

**« SIMPLIFICATION DU DROIT PAR ORDONNANCES :  
EFFETS DE LA LOI DU 2 JUILLET 2003 »**

**Rapport présenté par :**

M. Michel CASTEIGTS  
Inspecteur général de l'administration  
Ministère de l'intérieur

M. Stanislas de CHERGÉ  
Premier conseiller  
près la chambre régionale des comptes  
d'Ile-de-France

Mme Brigitte JARREAU  
Premier conseiller  
au Tribunal administratif de Versailles

Mme Chrystelle NAUDAN-CARASTRO  
Inspectrice adjointe de l'administration  
ministère de l'intérieur

M. Thierry VUGHT  
conseiller référendaire  
à la Cour des comptes

M. Gilles MATHEL  
Directeur adjoint du travail  
à la Direction départementale du travail, de l'emploi  
et de la formation professionnelle d'Ille et Vilaine

La présente publication réunit le rapport qui exprime l'opinion des rapporteurs, suivi des conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, adoptées le 26 janvier 2006.

## **LETTRE DE MISSION**

Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Le Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat

Le Secrétaire d'Etat

Paris, le 29 JUIN 2004

Com: ARRIVÉE le 30.6.04. N° 2004-34
---

Le Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat  
à

Monsieur le Premier Président  
de la cour des comptes,  
Président du comité d'enquête sur  
le rendement et les coûts des services publics

**OBJET : SIMPLIFICATION DU DROIT**  
**demande d'enquête sur les gains générés par la loi du 2 juillet 2003**

En 2002, le Gouvernement a décidé de lutter contre la complexité excessive de certaines de nos règles juridiques ou procédures administratives en utilisant la procédure exceptionnelle des ordonnances, après habilitation par le Parlement.

C'est à ce titre qu'a été votée la loi du 2 juillet 2003 qui devait déboucher sur 30 ordonnances de simplification dont 21 ont été prises à ce jour.

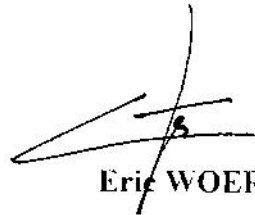
Il me semble important d'effectuer une analyse précise et objective du résultat obtenu.

C'est pourquoi j'ai l'honneur de solliciter de votre comité la réalisation d'une enquête détaillée sur les effets de la loi du 2 juillet 2003. Cette enquête devra notamment permettre d'identifier les coûts directs et indirects pour l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers, des procédures qui ont été évitées grâce aux ordonnances de simplification. Il s'agira également d'apprécier l'impact de ces simplifications au regard de l'accès des citoyens aux règles de droit et de sécurité des particuliers comme des entreprises.

.../...

Je vous saurais gré également de bien vouloir m'adresser toutes les observations qu'appelleraient de votre part la conduite et la mise en œuvre de la loi et des ordonnances de simplification. Le Gouvernement sera également attentif aux propositions que vous seriez conduit à formuler pour améliorer l'efficacité de la politique de simplification, qu'elle relève du législateur ou du pouvoir réglementaire.

Eu égard à l'intérêt de vos analyses pour la poursuite de la politique de simplification, le Gouvernement attacherait du prix à connaître vos conclusions avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005.



**Eric WOERTH**

# S O M M A I R E

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PORTÉE ET LIMITES DE LA SIMPLIFICATION</b>	
<b>DU DROIT .....</b>	<b>4</b>

<b>I. LA SIMPLIFICATION DES TEXTES EST UNE CONDITION</b>	
<b>SOUVENT NÉCESSAIRE, MAIS RAREMENT SUFFISANTE,</b>	
<b>DE LA SIMPLIFICATION DES PRATIQUES .....</b>	<b>4</b>

<b>A. LES NORMES PRODUITES A DES EPOQUES DIFFERENTES OU DANS</b>	
<b>DES CHAMPS VOISINS SONT PARFOIS CONTRADICTOIRES .....</b>	<b>4</b>
<b>B. LA VOLATILITE DES TEXTES NE LEUR PERMET PAS TOUJOURS DE DETERMINER</b>	
<b>LES PRATIQUES.....</b>	<b>5</b>
<b>C. UN SIMPLE TOILETTAGE DES TEXTES VISANT A LES PURGER DE DISPOSITIONS</b>	
<b>PERIMEES OU TOTALEMENT OBSOLETES N'A AUCUN EFFET SUR LES PRATIQUES....</b>	<b>6</b>
<b>D. L'UTILISATION DES ORDONNANCES DE SIMPLIFICATION POUR PRODUIRE</b>	
<b>DU DROIT NOUVEAU NE CONTRIBUE PAS A LA LISIBILITE DU PROCESSUS,</b>	
<b>QUAND BIEN MEME LA LOI D'HABILITATION L'A PREVUE .....</b>	<b>6</b>

<b>II. LA SIMPLIFICATION DU DROIT PAR ORDONNANCES</b>	
<b>S'AVÈRE RELATIVEMENT EFFICACE LORSQUE</b>	
<b>PRÉDOMINENT LES ENJEUX PROCÉDURAUX.....</b>	<b>7</b>

<b>III. L'ORDONNANCE DE SIMPLIFICATION NE CONSTITUE</b>	
<b>PAS UN VECTEUR PERTINENT POUR DES RÉFORMES</b>	
<b>DE FOND.....</b>	<b>8</b>

<b>A. EN PRESENCE DE PROBLEMES DE FOND, A FORTS ENJEUX POLITIQUES</b>	
<b>OU SOCIAUX, LA SIMPLIFICATION PAR ORDONNANCE SE REVELE NETTEMENT</b>	
<b>MOINS PERTINENTE.....</b>	<b>8</b>
<b>B. NE PROCEDANT PAS D'UNE REMISE A PLAT GLOBALE DES QUESTIONS EN JEU,</b>	
<b>LA REFORME RESTE SOUVENT INABOUTIE .....</b>	<b>9</b>
<b>C. LE RECOURS AUX ORDONNANCES PEUT CEPENDANT S'AVERER EFFICACE</b>	
<b>POUR DES REFORMES DE FOND A DOMINANTE TECHNIQUE .....</b>	<b>9</b>

<b>IV. LA DÉMARCHE EST INOPÉRANTE LORSQUE LA COMPLEXITÉ DES TEXTES RENVOIE A LA COMPLEXITÉ DES RÉALITÉS DE NOTRE SOCIÉTÉ .....</b>	<b>10</b>
--	-----------

<b>DEUXIÈME PARTIE DE LA SIMPLIFICATION DU DROIT A LA SIMPLIFICATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES .....</b>	<b>13</b>
--	-----------

<b>I. UNE MISE EN ŒUVRE INÉGALE ET GÉNÉRALEMENT CHAOTIQUE .....</b>	<b>13</b>
---	-----------

<b>A. LA SIMPLIFICATION VUE DU TERRAIN.....</b>	<b>13</b>
<b>B. DES RETARDS RECURRENTS DANS LA PUBLICATION DES DECRETS D'APPLICATION .....</b>	<b>13</b>
<b>C. ENTRE INERTIE ET DESORDRE.....</b>	<b>15</b>

<b>II. QUELQUES RÉUSSITES INCONTESTABLES .....</b>	<b>17</b>
--	-----------

<b>A. BENEFICES POUR LES USAGERS .....</b>	<b>17</b>
<b>B. GAINS POUR LES ADMINISTRATIONS ET AUTRES ORGANISMES D'INTERET GENERAL.....</b>	<b>19</b>

<b>III. LES DIFFICULTÉS D'UNE ÉVALUATION QUANTITATIVE.....</b>	<b>20</b>
--	-----------

<b>A. UNE APPROCHE ECONOMIQUE EN TERMES D'ANALYSE AVANTAGES – COUTS .....</b>	<b>21</b>
<b>B. L'ÉVALUATION FINANCIERE DES GAINS DE SIMPLIFICATION EST POSSIBLE DANS CERTAINS CAS PONCTUELS.....</b>	<b>22</b>
<b>C. UNE QUANTIFICATION GLOBALE EST IMPOSSIBLE LORSQUE LES EFFETS DES DISPOSITIONS SONT INTRINSEQUEMENT MESURABLES MAIS MULTIPLES ET CONTRADICTOIRES .....</b>	<b>23</b>

<b>TROISIÈME PARTIE</b>	
<b>LES LECONS DE L'EXPÉRIENCE .....</b>	<b>24</b>
<b>I. POUR UNE STRATÉGIE DE SIMPLIFICATION PLUS CLAIRE.....</b>	<b>24</b>
<b>A. MIEUX DEFINIR LA SIMPLIFICATION .....</b>	<b>24</b>
<b>B. EVITER DE POLLUER LES DEMARCHES DE SIMPLIFICATION PAR LA PRODUCTION DE DROIT NOUVEAU .....</b>	<b>26</b>
<b>C. CONCEVOIR UNE STRATEGIE DE SIMPLIFICATION SUR LA DUREE.....</b>	<b>26</b>
<b>D. SIMPLIFIER LA SIMPLIFICATION.....</b>	<b>27</b>
<b>II. POUR DES MÉTHODES PLUS PERTINENTES DE SIMPLIFICATION DU DROIT .....</b>	<b>28</b>
<b>A. PRENDRE EN COMPTE LES PROCESSUS A SIMPLIFIER AVANT LES TEXTES .....</b>	<b>28</b>
<b>B. MESURER L'IMPACT DES SIMPLIFICATIONS EN AMONT .....</b>	<b>28</b>
<b>C. INTEGRER TOUTE LA CHAINE REGLEMENTAIRE ET PROCEDURALE, ET PAS SEULEMENT LA LOI .....</b>	<b>29</b>
<b>III. POUR UN DISPOSITIF PLUS EFFICACE DE MISE EN OEUVRE .....</b>	<b>29</b>
<b>A. PRENDRE EN COMPTE LES COUTS ORGANISATIONNELS DE LA REFORME DES SA CONCEPTION .....</b>	<b>29</b>
<b>B. INTEGRER AU DISPOSITIF DE SIMPLIFICATION LES DECISIONS RELATIVES AU PILOTAGE DE SA MISE EN OEUVRE .....</b>	<b>30</b>
<b>C. PREVOIR DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT A LA MESURE DES ENJEUX .....</b>	<b>31</b>
<b>D. METTRE EN PLACE DES PROCESSUS PARTICIPATIFS D'EVALUATION INTERMEDIAIRE ET PAS SEULEMENT EX POST .....</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>37</b>

## INTRODUCTION

Le Comité d'enquête a été saisi le 29 juin 2004 par le Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat d'une demande d'enquête détaillée sur les effets de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances. Sur la base d'« une analyse précise et objective du résultat obtenu » par les ordonnances prises dans ce cadre, l'enquête devait permettre « d'identifier les coûts directs et indirects pour l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers, des procédures qui ont été évitées grâce aux ordonnances de simplification ».

Cette formulation impliquait que soit dépassé le cadre de l'évolution du droit pour aborder la transformation de l'action administrative. En effet, l'identification de gains de simplification nécessite de prendre en considération à la fois :

- les évolutions de caractère législatif résultant des ordonnances prises en application de la loi d'habilitation ;
- le dispositif réglementaire indispensable à la mise en oeuvre effective des ordonnances ;
- la façon dont les instances ou services concernés sont appelés à traduire concrètement la simplification du droit pour la transformer en simplification des pratiques ; ce n'est que dans cette traduction opérationnelle des dispositions concernées que les notions de gain et de coût trouvent un sens.

A l'occasion du changement de gouvernement, les contacts pris avec le cabinet du nouveau Ministre délégué à la réforme de l'Etat ont permis de confirmer les orientations de la lettre de mission, tout en recentrant la démarche sur l'évaluation du processus de simplification par ordonnances.

Sur l'ensemble des textes pris en application de la loi du 2 juillet 2003, vingt-neuf ordonnances relèvent de la simplification, les autres procédant d'une démarche de codification. Ces vingt-neuf ordonnances sont de nature, de portée et de complexité extrêmement diverses. Cette disparité révèle l'absence d'un corps homogène de doctrine quant à la simplification administrative.

Le sentiment qui en résulte, largement partagé par nos interlocuteurs, est que la loi d'habilitation a été l'occasion d'un « effet d'aubaine » législatif. Bon nombre d'administrations en ont profité pour sortir de leurs cartons des projets en souffrance, de nature et de portée diverses, dont les liens avec la problématique de la simplification relevaient plus du hasard que de la nécessité. L'équipe d'enquête a jugé d'autant plus utile de tirer les conséquences de ce constat que la lettre de mission précisait que « le Gouvernement sera également attentif aux propositions que vous seriez conduit à formuler pour améliorer l'efficacité de la politique de simplification, qu'elle relève du législateur ou du pouvoir réglementaire ».

L'hétérogénéité interne et l'extrême complexité du contenu de certaines ordonnances ne permettaient pas une évaluation globale de chaque texte. Cela a conduit à retenir comme cadre d'analyse la notion de disposition, entendue comme une mesure ou une règle de caractère homogène, définie pour une population donnée, dans un contexte déterminé. C'est l'homogénéité de chaque disposition qui permet d'en donner une appréciation cohérente et d'en identifier les effets.

Pour mieux mesurer la portée de cette distinction entre texte global et dispositions, il suffit de se reporter à l'ordonnance du 4 septembre 2003, portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé, ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation, dont seulement dix-huit dispositions sur soixante-dix-sept relèvent réellement d'une démarche de simplification<sup>1</sup> et dont le contenu traite aussi bien de la planification sanitaire que de la rémunération de l'exercice libéral des praticiens hospitaliers.

Cela a conduit la mission d'enquête à retenir une démarche de diagnostic par étapes. Après décomposition de chaque ordonnance en dispositions homogènes, l'analyse de chaque disposition a conduit à en caractériser le contenu et à procéder à une première évaluation de sa portée sur le registre de la simplification du droit ; à ce stade ont été également identifiés les processus incomplètement aboutis, non susceptibles d'évaluation (décrets d'application manquants par exemple) et recensés les bénéficiaires potentiels des dispositions (administrés ou usagers ; administrations ; contribuables, etc.), ainsi que les incidences éventuelles sur les finances publiques.

Pour les processus aboutis, l'examen des conditions organisationnelles de mise en oeuvre des dispositions a permis de passer de la simplification du droit à la simplification des pratiques administratives. Les investigations de terrain ont apporté de nombreux éclairages sur les freins auxquels se heurtent les réformes ou sur les synergies dont elles peuvent bénéficier. Lorsque les étapes précédentes ont mis en évidence une simplification effective, la mission s'est employée à en mesurer les effets, sans qu'il soit généralement possible d'en donner une évaluation quantitative fiable.

