

Le plan de simplification pour les entreprises de Bruno Le Maire

Michel Le Clainche, 13 mai 2024

Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, a lancé en novembre 2023 un plan de simplification global de la vie des entreprises¹. Comme on le constate souvent en matière de réforme administrative, le plan du ministère des finances s'inscrit dans les priorités gouvernementales mais avec son calendrier et ses méthodes propres.

L'objectif du plan est unique et précis : favoriser la croissance économique en donnant plus de libertés aux entreprises. Il se caractérise par sa méthode de co-construction et par son contenu global. L'appréciation de sa portée doit tenir compte du discours volontariste qui l'accompagne et de l'air de « déjà vu » de son contenu.

Une méthode : la co-construction

Le plan se caractérise par une méthode assez rigoureuse résumée par le terme de « co-construction ».

Le 16 novembre 2023, 300 chefs d'entreprises (PME et TPE) étaient réunis à Bercy pour des « Assises de la simplification ». Une consultation publique a été ensuite organisée par la plateforme Make.org. Elle a abouti à 5.500 propositions formulées par 29.000 participants et qui ont fait l'objet de 730.000 votes. La consultation des fédérations professionnelles et des organisations syndicales a produit 1000 propositions.

Un rapport a été demandé à cinq parlementaires en mission (Louis Margueritte, Alexis Izard, Philippe Bolo, Anne-Cécile Violland et Nadège Havet) qui ont organisé des réunions publiques. Leur rapport « Rendre des heures aux Français »² a été présenté en février 2024. Il comporte 14 orientations de simplification pour les entreprises qui sont surtout des incitations à appliquer effectivement des décisions connues, par exemple : appliquer complètement le « dites-le nous en une seule fois » ; transformer des régimes d'autorisation en simples déclarations ; réduire les délais contentieux et avec cependant quelques propositions nouvelles : translater les effets des trois seuils d'effectifs pour les entreprises ; organiser un comité trimestriel de suivi³...

En mars 2024, la restitution de l'ensemble des consultations⁴ a permis de dégager 953 propositions « plébiscitées » réparties en 5 chapitres : simplification des procédures (167 propositions, 18% du total ; rationalisation et suppression des normes (75 propositions, 8%) ; quotidien des entreprises ; adaptation de l'administration ; droits sociaux.

Le projet de loi portant simplification de la vie économique⁵ a été présenté au conseil des ministres du 24 avril 2024 et déposé au Sénat. Il comprend les 26 mesures législatives du plan autour de quatre principes : diminuer la charge engendrée par les procédures administratives ;

¹ <https://presse.economie.gouv.fr/plan-daction-simplification/>

² <https://www.economie.gouv.fr/files/files/2024/Rapport-projet-de-loi-sur-la-simplification.pdf?v=1713774932>

³ Certaines propositions des rapports du député Thierry Mandon de 2013 et des sénateurs Devinaz, Moga, Reitman de 2023 ont été également reprises dans le plan.

⁴ https://assets.make.org/consultations/make_org_simplification-entreprises_rapport_final_20240124.pdf?v=1706173300

⁵ <https://www.senat.fr/leg/pjl23-550.html>

changer la relation de l'administration avec les entreprises ; rationaliser la norme ; faciliter et accélérer les transitions écologiques, énergétiques et numériques. De nombreuses mesures devront faire l'objet d'ordonnances.

Un plan d'action global

Le dossier de presse⁶ diffusé le 24 avril 2024 présente l'ensemble du plan comprenant une cinquantaine de « mesures concrètes », celles du projet de loi et diverses mesures réglementaires.

