

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

n°68

Le 5 juin 2024

Sortir de l'enfer bureaucratique français

Sous la présidence de
Daniel Labaronne, député d'Indre-et-Loire (2^e circonscription)
Avec comme intervenant
Sébastien Laye, économiste et chef d'entreprise

Résumé

Serpent de mer de la vie politique et publique française, la suradministration est un véritable fléau que rien ne semble arrêter. Malgré la prise de conscience des gouvernements successifs, les annonces se multiplient sans que des résultats tangibles ne soient visibles. Les lois, les décrets, les règlements, les ordonnances s'accumulent à n'en plus finir. C'est un véritable enfer bureaucratique qui vient s'immiscer dans le quotidien des ménages, des entreprises et de tous les acteurs de l'espace public. Le millefeuille administratif, non content de rendre le quotidien fastidieux, a un coût estimé entre 3 et 4 % du PIB chaque année... Mais alors que faire ? Dans ce 68^e Rendez-Vous Parlementaire du 5 juin 2024, Contribuables Associés, Daniel Labaronne, et Sébastien Laye reviennent sur la situation et proposent des pistes de solutions pour enfin atteindre une véritable simplification administrative.



**Contribuables
Associés**

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts !

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

Députés présents

Thibault BAZIN, 4^e Meurthe-et-Moselle
Émilie BONNIVARD, 3^e Savoie
Laurent CROIZIER, 1^{er} Doubs
Dominique DA SILVA, 7^e Val-d'Oise
Romain DAUBIÉ, 2^e Ain
Jocelyn DESSIGNY, 5^e Aisne
Fabien DI FILIPPO, 4^e Moselle
Ewidge DIAZ, 11^e Gironde
Véronique LOUWAGIE, 2^e Orne
Emmanuel MAQUET, 3^e Somme
Éric PAUGET, 7^e Alpes-Maritime
Isabelle VALENTIN, 1^{er} Haute-Loire
Stéphane VIRY, 1^{er} Vosges

Députés représentés

Lise MAGNIER, 4^e Marne
Nicolas DUPONT-AIGNAN, 8^e Essonne
Nicolas FORISSIER, 2^e Indre
Florence GOULET, 2^e Meuse
Louise MOREL, 6^e Bas-Rhin
Mathilde PARIS, 3^e Loiret,
Vincent ROLLAND, 2^e Savoie
Nathalie SERRE, 8^e Rhône

**Contribuables
Associés**

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts!

13 rue du Quatre-Septembre
75002 Paris

Tél : 01 42 21 16 24

www.touscontribuables.org





Sommaire

Sortir de l'enfer bureaucratique français

5 Présentation

par Benoît Perrin, directeur de Contribuables Associés

7 Simplification : l'urgence de la réforme

par Daniel Labaronne, député d'Indre-et-Loire (2^e circonscription)

11 Pour un big bang administratif

par Sébastien Laye, économiste et chef d'entreprise

17 Débat avec les députés



Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable



Sortir de l'enfer bureaucratique français



Présentation

par **Benoît Perrin**

Directeur de Contribuables Associés

Monsieur le député Labaronne, mesdames et messieurs les députés, mesdames et messieurs les collaborateurs, Contribuables Associés vous remercie chaleureusement de votre présence ce soir à notre 68^e Rendez-vous parlementaire du contribuable, consacré à l'un des serpents de mer de la vie politique française, la simplification administrative. Si j'emploie l'expression « serpent de mer », c'est justement parce que, malgré les effets d'annonce, peu de gouvernements, voire aucun, ont réussi à sortir les Français de cet enfer bureaucratique. Comme vous le savez, notre association organise ces réunions à l'Assemblée, où nous convions systématiquement les 577 députés ainsi que leurs collaborateurs. Notre colloque de ce jour est présidé par M. le député de la deuxième circonscription de l'Indre-et-Loire et commissaire aux finances, **Daniel Labaronne**, que je remercie chaleureusement d'avoir accepté ce débat sur le sujet de la simplification.

Assidu à nos événements, Monsieur le député a de nombreuses fois exprimé sa volonté de simplifier la vie des Français et des entreprises. Ce sujet, nous l'avons souligné, est évoqué à chaque discours de politique générale et, pourtant, nous avons tous l'impression que ce chantier ô combien important pour renouer le lien distendu entre les Français et leur administration mais aussi pour permettre aux entreprises de se concentrer sur leurs activités commerciales patine. Soucieux de baisser les dépenses publiques excessives dont font partie les normes abusives, **Sébastien Laye** a rédigé une étude pour notre association. Ancien élève d'HEC et de Sciences Po, diplômé en investissement immobilier du MIT Executive Education, il mène en parallèle une carrière d'entrepreneur en France et aux États-Unis, mais aussi d'économiste. Il intervient régulièrement dans les médias et a publié de nombreuses études, sur le logement, par exemple.

Mesdames et messieurs les élus de la Nation, vous découvrirez dans cette étude le tableau critique que dresse Sébastien Laye de l'excès normatif en France, source de coûts substantiels et de ralentissements pour les citoyens et les entreprises. Cette étude appelle à une prise de conscience, mais surtout préconise des solutions pratiques pour mettre fin à cette situation.

Avant de l'écouter et de vous donner la parole, mesdames et messieurs, je vous propose, Monsieur le député, de nous faire part de votre analyse sur le sujet, mais aussi des nombreuses mesures engagées par le gouvernement sur cette thématique.



Malgré les effets d'annonce, peu de gouvernements ont réussi à sortir les Français de l'enfer bureaucratique

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable



Sortir de l'enfer bureaucratique français



Simplification : l'urgence de la réforme

par **Daniel Labaronne**
Député d'Indre-et-Loire, 2^e circonscription

Merci beaucoup de votre présence et de votre participation et surtout de l'échange que nous allons pouvoir avoir autour de cette question de la simplification, de l'urgence de la réforme. Je ne suis pas un spécialiste de la question de la simplification, je ne suis pas un juriste, je suis avant tout un économiste. Et en tant qu'économiste, je me suis intéressé au coût que représentent en définitive les normes dans notre économie. Sébastien Laye va y revenir dans son intervention. On estime que cet excès de normes nous coûte entre 3% et 4% de notre produit intérieur brut, ceci comparé à nos partenaires européens. Ce qui représente entre 75 et 80 milliards d'euros de pertes, dus à la norme. On sait bien que l'inflation normative va faire perdre beaucoup de temps aux entrepreneurs, qu'il va peut-être falloir prendre en charge tout un tas de documents administratifs : les agriculteurs nous en parlent et nous le répètent. Cela peut même conduire au fait que certains entrepreneurs se censurent, se demandant s'ils sont ou non dans les clous, et préférant finalement ne rien faire pour ne pas s'attirer d'ennuis : il y a donc une forme d'autocensure, une limitation de la capacité d'initiative, de la capacité d'entreprendre, de l'esprit de risque. Quand on met tout cela bout à bout, on indique un chiffre de 3% qui, de mon point de vue, est peut-être supérieur.

Quand on aborde la question de la norme, on peut aussi se placer du point de vue du commissaire aux finances que je suis et se dire que la norme coûte cher d'un point de vue budgétaire parce qu'il faut des services de contrôle, de vérification de la norme. Il faut avoir toute une ingénierie de rédaction de la norme, de publication de la norme, de contrôle d'exécution de la norme, de vérification de la norme, de révision de la norme... En termes d'alimentation de la bureaucratie administrative, la norme est un élément puissant, j'allais dire, fondateur. Réduire la norme permettrait donc sans doute de réduire la dépense publique et chacun le sait ici, je suis très attaché à cette question de la dépense publique, dont j'estime qu'elle n'est pas suffisamment maîtrisée. J'ai toujours tenu le même langage, je pense que notre dette publique est alimentée par le cumul de nos déficits publics, qui s'expliquent essentiellement par des raisons d'insuffisance de recettes, par une incapacité que nous avons à bien contrôler cette dépense publique. Réduire la norme permettrait, j'en suis convaincu, de faire des économies budgétaires.

Cette question de la norme m'intéresse également à un autre titre : il se trouve qu'en 2019 j'ai rendu au Premier ministre, **Édouard Philippe**, un rapport s'intitulant : « Ruralités : une ambition à partager. 200 mesures pour un agenda rural. » Sur ces 200 mesures, 181 ont été retenues et les trois quarts se sont déployés sur l'ensemble du territoire national. Je me suis rendu compte, avec les coauteurs de ce rapport sur l'agenda rural que, en définitive, la norme était un frein à la capacité d'initiative des élus locaux, à leur envie d'entreprendre et que ces élus locaux pouvaient avoir le sentiment d'une tendance, en France, à vouloir appliquer un schéma général à l'ensemble des territoires ruraux, qui sont par ailleurs d'une extrême diversité et complexité. Appliquer un schéma général à cette diversité-là ne marche pas ou c'est pour le moins compliqué. On me disait surtout que



Cet excès de normes nous coûte entre 3 % et 4 % de notre produit intérieur brut

■ ■ ■
**La norme pensée,
réfléchi à Paris
pose quelque
part des problèmes
dans nos territoires**

l'administration centrale n'a pas conscience de la diversité des situations que l'on retrouve dans nos territoires et que le fait d'appliquer une norme généralisée est quelque chose de bloquant, d'irritant, de gênant, d'handicapant. Tout cela freine la volonté d'agir pour nos concitoyens.