---

<sup>1</sup>cf. annexe, fiches 2.1 à 2.77 CD ROM

Ces investigations ont pu être conduites dans leur intégralité sur vingt ordonnances, regroupant 355 dispositions<sup>2</sup>. Dans un certain nombre de cas, les retards constatés dans la publication de textes d'application n'ont pas permis d'aller au delà d'une appréciation globale du processus de simplification, des éléments essentiels du nouveau dispositif relevant du domaine réglementaire (ordonnances n°2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse et n°2004-637 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 sur les commissions administratives, par exemple). D'autres textes ont été écartés pour des raisons diverses, notamment lorsqu'il s'agissait de production d'un droit nouveau pour lequel la référence à la simplification n'avait pas de réelle signification (ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat public privé), lorsque les mesures de simplification concernaient essentiellement le fonctionnement interne d'organismes privés, où la notion de gain ne trouvait pas à s'appliquer (ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires) ou lorsque la composition de la mission ne lui permettait pas de mobiliser, dans les délais impartis, l'expertise nécessaire (ordonnances n° 2003-902 du 19 septembre 2003 portant suppressions de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux et ouvrages publics ou n° 2004-634 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative à l'entremise et à la gestion des immeubles et fonds de commerce, par exemple).

Ces travaux ont conduit la mission à s'interroger sur la portée et les limites de la simplification du droit par voie d'ordonnances et à conclure que, si elle se montrait relativement efficace lorsque prédominaient les enjeux procéduraux, elle ne constituait pas un point d'entrée pertinent pour les réformes de fond et s'avérait inopérante lorsque la complexité des textes renvoyait à la complexité des réalités de notre société (I).

L'examen des conditions de mise en oeuvre des mesures de simplification a révélé des carences majeures dans le dispositif de pilotage et d'accompagnement des réformes. Ces défaillances, dont le coût organisationnel est souvent important, ne permettent pas de conclure à un bilan globalement positif de l'opération, malgré d'incontestables réussites (II).

Ces difficultés, inhérentes au caractère expérimental de la démarche, sont riches d'enseignement pour l'avenir, qu'il s'agisse de définir une stratégie de réforme plus claire, de concevoir des méthodes plus pertinentes de simplification du droit ou de se doter d'un dispositif plus efficace de mise en oeuvre (III).

---

<sup>2</sup> Une note de synthèse par ordonnance et une fiche d'analyse par disposition figurent en annexe CD ROM.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **PORTÉE ET LIMITES DE LA SIMPLIFICATION DU DROIT**

#### **I. LA SIMPLIFICATION DES TEXTES EST UNE CONDITION SOUVENT NÉCESSAIRE, MAIS RAREMENT SUFFISANTE, DE LA SIMPLIFICATION DES PRATIQUES**

En France, la place prépondérante du droit dans la régulation de l'action administrative rend difficile de faire évoluer les pratiques sans en changer le cadre juridique. Mais la relation entre droit et pratique n'est pas une simple relation de cause à effet. Elle est rendue plus complexe par :

- l'interférence des « cultures de service » comme ailleurs des « cultures d'entreprise », qui véhiculent leurs propres normes non écrites et leurs propres interprétations des normes écrites ;
- les phénomènes d'inertie communs à toutes les grandes organisations, qu'elles soient publiques ou privées, et les délais d'adaptation qu'ils impliquent, notamment du fait de la déperdition des informations tout au long de la chaîne hiérarchique ; faute de dispositif de pilotage spécifique, les stratégies de changement sont appelées à se diluer dans l'exécution répétitive des tâches récurrentes.

A côté de ces difficultés générales, l'analyse des ordonnances de simplification a permis d'identifier quelques problèmes particuliers.

#### **A. LES NORMES PRODUITES A DES EPOQUES DIFFERENTES OU DANS DES CHAMPS VOISINS SONT PARFOIS CONTRADICTOIRES**

Ainsi, l'ordonnance du 4 septembre 2003 supprime la consultation préalable du conseil régional de santé avant l'élaboration du schéma d'organisation sanitaire (art L.6121-9 du code de la santé publique<sup>3</sup>) et deux autorisations le concernant (art L 6146-10 et L 6322-1). Cependant, les orientations de cette instance sont toujours prévues au moment de l'élaboration des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (art L 6114-3).

Or, le conseil régional de santé, créé par la loi du 4 mars 2002 (art L 1411-3 à L 1411-6 du CSP), avec une composition et des compétences proches du comité régional de l'organisation sanitaire, constituait un doublon inutilisé et généralement inconnu que les lois du 9 août 2004 et du 13 août 2004 ont remplacé par un « plan régional de santé publique ». On a du mal à croire que la simplification soit réellement passée par là.

---

<sup>3</sup> ...qui sera désigné par les initiales CSP dans la suite du texte.

La cohérence d'un dispositif peut être compromise par des décisions connexes prises séparément. A cet égard, l'exemple de la déclinaison de l'ordonnance du 6 novembre 2003 relative aux mesures de simplification pour les emplois du spectacle et modifiant le code du travail est intéressant. En effet, l'un des trois objectifs fixés, la simplification des obligations des employeurs tout en garantissant la protection sociale des salariés, se trouve contrarié dans la mesure où il apparaît que depuis le 1er juin 2005, les intermittents du spectacle qui transmettaient chaque mois à l'ASSEDIC une Attestation d'Emploi Mensuelle (AEM), n'ont plus à accomplir cette formalité, du fait des difficultés de traitement rencontrées par cet organisme confronté à un volume trop important de documents. Les intermittents ne produiront leur feuillet AEM qu'en cas de contestation relative aux droits à indemnisation qu'ils se sont ouverts. Il est vraisemblable que dans un monde du spectacle où tout le monde se connaît, les salariés ne seront pas nécessairement enclins à réclamer a posteriori une rectification de leur déclaration des heures effectuées. Cette situation pourrait conduire certains employeurs à ne pas déclarer la totalité de l'activité du ou des salariés employés. Pour les services de contrôle impliqués dans la lutte contre le travail illégal, cette conséquence d'une décision de gestion prise par un organisme paritaire de droit privé, constitue une difficulté dans la mesure où la comparaison des déclarations adressées par les employeurs et celles adressées par les intermittents aurait pu permettre de constater d'éventuels écarts susceptibles de justifier des régularisations.

## **B. LA VOLATILITE DES TEXTES NE LEUR PERMET PAS TOUJOURS DE DETERMINER LES PRATIQUES**

Les articles L. 6313-1 et L. 6313-2 du code de la santé publique (CSP) concernant le comité départemental de l'aide urgente ont été modifiés successivement par la loi du 4 mars 2002 (art 50 I), l'ordonnance du 4 septembre 2003 (art 11), puis abrogés par l'ordonnance du 1er juillet 2004 (art 25), sans qu'il soit exclu que le dispositif soit rétabli par voie réglementaire. De façon plus générale, c'est l'ensemble des dispositions concernant la réforme hospitalière qui est affectée par une grande instabilité normative, dont on ne peut exclure qu'elle soit partiellement liée à une qualité incertaine dans les méthodes de production du droit.

Autre exemple, un Titre Emploi Entreprise (TEE) permettant aux très petites entreprises, employant au plus trois salariés, de répondre à l'ensemble des formalités liées à l'emploi a été créé par l'article 5 de l'ordonnance du 24 juin 2004 relative à la simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs. Or le gouvernement vient d'annoncer son projet de créer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, le chèque emploi service universel (CESU) fusion du chèque emploi service et du titre emploi service, destiné aux particuliers employeurs, alors que le TEE subsiste pour les entreprises.

Enfin, le décret du 26 novembre 2004 relatif à la liste des activités de soins et des équipements matériels lourds soumis à autorisation en application de l'article L.6121-1 a été publié en application de l'article 12 de l'ordonnance. Or, ce décret a été abrogé par le décret du 6 mai 2005 (art 11), soit une durée de vie de six mois.

**C. UN SIMPLE TOILETTAGE DES TEXTES VISANT A LES PURGER DE DISPOSITIONS PERIMEES OU TOTALEMENT OBSOLETES N'A AUCUN EFFET SUR LES PRATIQUES**

Plusieurs ordonnances prises en application de la loi du 2 juillet 2003 comportent des dispositions visant à abroger formellement des textes devenus sans objet, qu'ils aient été pris pour un délai limité désormais expiré ou qu'ils concernent des procédures tombées en désuétude. Il y a là un souci louable d'amélioration de l'ergonomie de lecture des codes et autres recueils de loi mais rien d'une véritable simplification du droit puisque les dispositions concernées n'étaient déjà plus en vigueur.

On peut citer sur ce registre de nombreux articles de l'ordonnance du 25 mars 2004 relative à des simplifications en matière fiscale (dispositions n°16-1 à 16-37 et 16-53 à 16-65 qui consistent à supprimer du code général des impôts<sup>4</sup> des dispositifs devenus obsolètes ou sans objet). L'intérêt de la question posée n'est pas contestable mais reste purement formel et sans incidence sur les pratiques administratives. De même, la suppression par l'ordonnance du 18 décembre 2003 de l'affirmation des procès verbaux n'a eu qu'un impact limité, cette procédure étant tombée en désuétude depuis de longues années.

**D. L'UTILISATION DES ORDONNANCES DE SIMPLIFICATION POUR PRODUIRE DU DROIT NOUVEAU NE CONTRIBUE PAS A LA LISIBILITE DU PROCESSUS, QUAND BIEN MEME LA LOI D'HABILITATION L'A PREVUE**

A titre d'exemple de ce que l'on pourrait appeler un « cavalier législatif », par transposition du vocabulaire budgétaire, l'ordonnance du 4 septembre 2003 comporte une disposition modifiant les modalités de perception des honoraires versés au titre de l'activité libérale des praticiens hospitaliers (choix de percevoir ces honoraires directement ou par l'intermédiaire de l'hôpital)<sup>5</sup>. Même si elle ne relève que très indirectement de la simplification administrative, l'affaire était assez importante pour que cette modification de l'article L. 6154-3 du CSP soit suivie de la publication du décret du 11 janvier 2005 relatif à l'activité libérale des praticiens hospitaliers, non prévu en tant que mesure réglementaire par l'ordonnance du 4 septembre 2003.

De même, dans l'ordonnance du 25 mars 2004 relative à la simplification en matière fiscale, figure une disposition (n°16-88), prévue dans la loi d'habilitation, relative à la rémunération des délégués départementaux du Médiateur de la République (et permettant de leur allouer une indemnité représentative de frais, après avoir rappelé qu'ils exercent leur fonction à titre bénévole). Ce n'est pas une entorse à la loi d'habilitation qui prévoyait cette disposition, mais cela ne contribue pas à la pédagogie de la politique de réforme, d'autant que pour cette question d'autres vecteurs législatifs étaient sans doute envisageables.

<sup>4</sup> ...qui sera désigné par les initiales CGI dans la suite du texte.

<sup>5</sup> Article 30 de l'ordonnance du 4 septembre 2003, en annexe sur CD ROM.

A une toute autre échelle, l'utilisation de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 pour créer, ex nihilo, un régime juridique pour les partenariats publics privés (ordonnance du 17 juin 2004) est de nature à brouiller gravement la lisibilité de la démarche de simplification et à susciter des interrogations sérieuses sur sa cohérence.

## **II. LA SIMPLIFICATION DU DROIT PAR ORDONNANCES S'AVÈRE RELATIVEMENT EFFICACE LORSQUE PRÉDOMINENT LES ENJEUX PROCÉDURAUX**

L'ordonnance permet de mettre en œuvre un grand nombre de mesures de simplification dans un temps limité. On pourrait donc penser qu'elle s'adapte particulièrement bien à la simplification de processus complexes, mettant en jeu un grand nombre d'acteurs, dont la modification nécessite que l'on agisse simultanément sur de multiples paramètres. Force est de reconnaître qu'il n'en est rien. C'est dans l'amélioration technique de procédures élémentaires que la simplification par ordonnances s'avère le plus efficace.

Le domaine fiscal en est riche d'exemples. Ainsi, l'ordonnance du 25 mars 2004 relative aux simplifications fiscales comporte une disposition (cf. fiche n°16-40) qui supprime, en matière de contributions indirectes, un document ad hoc permettant l'exemption du droit de circulation, en le remplaçant par un document de portée générale prévu à l'article 302 M du CGI et fondé sur un texte communautaire. Dans la même ordonnance on peut citer les dispositions 16-69, 16-70, etc. La suppression du droit de timbre devant les juridictions administratives, décidée par l'ordonnance du 22 décembre 2003, constitue également une incontestable mesure de simplification. Ses effets sur l'évolution du volume du contentieux administratif restent cependant controversés.

L'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises comporte de nombreuses dispositions dont l'effet de simplification est réel (cf. dispositions 14-20, 14-31 et suivantes). Il en va de même dans l'ordonnance du 25 mars 2004 sur les professions réglementées pour la disposition 15-4, qui concerne les courtiers assermentés et qui substitue une autorisation de principe, sous conditions, à une interdiction de principe.

La création de l'allocation de solidarité aux personnes âgées par l'ordonnance du 24 juin 2004 réforme radicalement le régime du minimum vieillesse en remplaçant un dispositif complexe de six allocations non contributives par une allocation unique. Cette simplification procédurale ne change rien au montant global versé à chaque bénéficiaire.

### **III. L'ORDONNANCE DE SIMPLIFICATION NE CONSTITUE PAS UN VECTEUR PERTINENT POUR DES RÉFORMES DE FOND**

#### **A. EN PRESENCE DE PROBLEMES DE FOND, A FORTS ENJEUX POLITIQUES OU SOCIAUX, LA SIMPLIFICATION PAR ORDONNANCE SE REVELE NETTEMENT MOINS PERTINENTE.**

Elle ne permet pas l'indispensable débat contradictoire entre l'ensemble des intérêts en présence et traduit le plus souvent le point de vue unilatéral de l'administration, ou plus exactement des administrations centrales, les plus éloignées par nature des réalités de terrain. Cela conduit souvent à privilégier l'efficacité technique des mesures au détriment de la prise en considération de leur impact social ou politique.

Ainsi, selon des informations concordantes, la mise en oeuvre de l'article 8 de l'ordonnance du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs semble s'être heurtée à une "forte résistance" de l'assemblée permanente des chambres de métiers. Cet article prévoyait la création d'un fonds d'assurance formation (FAF) unique, alors qu'actuellement la formation des artisans est assurée par des FAF présents dans chacune des régions (il s'agit souvent d'un service de la chambre de métiers assisté d'un comptable public, le rôle de commissaire du gouvernement étant assuré par le directeur régional du commerce et de l'artisanat) et trois FAF nationaux (métiers de la bouche, bâtiment, et métiers de services). Au moment où la décentralisation renforce le rôle des régions dans la formation professionnelle, il y a un certain paradoxe dans cette centralisation. Un travail de réflexion ayant été engagé par les parties concernées, la loi du 5 août 2005 sur les petites et moyennes entreprises (article 5) a reporté du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 1<sup>er</sup> janvier 2008 l'entrée en vigueur du dispositif prévu à l'article 8 de l'ordonnance précitée. Sans préjuger du résultat des concertations en cours, force est de constater qu'il n'y avait dans cette réforme aucune urgence qui justifiait le recours à une procédure d'ordonnance.

L'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification du droit pour les entreprises comporte des dispositions dites de dépenalisation qui substituent, pour sanctionner des infractions relatives au droit des sociétés, une procédure civile d'injonction à une incrimination pénale (dispositions 14-24 à 14-27). Si l'on admet, avec le ministère de la Justice, que pour le justiciable une procédure civile d'injonction est plus facile à engager qu'une procédure pénale (et encore, cela mériterait d'être étayé), il faut souligner que pour l'institution judiciaire, le gain est certainement nul, voire négatif, étant donnée la lourdeur des procédures civiles. Par ailleurs cette réforme pose question quant à l'équité dans le traitement des différents types d'infractions et donc des différentes catégories de justiciables. Il s'agit incontestablement d'une réforme dont la portée, réelle et symbolique, aurait justifié un plus large débat public.