Un premier groupe de mesures concerne l'ensemble des entreprises groupées en quatre objectifs : 1° Diminuer radicalement la charge administrative supportée par les entreprises (évaluée à 3% du PIB) : opérationnaliser le principe « dites-le nous en une seule fois, préférer les déclarations plutôt que les autorisations, supprimer les formulaires Cerfa, développer la règle « silence vaut accord », regrouper les procédures de versement des aides publiques autour de la DGFIP, simplifier certains « moments de la vie des entreprises » (cession, reprise), alléger les règles de la commande publique (candidature en ligne, non redondance des informations demandées, délais de paiement, avances de trésorerie, unification du contentieux).. 2° Remettre la confiance au cœur de la relation entre l'administration et les entreprises (développer le rescrit et l'offre de conseil, clarifier le traitement des avantages en nature et des frais professionnels, rapprocher les procédures de recouvrement de la DGFIP et de l'Urssaf, stage en entreprise pour les contrôleurs). 3° Réduire les différends et contentieux : alléger les pénalités contre les chefs d'entreprise, développer la médiation, accélérer les jugements des tribunaux administratifs, simplifier la réglementation des contrats spéciaux 4° Rationaliser la norme : réduire le nombre de lignes du bulletin de paie, alléger certaines règles de gouvernance des entreprises, simplifier les règles de fusion et de rachat des entreprises, organiser une revue régulière des normes, examiner une loi annuelle de simplification, rationaliser le droit en vigueur (dont le code de commerce), désigner des « pilotes simplifications » dans chaque administration centrale, instituer un test PME, supprimer des comités et instances.

Des mesures visent plus spécifiquement les plus petites entreprises (règles de clôture des comptes bancaires, règles de l'assurance-chômage, relations avec les fournisseurs d'énergie, seuils de déclaration d'honoraires et de frais généraux, démarches sociales des indépendants, modernisation du titre emploi service entreprises, mesures pour les artisans du bâtiment et les commerçants.)

Un dernier chapitre tend à « simplifier pour préparer l'économie de demain » : implantations industrielles, production d'énergie renouvelable, recherches géologiques, installation de biogaz, stockage de carbone, réutilisation des données de santé, accélération du versement du crédit d'impôt recherche, adaptation du mandat de la CNIL pour favoriser l'innovation, implantation des centres de données.

Un discours volontariste

⁶ <https://www.economie.gouv.fr/plan-daction-simplification>

Dans les premières déclarations du ministre, le plan s'inscrit explicitement dans la ligne de la loi Pacte, des allègements de fiscalité, du projet de loi sur le développement des industries vertes.

Puis, le discours devient plus général et fait écho aux déclarations du Président de la République et du Premier ministre visant à limiter le poids des normes : « *Trop de normes tue la croissance* »⁷ et à s'attaquer à la bureaucratie : « *Supprimer des démarches, c'est supprimer de la bureaucratie et libérer de la ressource pour renforcer le véritable service public* »⁸.

La conception assez large du champ des simplifications comprenant l'allègement des normes mais aussi certaines mesures d'organisation administrative et de relations entre l'administration et les entreprises est intéressante du point de vue concret. Toutefois, le volet relatif aux infrastructures et à l'innovation est assez éloigné du thème principal et certaines mesures (comme celles facilitant la prospection minière ou l'utilisation des données de santé) pourraient être considérées comme des « passagers clandestins » du plan de simplification.

Comme souvent dans l'histoire des simplifications administratives, la démarche est présentée comme innovante. La méthode est qualifiée par le ministre de « *novatrice* ». Si une large concertation a été organisée, son efficacité est limitée (on passe de près de 1000 propositions « plébiscitées » à 53 mesures) et le dispositif (Assises, consultation en ligne, consultation des organisations représentatives, association des ministères) n'a rien d'original. De même, l'organisation d'un dispositif annuel de simplification est louable mais n'a jamais réussi à s'implanter dans le passé.

Le projet de loi est qualifié d'« *ambitieux* », voire de révolutionnaire : « *Et ce qu'il y a de révolutionnaire dans la méthode que nous proposons, c'est d'ouvrir, avec ce projet de loi, la simplification des règles, des normes et alléger la charge administrative qui pèse sur les entrepreneurs* » ou encore : « *Ce plan de simplification doit ouvrir une nouvelle ère des relations entre l'administration et les entrepreneurs* »⁹.

