

E. Améliorer l'environnement réglementaire et administratif pour plus de sécurité juridique et une meilleure compétitivité

Le constat :

Le droit français est peu lisible, peu accessible, trop instable et source d'insécurité juridique. Les normes sont de plus en plus fréquemment modifiées. L'adage « nul n'est censé ignorer la loi » est plus que jamais une fiction, même s'il convient de faire la part de la complexité inhérente à une société du niveau de développement de la France. De plus une loi trop ambiguë est soumise à l'interprétation aléatoire des juridictions.

De la culture du contrôle à celle du service : une évolution administrative à poursuivre. Des progrès indéniables ont certes été réalisés. Il est cependant nécessaire de faire évoluer la culture administrative envers les entreprises, notamment en ce qui concerne les contrôles exercés sur elles.

Les enjeux : Un enjeu de compétitivité pourtant considérable : 3 à 4% du PIB

L'enjeu est fondamental : la performance de son système juridique est un élément-clef de la compétitivité de la France.

- ✓ Au plan macroéconomique : la qualité, réelle et perçue, du système juridique est un déterminant essentiel des décisions d'investissement et d'embauche, en particulier sous l'angle de la localisation des activités.
- ✓ Au plan microéconomique : la simplification des procédures administratives permet aux dirigeants de consacrer leur temps et leurs ressources au développement de leurs entreprises.

Les pistes de réformes

1. Une meilleure gouvernance

- ✓ la création d'un service de légistes placés auprès du Premier ministre et qui ont l'exclusivité de la rédaction des textes de loi, les décrets relevant de la compétence de principe des ministères sur l'exemple britannique afin d'assurer la cohérence d'ensemble des réformes ;
- ✓ une transposition plus rapide des directives
- ✓ la mise sur internet pendant 12 semaines de tout projet de réforme législative sur l'exemple britannique
- ✓ l'obligation des évaluations préalables et des études d'impact comme le font la plupart de nos partenaires européens et la Commission européenne
- ✓ une meilleure analyse des coûts et des bénéfices de réglementation en incluant le coût de l'élaboration, de l'application, du contrôle de l'application et les charges induites pour l'administration et pour les opérateurs.

2. Une procédure juridictionnelle plus sécurisante et lisible :

- ✓ l'uniformisation des délais de prescription
- ✓ le rescrit juridictionnel qui pourrait également s'appliquer aux prud'hommes
- ✓ le développement de « l'amicus curiae » devant les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes, les cours d'appel et la Cour de Cassation
- ✓ le recrutement de magistrats au tour extérieur sur le modèle Conseil d'Etat afin de mélanger les cultures et les expériences
- ✓ un comité pour une meilleure législation présidé par le Premier ministre : Au stade actuel de développement du programme, 216 obligations ont été recensées représentant un coût de 2 milliards d'euros pour les entreprises, dont 500 millions d'euros pourraient être soustraits. De 7000 à 8000 obligations pesant sur les

entreprises existeraient en droit français. Des gisements considérables de productivité encore nichés au cœur de la réglementation pesant sur les entreprises¹.

3. Une culture administrative de service au client, à l'utilisateur, au citoyen, à l'entreprise au bénéfice de la croissance

- ✓ Pour les entreprises de moins de 250 salariés, créer un "small business service" sur le modèle de l'organisation mise en place par Tony Blair au Royaume-Uni par redéploiement des agents de contrôle des impôts et de l'URSSAF.
- ✓ Systématiser la dématérialisation et la pratique de la transmission électronique des imprimés « Cerfa ». Les PME peuvent accéder par le biais d'Internet à la plupart des imprimés « Cerfa ». Il s'agit d'une avancée importante, d'un gain de temps significatif, qu'il convient de préserver par la mise en ligne automatique de tout nouveau formulaire, tout en poursuivant la simplification des documents. Il conviendrait de poursuivre cette évolution en permettant à la PME de remplir en ligne les imprimés Cerfa et de les transmettre directement via Internet à l'administration compétente. Objectif : pouvoir comme au Royaume Uni créer une entreprise en deux heures uniquement sur internet.
- ✓ Instaurer le rescrit généralisé dans la procédure d'examen des autorisations administratives, de paiement des cotisations sociales et en fiscalité. ne pas les faire suivre immédiatement d'une procédure d'enquête et de contrôle. Il faut développer comme l'a fait la Direction générale des impôts la notion de service à l'utilisateur et au citoyen
- ✓ Remettre à plat comme le Royaume Uni l'ensemble des dispositions applicables aux entreprises actuellement réparties entre 59 codes différents. Et s'attaquer à toutes les causes d'insécurité juridique car elle dissuade les investissements étrangers en France et pénalise considérablement la vie des entreprises.