Pour alléger la charge de travail et l'encombrement du Conseil de la concurrence, la même ordonnance (dispositions 14-28 et suivantes) modifie le mode de fonctionnement de ce Conseil, en lui permettant de prononcer plus facilement des non-lieux. S'agit-il vraiment d'une « simplification » du droit ? Ne s'agit-il pas plutôt d'un changement de fond dans le fonctionnement d'une institution quasi-juridictionnelle ? Quels effets positifs pour

quels justiciables ? La question se pose d'autant plus que cette disposition conjugue ses effets avec ceux de la disposition 14-30, qui augmente significativement les seuils au-delà desquels la notification d'une concentration au dit Conseil est prescrite. Il y a là à n'en pas douter une inflexion significative de la politique de la concurrence sous couvert d'une évolution technique de règles procédurales.

**B. NE PROCEDANT PAS D'UNE REMISE A PLAT GLOBALE DES QUESTIONS EN JEU, LA REFORME RESTE SOUVENT INABOUTIE**

L'ordonnance du 25 mars 2004 simplifiant le droit pour les entreprises, déjà citée, qui traite successivement des coopératives de commerçants détaillants puis des coopératives d'artisans fournit un bon exemple de cet inachèvement. Sur certains points, le statut de ces coopératives est rapproché du droit commun des entreprises (voir disposition 14-9 qui dissocie les fonctions de président et de directeur général) Sur d'autres, l'ordonnance aligne le régime des coopératives d'artisans sur celui des coopératives de commerçants ou des coopératives ouvrières de production. Mais l'ordonnance ne poursuit pas globalement l'objectif de rapprochement entre les statuts de ces trois catégories de coopératives – qui demeurent donc distinctes – et ajoute même certaines particularités (ainsi, la disposition 14-6 qui ouvre la possibilité d'adhérer à une coopérative d'artisans pour les artisans originaires de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, alors que la disposition 14-2, pour les coopératives de commerçants détaillants, supprime toute restriction liée à l'origine géographique de l'adhérent). Au total, l'ordonnance passe à côté de la réforme de fond qui aurait consisté à uniformiser le plus possible les trois statuts en vigueur.

**C. LE RECOURS AUX ORDONNANCES PEUT CEPENDANT S'AVERER EFFICACE POUR DES REFORMES DE FOND A DOMINANTE TECHNIQUE**

Il en va ainsi de la réforme des enquêtes statistiques résultant de l'ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004 (dispositions 13-4 et 13-5, en particulier) et de la modification du régime de publicité des lois et des actes administratifs mise en place par l'ordonnance du 20 février 2004.

On peut également citer les dispositions 15-6 à 15-13 de l'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification pour certaines activités professionnelles, qui réforment profondément les conditions d'exercice de la profession d'expert-comptable.

#### **IV. LA DÉMARCHE EST INOPÉRANTE LORSQUE LA COMPLEXITÉ DES TEXTES RENVOIE A LA COMPLEXITÉ DES RÉALITÉS DE NOTRE SOCIÉTÉ**

La justification du recours à la procédure des ordonnances est l'efficacité immédiate. Cela conduit naturellement à arbitrer en faveur de traitements symptomatiques, au détriment d'un diagnostic de fond sur l'origine de la complexité des textes et des procédures. Or les causes sont multiples et relèvent de réponses radicalement différentes :

- stratification historique de dispositions sédimentées, qui peuvent conserver leur raison d'être, mais dont l'accumulation manque totalement de clarté (code général des impôts) ;
- procédures rendues obsolètes par l'évolution de la société ou des techniques (affirmation des procès verbaux, publicité des lois) sans avoir été adaptées ou supprimées ;
- dispositions dont la complexité résulte d'arbitrages subtils entre intérêts contradictoires mais également légitimes (les débats parlementaires rendent parfaitement compte de cette logique de compromis par la complexité) ;
- procédures complexes renvoyant à la complexité intrinsèque des réalités auxquelles elles s'appliquent (politiques de santé ou droit du travail).

Sur ces deux derniers points, les ordonnances sont inopérantes ou contreproductives.

Au titre de la rupture des équilibres entre intérêts contradictoires, on peut citer l'ordonnance du 17 juin 2004 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (dispositions 20-1 à 20-6) qui apporte des modifications allant toutes dans le sens d'un allègement des contraintes pesant sur les maîtres d'ouvrage, et notamment sur l'Etat. On voit bien quels en sont les avantages pour les administrations publiques. Pour autant, il n'est pas certain qu'on puisse considérer cette réforme comme une « simplification » du droit.

De la complexité des réalités, l'exemple de la planification sanitaire donne une illustration très éclairante. L'ordonnance du 4 septembre 2003 contient trente-six dispositions<sup>6</sup> concernant la réorganisation de la planification sanitaire, sociale et médico-sociale (transfert de compétences, modalités de planification, régime d'autorisation et de contrôle, formules de coopération) au niveau national et régional. Il s'agit à n'en pas douter d'une réforme de fond dont les enjeux dépassent largement l'amélioration des procédures. L'ordonnance instaure un instrument de planification rationalisé dans le but de réaliser l'adéquation entre les besoins de la population et l'offre générale de soins, y compris la santé mentale. Le niveau décisionnel pertinent est celui de l'agence régionale de l'hospitalisation.

---

<sup>6</sup> Articles 1 à 8, 12 à 20.

Ce dispositif de planification permet l'articulation des moyens entre les établissements de santé, la médecine de ville et les secteurs social et médico-social. Il cumule des effets indirects et directs sur l'offre de soins dans les territoires de santé, avec des destinataires (organismes et structures d'intérêt général, professions de santé) et des acteurs de terrain nombreux. Rien ne permet de douter de sa pertinence, mais rien ne conduit à y voir de la simplification. Quant à en apprécier les effets, cette évaluation ne pourra être menée qu'au terme du schéma régional d'organisation sanitaire n° 3 en 2010-2011.

En outre, l'ordonnance du 4 septembre 2003 a été précédée de trente-cinq mesures législatives depuis 2000 et suivie de vingt-huit autres entre 2003 et 2005. Certains articles du code de la santé publique ont été modifiés à plusieurs reprises sur une courte période. De plus, les trente-six dispositions « de simplification » précitées sont concomitantes avec la mise en œuvre au 1er janvier 2006 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, qui modifiera sensiblement la gestion des crédits déconcentrés de l'Etat ; avec la ventilation des crédits budgétaires du Plan Hôpital 2007 qui concerne l'ensemble des activités de soins et la rénovation des infrastructures sanitaires et sociales ; et enfin avec la mise en œuvre des dispositions de la loi du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale (tarification à l'activité au 1er janvier 2005). Elles ont été modifiées par les ordonnances du 17 juin 2004, du 1<sup>er</sup> juillet 2004, du 12 juillet 2004, du 2 mai 2005 (dispositions financières créant l'état des prévisions de recettes et de dépenses) et du 1<sup>er</sup> septembre 2005 (organisation des établissements de santé et facturation de leurs dépenses), ainsi que les lois du 9 août 2004 (dispositions financières et budgétaires des établissements publics de santé) et du 13 août 2004.

Il apparaît donc que l'ordonnance du 4 septembre 2003 ne constitue qu'une étape parmi d'autres d'un remaniement incessant du cadre juridique des politiques de santé. Confrontée à de multiples champs de réformes, la démarche de simplification ne dispose d'aucune autonomie et d'aucune lisibilité. Elle semble avoir été totalement instrumentalisée et absorbée dans ce que Bernard Chantebout<sup>7</sup> appelle un processus de "frénésie législative" caractérisé par l'adoption de lois corrigées par touches successives.

Dans la même ordonnance, les conditions de mise en œuvre des opérations d'investissement des établissements publics de santé constituent un autre exemple de « frénésie législative ». Dix dispositions leur sont consacrées, permettant aux dits établissements d'avoir recours à des procédures jusque-là réservées aux collectivités territoriales et aux services de l'Etat. Cette modification du régime de la gestion du patrimoine des établissements publics de santé a été elle-même modifiée par neuf réformes postérieures, relatives notamment aux procédures de partenariat public-privé. A titre d'exemple et sans prétendre à l'exhaustivité, les articles L. 6148-2, L.6148-3, L.6148-4, L.6148-5 du CSP (recours au bail emphytéotique hospitalier), insérés par l'ordonnance du 4 septembre 2003, ont été modifiés successivement par l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat (programme « détaillé » devenu « fonctionnel ») puis par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 (adjonction des « contrats de partenariat »).

---

<sup>7</sup> B. Chantebout, Droit constitutionnel, 19e édition, 2002, p. 499

L'article L.6148-5 a été totalement refondu, majoré des articles L.6148-5-1, 2 et 3 par la loi du 9 août 2004 (procédure de dévolution du contrat de l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales, abrogation de la procédure de dévolution du bail emphytéotique administratif, modification des critères d'attribution).

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **DE LA SIMPLIFICATION DU DROIT À LA SIMPLIFICATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES**

#### **I. UNE MISE EN ŒUVRE INÉGALE ET GÉNÉRALEMENT CHAOTIQUE**

##### **A. LA SIMPLIFICATION VUE DU TERRAIN<sup>8</sup>**

Un premier constat : l'efficacité générale des mesures dépend de la réceptivité de leurs destinataires et de la réactivité des acteurs chargés de les mettre en œuvre ; plus précisément, elle est directement fonction de leur capacité à gérer la complexité ; pour une politique de simplification, c'est au moins un paradoxe.

Ce paradoxe n'est cependant pas dépourvu d'une certaine logique. Vue par les acteurs de terrain qui sont chargés de la mettre en œuvre, la politique de simplification est affectée globalement d'un grave défaut de lisibilité, dans la mesure où ses dispositions sont noyées dans la masse d'informations et de prescriptions qu'ils reçoivent quotidiennement comme toutes les administrations déconcentrées.

Ce phénomène est aggravé par l'absence de pilotage coordonné de la mise en œuvre des mesures de simplification par les services chargés de la réforme de l'Etat et par les administrations centrales. Tout se passe comme si la publication des textes au Journal officiel les tenait quittes de la suite des événements. Cela confirme aux yeux des administrations déconcentrées le sentiment confus mais tenace qu'il ne s'agit pas d'une véritable priorité politique (il y en a tant d'autres...) mais d'un gadget médiatique tout juste bon à aggraver les difficultés quotidiennes dans lesquelles ils se débattent.

##### **B. DES RETARDS RECURRENTS DANS LA PUBLICATION DES DECRETS D'APPLICATION**

Ce scepticisme est entretenu par des retards récurrents dans la publication des décrets d'application, qui nuisent gravement à la crédibilité des réformes et font douter de l'importance réelle qui leur est accordée.

---

<sup>8</sup> Les observations relatives aux conditions de mise en œuvre ont été nourries par de nombreuses investigations de terrain et notamment un déplacement coordonné des membres de la mission dans la région de Basse Normandie au mois de mai 2005.

Un des exemples les plus emblématiques est fourni par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre. Ce fut probablement une des ordonnances les plus médiatisées, avant, pendant et après sa publication au Journal officiel. Prescrivant la suppression d'un grand nombre de commissions administratives centrales ou déconcentrées, instaurées par voie législative, elle ne peut être appliquée qu'après la publication d'un décret en Conseil d'Etat. Ce décret, qui est également appelé à traiter des commissions créées par voie réglementaire ou par circulaires, doit mettre en place un dispositif de substitution resserré, autour de « commissions pivots » structurant l'ensemble du système déconcentré de concertation de l'Etat. Tous les secteurs de l'administration territoriale sont concernés. Ces dispositions devant entrer en vigueur au 1er juillet 2005, selon les termes de l'ordonnance, le décret devait être publié quelques semaines auparavant pour tenir compte des délais de constitution des nouvelles commissions. Au début du mois de juin 2005, aucune instruction ni contre-indication n'était parvenue aux services déconcentrés dans la plupart des ministères. Quelques consignes orales de prudence avaient bien été formulées de ci ou de là mais, en règle générale, les services déconcentrés avaient fort logiquement suspendu le renouvellement des anciennes commissions en attendant la mise en place du nouveau dispositif.

C'est par la lecture du Journal officiel du 1er juillet 2005 qu'ils ont, pour la plupart d'entre eux, appris que la date limite de mise en place du nouveau dispositif avait été repoussée au 1<sup>er</sup> juillet 2006 par l'article 3 de l'ordonnance du 30 juin 2005, dont le texte d'habilitation ne prévoyait pourtant aucune disposition de ce genre. Il ne faudra pas s'étonner si dans les mois à venir la réforme des commissions se heurte à un scepticisme d'autant plus nourri que le délai supplémentaire aura été mis à profit par certains ministères, comme celui de l'éducation nationale, pour se soustraire au dispositif de simplification.

La réforme du minimum vieillesse issue de l'ordonnance du 24 juin 2004 devait entrer en vigueur au 1er janvier 2006. Les décrets d'application, qui début décembre étaient soumis à l'avis technique des services administratifs de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, n'ont pas été publiés à cette date. Les conventions financières sur le calcul des frais de gestion à rembourser aux caisses de retraite n'ont pas plus été signées. Aussi a-t-il été décidé de reporter au 1<sup>er</sup> juillet 2006 la mise en place effective du nouveau dispositif, tout en maintenant formellement au 1er janvier 2006 son entrée en vigueur.

Dans le secteur sanitaire, l'ordonnance du 4 septembre 2003 prévoyait 38 mesures réglementaires d'application (huit décrets en Conseil d'Etat, 18 décrets, trois arrêtés du ministre, six « voie réglementaire », deux arrêtés du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation). Deux ans plus tard, les mesures réglementaires d'application étaient inégalement adoptées (63 % des décrets en Conseil d'Etat, 5% des décrets, 33 % des arrêtés du ministre) et cette situation ne permettait pas de discerner l'exact impact de l'ordonnance pour au moins huit dispositions importantes.

Par ailleurs, l'émiettement des dispositions réglementaires rend difficile la perception de leur cohérence globale. Ainsi, en matière de planification sanitaire, la définition du territoire de santé, les modalités de quantification des objectifs de l'offre de soins par territoire de santé ont été précisées par la circulaire n° 101 DHOS/0/2004 du 5 mars 2004 ; la liste des thèmes, des

activités de soins et des équipements lourds devant figurer au schéma d'organisation sanitaire a été définie par un arrêté du ministre de la Santé du 27 avril 2004 ; la liste des activités de soins et des équipements matériels lourds soumis à autorisation a été fixée par un décret en Conseil d'Etat du 26 novembre 2004 ; les conditions d'application des régimes expérimentaux ne sont pas encore définies de façon réglementaire. Mais les mesures les plus importantes (schéma d'organisation sanitaire, permanence des soins, organisation et équipement sanitaire) ont été publiées tardivement, avec notamment un délai de 20 mois pour le décret du 6 mai 2005 relatif à l'organisation et à l'équipement sanitaires<sup>9</sup>. Par un effet cumulatif, les arrêtés relatifs aux schémas régionaux d'organisation sanitaire ont été retardés, jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2006 pour certains, soit deux ans et demi après la publication de l'ordonnance.

