les particuliers. Les actions entreprises jusque là concernaient notamment la dématérialisation de procédures. La loi de simplification de 2009 comprend un chapitre consacré aux mesures visant à réduire les charges pesant sur les particuliers. Elle comprend ainsi des dispositions qui modifient le droit de la famille et le droit de la consommation.

Réduction des charges administratives pour l'administration

La réduction des charges pesant sur l'administration elle-même n'est pas directement ciblée par les mesures de simplification. Toutefois, dans le cadre de la MRCA, une attention était portée aux charges pesant sur les administrations puisque la mesure de la charge des obligations d'information pesant sur les entreprises se composait de la charge pesant sur les entreprises (selon la méthode *SCM*) et de la charge pesant sur les administrations (selon une méthodologie définie par la DGME). Il ne s'agissait pas de mesures de simplification spécifiquement destinées aux fonctionnaires, mais d'intégrer les coûts pour l'administration dans l'analyse des mesures administratives s'appliquant aux entreprises.

La loi de simplification de 2009 comprend un chapitre consacré aux collectivités territoriales et aux services publics. La loi procède à la refonte partielle de nombreuses règles d'organisation et de fonctionnement des institutions locales, ainsi qu'à la modification de certaines dispositions relatives aux moyens des collectivités territoriales.

Notes

1. Les programmes de réduction de la charge administrative peuvent inclure l'examen et la simplification des normes existantes, si bien qu'il peut y avoir un recoupement avec des programmes comme la codification. Il peut aussi y avoir un recoupement avec les sujets abordés dans le précédent chapitre sur l'élaboration des normes. En effet, les programmes de réduction de la charge administrative s'appuient souvent sur un objectif de réduction nette, tenant compte des nouvelles réglementations adoptées.
2. Dans sa décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008 relative à la loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail, le Conseil constitutionnel a précisé le rôle de la codification au regard des objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité. « La codification répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la déclaration de 1789 ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».
3. Circulaire du 30 mai 1996 du Premier ministre relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.
4. <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000742705&dateTexte=>.
5. La composition et le fonctionnement de la commission (qui a pris la suite d'une commission établie en 1948) sont fixés par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989. La commission est présidée par le Premier ministre et ses membres permanents nommés par arrêté du Premier ministre.
6. www.legifrance.gouv.fr/html/codification/codification_accueil.html.
7. Parmi les nouveaux codes : le code de l'éducation, le code de justice administrative, le code de la recherche, le code du patrimoine, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le code général de la propriété des personnes publiques, le code monétaire et financier. Parmi la refonte de codes existants : le code de commerce, le code de la santé publique, le code du travail en 2008.
8. Commission supérieure de codification, 2008.
9. Décret n° 53-914 du 26 septembre 1953 portant simplification de formalités administratives.
10. Pour une explication du rescrit, voir le chapitre 4.

11. Déclaration en Conseil des ministres de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, le 9 décembre 2009.
12. Les partenaires présents depuis l'ouverture du service en décembre 2008 sont les suivants :
 - le portail des fonctionnaires actifs et retraités (CNRACL, FSPOIE, retraite des Mines, IRCANTEC et RAFF) ;
 - le service en ligne PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) ;
 - le service en ligne CESU (chèque emploi service universel) ;
 - le portail de la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
 - le portail AMELI de l'assurance maladie (régime général et divers régimes spéciaux) ;
 - les services en ligne de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ;
 - le portail de la retraite des salariés proposé par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;
 - les services en ligne proposés par les villes de Vandœuvre-lès-Nancy et de Parthenay, à titre d'expérimentation.

D'autre part, des contacts ont été engagés pour préparer l'intégration de nouveaux partenaires comme le Pôle Emploi, afin d'accroître la couverture du dispositif sur la base d'adhésions volontaires. La DGME sollicite en priorité les organismes qui proposent des services en ligne largement utilisés, afin d'ouvrir rapidement l'éventail des usages possibles de MSP.

13. Feu vert pour les projets de réforme pour lesquels « toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus » ; feu orange pour les projets en cours d'exécution mais dont le calendrier n'est pas totalement respecté ; feu rouge pour les projets non encore mis en exécution.
14. www.pacteforce5.fr/PacteForce5/pacte_force5.htm.



Extrait de :
Better Regulation in Europe: France 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264086968-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Gestion et rationalisation des réglementations existantes », dans *Better Regulation in Europe: France 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264087170-9-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.