Il se trouve que je suis également législateur et, honnêtement, j'ai dû introduire des normes par voie d'amendements. Qui ici pourrait dire qu'il ne l'a pas fait ? Nous sommes producteurs de normes, nous sommes engagés dans un processus législatif, une sorte de lessiveuse dans laquelle proposition de loi après proposition de loi, projet de loi après projet de loi, on crée de la norme. Et ce faisant, on crée de la dépense publique. Je le dis entre nous, cela ne sortira pas d'ici, mais je rêverais d'une pause législative durant laquelle on arrêterait de voter des PPL ou des projets de loi pour stabiliser les choses et pour éviter d'ajouter de la dépense publique à la dépense publique. Il y a les Jeux olympiques, nous allons nous arrêter le 12 juillet et reprendre le 9 septembre... Je le dis sur un mode humoristique, mais il y a une quinzaine de jours en juillet où nous n'examinerons pas de nouvelles propositions de lois ou de nouveaux projets de loi. Cela va freiner ce mouvement, cette dynamique législative car, à chaque fois qu'un texte est adopté, il y a par la suite des décrets d'application, du réglementaire, des fonctionnaires qui vont veiller à ce que la loi soit respectée... En tant qu'ancien élu local très préoccupé par le développement des territoires ruraux, je me dis que la norme pensée, réfléchi à Paris pose quelque part des problèmes dans nos territoires.

En tant que législateur, économiste, membre de la commission des Finances, la question de la norme m'interpelle donc, de même qu'elle interpelle chacun d'entre nous. Vous êtes présents ici, mes chers collègues, sans doute parce que vous vous sentez aussi concernés par ce sujet, je crois que le constat est partagé. J'ai quelques chiffres que Sébastien Laye reprendra sûrement tout à l'heure. J'ai rencontré les responsables des ETI (entreprises de taille intermédiaire) de la Région Centre-Val de Loire et eu un échange très intéressant sur la question de la norme précisément pour les ETI. On n'en parle pas assez souvent car nous avons beaucoup de petites et moyennes entreprises – qui représentent 99% du parc des entreprises –, ainsi que des grands groupes cotés au CAC 40, mais l'on n'a peut-être pas suffisamment d'ETI en France, contrairement à l'Allemagne où il y en a beaucoup. Les responsables de cette association, regroupant les ETI du Centre-Val de Loire, me disaient que s'agissant de la taille de leurs entreprises, ils étaient soumis à un stock de 400 000 normes sociales, fiscales, économiques, environnementales. Ils avaient calculé qu'il y avait une production de près de 720 normes par an – décrets, arrêtés, surtransposition européenne –, et estimé que cela coûtait aux ETI 28 milliards d'euros par an. Vous imaginez la compétitivité que l'on pourrait recouvrer... Bien sûr, je ne suis pas pour abolir toutes les normes, tous les règlements car il faut réguler l'activité économique, protéger les consommateurs, protéger l'environnement, veiller à la santé de nos compatriotes, faire en sorte que ce que l'on consomme dans nos assiettes respecte un certain nombre de normes d'hygiène. Évidemment que la norme est nécessaire ! Mais la norme pour la norme, je ne suis pas en revanche très sûr que ce soit nécessaire ! Et les responsables des ETI nous demandent de faire quelque chose.

J'ai parcouru rapidement l'étude de Sébastien Laye. En trente ans, il y a eu des initiatives. Vous dites que le résultat est plutôt mitigé. Je me souviens pour ma part, que lorsque Édouard Philippe est arrivé, dès juillet, il a déclaré que si l'on créait une nouvelle norme, il fallait en supprimer deux. Je ne sais pas ce qu'il est advenu de cette déclaration : l'a-t-on évaluée par la suite, le résultat a-t-il bien été au rendez-vous de cet objectif politique ? Ceci étant, il y a eu des progrès, une volonté politique, et notamment à travers la loi Pacte (2019), de simplifier la vie des chefs d'entreprise, de simplifier les démarches de création d'entreprise, d'alléger le temps administratif des chefs d'entreprise. Il me semble que ces derniers sont reconnaissants de cette simplification qui a été introduite grâce à cette loi. Dans l'ensemble, cela a été plutôt bien accueilli. Il y a eu ensuite la loi ASAP

(Accélération et simplification de l'action publique) en 2020, l'objectif étant de rapprocher l'administration des entreprises et du citoyen en simplifiant et en accélérant les démarches administratives et en facilitant encore la création d'entreprise. Plus récemment, il y a eu cette volonté de simplifier, sous l'impulsion de **Bruno Le Maire**. J'en parle avec émotion car Bruno Le Maire est venu dans ma circonscription, à la Ville-aux-Dames – 3000 habitants –, la seule commune de France dont toutes les rues portent le nom d'une femme. Bruno Le Maire s'est rendu dans ma circonscription, avec **Olivia Grégoire**, pour lancer les ateliers de la simplification. Ce lancement a été l'occasion d'annoncer la création d'une plateforme sur laquelle chacun peut intervenir pour faire des suggestions, je vous livre quelques chiffres : il y a eu 33000 participants, 5500 propositions et près de 730000 votes car on demandait aux gens s'ils étaient intéressés par telle ou telle proposition. L'analyse qui a été faite de toutes ces propositions a permis de faire ressortir 15 propositions phares. Un rapport parlementaire a été fourni pour le projet de loi simplification, examiné actuellement au Sénat, et qui viendra à l'Assemblée nationale à la rentrée, en septembre ou octobre. Et là, mes chers collègues, il va falloir y aller, être créatifs, reprendre les propositions faites sur cette plateforme et proposer par voie d'amendements non pas de créer de nouvelles normes, mais de faire en sorte que la norme soit la simplification. Sur cette question-là, nous pourrions effectuer un travail transpartisan car la norme n'est ni de droite ni de gauche. Bien que... et j'ouvre là une petite parenthèse politique : je représente une formation politique, Renaissance, qui est en faveur d'une politique d'offre, de croissance, de compétitivité, d'attractivité, d'amélioration de la productivité, de la rentabilité, autant de notions qui hérissent le poil de certains de nos opposants politiques, plutôt sur le volet gauche. Nous sommes, pour notre part, favorables à la croissance économique qui crée de l'emploi, de la valeur, qui donne du travail et fait que la France peut devenir plus souveraine sur le plan industriel, sur le plan agricole... Et nous avons en face de nous des adversaires plutôt en faveur de la décroissance. Jusqu'à présent, ces partisans de la décroissance n'ont pas été majoritaires pour imposer leur point de vue ; mais, de manière peut-être plus sournoise, pour obtenir ce phénomène de décroissance, pour brider l'initiative individuelle, pour empêcher ceux qui veulent entreprendre, qui veulent prendre des risques, le moyen est peut-être justement de créer de la norme, de la complexité, c'est peut-être de surtransposer avec l'idée que la France doit toujours faire mieux, doit être cette puissance qui offre un message universel au monde. Mais à chaque fois que l'on surtranspose, on crée les conditions d'une distorsion de la concurrence, au désavantage de nos entreprises, qui freinent leur activité et nous engagent dans un phénomène de décroissance. Attention à ce combat politique : si l'on est en faveur de la croissance économique, on ne peut pas être en faveur de la multiplication de la norme, de la surtransposition, de la complexité administrative, bureaucratique, technocratique. Politiquement parlant, on doit s'imposer l'obligation de produire des textes pro-croissance et non anti-croissance. C'est le jeu démocratique et je comprends qu'on nous oppose la nécessité de la surtransposition, de la surnormalisation, de la suradministration, parce que la logique n'est pas la même que la nôtre, c'est une logique de décroissance. Il y a donc une petite donnée politique derrière cette question de la création et de la production de normes.

Nous pouvons parler du projet de loi sur la simplification, et vous l'aborderiez peut-être, Sébastien Laye. Il va falloir que nous nous mobilisions les uns et les autres pour faire passer un certain nombre de propositions très intéressantes visant à libérer nos entreprises d'un carcan, d'un corset administratif, normatif, réglementaire, etc. Si l'on est partisan de la libre entreprise, de l'économie de marché, si l'on est pro-travail, je pense qu'il faut vraiment unir nos forces. Bien sûr, si l'on est pour la société de loisirs, pour le respect de la biodiversité, pour la décroissance, on milite pour la norme. Peut-être que je schématise ou que je caricature un peu, mais nous allons avoir, de la part de collègues députés, des amendements de simplification qui auront pour objectif de rendre la chose encore plus compliquée, j'en suis intimement convaincu. Il sera alors intéressant de voir,



**Faire en sorte que
la norme soit la
simplification**

sur la multitude des amendements, ceux qui relèvent vraiment d'une logique et d'une volonté politiques de simplification et ceux qui relèvent d'une pseudo-logique de simplification, « pseudo » car, en définitive, ce sont des amendements de complexification davantage que de simplification.