Le retard apporté à la publication des textes d'application est souvent révélateur de la médiocre qualité de conception des dispositions d'origine. Ainsi, dans l'ordonnance 2004-279, la disposition 15-1 (suppression de la carte d'identité spéciale pour les commerçants étrangers et institution d'un régime d'autorisation préfectorale préalable) n'aura pas de suite dans la mesure où l'administration a pris tardivement conscience de la méconnaissance des règles souscrites par la France en la matière dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Un nouveau dispositif législatif est donc déjà à l'étude.

Dans l'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification de droit pour les entreprises, tout le volet relatif aux sociétés anonymes à responsabilité limitée (SARL) est resté lettre morte, car le décret en Conseil d'Etat nécessaire pour l'application de ces dispositions n'est pas intervenu, dans l'attente d'une refonte globale par le ministère de la Justice du droit applicable aux SARL.

### **C. ENTRE INERTIE ET DESORDRE**

Dans un environnement juridique aussi chaotique, les administrations chargées de mettre en œuvre les réformes n'ont souvent de choix qu'entre l'inertie et le désordre.

Aucun accompagnement déconcentré de la mise en œuvre des réformes, qu'il s'agisse de dispositifs de pilotage opérationnel ou de formation, ne les aide à échapper à ce dilemme. Les fonctionnaires sont totalement laissés à eux-mêmes, avec pour seul viatique la lecture des circulaires, dans un contexte hiérarchique totalement submergé par la gestion des affaires courantes et le suivi des innombrables réformes concomitantes. Ces difficultés sont particulièrement aiguës dans le secteur de l'emploi et des affaires sanitaires, notamment en raison de l'interférence avec de nombreux autres processus de changement auxquels est conférée une priorité supérieure.

Un tel contexte rend particulièrement difficile la coordination des différents niveaux de mise en œuvre des ordonnances. Entre les destinataires immédiats des dispositions - personnes morales ou physiques, publiques ou privées, chargées de les faire appliquer - et leurs bénéficiaires effectifs, il existe généralement plusieurs catégories d'intermédiaires, intervenants de terrain aux statuts divers, dont l'engagement est une condition *sine qua non*

---

<sup>9</sup> En application des articles 6 et 12 de l'ordonnance du 4 septembre 2003 en annexe sur CD ROM.

d'efficacité des réformes. La mobilisation efficace de ces réseaux hétérogènes et dispersés implique un dispositif de pilotage cohérent et adapté aux spécificités locales. Ce dispositif fait souvent défaut ou reste lacunaire, ce qui incite à l'attentisme des fonctionnaires qui ont le sentiment de ne pas disposer des moyens ou des relais nécessaires à leur action.

Ainsi, nos investigations de terrain dans le domaine sanitaire ont confirmé cette posture d'attente pour les principaux destinataires de l'ordonnance du 4 septembre 2003. Parmi les causes multiples du phénomène ont notamment été identifiés le retard des mesures réglementaires (pour les procédures d'enregistrement des professions de santé, par exemple) ; un savoir-faire insuffisant face à la complexité et au caractère innovant de procédures comme le bail emphytéotique hospitalier (régime de la gestion du patrimoine des établissements publics de santé) ; l'absence d'information et d'accompagnement face à l'accélération permanente des réformes structurelles dans le domaine sanitaire et médico-social (services déconcentrés) ; une surcharge de travail liée aux transferts de compétences (agence régionale de l'hospitalisation), aux modifications des textes et à la création de commissions et comités (directions départementales des affaires sanitaires et sociales)<sup>10</sup>, à la mésentente sur l'interprétation des textes (partage des compétences entre le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation et le représentant de l'Etat dans le département).

Il en va autrement lorsque les mesures de simplification bénéficient de l'appui d'un réseau d'acteurs structuré et fortement motivé. C'est le cas de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à la simplification de la validation du permis de chasser, dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une remarquable mobilisation des fédérations départementales de chasse que la réforme a placées au centre du dispositif.

Au terme de ces observations, une conclusion s'impose : la politique de simplification génère à court terme des coûts organisationnels significatifs, qui ne sont pas précisément quantifiables, mais qui souvent excèdent largement les profits immédiats de la réforme. Ils sont d'autant plus lourds qu'ils viennent s'ajouter à la charge de la gestion courante. Ces coûts ne peuvent être amortis que progressivement, ce qui implique une durée de vie minimum des dispositions concernées avant les prochains changements législatifs. Nous avons vu que c'est loin d'être toujours le cas. Pour beaucoup des dispositions concernées, quelles que soient leurs qualités intrinsèques, leur effet ne pourra être ressenti, ni a fortiori mesuré, avant qu'elles soient caduques.

La procédure des ordonnances est en outre de nature à aggraver ces difficultés d'organisation et d'apprentissage car elle concentre dans des délais très brefs le processus de réforme et ne se prête pas à une diffusion progressive, par capillarité, des informations utiles à la compréhension des démarches et à l'anticipation de leurs effets.

---

<sup>10</sup> surcharge évaluée à +50% entre 2004 et 2005 par le président d'un comité régional de l'organisation sanitaire et sociale

## II. QUELQUES RÉUSSITES INCONTESTABLES

Ce bilan global en demi teintes ne doit pas faire oublier que la loi du 2 juillet 2003 et les ordonnances consécutives ont donné lieu à d'incontestables réussites, dont ont bénéficié les usagers comme les administrations.

Cette distinction entre bénéfiques pour l'utilisateur et gains pour les administrations a, d'un point de vue strictement logique, quelque chose d'artificiel. L'utilisateur est également contribuable et à ce titre l'amélioration de l'efficacité de l'action administrative le concerne particulièrement. Pourtant les deux positions correspondent à des expériences vécues tout à fait différentes. En tant qu'utilisateurs, le particulier ou l'entreprise supportent directement et immédiatement les conséquences d'un mauvais fonctionnement du service public ; en tant que contribuables, les effets qu'ils constatent sont à la fois différés et dilués.

### A. BÉNÉFICES POUR LES USAGERS

Les principaux bénéfices tirés par les usagers (particuliers, professions, entreprises ou organismes divers) des mesures de simplification concernent les allègements de procédures ou de charges, la clarification de situations particulières et l'amélioration des services rendus par des organismes d'intérêt général

#### *Allègements de procédures ou de charges*

Le décret n° 2005-239 du 14 mars 2005 pris au titre de l'article 10 de l'ordonnance du 24 juin 2004 simplifie les bulletins de paie. Le nouveau document, qui demeure facultatif, comporte moins de lignes afin d'être plus lisible. En règle générale, pour les salariés non cadres, il pourrait passer de 20 à 7 lignes et pour les cadres, de 30 à 11 lignes. Cette mesure de simplification, qui facilite pour les salariés la lecture du bulletin de paie, représente pour les entreprises une économie de temps et une réduction de coût, dans la mesure où les prestations informatiques nécessaires sont souvent facturées à la ligne.

S'agissant des procédures électorales, on peut citer la suppression de la production de justificatifs à l'appui d'une demande de vote par procuration, qui en a considérablement facilité l'usage (ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, disposition 6-8). De même l'ordonnance du 24 juin 2004 relative aux mesures de simplification dans le domaine des élections prud'homales a supprimé la déclaration spécifique de l'employeur et prévu l'inclusion, dans la déclaration annuelle des données sociales, des données nécessaires à l'établissement des listes électorales (disposition 22-3).

Autre exemple significatif : l'ordonnance du 4 septembre 2003 a sensiblement simplifié les formalités d'enregistrement des professionnels de santé en supprimant bon nombre de démarches administratives<sup>11</sup> (renouvellement, copie, transmission et dépôt annuel de pièces justificatives et documents divers, insertions administratives, affichages publics).

En revanche, dans l'ordonnance du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale, la disposition 16-42 a ajouté une formalité déclarative (titre alcoolémique) pour les levures alcooliques, marcs de raisins et lies sèches, qui auparavant n'était déclarées que selon le poids du produit.

### ***Clarification d'une situation particulière***

Afin de tenir compte de l'arrêt rendu le 11 décembre 1997 par la Cour de justice de communautés européennes, l'article 11 de l'ordonnance du 24 juin 2004 simplifiant le droit du travail, a prévu que les modes d'intervention des entreprises de service aux personnes sont alignés sur ceux des associations de services aux personnes. Elles pourront désormais exercer leur activité soit en qualité de simples mandataires, soit de prestataires ; auparavant ces possibilités étaient offertes aux seules associations. Le dispositif d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale est également étendu aux entreprises de services aux personnes.

Dans un domaine sensible, l'ordonnance du 24 juin 2004 sur les élections prud'homales a procédé à un allongement de la durée de protection des candidats (disposition 22-9). Bien qu'il s'agisse d'une modification de nature procédurale, elle possède un impact politique et symbolique fort.

Enfin, on peut citer le règlement d'un vieux problème, celui de la date d'entrée en vigueur des lois et décrets. L'ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs a été l'occasion de la suppression du jour franc et du décalage Paris-province, étant donnée l'instantanéité de la transmission de l'édition numérique du Journal officiel (disposition 12 - 1).

### ***Amélioration d'un service rendu par un organisme d'intérêt général***

L'amélioration des relations entre les organismes d'intérêt général et leurs ressortissants est un des principaux objectifs poursuivi par les démarches de simplification. La plupart des ordonnances comportent des mesures de ce type, avec notamment le souci d'alléger les formalités et de raccourcir les délais de décision.

Ainsi, l'ordonnance<sup>12</sup> du 4 septembre 2003 a amélioré la procédure interne de la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, en permettant la délégation de compétences à l'un de ses membres ou à un tiers extérieur à la commission, avec pour effet d'augmenter le nombre de rapporteurs et donc de diminuer les délais procéduraux d'environ 20 %.

---

<sup>11</sup> Article 24. Les mesures réglementaires sont en attente de publication.

<sup>12</sup> Article 31, en annexe sur CD ROM.

## B. GAINS POUR LES ADMINISTRATIONS ET AUTRES ORGANISMES D'INTERET GENERAL

La démarche de simplification est à même d'alléger les tâches des administrations, de leur permettre un meilleur usage des moyens qui leur sont alloués ou de rendre plus sûre la gestion de certaines procédures. Les quelques exemples qui suivent ne prétendent ni à l'exhaustivité, ni même à une rigoureuse représentativité : ils sont une simple illustration.

### *Allègement des tâches et optimisation des moyens alloués*

L'obligation de recourir au « guichet unique du spectacle occasionnel » (GUSO – institué à titre facultatif depuis la loi du 2 juillet 1998), à compter du 1er janvier 2004, en application de l'ordonnance du 6 novembre 2003, a permis de poursuivre la mutualisation des coûts de recouvrement supportés auparavant par chacun des cinq organismes qui le constituent. Il a également permis d'optimiser les actions civiles de recouvrement dès lors que, les montants en jeu étant cumulés, le jeu en valait davantage la peine (article L 620-9 § IV du code du travail – article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance). Par ailleurs, la mise en place de procédures d'échanges d'informations a favorisé les rencontres entre services en charge de la lutte contre le travail illégal (article L 620-9 § V du code du travail – article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 6 novembre 2003). Ces retombées positives pour les organismes d'intérêt général ne sont évidemment pas exclusives des effets positifs de la simplification pour les usagers, même si l'économie de gestion procurée par cette réforme de 2003, rendant le recours au GUSO obligatoire, est assez marginale car elle résulte de l'augmentation mécanique du nombre de cotisants concernés.

Les cinq ordonnances portant simplification de procédures électorales illustrent parfaitement la façon dont les dividendes de la réforme peuvent être largement répartis :

- compétence donnée aux CCI pour l'organisation des élections (décret du 21 juin 2004 pris en application de l'ordonnance du 12 novembre 2003<sup>13</sup>) ;
- compétence donnée aux caisses de Mutualité sociale agricole pour l'organisation des élections (ordonnance du 12 février 2004, disposition 11-2) ;
- modifications du calendrier électoral destinées à éviter les permanences dans les préfectures (ordonnance du 8 décembre 2003, dispositions 6-11 et 6-19) ;
- suppression du vote à l'urne lors des élections à la Mutualité sociale agricole (disposition 11-3), aux Chambres de commerce et d'industrie (disposition 5-7) ainsi que pour les délégués consulaires et les juges aux tribunaux de commerce (dispositions 18-3 et 18-7).

En revanche, de l'avis général, le maintien de l'institution des délégués consulaires, à l'utilité incertaine, est la marque d'un processus de simplification inachevé. Mais il n'était probablement pas souhaitable d'engager une réforme à fort contenu symbolique par voie d'ordonnance.

---

<sup>13</sup> Ce décret ne se présente pas comme un texte d'application de l'ordonnance, mais celles de ses dispositions qui concernent l'organisation des élections constituent de façon certaine des mesures d'application de l'ordonnance – cf. en annexe CD-ROM la note de synthèse sur l'ordonnance du 12 novembre 2003.

Enfin, la suppression de la transmission aux fins de contrôle de légalité de certains actes des établissements publics locaux d'enseignement (ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004, disposition 27-3) est destinée à la fois à simplifier la tâche des chefs d'établissement et à accroître l'efficacité du contrôle de légalité sur les actes les plus importants.

### ***Sécurisation d'une procédure et diminution des risques de contentieux***

Dans un contexte de judiciarisation croissante de la vie collective, la prévention des contentieux est un enjeu majeur. Les ordonnances prises en application de la loi du 2 juillet 2003 comportent un certain nombre de dispositions qui traduisent cette préoccupation.

L'un des objectifs de l'ordonnance du 24 juin 2004 relative à la simplification du droit dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle visait à rendre la législation du travail plus accessible et plus intelligible pour les salariés, les représentants du personnel et les employeurs dans l'ensemble des entreprises, particulièrement les plus petites d'entre elles. De l'avis général, les simplifications opérées auront pour conséquences un moins grand nombre de litiges susceptibles d'être portés à la connaissance des Conseils des Prud'hommes, notamment dans le domaine des ruptures des contrats de travail, ou des tribunaux d'instance dans celui du contentieux des élections professionnelles, et d'autre part, corollairement, un moins grand nombre de sollicitations des services de l'Etat (services de l'inspection du travail et services des renseignements en droit du travail des directions départementales [DDTEFP]).

Il était tout à fait naturel qu'en matière électorale la même préoccupation s'exprime. C'est ainsi que l'ordonnance n° 2004-603 du 24 juin 2004 relative aux élections prud'homales donne pouvoir au préfet pour refuser d'enregistrer les déclarations de candidature manifestement irrégulières (disposition 22-5) et pour constater l'irrégularité de la liste dont le nombre de candidats devient inférieur au minimum requis (disposition 22-7). Dans le même esprit ont été instaurées une vérification de la mention de la nationalité des candidats sur les listes pour les élections municipales (disposition 6-18) et l'obligation pour les candidats de justifier de leur qualité d'électeur pour les élections législatives (disposition 6-10).