¹ L'exemple du droit de la commande publique est significatif : ce droit, particulièrement instable, ne donne toujours pas satisfaction aux entrepreneurs. Il faudrait déterminer des axes de simplification prioritaires pour les entreprises et plus particulièrement les PME en partant de leurs démarches et de leurs propositions concrètes

1. Le droit français peu lisible, peu accessible, trop instable et source d'insécurité juridique

Les normes sont extrêmement nombreuses. Les ordres de grandeur sont les suivants : 9000 lois et 120000 décrets recensés en 2000 (il faut y ajouter, en moyenne 70 lois, 50 ordonnances et 1500 décrets par an). Le code du travail est composé de 2000 pages. Le code général des impôts comporte plus de 2500 pages et regroupe 4000 articles législatifs et réglementaires. Plus de 59 codes recensés.

Les normes sont de plus en plus fréquemment modifiées. Le taux d'instabilité d'un code, qui équivaut, selon une mesure établie par le secrétariat général du gouvernement, au nombre total d'interventions sur un code rapporté au nombre d'articles de ce code, révèle que plus de **10% des articles d'un code changent chaque année** (étude du SGG : « Statistiques sur l'activité législative et réglementaire », 1^{er} mai 2005). L'adage « nul n'est censé ignorer la loi » est plus que jamais une fiction, même s'il convient de faire la part de la complexité inhérente à une société du niveau de développement de la France. De plus une loi trop ambiguë est soumise à l'interprétation aléatoire des juridictions.

2. de la culture du contrôle à celle du service : une évolution administrative à poursuivre

Des progrès indéniables ont certes été réalisés. L'exemple de l'administration fiscale est couramment cité pour démontrer la capacité de l'administration à faire évoluer son organisation (cf. les progrès dans la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique ou la pratique du rescrit).

Il est cependant nécessaire de faire évoluer la culture administrative envers les entreprises, notamment en ce qui concerne les contrôles exercés sur elles : les chefs d'entreprise, notamment dans les PME, ont parfois l'impression que pèse sur eux **une présomption permanente de culpabilité**. A ce titre, il convient tout à la fois de renforcer la sécurité juridique des activités des entreprises et de faire évoluer les structures administratives afin de rééquilibrer les parts respectives du contrôle et du conseil et de développer le rescrit y compris juridique.

3. Un enjeu de compétitivité pourtant considérable : 3 à 4% du PIB

L'enjeu est fondamental: la performance de son système juridique est un élément-clé de la compétitivité de la France. Au plan macroéconomique : la qualité, réelle et perçue, du système juridique est un déterminant essentiel des décisions d'investissement et d'embauche, en particulier sous l'angle de la localisation des activités.² Au plan microéconomique : la simplification des procédures administratives permet aux dirigeants de consacrer leur temps et leurs ressources au développement de leurs entreprises. Elle permet également de renforcer la sécurité juridique de leurs activités, et crée ainsi un environnement favorable à leur développement. Les « coûts publics » engendrés par la complexité administrative ont été évalués par la Commission européenne à 3% du PIB européen et par l'OCDE à un pourcentage du PIB compris entre 3 et 4% du PIB selon les pays.

Ils pèsent de manière disproportionnée sur les PME.

² Les comparaisons internationales réalisées par la OCDE et la Commission européenne intègrent désormais ce critère dans l'évaluation de l'attractivité des pays. Or, la France souffre d'une image détériorée dans la compétition mondiale : L'initiative européenne « mieux légiférer » souligne par contraste les insuffisances du dispositif français en la matière.