Je terminerai en disant que des rapports ont été remis au Sénat, dont celui de notre collègue **Boris Ravignon**, qui réfléchit sur le millefeuille administratif. Et il y a le travail d'**Éric Woerth** sur la même question avec l'objectif suivant : une compétence, une responsabilité, un financement. On sent bien que la simplification devient un objet politique, qu'elle est au cœur de nos préoccupations, que c'est à l'agenda parlementaire. Dans le contexte des élections européennes, on a tendance à critiquer l'Europe qui produirait de la norme, du règlement, de la complexification – peut-être parce qu'il n'est pas facile de s'harmoniser à 27 et qu'il faut donc quelques directives et règlements européens –, mais personne ne nous oblige, quand nous avons une directive européenne à transposer dans le droit national français, à faire de la surtransposition. Personne ne nous oblige à faire mieux que ce que font les autres ; personne ne nous oblige à avoir ce millefeuille institutionnel, cette complexité administrative. Nous sommes les seuls responsables, battons un peu notre coulpe en reconnaissant que le législateur a sa responsabilité dans cette affaire. Soyons responsables et visons à la fois à simplifier la vie de nos compatriotes, à arrêter d'emmerder les Français, à libérer l'énergie pour avoir de la croissance, à faire des économies de dépenses publiques et à retrouver un élan et une force que nous aurions si nous n'avions pas un certain nombre de boulets au pied. Je vous remercie.



Pour un big bang administratif

par **Sébastien Laya**
Économiste et chef d'entreprise

Quelques remarques tout d'abord sur cette étude, quelques remarques préliminaires pour mieux en comprendre l'approche, avant de la laisser à votre sagacité. Je tiens à le préciser, ce n'est pas un travail de juriste, c'est un travail plus pratique, celui d'un économiste et d'un chef d'entreprise, qui, je l'espère, va parler à la représentation parlementaire. Si par ailleurs vous voulez lire un ouvrage rédigé par un juriste, vous pouvez lire celui, récent, du conseiller d'État **Christophe Échoche-Duval**, *L'Inflation normative* (Plon). Il a d'ailleurs été reçu par Contribuables Associés pour un entretien qui se trouve sur le site de l'association.

Le deuxième point à souligner, c'est que le sujet de la simplification administrative est une boîte de Pandore : dès qu'on l'ouvre, on se sent obligé de parler d'un peu toutes les politiques publiques. Vous connaissez le dicton : « *Qui embrasse trop mal étreint* »... Bien évidemment, dans cette étude qui ne fait que 50 pages, on s'en est tenu à la simplification *stricto sensu*, mais cette thématique permet d'aborder la réforme de l'État, le périmètre de l'État, l'État-Providence. Il y a cependant une politique publique dont on ne peut pas faire l'économie, et que nous abordons un petit peu dans cette étude, à savoir l'évaluation des politiques publiques parce que c'est lié : si l'on n'évalue pas, on ne peut pas évaluer le stock normatif, on ne peut pas simplifier. L'un de vos collègues, le député **François Cornut-Gentille**, a écrit il y a quelques années un excellent livre qui m'a sensibilisé à ce sujet : *Savoir pour pouvoir. Sortir de l'impuissance démocratique* (Gallimard). On ne peut pas exercer le pouvoir, on ne peut pas exécuter si l'on n'a pas la bonne information, c'est l'économiste qui vous parle. Si l'on n'a pas la donnée, la bonne data, on n'arrivera jamais à simplifier les choses.

Pour en revenir au sujet du coût, vous l'avez dit, il se monte à peu près à 3,5% du PIB, soit 70/75 milliards d'euros. J'entends souvent des raccourcis, des gens dire que cela pourrait presque résoudre le déficit : non, c'est un coût qui ne repose pas uniquement sur l'État, mais aussi sur les citoyens et beaucoup sur les entreprises, malheureusement, et qui obère notre compétitivité. Il s'agit vraiment là d'un minimum *minimorum* car, dans ces 3,5%, on n'inclut pas ce que j'appelle le « coût d'opportunité ». Un coup d'opportunité représente toutes les actions que les entrepreneurs ne vont pas réaliser par peur de cette complexité administrative. Je prends un exemple : l'une de mes entreprises est dans la technologie, dans l'IA. On m'a à un moment demandé de faire de la formation, m'indiquant qu'il y avait des crédits, que l'on pouvait monter un dossier en passant par la BPI, mais qu'il y avait toutefois plein de critères, que l'on pouvait être accrédité Qualiopi... Bref, au bout de cinq minutes, je me suis dit qu'il y avait d'autres moyens de gagner de l'argent, cela ne m'intéressait pas et je n'y suis pas allé. Peut-être ai-je perdu un marché, mais il en est ainsi et nous faisons tous cette expérience-là. Cela pourrait peser sur les comptes publics, mais de l'argent est finalement économisé car nombre de gens ne demandent pas les aides publiques du fait de leur complexité, surtout les entrepreneurs avec cette



La simplification administrative est une boîte de Pandore

■ ■ ■
**Le Code de la santé
publique a doublé
de volume en
quinze ans**

peur de la paperasserie qui fait qu'ils ne se lancent pas dans ces démarches.

Pour essayer de quantifier l'inflation normative, nous donnons dans cette étude des exemples, ce qui est toujours plus parlant. Ainsi, le Code de la santé publique répond à un besoin réel, il faut protéger les gens, c'est indispensable et plus important, en termes de protection, que le Code du commerce, bien évidemment. Mais le Code de la santé publique, en quinze ans, a doublé de volume. À lui tout seul, il est responsable d'un quart de l'inflation normative pendant cette période. Si l'on parle de nouveaux codes, le Code de l'environnement, depuis sa création, a été multiplié par six, le Code des marchés publics aussi. Mais comme vous l'avez souligné, cela répond à un besoin légitime de protection et il faut bien répondre aux demandes des citoyens. La question est de savoir comment arriver à ne pas trop produire de normes : le sujet est ancien et j'ai entendu tout à l'heure ces mots du président **Georges Pompidou** : « *Arrêtez d'emmerder les Français, il y a beaucoup trop de lois, beaucoup trop de règlements dans ce pays !* », c'était en 1974. Si vous regardez du côté du Conseil d'État, vous verrez qu'ils ont lancé l'alerte dès le début des années 1990. Cela fait donc trente ans, et chaque année paraît une sorte de rapport sur l'État et la simplification du droit, un peu l'équivalent du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques. Il est très intéressant de s'intéresser à la sémantique utilisée, qui monte en puissance : dans les années 1990, ils parlaient de « logorrhée verbale », puis de « droit bavard » et c'est devenu, à la fin, la « gesticulation législative », ce qui n'est pas très gentil pour vous. Je crois que c'est **Renaud Denoix de Saint Marc** qui, à l'époque, a utilisé le terme « législatif » et pas forcément « normatif ».

Aujourd'hui, il est difficile d'évaluer le stock de normes, ce qui constitue déjà un problème ! Ce que l'on arrive à quantifier, c'est la norme étatique nationale : lois, ordonnances, décrets, mais vous comprenez qu'il ne s'agit là que de la partie émergée de l'iceberg, car il y a après du droit produit par des agences indépendantes et autonomes, etc. Si je prends juste cette partie émergée de l'iceberg, les spécialistes nous disent que cela représente 44 millions de mots, 320 000 articles – ce que vous avez cité, Monsieur le député Labaronne, ne concernant que les ETI –, et en rythme annuel, si l'on regarde depuis l'ère Macron, on en est à 44 lois, 70 ordonnances et environ 2 000 décrets par an.

Quelques mots à présent sur la structure de cette étude : nous avons voulu, de manière assez classique, revenir dans un premier temps sur les facteurs structurels de cette crise de la norme, l'une des principales difficultés étant, on l'a dit, qu'il y a à la fois des attentes des citoyens, mais aussi une organisation de l'État, un historique de l'État qui fait que la France a bien évidemment un État assez centralisé, un État-Providence ayant, par définition – sur le sujet, on peut relire **Max Weber** qui parlait de l'idéal type de la bureaucratie –, besoin pour fonctionner d'une bureaucratie et une bureaucratie secrète elle-même sa propre norme. Un économiste des années 1990, **William Niskanen**, étudiait le coût des bureaucraties et montre que même une bureaucratie qui n'est pas très active, et sans avoir un État-Providence, produit de la norme pour s'entretenir, pour justifier de son budget. À l'époque, il avait étudié le complexe militaro-industriel américain qui, même quand il n'y a pas de guerre, pas de menaces, est obligé de secréter sa propre norme pour exister. Je ne vais pas revenir sur ce qui a été fait plus récemment par **Emmanuel Macron**. Cette étude est sortie avant les dernières annonces qui ont été faites, mais en tant que chef d'entreprise, j'avais été associé, en novembre, à la plateforme numérique make.org et voyais un petit peu quelles seraient les annonces à venir.