## **III. LES DIFFICULTÉS D'UNE ÉVALUATION QUANTITATIVE**

La lettre de mission nous demandait d'identifier les gains de simplification, et non de les évaluer. Cette formulation prudente s'avère, à l'usage, adéquate. Autant une approche économique à caractère qualitatif, en termes d'analyse avantages-coûts, permet de dresser un bilan relativement précis de certains textes, autant une démarche d'évaluation quantitative se heurte à des difficultés méthodologiques majeures dans la plupart des cas et ne trouve à s'appliquer que sur un nombre limité de situations, dépourvues de toute exemplarité.

## **A. UNE APPROCHE ECONOMIQUE EN TERMES D'ANALYSE AVANTAGES – COUTS**

Quand les effets de la simplification s'analysent en terme d'amélioration qualitative, il est possible d'établir une balance avantages-coûts, mais sans chiffrage financier. Ainsi, on sait caractériser les enjeux d'une amélioration de la planification sanitaire, mais on ne sait pas en donner un bilan en termes de gains budgétaires, sauf à sombrer dans les excès qui ont eu raison, jadis, des procédures de rationalisation des choix budgétaires (cf. rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics du 17 juin 1976 relatif à la mise en œuvre des techniques de rationalisation des choix budgétaires).

L'ordonnance du 22 décembre 2003 de simplification en matière fiscale offre plusieurs exemples de balance qualitative d'intérêt incontestable :

- remplacement d'une procédure de production de pièces justificatives par une procédure de déclaration sur l'honneur pour plusieurs dizaines de milliers d'entreprises (disposition 10-1) ;
- remplacement d'un régime d'autorisation préalable par un régime de simple déclaration pour les entreprises souhaitant régler la TVA selon les débits (disposition 10-5).

La même ordonnance prévoit également la suppression du droit de timbre devant les juridictions administratives (disposition 10-2). De l'avis général, cette mesure a une incidence budgétaire directe très faible pour l'Etat, dans la mesure où le coût de gestion de la formalité, y compris sa vérification au greffe des tribunaux, absorbait l'essentiel des recettes. En revanche les avis sont partagés sur les conséquences de la mesure quant à l'augmentation du nombre des recours.

L'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification et assouplissement des règles du droit du commerce est également riche de mesures à bilan nettement positif :

- assouplissement des relations d'affaires entre une coopérative et ses coopérateurs (disposition 14-3) ;
- assouplissement des modes d'exercices pour le conjoint survivant attributaire d'un fonds de commerce ou d'un fonds artisanal (disposition 14-13) ;
- remplacement d'un régime d'autorisation préalable par un régime de simple déclaration pour les ventes en liquidation (disposition 14-31) ;
- remplacement d'un régime d'autorisation préalable par un régime de simple déclaration pour les ventes au déballage (disposition 14-32).

Dans tous ces cas de figure, le coût pour l'administration est infime et le gain pour les usagers significatif.

C'est probablement en matière électorale que le solde positif est le plus net, comme le montre l'exemple des élections à la Mutualité sociale agricole (MSA) (ordonnance du 12 février 2004). En chargeant la MSA d'organiser le processus électoral et en généralisant le vote par correspondance, avec disparition du vote à l'urne, la réforme a permis<sup>14</sup> :

- une procédure de vote plus commode pour les mutualistes, qui s'est traduite par une augmentation moyenne de 15% de la participation et le meilleur taux de participation de l'histoire de la MSA (60 à 40 % selon les collèges) ;
- la suppression des charges incombant traditionnellement aux préfetures et aux mairies dans l'organisation du scrutin ;
- un surcoût relativement faible pour les caisses (qui supportaient déjà une partie du coût d'organisation des élections) largement compensé par le gain en terme de légitimité démocratique.

#### **B. L'ÉVALUATION FINANCIÈRE DES GAINS DE SIMPLIFICATION EST POSSIBLE DANS CERTAINS CAS PONCTUELS**

Pour que les gains de simplification soient évaluable avec une approximation raisonnable et une fiabilité acceptable, il faut que l'objet de la simplification soit clairement identifié et bien délimité. Cela implique que l'on puisse isoler les coûts relatifs à l'organisation ou au processus concernés et donc qu'il n'y ait pas trop d'interférences entre le champ de la simplification et son environnement. En d'autres termes, il faut que la situation initiale soit déjà relativement simple, ce qui restreint la portée de l'exercice.

Il est également nécessaire que l'on ait une connaissance raisonnablement approchée des coûts supportés par chaque type d'intervenants avant la simplification, ou que l'on ait les moyens de les reconstituer de façon plausible, afin de déterminer les valeurs de référence par rapport auxquelles les gains éventuels seront calculés.

Il faut enfin que les processus à évaluer soient relativement homogènes dans le temps et dans l'espace, pour qu'un échantillon de taille raisonnable puisse être représentatif. La simplification de procédures répétitives et standardisées constitue de ce point de vue le cas de figure idéal.

L'opération pilote, menée par la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), d'évaluation du coût des procédures d'autorisation pour les entreprises, a permis de dégager des éléments de méthodologie pour l'analyse de ces états de référence initiaux, pour des procédures relativement simples. Elle a également mis en évidence les limites d'une telle démarche chaque fois que les questions soulevées étaient à la fois spécifiques et complexes (mise sur le marché de médicaments ; installations classées ; périmètres Seveso, etc.). Encore ne s'agit-il ici que de déterminer le coût de référence des procédures avant simplification. La question de l'évaluation de la procédure après simplification reste entière, y compris

---

<sup>14</sup> Cf. détails dans note de synthèse en annexe CD-ROM.

l'appréciation du recul temporel nécessaire pour pouvoir considérer que le processus et les nouveaux coûts sont stabilisés. A cela il faut ajouter l'estimation des coûts organisationnels de la phase de transition. Enfin, dans le cadre de l'opération pilote, les coûts n'étaient estimés que du point de vue des entreprises pétitionnaires, ce qui ne serait pas acceptable dans l'évaluation globale d'un processus d'action publique.

La procédure de validation annuelle des permis de chasser répondant aux conditions de validité d'une évaluation quantifiée des gains de simplification, l'exercice a été mené aussi loin que possible sur l'ordonnance du 1<sup>er</sup> août 2003. Il a permis de mettre en lumière les bénéfices pour les chasseurs (gains de temps) et pour l'Etat (réduction de charge de travail à hauteur d'une centaine d'équivalents temps plein). Il a montré que les surcoûts directs pour les fédérations de chasse étaient faibles et qu'elles tiraient de réels profits de la réforme en matière d'image et d'animation du réseau. Mais il a également mis en évidence des difficultés de quantification monétaire (sur quelle base monétaire évaluer le gain d'une heure pour un chasseur « moyen » ?) et les lacunes du système statistique de l'Etat (qui ne connaît pas avec précision le nombre total de chasseurs)<sup>15</sup>.

### **C. UNE QUANTIFICATION GLOBALE EST IMPOSSIBLE LORSQUE LES EFFETS DES DISPOSITIONS SONT INTRINSEQUEMENT MESURABLES MAIS MULTIPLES ET CONTRADICTOIRES**

Même lorsque les effets des dispositions sont individuellement faciles à mesurer, une évaluation financière fiable est impossible dès que le processus est dilué dans l'espace et le temps ou comporte des interactions permanentes avec d'autres processus. C'est notamment le cas lorsque les attributions d'une instance sont reprises par une autre instance sans que l'on puisse identifier le niveau du surcoût corrélatif.

Ainsi, le conseil départemental de santé mentale (art L.3221-1 et L.3221-2 du code de la santé publique) était consulté tous les cinq ans par le représentant de l'Etat dans le département, préalablement à l'arrêté des secteurs de psychiatrie. L'ordonnance du 4 septembre 2003 (article 6) a transféré cette prérogative au directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation (la santé mentale est fusionnée dans le cadre du schéma régional d'organisation sanitaire) et le comité régional de l'organisation sanitaire, structure préexistante, est désormais seul consulté. On évalue à 100 000 € par an l'économie moyenne réalisée dans chaque région en lien avec la disparition du conseil départemental de santé mentale (tous intervenants confondus). Mais on ignore tout du surcoût lié au transfert de la procédure vers le comité régional d'organisation sanitaire.

De façon plus générale, il est impossible de chiffrer les gains tirés de la suppression ou de la modification de procédures dont on ignorait antérieurement le coût. Or l'analyse des coûts est un des points les plus faibles du système de gestion de l'Etat.

---

<sup>15</sup> Cf. détail des hypothèses de travail et des calculs dans la note de synthèse sur l'ordonnance 2003-719, figurant en annexe CD-ROM.

## **TROISIÈME PARTIE**

### **LES LECONS DE L'EXPÉRIENCE**

#### **I. POUR UNE STRATÉGIE DE SIMPLIFICATION PLUS CLAIRE**

Les analyses qui précèdent montrent que la politique de simplification souffre d'un déficit permanent de lisibilité. Il est donc essentiel que l'Etat énonce sans équivoque ce qu'il entend par simplification et que cette définition puisse servir de référence commune pour tous ceux qui, à titre divers, interviennent dans la démarche. Ce n'est que sur la base de cette clarification, et après avoir purgé le processus de simplification de tout brouillage lié à la production d'un droit nouveau sans lien avec lui, qu'une stratégie pourra être conçue et mise en œuvre dans la durée, avec la préoccupation de lui donner la lisibilité et donc la simplicité nécessaires.

##### **A. MIEUX DEFINIR LA SIMPLIFICATION**

Une des premières sources de confusion est l'absence de délimitation claire entre simplification du droit et réforme de l'Etat. Or, si les deux démarches ont des recouvrements évidents, elles procèdent de préoccupations et de logiques distinctes. La simplification du droit peut être un enjeu pour les relations entre personnes privées autant que pour l'action des pouvoirs publics, comme le montre l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de copropriétaires.

Inversement, il existe bien d'autres moyens de réformer l'Etat que de simplifier le droit. Ce propos d'évidence n'appelle pas de commentaires approfondis, tant on voit bien que la réforme budgétaire, la réorganisation des structures de l'administration centrale ou déconcentrée, la réforme de la gestion des ressources humaines (GRH) dans l'administration, peuvent avoir un impact bien plus important que la simplification en termes de réforme de l'Etat. Or, ces politiques n'empruntent que de façon accessoire la voie normative. On pourrait soutenir, sans trop d'effort, que centrer la réforme de l'Etat sur la simplification du droit est une solution de facilité : il est bien plus aisé, pour l'Etat, de produire des dizaines de pages au Journal officiel affichant l'estampille « simplification du droit » que de mettre en œuvre une nouvelle GRH ou de fusionner ses administrations déconcentrées autour du préfet.

C'est dans ce contexte que doivent intervenir des clarifications sémantiques qui sont un préalable à des clarifications stratégiques. La question « Qu'est ce que la simplification ? » renvoie indissociablement à la question « Pourquoi et pour qui simplifier ? ».

Le terme de simplification a été tellement sollicité, dans des circonstances si nombreuses, avec des intentions si diverses, qu'il en a perdu toute signification réelle, pour n'être plus qu'une référence incantatoire et polysémique : simplification de « démarches », de « procédures », de « formalités », de la « répartition de compétences », du « fonctionnement », des « structures », de « l'organisation », des « normes techniques », du « droit », des « relations entre l'utilisateur et l'administration » etc. A cela viennent s'ajouter, avec le même flou sémantique, d'innombrables « modernisations », « harmonisations », « facilitations ».

Lever les ambiguïtés du terme « simplification » est donc une priorité, mais ce n'est pas simplement un enjeu technique. C'est un enjeu fondamentalement stratégique qui appelle une réponse de nature politique à un certain nombre de questions : Quel est le but poursuivi par une politique de simplification du droit et des pratiques administratives ? A qui cette politique est-elle destinée, ce qui permettra de déterminer sur quels critères peut-on en apprécier la réussite ou l'échec ?

S'agit-il de rendre le travail plus facile pour l'administration, dans une logique de productivité dont bénéficie in fine le contribuable ? S'agit-il de réduire le nombre, la difficulté ou le coût de démarches pesant sur telle ou telle catégorie d'utilisateurs ? Comment articuler, le cas échéant, ces deux types de préoccupations ?

Cette clarification permettra de distinguer une démarche authentique de simplification de ce qui relève de la codification ou d'un toilettage technique de textes, quand il ne s'agit que de supprimer du droit en vigueur des dispositions obsolètes. Codification et toilettage à échéance régulière des textes juridiques sont incontestablement œuvres utiles, mais pour lesquelles on devrait recourir à d'autres vecteurs législatifs que pour la politique de simplification, sauf à entretenir la confusion.

Ce n'est qu'après avoir procédé à ces clarifications, que l'on peut entrer dans une problématique incontestable de simplification, le cœur du sujet « simplification » dont relèvent notamment les actions suivantes :

- Remplacer la production de pièces justificatives par des déclarations sur l'honneur ;
- Remplacer des procédures d'agrément ou d'autorisation par de simples déclarations ;
- Déconcentrer une compétence ;
- Etendre des possibilités d'option ;
- Supprimer des systèmes dérogatoires ;
- Homogénéiser des seuils, des dates ou des conditions entre plusieurs procédures ;
- Supprimer des tâches à faible valeur ajoutée ;
- Supprimer des contrôles dont la charge pour l'utilisateur ou l'administration est disproportionnée par rapport à la réalité des risques, etc.

## **B. EVITER DE POLLUER LES DEMARCHES DE SIMPLIFICATION PAR LA PRODUCTION DE DROIT NOUVEAU**

Nous avons vu plus haut que la plupart des dispositions de l'ordonnance sur l'organisation et le fonctionnement du système de santé, comme celles de l'ordonnance sur le partenariat public-privé ne relevaient pas d'une démarche de simplification, mais procédaient d'un « effet d'aubaine » législatif. De telles pratiques ne favorisent pas l'indispensable pédagogie de la réforme, sans laquelle il serait vain d'attendre une réelle mobilisation des services administratifs et des acteurs sociaux concernés. L'usage abusif du terme de simplification ne peut qu'aggraver la perte de sens dont cette notion est déjà affectée.

De même, la transposition en droit interne de dispositions communautaires ne peut être considérée comme de la « simplification », sauf si elle se traduit par la suppression d'une disposition de droit national intrinsèquement plus complexe. La simple homogénéisation du droit français par rapport au droit des autres Etats membres ne saurait constituer en soi une mesure de simplification, sauf pour les entreprises oeuvrant dans plusieurs pays. Pour les particuliers, ce type de considération ne présente aucune portée.

## **C. CONCEVOIR UNE STRATEGIE DE SIMPLIFICATION SUR LA DUREE**

Si l'on considère que la clarté des objectifs, la cohérence des moyens et l'efficacité de la mise en œuvre sont les conditions d'une stratégie réussie, bon nombre d'ordonnances issues de la loi du 2 juillet 2003 constituent un contre-exemple : pour des raisons d'affichage, des centaines de dispositions hétérogènes ont été publiées en quelques mois, sans aucune visibilité, cohérence ni perspective stratégique globales. Depuis Clausewitz nous savons que le principe de « concentration stratégique » est la clé du succès : rien de tel ici, les objectifs poursuivis étant aussi disparates que les publics visés. Pour la plupart des textes, l'association des administrations déconcentrées à la conception de la réforme ou de sa mise en œuvre s'est avérée défailante.