La présentation est emphatique et volontariste, comme le montrent également deux exemples extraits de la conférence de presse du ministre :

-A propos du test PME : « *Une fois qu'on a simplifié, il faut évidemment faire très attention à ce que l'hydre de la complexité ne reprenne pas ses droits, et donc, qu'on puisse mettre en place un barrage contre la complexité, digne du barrage contre le Pacifique. Ce barrage sera le test PME* »

-Sur la poursuite de l'effort dans le temps : « *C'est bien un mouvement de fond qui est engagé et pas simplement une décision du printemps 2024. C'est un point de départ; ça n'est pas un point d'arrivée. Cela doit ouvrir une vague régulière de simplification et de transformation en profondeur de notre économie et de notre administration. Il ne s'agit pas de clore le débat ; il s'agit de l'ouvrir, de prendre les décisions nécessaires et de les inscrire dans le temps long* ».

On ne peut que souhaiter que ces orientations, déjà entendues dans le passé, soient cette fois suivies d'effet.

⁷ Conférence de presse, du 24 avril 2024 <https://presse.economie.gouv.fr/discours-de-bruno-le-maire-lors-de-la-conference-de-presse-sur-le-plan-daction-simplification/>

⁸ Le Monde, avec une exagération inhabituelle, a titré : « Une loi pour « supprimer la bureaucratie » » (13 avril 2014)

⁹ V.note 2

Un air de « déjà vu »

Les annonces sont parfois simplistes, souvent quantitatives : 53 mesures, réduire de moitié le code de commerce, supprimer 80% des formulaires Cerfa d'ici 2026, puis 100% d'ici 2030... Cette dernière annonce est curieuse car le Centre d'enregistrement des formulaires administratifs (Cerfa), supprimé en 1998, contrôlait la pertinence des formulaires et ceux-ci ont pour but de rationaliser les échanges d'information avec l'administration. C'est pourquoi le détail du projet n'est pas si simple : *« 80 % des CERFA seront supprimés d'ici 2026 et 100 % d'ici 2030. Pour ce faire, les démarches pourront être supprimées, intégrées à des démarches en ligne existantes, dématérialisées et simplifiées. Des formulaires papiers simplifiés resteront disponibles sur demande de l'utilisateur. »*

Beaucoup de mesures sont loin d'être au point. Le projet de loi prévoit plusieurs recours aux ordonnances et de nombreuses mesures réglementaires font l'objet de travaux complémentaires, souvent confiés à la DITP. Des mesures annoncées ont dû être abandonnées. La translation générale de seuils fiscaux et sociaux, l'harmonisation du calcul des seuils d'effectifs et la remise en cause des missions de la Commission nationale du débat public, un temps annoncés, ont disparus du projet. On est aussi frappé par le nombre de mesures ou d'orientations déjà partiellement mises en œuvre, parfois annoncées comme réalisées depuis très longtemps. Quelques exemples parmi bien d'autres : la règle « dites-le nous en une seule fois », les délais de paiement des marchés publics, la simplification du bulletin de paie, le recrutement de magistrats administratifs à la retraite, le développement des rescrits et de la médiation...

Une démarche progressive de simplification est inévitable et pleinement justifiée mais elle contraste fortement avec le style des annonces.

Élaboré en suivant une méthode rigoureuse mais peu innovante, ce plan global a été présenté par un discours volontariste et stéréotypé. Il comporte de nombreuses mesures concrètes mais dont beaucoup ont déjà été annoncées alors que d'autres sont loin d'être au point.

En définitive, il s'inscrit bien dans la ligne des initiatives tentées à Bercy dans les années récentes¹⁰, tout en étant plus méthodique et plus complet que les plans précédents. On peut souhaiter qu'après les effets d'annonce, la mise en œuvre de ce plan fasse l'objet d'une volonté et d'une énergie déterminées et durables. Celles-ci ont toujours fait défaut dans le passé.

¹⁰ Le Clainche M. , Quarante ans de simplifications au ministère des finances, *GFP*, n°5,2019,p.90