Plutôt que de revenir sur la totalité de celles-ci, je voudrais simplement vous suggérer certains points d'attention pour vous, parlementaires, concernant particulièrement les citoyens et les entreprises. Effectivement, quand viendra le moment d'approuver ces mesures, il faudra faire attention à quelques points saillants. Ainsi, le « dites-le-nous une fois » : cela fait longtemps qu'on en parle, on a créé des exceptions mais cette fois-ci il faut y aller ; la règle « une nouvelle

norme, on en supprime deux » : on a réussi à le faire dans d'autres États et nous nous livrons à beaucoup de droit comparé dans cette étude ; on a mis en place la loi Essoc (État au service d'une société de confiance), il y a toujours des exceptions et le diable est dans les détails, mais s'il vous plaît, soyez courageux cette fois-ci, que l'on n'ait plus à revenir sur le sujet. Autre point très important pour les entreprises : ce que l'on a appelé les tests PME, et que j'appelle pour ma part les tests TPE, peut-être aussi parce que je regardais quelles étaient les mesures prises à l'étranger et le curseur peut se trouver parfois sur les très petites entreprises ou les grandes entreprises. Cela est lié à l'évaluation car un test PME, c'est se dire, à chaque fois que l'on fait voter une loi : quelles vont être les incidences concrètes sur les entreprises ? En voulant protéger, en rajoutant de la norme, ne pénalise-t-on pas en fin de compte les entreprises ?

Si l'on regarde d'ailleurs ces perspectives étrangères, ce que l'on fait dans la deuxième partie de l'étude, on peut considérer qu'il y a deux approches. Premièrement, l'approche consensuelle de nos voisins européens. Cela a très bien marché aux Pays-Bas, en Allemagne où ces politiques, existant depuis une quinzaine d'années, ont été systématisées, elles sont en permanence en place. Et ceci constitue un autre message : il faut à tout prix qu'il y ait une pérennisation de ces politiques de simplification. On n'est pas revenu sur tout l'historique, mais Emmanuel Macron s'en est soucié. Et il y a eu une longue litanie de volontés, de velléités politiques, dont le choc de simplification à l'époque de **François Hollande** avec **Thierry Mondet**, **Jean-Vincent Placé**, beaucoup de choses ont été réalisées. Des rapports ont été rendus à l'époque, le rapport Lambert en 2013. Sous **Nicolas Sarkozy**, on peut citer le Conseil d'évaluation des normes, la Révision générale des politiques publiques (RGPP). En un mot, le sujet n'a pas été découvert il y a six mois. La différence, chez nos voisins, réside dans le fait que souvent, chez eux, il y a des organismes en permanence en charge du sujet, interministériels, ce qui explique qu'ils ne soient pas soumis à cette espèce de volatilité politique consistant à savoir s'il y a un ministre de la Réforme de l'État et de la Simplification, un ministre, un secrétaire d'État... avec ce terme qui apparaît ou disparaît. Il y a en permanence un haut-commissaire à la simplification, qui en général est détesté des membres du gouvernement et l'on comprend pourquoi, car il regarde le stock normatif sur chaque thématique et coupe un peu au sécateur chaque année. Ceci a assez bien fonctionné dans ces deux pays que je viens de citer. En Allemagne, ils ont réussi, un peu après l'époque de **Gerhard Schröder**, à baisser ces coûts administratifs d'environ 25 %, le triptyque étant systématisation, évaluation et pérennisation de ces politiques. Et si l'on regarde de près les mesures concrètes, on s'en approche avec ce qui a été proposé. Voici donc l'approche européenne.

Ensuite, il y a d'autres pays qui ont obtenu des résultats encore plus probants, ce que j'appelle le « big bang administratif ». Paradoxalement, ce ne sont pas des pays qui se sont lancés en tant que tels dans des politiques de simplification, mais qui ont remis en cause, à un moment donné, le périmètre de leur État et de leur État-Providence. Bien évidemment, *ipso facto*, il est bien plus aisé d'obtenir des résultats. On cite trois exemples pour lesquels c'est flagrant, peu importe que l'on soit d'accord ou non : celui du Canada à l'époque de **Jean Chrétien** et de son ministre des Finances **Paul Martin** qui ont remis en cause l'existence de certains ministères, de certaines agences et qui, sans le vouloir, ont simplifié. On cite aussi, et ce n'est pas forcément l'exemple que les Français veulent suivre, **Donald Trump** en 2017 : rappelez-vous, sa politique de simplification avait été orchestrée visuellement car on le voyait en train de supprimer des papiers et de dérégler certains secteurs ; et puis, plus proche de nous, vous avez **Javier Milei**, qui essaye de faire la même chose et il faudra un peu de temps pour juger des résultats. Mais au Canada et aux États-Unis, il y a eu de vrais succès. Les leçons à tirer de tout cela, et en tout cas pour la France si l'on regarde l'étranger, – et une bonne partie de l'étude consiste en du droit comparé, je le redis –, c'est qu'il faut en général, pour que cela marche, avoir du consensus et une approche non



**Se demander à
chaque fois que l'on
fait voter une loi :
quelles vont être les
incidences
concrètes sur les
entreprises ?**

■ ■ ■
La diminution du poids de l'État est la voie la plus sûre vers la simplification

partisane ; il faut impliquer les citoyens, mais aussi les entreprises ; il faut des dispositifs d'évaluation car on aura beau voter des lois, si l'on ne sait pas si elles sont efficaces, cela ne mène à rien ; enfin, la diminution du poids de l'État est probablement la voie la plus sûre vers la simplification.

J'en viens maintenant à nos préconisations, sans revenir sur ce qui est déjà sur la table et que nous partageons, et vais pointer quelques idées qui n'ont pas encore été mises dans le débat public. Il faut se rappeler que l'on a relancé le chantier de la simplification à la faveur de crises sociales qui sont aussi des crises de contestation de la norme : je pense à la crise des Gilets jaunes durant laquelle cet aspect du tout-État, de la bureaucratie faisait partie de certaines des revendications, même si cela a été noyé après ; et bien sûr à la crise des agriculteurs. Ma crainte, quand je regarde ces politiques de simplification, y compris à l'heure actuelle en France, est que l'on cède à la tentation, face à des crises ponctuelles, de répondre en faisant du « bottom up », c'est-à-dire que, face à des doléances, on essaye de simplifier, secteur par secteur. Vous avez ainsi une crise du logement contre laquelle il faut agir en prenant quelques mesures de simplification sur les permis, etc. C'est utile, mais en général, en agissant ainsi, on s'épuise parce que cela résout les problèmes dans un secteur mais pas dans l'autre : en effet, si vous avez une volonté de simplifier à un instant donné et que par la suite arrive une nouvelle demande de protection, par exemple sur l'environnement, cela va venir nier la simplification des PLU ou des règles d'urbanisme. On avance donc très doucement en faisant cela. Une autre approche que nous aimerions promouvoir dans cette étude, c'est l'idée d'une politique systémique de la simplification : arriver à définir des principes généraux du droit. On l'a déjà fait dans le domaine du droit du travail. Rappelez-vous la commission Badinter qui a permis de dégager 50 grands principes constituant le champ législatif du droit du travail. Ensuite, en ce qui concerne les détails, cela a été renvoyé aux acteurs de terrain. Nous préconisons d'agir ainsi, quelques conseillers d'État l'ont déjà demandé à plusieurs reprises : essayer, dans chaque domaine du droit, dans chaque Code, de définir les principes généraux dépendant du domaine de la loi, puis – le principe de subsidiarité devant nous guider – renvoyer aux acteurs de terrain, élus locaux, etc., mais parfois aussi aux acteurs du monde privé. Cela peut poser des problèmes d'application : tout le Conseil constitutionnel, rappelez-vous, s'est prononcé pour l'intégration dans le bloc de constitutionnalité de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il l'a fait lui-même ; ou bien il faut une réforme de l'article 34 de la Constitution. Les juristes aiment cette idée de simplifier le droit en partant d'en haut, en définissant des principes généraux, en faisant confiance aux acteurs de terrain. Je prendrai un exemple très concret sur les principes généraux : l'obligation, par exemple, d'avoir des toilettes ou des sanitaires sur les lieux de travail ou les chantiers. Aujourd'hui, cela représente 18 articles et c'est très compliqué. Des juristes ont déjà proposé une phrase donnant le principe général : « *L'employeur est tenu de mettre à la disposition des travailleurs les moyens d'assurer leur propreté individuelle.* » Ensuite, c'est aux organisations professionnelles d'arriver à définir les modalités, car ce ne sont pas les mêmes quand il s'agit d'un chantier ou d'un bureau. Dans les principes généraux du droit, il faut se poser la question de la constitutionnalité de certains principes. On m'a dit que nous avons été un peu loin sur le sujet, mais c'est vrai que l'on a mis les pieds dans le plat sur le principe de précaution. C'était surtout pour souligner qu'une partie de la complexification du droit est venue de la constitutionnalisation de certains principes, comme celui de précaution. Quand on constitutionnalise un principe, il essème ensuite dans tout le droit. Des juristes se sont posé la question, mais 300 normes en France émanent uniquement de cette constitutionnalisation, alors qu'on aurait pu quand même utiliser le principe de précaution, sans en faire forcément un principe constitutionnel.