Ce constat dessine, a contrario, ce que devrait être une stratégie de simplification conduite dans la durée :

- une définition préalable et une explicitation formelle des objectifs poursuivis (simplifier la vie des usagers, alléger la charge administrative, faire des économies, faciliter l'accès au droit...);
- une identification claire des bénéficiaires (usagers, entreprises, administration);
- la détermination des priorités et des cibles dans le temps;
- une définition en amont des impacts attendus;
- un dispositif d'accompagnement approprié;
- un suivi de la mise en œuvre jusqu'à l'entrée en vigueur effective;
- un processus d'évaluation permettant de mesurer les résultats non seulement ex-post, mais aussi dans des phases intermédiaires.

## **D. SIMPLIFIER LA SIMPLIFICATION**

L'effet de masse (29 ordonnances, des centaines de dispositions, de multiples décrets, des milliers de décisions) a privé la loi du 2 juillet 2003 d'une bonne part de sa lisibilité politique et de sa capacité de mobilisation administrative. Il est donc nécessaire de cibler à l'avenir les démarches sur des domaines plus restreints et de limiter d'autant plus les objectifs poursuivis qu'on s'astreindra à les expliciter, en d'autres termes il conviendrait de spécialiser les textes par secteur homogène d'action publique ou par type de procédures.

Sans en faire un principe de portée générale, force est de constater que les mesures de simplification qui fonctionnent le mieux sont les plus simples. Cette fausse évidence traduit à la fois les contraintes organisationnelles auxquelles se heurte la mise en œuvre de la réforme et les impératifs de lisibilité pour une meilleure appropriation des dispositifs par les usagers comme les administrations. Car la complexité de la simplification a, nous l'avons vu, un coût prohibitif par rapport aux bénéfices que l'on peut en escompter.

Dans ce contexte, la problématique du recours aux ordonnances recouvre un débat difficile entre prérogatives du législateur et du pouvoir exécutif qui dépasse sensiblement les limites de la présente enquête. Il convient cependant de souligner que :

- s'il n'y avait pas eu d'ordonnances, il est vraisemblable que rien n'aurait été fait en termes de « simplification », compte tenu de la situation d'embouteillage structurel du calendrier parlementaire ;
- les simplifications à visée procédurale ont souvent été couronnées de succès ;
- les ordonnances instaurent un partage des tâches qui aboutit à ce que le législateur fabrique du droit complexe en confiant au pouvoir exécutif le soin de simplifier le droit ainsi produit, par une procédure de dessaisissement consenti du Parlement.

Mais il y a lieu d'élargir le débat : discuter des avantages ou inconvénients respectifs des ordonnances par rapport à la loi, c'est oublier qu'une partie considérable et largement inexplorée de la démarche de « simplification » ne requiert aucune évolution du droit. L'exemple des relations entre l'administration fiscale et les contribuables est éloquent de ce point de vue : le programme « Pour vous faciliter l'impôt » piloté par la direction générale des impôts depuis quelques années a permis de nombreuses améliorations dans une très grande économie normative. L'étude d'impact de tout texte de « simplification » devrait comprendre obligatoirement la description des politiques de « simplification » conduites par le ministère à droit constant dans les domaines couverts par le projet, afin de mieux apprécier la nécessité du recours à des dispositions législatives ou réglementaires.

## **II. POUR DES MÉTHODES PLUS PERTINENTES DE SIMPLIFICATION DU DROIT**

### **A. PRENDRE EN COMPTE LES PROCESSUS A SIMPLIFIER AVANT LES TEXTES**

Cela conduit naturellement à s'interroger sur le rôle respectif de l'évolution du droit et de la transformation des pratiques dans le processus de simplification administrative. De ce point de vue, notre constat est sans équivoque : il y a lieu d'inverser la démarche en mettant l'accent sur les changements de l'organisation et en conférant à la modification des lois et règlements un caractère subsidiaire.

Nous avons conscience que, dans une culture administrative marquée par l'hégémonie de la logique déductive cartésienne, cette méthode inductive, qui va des faits aux lois, heurte bien des représentations et se heurte à bien des habitudes. Mais le moment semble venu de se demander si la complexité n'est pas précisément liée à un modèle administratif fondé sur le traitement des cas particuliers à partir de principes généraux, définis une fois pour toutes et valables en tous lieux, auxquels on confère la solennité et l'intangibilité de la loi.

Partir des pratiques administratives et des difficultés concrètes auxquelles se heurtent ensemble usagers et fonctionnaires, c'est faire du dialogue permanent entre l'Etat et le citoyen, dans la modestie de sa vie et de ses difficultés quotidiennes, le fondement et la légitimité de la réforme. L'expérience ne mérite-t-elle pas d'être tentée après des décennies d'échec à enrayer l'inexorable montée de la complexité ?

Cette responsabilité de droit commun dans l'initiative des réformes, qui serait ainsi reconnue aux administrations de terrain, réglerait le problème de la mobilisation des services déconcentrés dans l'application des démarches de simplification, puisque c'est d'eux qu'elles procèderaient. Elle conférerait aux services centraux de la réforme de l'Etat une fonction d'animation de réseaux, de mutualisation des expériences, de diffusion des innovations et, le cas échéant et à titre subsidiaire, d'évolution du droit quand cela s'avère nécessaire.

### **B. MESURER L'IMPACT DES SIMPLIFICATIONS EN AMONT**

Les constats dressés sur les ordonnances issues de la loi du 2 juillet ne laissent planer aucun doute : bon nombre des difficultés rencontrées étaient prévisibles et, si elles n'ont pas été prévues, c'est faute d'avoir intégré dans le processus décisionnel de véritables études d'impact.

Les études d'impact de textes législatifs n'ont pas bonne presse. Le dispositif précédent étant inapplicable, elles ont été abandonnées sans être remplacées. Pourtant, dans sa conférence de presse du 27 octobre 2005, le Premier ministre a insisté sur la nécessité d'« être plus exigeants sur la qualité et la réduction du nombre de règles édictées par l'Etat ». Il a indiqué que « le Secrétaire général du Gouvernement sera chargé d'une mission d'évaluation et

d'amélioration de notre droit » en liaison avec le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes. Il y aura probablement lieu de s'interroger à cette occasion sur l'opportunité d'une évaluation « ex ante » de la production du droit, les évaluations « ex post » n'étant trop souvent que des évaluations « post mortem ».

S'il est un domaine où, dans tous les cas de figure, une étude d'impact est indispensable, c'est bien celui de la réforme des procédures et de l'organisation administrative. Pour être de véritables outils d'aide à la décision, elles devraient privilégier une approche économique en termes d'analyse qualitative des avantages et des coûts, plutôt qu'une approche financière et strictement quantitative, dont nos investigations ont montré les limites.

### **C. INTEGRER TOUTE LA CHAINE REGLEMENTAIRE ET PROCEDURALE, ET PAS SEULEMENT LA LOI**

Enfin, lorsqu'une modification du droit s'avère indispensable, il convient de concevoir simultanément les dispositifs législatifs et réglementaires et de déterminer les règles procédurales corrélatives. Même si l'élaboration n'est pas aboutie tout au long de la chaîne, il est nécessaire que les arbitrages politiques interviennent globalement. L'ordonnance sur les commissions administratives donne un bon exemple de la difficulté à conserver dans la durée la cohérence d'une réforme lorsque les décisions s'échelonnent sur plusieurs années.

Par ailleurs, on constate une forte démobilitation des services administratifs, et même des cabinets ministériels, après le vote de la loi. De nouveaux chantiers législatifs s'ouvrent et prennent la priorité sur l'élaboration des décrets d'application des lois déjà adoptées. Cela explique que des réformes considérées comme très urgentes en 2003 ne sont toujours pas en vigueur en 2005.

Enfin, puisque c'est le pouvoir réglementaire qui les élabore, rien n'empêche les ordonnances d'intégrer simultanément leurs propres décrets d'application.

## **III. POUR UN DISPOSITIF PLUS EFFICACE DE MISE EN OEUVRE**

### **A. PRENDRE EN COMPTE LES COÛTS ORGANISATIONNELS DE LA REFORME DES SA CONCEPTION**

Ni la loi du 2 juillet 2003 ni les ordonnances qui en sont issues ne prévoient les conditions de leur mise en œuvre. Or les charges de travail et les coûts organisationnels qui sont liés à ces textes peuvent être considérables. Ainsi, l'ordonnance du 4 septembre 2003 ne contient aucune disposition relative aux moyens nécessaires à sa réalisation. La charge de travail supplémentaire transférée aux agences régionales de l'hospitalisation et aux comités régionaux d'organisation sanitaire n'a fait l'objet d'aucune évaluation et d'aucune dotation particulières, avec pour conséquence immédiate une désorganisation du travail des structures concernées et des retards importants dans la mise en œuvre des mesures (délais passés du 6 septembre 2005 au 1<sup>er</sup> mars 2006 pour le schéma régional d'organisation sanitaire de l'Ile-de-France).

Par ailleurs, la nécessité d'anticiper les coûts organisationnels d'une mesure peut être l'occasion d'une réflexion sur le bien fondé même de la disposition ou sur la possibilité d'arriver au même résultat de façon plus économe. Cette anticipation permettrait surtout de mettre en place les moyens nécessaires au bon moment et éviterait que le mot réforme ne soit invariablement associé à difficultés, désorganisation, surcharge...

## **B. INTEGRER AU DISPOSITIF DE SIMPLIFICATION LES DECISIONS RELATIVES AU PILOTAGE DE SA MISE EN OEUVRE**

Que l'on adopte une méthode inductive ou que l'on en reste au modèle traditionnel d'initiative centrale, l'efficacité du pilotage est la clé du succès de la réforme. Ce n'est pas une spécificité de la politique de simplification. C'est la pierre d'achoppement de toute démarche stratégique, et plus particulièrement des stratégies de changement dans les organisations.

Une des premières questions à traiter est celle du rôle du ministère chargé de la réforme de l'Etat (quelque soit son ancrage gouvernemental) dans la coordination du processus de simplification. On ne peut manifestement pas en rester à la situation actuelle, où les services chargés de la réforme de l'Etat s'effacent dès que les textes sont publiés et où la mise en œuvre est laissée à la seule responsabilité de chaque ministère. Dans la mesure où la simplification administrative est une politique interministérielle, un échelon de coordination interministérielle doit subsister tout au long de sa mise en place. C'est d'ailleurs la solution qui a été retenue pour la LOLF.

Cette coordination interministérielle doit au minimum porter sur :

- le suivi des décrets et autres mesures d'application ;
- la vérification de la mise en place des mesures d'accompagnement ;
- la mise en réseau et l'animation des services déconcentrés ;
- la mutualisation des retours d'expérience et la dissémination des pratiques innovantes ;
- l'intégration dans le dispositif de pilotage d'une procédure légère mais très interactive d'évaluation « in itinere », à caractère participatif ;
- le suivi et, si possible, l'encadrement de la production de normes nouvelles, afin de vérifier notamment l'adéquation entre la production de normes et les possibilités d'action des acteurs de terrain.

L'association des services déconcentrés aux procédures de pilotage constitue une autre condition de succès. La préfecture de région semble le niveau de coordination adéquat, en raison à la fois de sa position intermédiaire entre les administrations centrales et les services déconcentrés, du caractère interministériel de ses services, de sa pratique des fonctions de coordination et d'évaluation et de sa bonne connaissance du potentiel local de recherche. Sur ce dernier point, il serait particulièrement utile de mobiliser à l'appui d'initiatives déconcentrées d'amélioration de l'efficacité administrative les expertises universitaires locales, dont la participation, utile d'un point de vue technique, serait également porteuse d'une forte dimension symbolique.

### **C. PREVOIR DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT A LA MESURE DES ENJEUX**

L'expérience des ordonnances prise en application de la loi du 2 juillet 2003 a mis en évidence les carences des dispositifs d'accompagnement sur trois registres : l'insuffisance des moyens humains et financiers consacrés à la mise en œuvre des dispositions ; l'impréparation des services et le manque d'actions de formation appropriées ; l'inadaptation des modes traditionnels de management pour accompagner une stratégie de changement.

L'absence de mobilisation de moyens humains, techniques et financiers supplémentaires pour accompagner la politique de simplification ne procède pas d'une impéritie mais d'une illusion : celle que, les mesures concernées étant de nature à permettre des économies, elles pouvaient être mises en œuvre à moyens constants. Même si l'on admet que la réingénierie de procédures administratives est un investissement productif, le retour sur investissement n'est pas immédiat. Il peut même prendre plusieurs années, comme en matière de planification sanitaire. Il faut donc parfois dépenser aujourd'hui pour économiser demain et cela ne peut pas toujours se faire à moyens inchangés.

La politique de simplification est une stratégie de changement et, comme telle, elle nécessite un investissement important dans le domaine de la formation et de la communication. L'une comme l'autre doit prioritairement être conçue à destination des services déconcentrés, puisque c'est sur eux que repose pour l'essentiel la traduction concrète des ordonnances. Mais cela ne suffit pas. Dans certains secteurs, l'implication d'acteurs de terrain de statuts divers, agissant en relais ou complément de l'action publique, est indispensable et il serait de bonne politique qu'ils soient intégrés dans les dispositifs de formation liés à l'application des réformes.

Enfin, le constat s'impose que les impératifs spécifiques d'animation de la mise en œuvre des mesures de simplification ne s'intègrent pas spontanément dans l'organisation hiérarchique traditionnelle. Il est donc nécessaire de mettre en place des méthodes particulières de management, adaptées aux objectifs poursuivis, qu'il s'agisse de la conduite du changement, du dialogue social ou, de façon plus générale, de la gestion des ressources humaines.

### **D. METTRE EN PLACE DES PROCESSUS PARTICIPATIFS D'EVALUATION INTERMEDIAIRE ET PAS SEULEMENT EX POST**

Que l'on opte pour une démarche déductive ou inductive, la qualité des interactions entre l'échelon de coordination centrale de la réforme, les services déconcentrés et les acteurs de terrain est décisive.

Il ne suffit pas de prévoir des comptes rendus périodiques, soigneusement calibrés, reformatés et aseptisés par les hiérarchies intermédiaires. Il faut organiser de véritables remontées d'information, prenant en compte l'avis de toutes les parties prenantes (usagers, fonctionnaires de terrain, associations et syndicats etc.). Ces informations doivent pouvoir être utilisées dans la définition des priorités et dans le pilotage de la réforme, à la fois à l'échelon central et au niveau déconcentré, en s'intégrant dans un tableau de bord partagé. Elles doivent

aussi permettre une adaptation des normes en cours de route, si des difficultés de mise en œuvre l'exigent. Cela suppose que l'essentiel du dispositif normatif relève du système de management et ne soit figé ni dans le marbre des lois ni dans le bronze des décrets.

Tout cela conduit à faire d'une démarche participative d'évaluation intermédiaire un outil essentiel de coordination et d'apprentissage collectif. Cette évaluation serait conduite de façon principale à l'échelon régional, déclinée au niveau départemental, consolidée et mutualisée au plan national. Cette consolidation suppose qu'un cahier des charges minimal soit préalablement défini et annexé aux textes concernés. Ces éléments nationaux de cahier des charges ne seraient pas exclusifs de compléments laissés à l'initiative régionale.