Dans ce rapport, nous insistons aussi sur cette idée, que nous retrouvons chez nos voisins, de pérennisation de cette politique. Loin de nous l'idée d'aller créer

un autre « machin » administratif, mais il y a un Conseil d'évaluation des normes avec les collectivités territoriales et nous pensons que nous avons besoin de la même chose, d'un Conseil de simplification pour les entreprises, avec les entreprises, avec probablement quelqu'un qui incarnerait cette politique-là, que j'appelle un Monsieur/Madame Simplification, et qui ne serait pas forcément un responsable ministériel, plutôt un responsable interministériel pouvant s'assurer du suivi de ce sujet de simplification.

Nous parlons aussi, dans l'étude, de technologie. Il faut souligner le véritable succès que l'on a eu en France sur la simplification, y compris avec Emmanuel Macron, je veux parler du volet dématérialisation et numérisation. Il y a eu là de grandes avancées et nous pouvons aujourd'hui aller encore plus loin avec l'arrivée d'une nouvelle frontière technologique, l'intelligence artificielle. Des annonces ont été faites avec Albert, l'intelligence artificielle du service public, mais en ce qui concerne beaucoup de détails, par exemple la suppression des Cerfa, c'est un domaine dans lequel on peut en faire bien plus en permettant aux gens, en langage naturel, de saisir de l'information et d'aller plus loin ; en un mot, c'est un moyen de fluidifier les relations avec les usagers, qui nous paraît intéressant. Tout en prenant bien sûr en compte le fait d'une fracture numérique toujours présente et de personnes qui ne pourront pas utiliser ce moyen. Cependant, pour toute une frange de la population, le passage à l'IA s'est déjà fait. Nous faisons, dans l'étude, des propositions qui paraissent aller même au-delà de ce qui a été annoncé. Je pense que c'est un aspect important. Encore une fois, il faut se féliciter de nos réussites dans la simplification, la principale d'entre elles, la plus tangible, étant la dématérialisation, la numérisation. Je le souligne à nouveau, nous avons encore de grandes perspectives devant nous pour aller plus loin avec les outils de l'intelligence artificielle. Le message final serait de dire qu'il s'agit aussi d'un sujet culturel. C'est un peu compliqué pour vous car, paradoxalement, il faut aussi que les politiques arrivent à comprendre que, parfois, faire mieux, ce n'est pas nécessairement faire plus, c'est le meilleur moyen de ne pas créer de normes. Il est difficile pour une fonction, pour une profession, d'accepter de ne pas être toujours dans l'hyper activisme, dans l'hyper protection et de retrouver sa juste place. Mais en même temps, vous êtes des parlementaires, et il y a aussi l'exécutif et des élus locaux. Il faut accepter de faire confiance à vos collègues au niveau local, voire à la société civile et au monde de l'entreprise et des organisations professionnelles. Merci à vous.



Il faut que les politiques arrivent à comprendre que faire mieux, ce n'est pas nécessairement faire plus

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable



Sortir de l'enfer bureaucratique français

Débat avec les députés



Jocelyn Dessigny

Vous avez dit tout à l'heure qu'il y avait énormément de normes et que c'était un serpent de mer depuis des années. S'y atteler, c'est s'attaquer à un dossier très lourd et très complexe. N'y aurait-il pas en amont une priorisation des normes à étudier, avec des réformes sur des normes plus importantes, plus urgentes, par rapport à d'autres qui le seraient moins. Il y a de bonnes normes, dont on a besoin, et d'autres qui sont parfois subjectives, voire inutiles. N'y aurait-il donc pas une classification de ces normes à faire, en amont, pour mieux travailler sur ce dossier ?



Sébastien Laye

Je l'ai dit, je ne suis pas forcément d'accord à 100 % avec l'une des approches du gouvernement, même si je la comprends, qui consiste à traiter les domaines où il y a des difficultés, des demandes : l'agriculture – secteur pour lequel on fait des choses, bien évidemment –, le logement, un secteur en crise dont on ne parle pas assez : dans le cadre du logement et de l'immobilier, la norme a vraiment un rôle très important sur les PLU, sur les permis de construire, cela fait des années qu'on en parle. Encore une fois, l'autre approche que je préconiserais, précisément parce que l'on ne peut pas tout faire, c'est d'essayer de définir des principes généraux, puis de laisser les gens sur le terrain avancer sur les détails, la grande difficulté résidant dans le fait d'arriver à faire mieux sans nécessairement faire plus. Il y a de faux sujets qui circulent, par exemple sur le thème de la surtransposition des directives : cela existe, mais ce sont les Français qui surtransposent, je ne pense pas qu'il y ait un sujet particulier sur l'Union européenne. Je ne l'ai pas cité, mais même dans les exemples de simplification chez nos voisins, l'Union européenne elle-même a réussi à mettre en place des mesures de simplification en dépit d'une certaine bureaucratie. Il n'y a pas de solution miracle, les deux approches, c'est vraiment quand on est pris par les crises, avec des secteurs qui en ont besoin plus que d'autres. On l'a d'ailleurs vu à l'époque du Covid, où la norme a vite sauté : tout est devenu possible. Avec le Covid, il y a une double dynamique dont on parle également dans l'étude : cela a à la fois montré que tout était possible, comme sur la question de l'intervention de la Banque centrale, de la masse monétaire. Tout est devenu possible en deux mois, toutes les théories économiques ont changé. Et sur la norme, on l'a vu, on a été capable de faire des choses phénoménales ; en même temps, en revanche,



L'Union européenne a réussi à mettre en place des mesures de simplification en dépit d'une certaine bureaucratie

■ ■ ■
**Aujourd'hui
en France, on
n'arrive pas à
contrôler sans
produire une
nouvelle norme**



Thibault Bazin

dans la dynamique du quinquennat Macron, il y a eu une bonne dynamique de continuation de la simplification, qui avait commencé entre 2017 et 2020 et que le Covid est venu casser. Après le Covid, d'autres régulations ont été mises en œuvre avec des plans d'investissement, une volonté de retour du politique qui, inévitablement, a secrété à nouveau de la norme. Quand on étudie cette dynamique de la simplification, il y a eu une avancée entre 2017 et 2020, un recul entre 2020 et 2022, puis une bonne reprise en 2023.

Merci pour vos propos respectifs. La France est malade, elle a une pathologie que personne ne nie : trop de normes ! La question est de savoir comment la soigner. Je dois vous avouer que je ne partage pas totalement les propositions qui sont faites car je ne suis pas certain que l'on ne se trompe pas de remède. Beaucoup de normes ne relèvent pas du pouvoir parlementaire, ne relèvent pas du pouvoir législatif. Beaucoup arrivent par des circulaires interministérielles, parfois même par des notes. Prenons un exemple : j'ai travaillé sur la commission d'enquête sur les crèches : la réforme normale n'est pas passée par le Parlement ; en matière d'éducation nationale, quasiment rien ne passe par le Parlement, à part l'obligation de la scolarisation à 3 ans, tout le reste ne passe pas par le Parlement. En matière de logement, très peu de choses passent par le Parlement.

On nous interpelle sans arrêt : « On légifère beaucoup, on légifère beaucoup ! » Souvent, effectivement, on légifère trop, mais cela n'est pas suivi d'effets et pour ceux qui ont participé à des missions de contrôle à six mois et à trois ans, on le sait bien, nombre de décrets et d'arrêtés – parfois même pour en supprimer d'autres – ne sont pas sortis. Le vrai sujet est en interne, avec un problème de pilotage interministériel, avec des administrations qui ne se coordonnent pas forcément et des normes qui se cumulent. Parfois, on appelle des contrôles, mais peut-on contrôler sans norme ? C'est une véritable question aujourd'hui en France : on n'arrive pas à contrôler sans produire une nouvelle norme. Quand l'on dit que telle structure n'est pas assez contrôlée et qu'il y a des abus – et je sais que Contribuables Associés, de même qu'un certain nombre de parlementaires ici, est sensible aux abus –, comme l'on veut plus de contrôle, le réflexe est de produire une nouvelle norme. Pour mieux contrôler et éviter les abus, a-t-on forcément besoin de nouvelles normes ? Le travail à effectuer doit porter sur la question du « comment ? ». Il ne porte pas forcément sur la loi qui a créé cela, mais sur la mécanique qui a produit de la norme sans passer par le Parlement, sur la mécanique qui a suscité des normes, parce que l'on voulait plus de contrôle. C'est là qu'il faut avoir une cohérence, notamment sur tout ce que vous portez avec Contribuables Associés : on veut contrôler la dépense publique, on veut contrôler les abus et, en fait, au lieu d'avoir un contrôle efficace, on reproduit des normes et on les multiplie. C'est une vraie question de méthode, avant même qu'interviennent d'autres éléments. Sinon, nous risquons de tourner en rond, de dire qu'il y a trop de normes ; et le thème suivant de Contribuables Associés sera de dire qu'il y a trop d'abus dans telle thématique, et pour lutter contre l'abus de dépenses, on va produire une norme...

Sébastien Laye

Tout d'abord, loin de nous l'idée d'incriminer spécifiquement les parlementaires. Vous remarquerez d'ailleurs que, dans ma sémantique, je n'ai jamais dit

que la loi produit trop : je parle de sécrétion de la norme de manière générale, sans parler du Parlement, et j'inclus évidemment l'exécutif. Sur les dernières années, il y a eu environ chaque année 44 lois votées, 70 ordonnances et 2000 décrets. Vous voyez où se trouve la production de la norme ! En ce qui concerne l'une de nos mesures phares, cette idée par exemple du Conseil de simplification des entreprises, avec une sorte de haut-commissaire à la simplification, nous demandons que ce personnage, ou cet organisme, ait des chargés de mission de simplification dans chaque ministère justement parce que l'on a identifié le fait que c'était aussi dans les ministères que se produisait la norme au niveau des multiples directives. Même si c'est un peu un rôle de père Fouettard, nous avons besoin, comme les Hollandais et les Allemands l'ont fait, de quelqu'un qui contrôle les ministres et qui ne soit pas vraiment dans l'équipe ministérielle, mais qui soit directement rattaché à Matignon ou à l'Élysée pour forcer la diminution du stock normatif, avec un objectif fixé à 10%. Il y aurait même pour les ministères des incitations à aller plus loin : une proposition, reprise du Sénat, était de dire que les ministres les plus vertueux en matière de diminution du nombre de circulaires et d'arrêtés auraient des créneaux privilégiés au Parlement pour proposer leurs textes. Vous le constatez, en bon économiste, j'ai cherché des systèmes d'incitation : comment on peut arriver à convaincre les ministres que, finalement, ils peuvent arriver à de meilleurs résultats et être en même temps plus connus, plus valorisés, plus aimés – car c'est ce que recherche un ministre avant tout – tout en diminuant le stock normatif et le nombre incalculable de circulaires et d'arrêtés en interne. Il est possible de réfléchir à d'autres idées si vous en avez. Quand vous lirez notre étude, à aucun moment vous n'aurez le sentiment que l'on incrimine de manière particulière le Parlement, je pense que l'appareil technocratique est davantage visé que le Parlement.

Thibault Bazin

Mais médiatiquement, et dans le langage populaire, il s'agit de la loi !

Sébastien Laye

Mais nous montrons dans l'étude qu'il n'y a pas plus de lois en France que dans d'autres pays. C'est le reste qui fait la différence. Sur les dernières années, comme cela s'est réduit, nous ne sommes pas plus mauvais que les autres.



Daniel Labaronne

Oui, mais vous comptez les projets de loi, les propositions de loi, toute la production législative ?

Sébastien Laye

Et il y a aussi les ordonnances à comptabiliser.



**Il y a environ
44 lois votées,
70 ordonnances et
2 000 décrets chaque
année**

Sébastien Laye

Mais après, derrière, dans les ministères, on peut avoir la main plus ou moins lourde...

Daniel Labaronne

La question que pose Thibault Bazin, en définitive, est celle du contrôle des producteurs de contrôle. Il faut, et vous l'évoquez, quelqu'un qui soit en capacité d'encadrer les producteurs de contrôle, de mesures de contrôle et c'est quelque chose de compliqué. Peut-être faudrait-il avoir une philosophie générale qui ne parte pas de la suspicion préalable que tous les créateurs, producteurs, tous ceux qui innovent, qui entreprennent, qui se lancent dans des projets seraient a priori des contrevenants à la loi, des gens qui font n'importe quoi, mais au contraire partir de l'a priori inverse, leur faire confiance et mettre en place des systèmes de contrôle a posteriori. Or ce qui nous tue, c'est le contrôle a priori, vous l'avez évoqué dans votre exemple : je préfère ne pas faire, plutôt que de m'engager dans une démarche administrative, normative, réglementaire extrêmement compliquée, jalonnée de verrous partout au cas où l'on serait un fraudeur patenté et potentiel. C'est la question du contrôleur du producteur de contrôle et c'est l'idée qu'il faut faire confiance, notamment aux élus locaux, notamment aux chefs d'entreprise, notamment à la société civile, aux présidents des associations... Ce que l'on a fait au moment du Covid, c'est justement ça ! On a libéré le carcan normatif, mais en prévenant toutefois qu'il y aurait des vérifications a posteriori pour s'assurer que l'État n'ait pas été spolié dans les subventions attribuées. Des gens se sont alors autocensurés, se disant que même si c'était « open bar », il y aurait du contrôle par la suite. Cette démarche-là me paraît plus intelligente, comme principe fondateur, que de mettre en place une ribambelle de contrôles dès qu'un décret est mis en place.



Laurent Croizier

Je crois qu'il ne s'agit pas ou des parlementaires ou du gouvernement. Nous sommes en fait tous responsables. Je prends un exemple car je suis intervenu à l'assemblée générale des maires de mon département, précisément sur le sujet de la simplification. Je n'étais pas parlementaire à cette époque et peut-être que certains vont me contredire, mais je suis tombé sur la loi Climat et Résilience votée en 2021. À la sortie du Conseil des ministres, elle comportait 69 articles ; après son passage à l'Assemblée et au Sénat, elle en avait 305. Les parlementaires, là, se sont vraiment fait plaisir. Derrière, regardez le nombre d'amendements sur chaque texte... Un député qui ne dépose aucun amendement ou très peu d'amendements, oui, effectivement, c'est un député qui ne travaille pas. On en a un exemple en ce moment, durant cette campagne des élections européennes, avec un candidat en tête des sondages qui visiblement a mal compris le travail du parlementaire. Mais en même temps, quand on est jugé sur notre travail parlementaire - ce que regardent les citoyens et ce que regardent aussi des associations comme la vôtre en examinant le nombre de textes de loi déposés, le nombre d'amendements -, on se retrouve vraiment dans une situation et des jugements qui sont totalement ambivalents. Je le dis haut et fort, oui nous produisons trop de lois, oui cela nous empêche de faire un travail absolument fondamental, à savoir l'évaluation des politiques publiques. Je suis très favorable à ce que l'Assemblée ferme une ou deux fois par an sur un temps

extrêmement long, à ce que les 577 députés aillent dans leur circonscription et fassent tous un rapport sur un sujet de leur choix. On aurait alors 577 rapports qui seraient transmis au ministère qui les moulinerait, et ce serait beaucoup plus productif que de passer des heures et des heures à discuter de 80 amendements identiques avec 80 députés qui nous disent la même chose.

Sébastien Laye

Peut-être une remarque en particulier ici sur la loi Climat et Résilience. Il y a aussi une forme d'hystérisation de la vie politique ou de clivages de plus en plus forts, qui conduit à une suractivité parlementaire. On voit très bien quelles sont les forces à l'Assemblée qui peuvent pousser à une forme de chaos normatif, je ne fais pas d'autres remarques sur la politique, mais vous voyez très bien ce que j'ai en tête, et cela a été le cas sur ce texte.



Romain Daubié

Merci pour ces propos. Je pense que nous avons tous constaté que nous vivons parfois dans un pays de fous concernant les normes. Je suis un ancien maire et les gens ont conservé l'habitude de pousser ma porte. La semaine dernière, j'ai reçu une personne qui devait changer un Velux à l'identique avec les ABF (architectes des bâtiments de France). Changer un Velux à l'identique devient quelque chose de démentiel entre les papiers, les normes, tout le temps que cela prend, tout ce qui ne se fait pas et ne doit pas se faire. Ce qui engendre une perte d'énergie ; un artisan qui ne travaille pas, c'est une entreprise qui ne travaille pas. Le second rendez-vous était une personne qui, à la suite d'un problème médical, avait un permis temporaire et devait refaire des dossiers tous les deux ans : c'est également de la folie. Je referme la parenthèse. Le sujet que je voulais aborder est le suivant : certains économistes nous disent que la simplification n'est pas un problème, qu'il faut fixer une norme expliquant dans le détail ce que l'on fait, qu'il faut fixer des objectifs et que le contrôle contrôlera, non pas si tout a été fait par le menu, mais si l'objectif est atteint. Dit comme cela, cela paraît évident et brillant, cela permet de tout simplifier, mais je me pose néanmoins des questions sur le contentieux qu'il y a derrière le contrôle, l'aléa, notamment l'aléa économique pour les entreprises. Sans généraliser le système, avez-vous identifié quelques domaines où l'on pourrait passer de la norme qui décrit à de la norme qui fixe des objectifs que l'on vérifierait ?