Ce dispositif d'évaluation tourné vers l'animation et la coordination de la mise en œuvre des mesures de simplification doit compléter les démarches visant à une estimation de leurs conséquences économiques et financières. Nous avons vu plus haut (II C 2 et 3) que ce n'est pas chose facile. Une condition sine qua non de faisabilité est la mesure de l'état initial, c'est-à-dire du coût des procédures avant simplification<sup>16</sup>. Sur cette base, compte tenu des mesures prévues, il est relativement facile d'évaluer, pour chaque partie prenante, un potentiel de gains de simplification, qui devra tenir compte des coûts organisationnels prévisibles du processus de transition<sup>17</sup>. L'évaluation monétaire des gains effectifs se heurte à de plus grandes difficultés : discrimination entre les effets de la réforme et les interférences d'autres facteurs ou processus concomitants ; recul temporel suffisant pour que les processus se soient stabilisés ; instabilité du droit et des structures administratives qui empêche de procéder à des calculs « toutes choses égales par ailleurs ».

Ces problèmes méthodologiques, que l'on ne peut ignorer sauf à transformer l'évaluation en plaidoyer pro domo, conduisent à préconiser de retenir comme instruments de mesure des indicateurs composites de préférence à des unités monétaires. L'hypothèse d'un « indicateur de complexité » sur laquelle travaille le ministère chargé de la réforme de l'Etat nous semble une piste prometteuse. Plutôt qu'un indicateur unique, il y aurait lieu de calculer simultanément des indicateurs de complexité des normes, des processus et des organisations, en se plaçant du double point de vue de l'usager et de l'administration, c'est-à-dire de l'agent public et du contribuable.

La problématique de l'évaluation monétaire des gains de simplification et du développement d'indicateurs de complexité pourrait utilement faire l'objet d'investigations complémentaires. La mise en place de la réforme des commissions administratives, que le retard constaté dans la publication des textes d'application ne nous a pas permis de traiter, constituerait un terrain d'études particulièrement pertinent..

---

<sup>16</sup> C'est ce qui fait l'intérêt de la démarche entreprise par la DUSA d'évaluation, sur la base du modèle hollandais, des coûts d'autorisations pour les entreprises.

<sup>17</sup> L'ensemble de ces estimations devrait être effectué sur la base de coûts standards étant donnée la disparité des situations concrètes. C'est sur cette base que le potentiel d'économies liées à la réforme des commissions avait été évalué à plusieurs milliers d'emplois (équivalents temps plein) dans les services de l'Etat et des collectivités locales.

## CONCLUSION

Le premier décret « portant simplification des formalités administratives » de l'après-guerre a été publié le 26 septembre 1953. Depuis cette date, la France a connu plusieurs vagues successives de simplification à portée générale :

- décret du 7 janvier 1959 créant le Centre interministériel de renseignement administratifs, afin « d'indiquer aux administrations les points sur lesquels...une simplification des formalités se révélerait nécessaire » ;
- décret du 18 juillet 1966 créant le Centre d'enregistrement et de révisions des formulaires administratifs ;
- loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public;
- décret du 18 mars 1981 créant des centres de formalités des entreprises;
- décret du 18 juillet 1983 portant création d'une commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises ;
- décret du 28 novembre 1983 relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ;
- décret du 18 décembre 1990 instituant une commission pour la simplification des formalités ;
- décret du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives;
- loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- décret du 26 décembre 2000 portant simplifications administratives et suppression de la fiche d'état-civil ;
- décret n° 2003-141 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat ;
- loi du 2 juillet 2003 aux effets de laquelle ce rapport est consacré

A cela il faut ajouter un grand nombre de mesures de simplification de caractère particulier.

Au terme de cinquante ans de simplification, il n'est pas sûr que l'administration soit réellement plus simple. Des indices précis et concordants laissent même penser le contraire. C'est que pendant tout ce temps la machine à produire la complexité ne s'est pas enrayée. Elle s'est même développée et perfectionnée, si l'on en juge par l'évolution de la pagination du journal officiel et la diversification des lieux d'élaboration des normes.

Il faut donc produire moins de droit et un droit plus simple. Le constat a été dressé tant de fois, en France comme à l'étranger<sup>18</sup>, que nous avons hésité à le formuler à notre tour. Mais il s'impose avec une telle évidence que nous ne pouvons nous en abstenir, tout en étant conscients que la vigueur du consensus qui s'établit sur le diagnostic n'a d'égale que la faiblesse de la détermination à en tirer les conséquences.

Cela se comprend parfaitement : dans la chaîne de production du droit, la simplicité n'est pour personne un objectif prioritaire. Il n'y a là rien de choquant. Pour les administrations centrales qui conçoivent les textes la priorité est à l'efficacité technique ; pour le gouvernement à l'acceptabilité politique ; pour le Conseil d'Etat à la sécurité juridique ; pour le Parlement aux compromis entre intérêts contradictoires. Toutes ces postures sont légitimes et chaque institution y est dans son rôle. Mais à personne n'incombe la responsabilité institutionnelle de la simplicité.

Faute de pouvoir faire de la simplicité une priorité politique, il faut donc qu'elle devienne une préoccupation commune, au terme d'un processus patient d'apprentissage collectif. De ce point de vue, le recours aux ordonnances est contreproductif. La procédure de l'article 38 de la Constitution restreint significativement la part des débats de fonds dans le processus d'élaboration du droit. En l'occurrence, elle prive le législateur d'une occasion de s'interroger sur les conditions dans lesquelles le travail législatif contribue à la complexité du droit. Tout se passe comme si, dans un curieux partage des tâches, on demandait à des modes dérogatoires de production des normes de limiter les excès qui prospèrent dans les procédures de droit commun. Le procédé peut être ponctuellement efficace, il doit rester exceptionnel.

La réflexion collective sur la production d'un droit simple pourrait utilement s'adosser au rétablissement de la place des études d'impact dans le travail législatif, sous réserve de tirer pleinement les leçons de l'échec des tentatives antérieures. A vouloir prendre en compte sur un trop large spectre les effets envisageables de la loi, les études d'impact étaient condamnées à n'être qu'une formalité dépourvue de sens, faute de pouvoir réellement prévoir les processus sur lesquels il fallait qu'elles se prononcent. Il est en revanche beaucoup plus facile d'évaluer à chaque étape de la production d'une loi ses effets sur la complexité du droit et de l'action administrative. Une étude d'impact ciblée sur cette problématique et complétée à chaque étape du travail législatif permettrait l'élaboration d'un diagnostic partagé par tous et assurerait qu'un droit simple soit réellement une préoccupation commune.

---

<sup>18</sup> L'enquête réalisée en 2000 dans 28 pays par l'OCDE a présenté les domaines dans lesquels la simplification administrative est le plus souvent pratiquée. L'OCDE a également publié récemment trois ouvrages sur ce même sujet (cf. annexe « OCDE »).

Mais au-delà de la question des modes de production du droit, c'est la place des instruments juridiques dans les dispositifs de régulation de l'action publique qui est en cause. Nous ne pouvons ici que confirmer les termes de la conclusion de notre rapport d'étape. Notre administration fonctionne dans un cadre procédural étroitement balisé par des lois, règlements et circulaires. Cette omniprésence du droit et de la rationalité juridique la conduit à prendre en considération toutes les hypothèses, y compris les moins probables, afin de se prémunir contre tout risque de ce « vide juridique » dont la nature administrative a horreur. Dans ce contexte, les règles administratives sont nécessairement complexes puisqu'elles doivent épouser les contours non seulement du réel, mais de tous les réels possibles.

Dans une démarche managériale au contraire, on règle les problèmes tels qu'ils se présentent dans le monde tel qu'il est. Les modes managériaux de régulation ont tendance à simplifier ce qui est complexe dans certains cas où les instruments juridiques compliquent ce qui est simple. La problématique des commissions préfectorales illustre parfaitement ce mécanisme : toute contrainte juridique excessive imposée par les administrations centrales alourdit un dispositif territorial de concertation dont la « géométrie variable » serait bien mieux gérée par le préfet en fonction des réalités locales. C'est dans la difficulté d'arbitrage entre ces deux logiques qu'il faut voir l'origine du retard constaté dans la publication du décret d'application de l'ordonnance sur les commissions administratives.

Le travail de simplification doit donc se préoccuper de remettre le droit à sa juste place et de ne plus vouloir en faire un rempart contre les aléas de la vie. La complexité de l'administration et de ses procédures renvoie aux incertitudes de notre société et à l'imprévisibilité de son avenir. Or, pas plus qu'hier par décret, on ne change aujourd'hui la société par ordonnances.

## TABLEAU DES PROPOSITIONS

	<b>TITRES</b>	<b>Pages</b>
1	<b>PRÉVOIR UNE STRATÉGIE PLUS CLAIRE</b> Mieux définir la simplification en explicitant ses objectifs politiques	23
2	Eviter de polluer les démarches de simplification par la production de droit nouveau	24
3	Concevoir une stratégie de simplification sur la durée, ce qui implique : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Définir préalablement et expliquer formellement les objectifs poursuivis</li> <li>➤ Identifier clairement les bénéficiaires</li> <li>➤ Déterminer les priorités et les cibles dans le temps</li> <li>➤ Définir en amont les impacts attendus</li> <li>➤ Prévoir un dispositif d'accompagnement approprié</li> <li>➤ Suivre la mise en œuvre jusqu'à l'entrée en vigueur effective</li> <li>➤ Mettre en place un processus de mesure des résultats intermédiaires et définitifs</li> </ul>	25
4	Simplifier la simplification en limitant les domaines et les objectifs de chaque texte	25
5	Limiter le recours aux ordonnances pour les simplifications dont les enjeux sont procéduraux	25
	<b>ADOPTER UNE MÉTHODOLOGIE PLUS PERTINENTE</b>	26
6	Privilégier les processus à simplifier plutôt que les textes	
7	Mesurer en amont de la réforme l'impact potentiel des simplifications	27
8	Préparer, dès le début du processus de simplification, tous les textes réglementaires d'application	28
	<b>METTRE EN ŒUVRE UN DISPOSITIF PLUS EFFICACE</b>	28
9	Prévoir la prise en compte des coûts d'organisation de la simplification dès sa conception	
10	Intégrer au dispositif de simplification les décisions relatives au pilotage de sa mise en œuvre	29
11	Maintenir lors de la mise en place des mesures de simplification une coordination interministérielle	29
12	Impliquer fortement les services déconcentrés dans la conception et le pilotage des simplifications	30
13	Prévoir des dispositifs d'accompagnement : des moyens humains, techniques et financiers, de la formation et des méthodes de management	30
14	Développer les méthodes d'évaluation des impacts financiers, sur la base d'une estimation de coûts de référence avant d'entreprendre la simplification	31
15	Développer une méthodologie de construction et de suivi d'indicateurs de la complexité	31

# ANNEXES

# **LISTE DES ANNEXES**

- ✦ **LOI DU 2 JUILLET 2003**
- ✦ **LISTE DES ORDONNANCES**
- ✦ **LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- ✦ **LISTE DES RÉUNIONS DU GROUPE D'ENQUÊTE**
- ✦ **LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE DANS LES PAYS DE L'OCDE (VOIR L'ANNEXE SUR LE SITE INTERNET)**
- ✦ **LEXIQUE**

## **AVERTISSEMENT**

**UNE NOTE DE SYNTHÈSE POUR CHACUNE DES 20 ORDONNANCES ÉTUDIÉES AINSI QU'UNE FICHE PAR MESURE PRISE SONT DISPONIBLES SUR LE SITE INTERNET DU COMITÉ D'ENQUÊTE « [WWW.CCOMPTES.FR](http://WWW.CCOMPTES.FR) / ORGANISMES ASSOCIÉS » EN RAISON DE LEUR VOLUME TROP IMPORTANT POUR ÊTRE REPROGRAPHIÉES (789 PAGES).**

LOI DU 2 JUILLET 2003

*La ministre déléguée à l'industrie,*  
NICOLE FONTAINE

*Le ministre délégué aux libertés locales,*  
PATRICK DEVEDJIAN

*Le ministre délégué à la ville  
et à la rénovation urbaine,*  
JEAN-LOUIS BORLOO

*La secrétaire d'Etat  
au développement durable,*  
TOKIA SAÏFI

*Le secrétaire d'Etat  
aux petites et moyennes entreprises,  
au commerce, à l'artisanat,  
aux professions libérales  
et à la consommation,*  
RENAUD DUTREIL

(1) Loi n° 2003-590.

– *Travaux préparatoires :*

*Assemblée nationale :*

Projet de loi n° 402 ;  
Rapport de M. Jean Proriol, au nom de la commission des affaires économiques, n° 450 ;  
Discussion les 28 et 29 janvier 2003 et adoption le 29 janvier 2003.

*Sénat :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 160 (2002-2003) ;  
Rapport de MM. Dominique Braye et Charles Guené, au nom de la commission des affaires économiques, n° 175 ;  
Avis de M. Pierre Jarlier, au nom de la commission des lois, n° 171 (2002-2003) ;  
Discussion du 25 au 27 février 2003 et adoption le 27 février 2003.

*Assemblée nationale :*

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 641 ;  
Rapport de M. Jean Proriol, au nom de la commission des affaires économiques, n° 717 ;  
Discussion et adoption le 3 avril 2003.

*Sénat :*

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, n° 215 (2002-2003) ;  
Rapport de MM. Dominique Braye et Charles Guené, en deuxième lecture, au nom de la commission des affaires économiques, n° 270 (2002-2003) ;  
Discussion et adoption le 7 mai 2003.

*Assemblée nationale :*

Projet de loi, modifié en deuxième lecture par le Sénat, n° 830 ;  
Rapport de M. Jean Proriol, au nom de la commission mixte paritaire, n° 879 ;  
Discussion et adoption le 28 mai 2003.

*Sénat :*

Rapport de MM. Dominique Braye et Charles Guené, au nom de la commission mixte paritaire, n° 309 (2002-2003) ;  
Discussion et adoption le 5 juin 2003.

– *Conseil constitutionnel :*

Décision n° 2003-472 DC du 26 juin 2003 publiée au *Journal officiel* de ce jour.

## **LOI n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (1)**

NOR: FPPX0300014L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,  
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-473 DC en date du 26 juin 2003 ;  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## CHAPITRE I<sup>er</sup>

### Mesures de simplification de portée générale

#### Article 1<sup>er</sup>

Un Conseil d'orientation de la simplification administrative formule toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures, les structures et le langage administratifs.

Il est composé de trois députés, de trois sénateurs, d'un conseiller régional, d'un conseiller général, d'un maire ainsi que de six personnalités qualifiées.