Sébastien Laye

Ma réponse est non, mais en revanche je voudrais signaler, et ce n'est probablement pas un hasard, que dans les pays où il y a moins de complexité administrative que chez nous, le rôle du juge est par définition plus important aussi. Les contentieux sont plus nombreux car moins de choses sont définies a priori et on laisse les gens avancer et prendre des risques. C'est peut-être quelque chose que la société française doit accepter. Peut-être y a-t-il un fétichisme de la loi ou de la norme, cela rassure les gens de savoir que tout est inscrit par avance. Si l'on donne de la liberté aux acteurs de terrain, on sait qu'il y aura forcément du contentieux. Cela veut dire que l'administration arrive après, qu'elle contrôle a posteriori et/ou, selon le dispositif, le juge. C'est là toute la difficulté de cette politique de simplification. J'ai dit en introduction qu'il y avait deux manières de l'aborder : soit on traite stricto sensu, soit on parle de tout parce que ça touche à



**Il faut s'atteler à la
réforme de
l'État-Providence**

■ ■ ■
Le dispositif de taux réduits de TVA dans le logement ne servait strictement à rien

la politique de l'État, à la réforme de l'État-Providence. Quel est le rôle de notre administration, administrer au quotidien ou juste contrôler ? Dans le cas que vous citez, il s'agissait de contrôler. Quel est le rôle du juge ? Faut-il que l'on accepte, s'il y a davantage de contentieux, que le juge ait une place plus importante ? Je n'ai pas la réponse à ces questions, mais cela vous montre que dès lors que l'on s'attaque à ce sujet de la simplification, c'est la boîte de Pandore.

Si l'on est vraiment ambitieux, il faut s'atteler à la réforme de l'État, à la réforme de l'État-Providence, au véritable but de l'administration et c'est cela la difficulté. Identifier des cas particuliers, on arrive à le faire dans l'immobilier, ce qui vient d'être cité avec l'exemple Velux. Il y a quelques années, c'était le cas rappelez-vous avec les barbecues. À chaque fois que quelqu'un faisait un barbecue dans son jardin, si ce n'était pas conforme au permis de construire, il y avait des contentieux et l'on a réussi à simplifier cela. Ce genre de choses, on arrive à le faire, problème par problème, détail par détail, mais ce faisant, on s'épuise car le nombre de cas est quasiment illimité. À chaque fois qu'il y aura un problème dans notre société, il y aura toujours une norme à fixer : il faut trouver les moyens d'avoir un droit qui arrête de se secréter en permanence et faire confiance aux gens sur le terrain plutôt que vouloir à chaque fois simplifier chaque norme, trouver une solution, on n'y arrivera pas. Nous parlions du rôle de l'administration et l'on sait, du fait du coût de la dépense publique, que l'on peut avoir des effectifs assez réduits si l'on fait juste du contrôle, comme c'est le cas dans d'autres États, mais si l'on veut véritablement intervenir à chaque fois, il faut de la fonction publique, il faut des employés et l'on n'a plus d'argent, très clairement.

Daniel Labaronne

On soulève, à travers la norme, des sujets éminemment politiques : quel est le rôle de l'État, quel est le rôle de l'administration ? Quel est le rôle du juge, celui du citoyen ? Faut-il du contrôle *a priori* ou *a posteriori* ? Qui contrôle les contrôleurs ? Qui contrôle les producteurs de normes de contrôle ? Ces sujets sont lourds. Quelle est la part de la logorrhée ou de la gesticulation législative dans la production de normes ? Faut-il s'arrêter deux mois par semestre pour faire le point et évaluer les dispositifs qui ont été votés ? Tous ces sujets sont intéressants. S'agissant de l'évaluation, je suis frappé de voir que, souvent, les évaluations des projets de loi déposés par le gouvernement ne sont ni très détaillées ni très fines. Le Conseil d'État reproche très souvent à ces projets de loi d'être assez minces en termes d'étude d'impact et, en revanche, on a beaucoup d'évaluations de dispositifs qui ont été votés, qui ont fait l'objet de décrets d'application, mais cet ensemble de rapports, d'analyses, d'expertises, d'évaluations *a posteriori* ne sert strictement à rien. Je peux vous donner des exemples de domaines, notamment dans le logement, où il y a eu trois à quatre études qui ont démontré par exemple, et je vais faire hurler, que le dispositif de taux réduits de TVA ne servait strictement à rien, n'atteignait aucun des objectifs qui lui était assigné. Et pourtant, nous, parlementaires, nous allons mieux savoir que les cabinets d'expertise, que la Cour des comptes, que le Conseil des prélèvements obligatoires, ce qu'il faut faire s'agissant des taux de TVA réduits dans le logement ? Peu d'évaluations *ex ante*, beaucoup d'évaluations *ex post*, mais qui ne servent à rien. Cela aussi, il faut peut-être le revoir. Certains députés souhaiteraient qu'il y ait un service au sein de l'Assemblée nationale qui permette de faire des évaluations *ex ante* de manière indépendante par rapport aux évaluations du gouvernement pour éclairer les parlementaires ; d'autres approuvent, tout en disant qu'il y a déjà le Conseil d'État, la Cour des comptes : est-il alors bien nécessaire d'ajouter un service supplémentaire ?

Sébastien Laye

La grande différence étant qu'il s'agirait d'un service pour le Parlement.

Daniel Labaronne

Oui, pour le Parlement, au service des parlementaires et financé par les parlementaires.

Sébastien Laye

À l'époque, dans son livre, Cornu-Gentille, et c'était peut-être extrémiste, demandait une autre Chambre, une troisième chambre d'évaluateurs. Ou éventuellement de donner cette mission au Sénat.

Daniel Labaronne

Nous avons le Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui fait des études, qui rend des avis, qui apporte des contributions. Mes chers collègues, recevez-vous régulièrement ses notes, ses avis ?

En tant que parlementaires, recevez-vous souvent les études du CESE ? Je suis rapporteur pour la mission Contrôle et conseil de l'État et j'ai dans mon portefeuille de contrôleur budgétaire la Cour des comptes, le Conseil d'État et le Conseil économique, social et environnemental. Je suis contrôleur de l'organe de contrôle, ce qui pose un problème de gouvernance, car qui me contrôle, moi ? À la limite, c'est le peuple, ce qui est plutôt rassurant. Cela fait sept ans que je contrôle le CESE, cela fait sept ans que je leur dis que s'il devait y avoir au moins un député qui doit recevoir leurs études, ce pourrait être moi, par exemple, puisque je contrôle leur activité. À chaque fois je leur dis que l'on n'est pas suffisamment informés de leur travail. « Oui, Monsieur le député, me répondent-ils, on va vous envoyer nos notes. » De temps en temps, on commence à recevoir quelques études sous format papier... C'est dommage, car le CESE pourrait éventuellement faire ce travail.

Benoît Perrin

Je vous propose de conclure ce débat et vous remercie pour votre présence. Nous observons que vous êtes tous attachés à simplifier la vie des Français. Cependant, comme sur de nombreux sujets, seule la volonté politique pourra vraiment permettre de concrétiser la situation. C'est pourquoi les membres de Contribuables Associés vous attendent sur la baisse des dépenses publiques excessives, mais aussi sur ce sujet de la simplification qui, on l'a dit, est à la fois chronophage, générateur de coûts financiers et souvent dissuasif face au développement économique. Le dernier exemple en date, le rapport Ravignon, vous l'avez précisé Monsieur le député, indique que le millefeuille administratif coûte aux Français, donc aux contribuables, environ 7,5 milliards par an et l'on espère que, notamment sur ce sujet, vous prendrez à bras-le-corps ce chiffre qui est officiel. Après ces échanges riches qui ne manqueront pas de se poursuivre au Parlement, j'aimerais remercier le député Labaronne et son équipe pour l'organisation de cet événement. Merci également à Sébastien Laye pour avoir donné de son temps afin de décrypter cette question de la simplification et de proposer des solutions à ce mal français. Merci à vous, mesdames et messieurs les députés, merci d'être venus à notre Rendez-vous parlementaire et à très bientôt pour un nouveau Rendez-vous du contribuable.



**Le millefeuille
administratif coûte
aux Français
environ 7,5 milliards
par an**

Les Rendez-Vous Parlementaires du Contribuable

- n°68 Juin 2024**
Sortir de l'enfer bureaucratique français
- n°67 Octobre 2023**
Le coût de l'immigration : dépenses, recettes, investissements, rentabilité
- n°66 Juin 2023**
La simplification administrative : faciliter la vie des Français et réaliser des économies
- n°65 Avril 2023**
Les agences de l'État, un coffre-fort dont on a jeté la clé
- n°64 Novembre 2022**
La dette publique de la France est-elle soutenable ?
- n°63 Juillet 2022**
Le contrôle de la dépense publique (au Sénat)
- n°62 Février 2022**
Quels contrôles pour la dépense publique ?
- n°61 Décembre 2021**
Droits de succession : mettre fin à l'impôt sur la mort
- n°60 Octobre 2021**
Dépenses publiques, la fin de l'argent magique ?
- n°59 Juin 2021**
Lutte contre la fraude sociale : un enjeu majeur en termes de réduction des dépenses publiques
- n°58 Septembre 2020**
Politique de la ville : des milliards d'argent public, pour quels résultats ?
- n°57 Septembre 2020**
Effet de serre et effets pervers pour les contribuables : débat sur la justification de la lutte contre le réchauffement
- n°56 Janvier 2020**
Chantiers publics : en finir avec les dépassements budgétaires
- n°55 Novembre 2019**
Eoliennes : un business écologique contestable payé par les contribuables
- n°54 Juillet 2019**
La lutte contre la fraude sociale
- n°53 Mars 2019**
Grand Débat : trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts
- n°52 Novembre 2018**
Réduire les dépenses publiques : un impératif absolu !
- n°51 Juin 2018**
Le consentement à l'impôt
- n°50 Avril 2018**
Pour une réforme des droits de succession
- n°49 Juin 2016**
Avantages et inconvénients du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source
- n°48 Novembre 2017**
Budget 2018 : 50 milliards d'économies sur le budget c'est possible !
- n°47 Juin 2016**
Avantages et inconvénients du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source
- n°46 Avril 2016**
Argent public : La transparence pour renouer la confiance avec les citoyens contribuables
- n°45 Novembre 2015**
Matraquage fiscal : les classes moyennes sacrifiées
- n°44 Juin 2015**
La défense sacrifiée à l'État-Providence
- n°43 Avril 2015**
Corruption, fraude : l'exemplarité contre le soupçon
- n°42 Novembre 2014**
Public/privé : une inégalité inacceptable
- n°41 Juin 2014**
Pas de réforme de la fonction publique sans suppression de statut
- n°40 Avril 2014**
L'intercommunalité : moins de dépenses ou plus de fonctionnaires ?
- n°39 Décembre 2013**
Fiscalité écologique ou fiscalité tout court
- n°38 Février 2012**
Trouver 70 milliards d'économie en urgence !
- n°37 Décembre 2011**
Dette de l'État : on peut et on doit s'en sortir !
- n°36 Octobre 2011**
Les fraudes sociales ne doivent pas être une fatalité
- n°35 Juin 2011**
Ce que nous coûte l'immigration irrégulière
- n°34 Avril 2011**
Fiscalité du patrimoine
- n°33 Décembre 2010**
Parlementaire ou fonctionnaire : il faut choisir !
- n°32 Décembre 2010**
Baisser la dépense publique par la démocratie directe
- n°31 Octobre 2010**
Les fonctionnaires sont-ils des privilégiés ?
- n°30 Juin 2010**
Le coût de la politique migratoire de la France
- n°29 Avril 2010**
Hôpitaux : la convergence tarifaire public/privé
- n°28 Décembre 2009**
Y a-t-il une bonne et une mauvaise dette ?
- n°27 Octobre 2009**
Fiscalité : l'alibi de l'écologie ?
- n°26 Juin 2009**
Finances publiques et sortie de crise
- n°25 Avril 2009**
Complexité administrative et instabilité juridique : le coût pour la France
- n°24 Janvier 2009**
Le train de vie des collectivités locales
- n°23 Décembre 2008**
Retraite : la capitalisation est, et restera, le bon choix

n°22 Octobre 2008

L'Europe et le contribuable :
avantages et inconvénients

n°21 Avril 2008

Croissance : le rapport Attali, et après ?

n°20 Janvier 2008

La moralisation de la vie politique

n°19 Décembre 2007

Les dérives de la dépense locale

n°18 Octobre 2007

Les coûts exorbitants du système
de santé français

n°17 Février 2007

Le contrôle parlementaire
de la dépense publique

n°16 Décembre 2006

Le retour à l'équilibre budgétaire,
une ardente obligation

n°15 Octobre 2006

L'immobilier de l'État :
le rapport Tron un an après

n°14 Mai 2006

La compétitivité fiscale de la France

n°13 Mars 2006

Stop à la hausse de la fiscalité locale

n°12 Décembre 2005

Les aides à l'emploi, la mauvaise réponse
au chômage ?

n°11 Octobre 2005

Le surcoût de l'intercommunalité

n°10 Juin 2005

Faut-il réformer ou supprimer l'ISF ?

n°9 Avril 2005

La publication du rapport annuel
de la Cour des comptes, et après ?

n°8 Décembre 2004

Pour une réforme du statut
de la fonction publique

n°7 Juin 2004

Une loi pour le service garanti

n°6 Mars 2004

Le contrôle de la dépense locale

n°5 Octobre 2003

Les droits de succession :
un impôt pour l'éternité ?

n°4 Juillet 2003

Le financement public de l'audiovisuel

n°3 Mai 2003

Grèves dans les services publics
et service garanti

n°2 Mars 2003

Le contrôle parlementaire
de la dépense publique

n°1 Octobre 2002

Fiscalité et dépense publique

ABONNEZ-VOUS À TOUS CONTRIBUABLES !

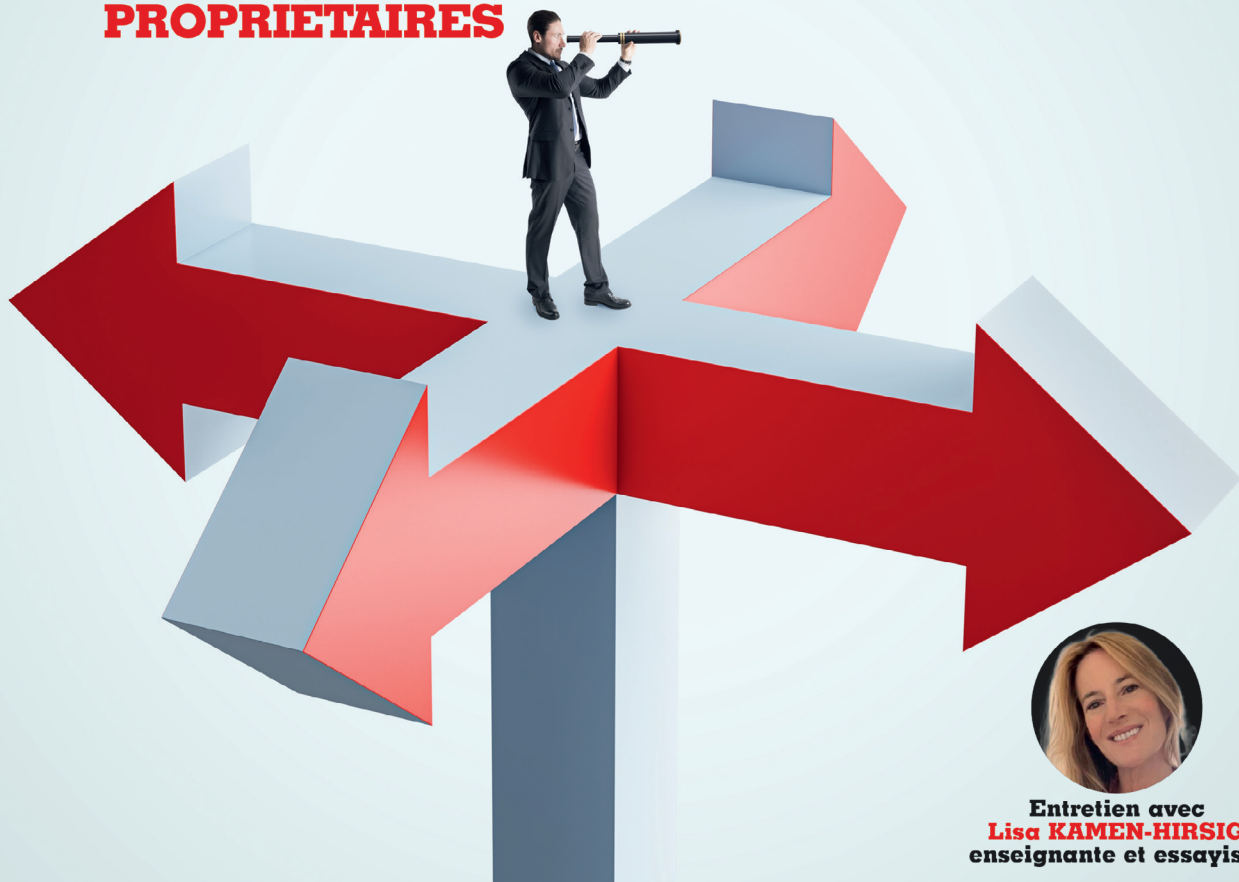
Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts !

Le journal de
Contribuables Associés

Tous contribuables

QUATRE CHANTIERS POUR LA FRANCE

**ÉDUCATION NATIONALE
NORMES
COLLECTIVITÉS LOCALES
PROPRIÉTAIRES**



Entretien avec
Lisa KAMEN-HIRSIG
enseignante et essayiste

3 LES VOYAGES DE MACRON //// **5 L'IMPÔT PLANÉTAIRE DE MÉLENCHON**
10 FACE AUX DÉPUTÉS //// **12 CONTRIBUABLES ASSOCIÉS À LA TÉLÉ**
14 C'EST VOUS QUI LE DITES ! //// **16 LES GASPILLAGES**

n°32

Septembre - Novembre 2024 //// 5 €