#### Article 2

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes dispositions modifiant les règles des procédures administratives non contentieuses, aux fins de :

1° Simplifier les démarches des usagers auprès des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics qui en relèvent, des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés d'une mission de service public :

a) En réduisant le nombre de pièces ou démarches demandées aux usagers, ainsi que la fréquence selon laquelle celles-ci sont exigées ;

b) En modifiant les conditions d'élaboration, de révision et d'évaluation des formulaires administratifs ;

c) En substituant des déclarations sur l'honneur à la production de pièces justificatives et en précisant corrélativement les conséquences qui s'attachent à l'éventuelle inexactitude de ces déclarations ;

*Supprimé* .....

d) En organisant, dans le respect des règles de protection de la liberté individuelle et de la vie privée établies par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la transmission de documents entre les autorités administratives et services publics visés au deuxième alinéa du présent article ainsi que les organismes de protection sociale et les caisses professionnelles de congés payés ;

2° Réduire les délais d'instruction des demandes et accélérer la prise de décision, en déterminant les procédures pour lesquelles les autorités administratives et services publics mentionnés au deuxième alinéa du présent article indiquent aux usagers le délai dans lequel est instruite leur demande ;

3° Simplifier la composition et le fonctionnement des commissions administratives et réduire le nombre des commissions à caractère consultatif. Lorsque l'exercice d'une liberté publique ou le principe de libre administration des collectivités territoriales est en cause, une consultation doit être maintenue.

#### Article 3

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes dispositions de nature à organiser la gratuité de l'accès des justiciables à la justice administrative.

#### Article 4

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à simplifier et harmoniser par ordonnance les règles relatives aux conditions d'entrée en vigueur des lois, ordonnances, décrets et actes administratifs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, en prenant en compte les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication.

#### Article 5

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans le respect de la transparence et de la bonne information du public :

1° Les mesures nécessaires pour rendre compatibles avec le droit communautaire les dispositions législatives relatives à la passation des marchés publics ;

2° Les mesures permettant de clarifier les règles applicables aux marchés passés par certains organismes non soumis au code des marchés publics ;

3° Les mesures permettant d'alléger les procédures de passation des marchés publics pour les collectivités territoriales.

#### Article 6

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour modifier la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et créer de nouvelles formes de contrats conclus par des personnes publiques ou des personnes privées chargées d'une mission de service public pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions. Ces dispositions déterminent les règles de publicité et de mise en concurrence relatives au choix du ou des cocontractants, ainsi que les règles de transparence et de contrôle relatives au mode de rémunération du ou des cocontractants, à la qualité des prestations et au respect des exigences du service public. Elles peuvent étendre et adapter les dispositions prévues au I de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, aux articles L. 34-3-1 et L. 34-7-1 du code du domaine de l'Etat et aux articles L. 1311-2 et L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales à d'autres besoins ainsi qu'à d'autres personnes publiques. Elles prévoient les conditions d'un accès équitable des architectes, des concepteurs, des petites et moyennes entreprises et des artisans aux contrats prévus au présent article.

#### Article 7

I. – Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures modifiant le code général des impôts et le livre des procédures fiscales pour :

1° Abroger les dispositions fiscales devenues sans objet et adapter celles qui sont obsolètes ;

2° Elargir les possibilités et assouplir les modalités d'option pour des régimes fiscaux spécifiques ;

3° Simplifier les démarches des usagers en allégeant ou supprimant des formalités de déclaration ou de paiement de certains impôts et simplifier les modalités de recouvrement de l'impôt par l'administration fiscale ;

4° Clarifier la formulation d'actes administratifs résultant de dispositions de forme législative et relative à l'assiette ou au recouvrement de l'impôt.

II. – Les ordonnances prises dans le cadre du présent article ne pourront donner lieu à des dépenses fiscales nouvelles.

#### Article 8

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires pour supprimer la procédure d'affirmation de certains procès-verbaux.

#### Article 9

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance des mesures de simplification des procédures de concertation administratives relatives aux travaux d'aménagement de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics, pour favoriser la déconcentration des décisions et abréger les délais d'instruction.

#### Article 10

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures visant à préciser la situation des délégués du Médiateur de la République en complétant l'article 6-1 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

### CHAPITRE II

#### Mesures de simplification des démarches des particuliers

#### Article 11

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à préciser par ordonnance les conditions d'établissement de la possession d'état de Français, afin de permettre notamment aux Français nés hors du territoire national de faire la preuve de leur nationalité.

#### Article 12

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes dispositions concourant à l'actualisation, à la clarification et à la simplification des modalités de création, de fonctionnement et de dissolution ainsi que des règles budgétaires, comptables et financières applicables aux associations syndicales de propriétaires régies en tout ou partie par la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales et à leurs unions ainsi qu'à l'association départementale régie par la loi du 27 juillet 1930 sur l'aménagement du système d'endiguement et d'assainissement des plaines de l'Isère, du Drac et de la Romanche.

#### Article 13

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes dispositions de nature à :

1° Alléger la procédure de validation annuelle du permis de chasser et à permettre, le cas échéant, l'obtention de cette validation auprès des fédérations départementales des chasseurs ;

2° Permettre l'octroi à l'ancien concessionnaire d'une licence de chasse sur un territoire objet d'une adjudication publique en vue de la location du droit de chasse, d'une priorité comparable à celle d'un locataire sortant.

#### Article 14

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires, d'une part, pour confier à un seul organisme la compétence de procéder, le cas échéant, à la mise en recouvrement des cotisations et contributions sociales impayées par les particuliers employeurs et, d'autre part, pour permettre à ces employeurs de procéder à leurs déclarations sur internet.

#### Article 15

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, et afin d'alléger les procédures ainsi que les formalités qui doivent être accomplies par les usagers bénéficiaires de prestations sociales, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour :

1° Permettre le choix de la caisse d'assurance maladie versant les prestations en nature pour les assurés sociaux exerçant à la fois une activité salariée et une activité non salariée ;

2° Assouplir les conditions de rachat des rentes d'accident du travail ;

3° Simplifier le mode de calcul des indemnités journalières versées au titre des accidents du travail et maladies professionnelles ;

4° Supprimer la procédure d'enquête mentionnée à l'article L. 442-1 du code de la sécurité sociale ;

5° Étendre le système de transmission électronique en vigueur pour la branche maladie aux prestations de la branche accidents du travail et maladies professionnelles ;

6° Simplifier la réglementation des prestations constitutives du minimum vieillesse ;

7° Modifier la procédure permettant aux organismes d'assurance maladie d'être les garants des intérêts financiers des assurés sociaux dans le cadre de la réglementation des prix des produits inscrits sur la liste prévue par l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale ;

8° Simplifier et harmoniser les conditions d'indemnisation d'une perte de revenus d'activité ou des frais de remplacement du conjoint collaborateur dans le cas d'une interruption de l'activité ou de la collaboration due à la maladie, à la maternité ou au décès ;

9° Simplifier et harmoniser les règles de prise en charge des soins, frais médicaux, pharmaceutiques, d'appareils et d'hospitalisation dispensés à la mère, au père ou à l'enfant, relatifs à l'examen prénatal, à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites, ainsi qu'à la naissance ;

10° Faciliter l'accès des assurés sociaux et de leurs ayants droit aux prestations de santé délivrées dans les autres Etats membres de l'Union européenne.

### CHAPITRE III

#### Mesures de simplification des procédures électorales

##### Article 16

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et afin de favoriser la participation des électeurs aux opérations électorales, le Gouvernement est autorisé à modifier par ordonnance les dispositions législatives applicables en matière électorale pour assouplir les conditions d'exercice du vote par procuration ainsi que les critères d'inscription des Français et des Françaises établis hors de France sur la liste électorale d'une commune afin que tout Français établi hors de France puisse exercer ses droits de citoyen.

##### Article 17

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et afin de favoriser la participation de tous les citoyens de l'Union européenne aux élections de 2004 au Parlement européen dans l'Europe élargie, le Gouvernement est autorisé à modifier par ordonnance les dispositions législatives applicables en matière électorale pour permettre aux ressortissants des Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne de participer aux élections de 2004 des membres du Parlement européen.

##### Article 18

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et afin de faciliter l'accomplissement des formalités requises des candidats et d'alléger les modalités d'organisation des élections, le Gouvernement est autorisé à modifier par ordonnance les dispositions législatives applicables en matière électorale pour :

1° Simplifier les démarches que doivent accomplir les partis et groupements politiques pour participer à la campagne radiotélévisée des élections législatives ;

2° Harmoniser la procédure de dépôt des candidatures aux élections régies par le code électoral ;

3° Harmoniser les calendriers des formalités électorales pour les élections régies par le code électoral ;

4° Unifier la procédure de rattachement des candidats aux élections législatives à un parti politique avec la procédure prévue par la législation sur le financement public des partis politiques ;

5° Abroger les dispositions exigeant le versement par les candidats d'un cautionnement ;

6° Aménager les modalités de contrôle des comptes de campagne ;

7° Modifier les modalités de convocation des électeurs pour les élections municipales et pour les élections législatives ;

8° Aligner le régime de démission d'office des conseillers généraux, des conseillers régionaux et des conseillers de Corse sur celui des conseillers municipaux.

#### Article 19

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour :

1° Simplifier et harmoniser les modalités d'organisation et de contrôle, ainsi que la procédure contentieuse, applicables aux élections aux chambres de commerce et d'industrie, aux tribunaux de commerce et aux tribunaux paritaires des baux ruraux, aux élections prud'homales et aux élections à la mutualité sociale agricole ;

2° Alléger les formalités nécessaires à l'établissement des fichiers électoraux et permettre, dans le respect des règles de protection de la liberté individuelle et de la vie privée établies par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la mise en œuvre du vote électronique pour les élections aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers, aux chambres d'agriculture, aux tribunaux paritaires des baux ruraux et pour les élections prud'homales ;

3° Adapter le mode de scrutin et la durée des mandats afin d'alléger les opérations électorales pour la désignation des membres des chambres de commerce et d'industrie, des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce et des tribunaux paritaires des baux ruraux ;

4° Modifier la composition du corps électoral pour les élections aux chambres de commerce et d'industrie et aux tribunaux de commerce, ainsi que les conditions d'éligibilité ;

5° Simplifier la composition des chambres de commerce et d'industrie.

Il est autorisé, dans les mêmes conditions :

a) A proroger, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004, le mandat des délégués consulaires, des membres des chambres de commerce et d'industrie et des tribunaux de commerce ;

b) A proroger, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2008, le mandat des conseillers prud'hommes.

### CHAPITRE IV

#### Mesures de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social

##### Article 20

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour simplifier les procédures de création d'établissements sociaux ou médico-sociaux ou de services soumis à autorisation.

##### Article 21

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, et afin de simplifier l'organisation et le fonctionnement du système de santé, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour :

1° Simplifier la répartition des compétences relatives aux établissements de santé et organismes exerçant les missions des établissements de santé par le transfert de compétences détenues par le ministre ou le préfet au directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation ;

2° Réorganiser la planification sanitaire régionale et prolonger dans la limite de deux années maximum les schémas d'organisation sanitaire qui doivent être révisés ;

3° Simplifier le régime des autorisations des activités de soins et équipements matériels lourds, aligner la durée des

autorisations sur celle du schéma régional d'organisation sanitaire, réviser les autorisations devenues, de ce fait, incompatibles avec ce schéma et supprimer l'autorisation exigée pour les lits et places d'hospitalisation ainsi que les doubles régimes d'autorisation applicables aux maisons d'enfants à caractère sanitaire et aux établissements recevant des femmes enceintes ;

4° Réduire le nombre des formules de coopération sanitaire et les simplifier, modifier le régime juridique du groupement de coopération sanitaire et faciliter les alternatives à l'hospitalisation ;

5° Harmoniser les informations transmises à l'autorité de tarification relatives aux comptes des établissements de santé, afin de faciliter l'évaluation des besoins en matière d'investissement ;

6° Permettre l'intervention des sociétés d'économie mixte locales, des sociétés anonymes et des offices publics des habitations à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction dans la conception, la réalisation, l'entretien et la maintenance d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux ainsi que, le cas échéant, leur financement par des sociétés d'économie mixte locales, pour les besoins des établissements publics de santé ;

7° Simplifier les modalités de versement des honoraires de l'activité libérale à l'hôpital des praticiens hospitaliers ;

8° Simplifier les procédures d'enregistrement des professionnels de santé et des vétérinaires ;

9° Simplifier l'organisation de la permanence des soins et de l'aide médicale urgente en élargissant à la permanence des soins le rôle du comité départemental de l'aide médicale urgente et des transports sanitaires.

## CHAPITRE V

### Mesures de simplification des formalités concernant les entreprises

#### Article 22

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires pour substituer des régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumises les entreprises et pour définir les possibilités d'opposition de l'administration, les modalités du contrôle *a posteriori* et les sanctions éventuelles.

#### Article 23

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, et afin de réduire le nombre des enquêtes statistiques d'intérêt général obligatoires auxquelles les personnes morales de droit public et de droit privé, les entrepreneurs individuels et les personnes exerçant une profession libérale sont astreints, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures permettant :

1° De déterminer les enquêtes statistiques qui doivent revêtir un caractère obligatoire ;

2° Dans le respect de la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés :

a) D'organiser la cession aux services statistiques des données recueillies, dans le cadre de leurs missions, par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ;

b) De définir les conditions d'exploitation de ces données à des fins de recherche scientifique.

#### Article 24

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, et afin d'alléger les formalités résultant de la législation sociale et fiscale, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour :

1° Harmoniser les dispositions législatives relatives aux différents dispositifs d'allègement de cotisations sociales et réduire le nombre de ces dispositifs ;

2° Créer un dispositif simplifié pour les déclarations d'embauche ainsi que pour les déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales des personnes salariées ;

3° Créer un dispositif simplifié pour les bulletins de paie ;

4° Réduire le nombre des déclarations sociales et fiscales ainsi que leur périodicité et simplifier leur contenu, par la mise en œuvre de déclarations communes à plusieurs administrations ou services publics et accroître l'aide fournie par les organismes de protection sociale aux petites entreprises et aux associations pour l'accomplissement de leurs obligations déclaratives ;

5° Permettre aux travailleurs non salariés non agricoles de bénéficier de services communs à plusieurs régimes et de s'adresser à un interlocuteur unique de leur choix pour l'ensemble des formalités et des paiements de cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables à titre personnel ;

6° Simplifier le mode de calcul des cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles ainsi que réduire le nombre des versements ;

7° Permettre l'intervention mutualisée des fonds d'action sociale pour le traitement des dossiers des travailleurs indépendants en difficulté et créer, le cas échéant, un fonds d'action sociale pour les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales ;

8° Réformer le guichet unique pour le spectacle occasionnel institué par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et améliorer les informations transmises aux institutions visées à l'article L. 351-21 du code du travail, relatives à la vérification des obligations qui pèsent sur les employeurs des professions de la production cinématographique, de l'audio-visuel ou du spectacle, et à la vérification des droits des salariés relevant de ces professions au revenu de remplacement prévu à l'article L. 351-2 du même code ;

9° Simplifier les modalités de remboursement par l'Etat des cotisations dues au titre de la protection sociale des volontaires prévu par l'article L. 122-14 du code du service national dans le cadre des conventions mentionnées à l'article L. 122-7 du même code.

#### Article 25

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, et afin d'alléger les formalités résultant de la législation relative au travail et à la formation professionnelle, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour :

1° Harmoniser les seuils d'effectifs qui déterminent l'application de certaines dispositions de la législation relative au travail et à la formation professionnelle, ainsi que le mode de calcul des effectifs ;

2° Harmoniser les délais applicables aux procédures de licenciement visés aux articles L. 122-14 et L. 122-14-1 du code du travail ;

3° Harmoniser et simplifier les procédures de licenciement applicables aux salariés mis à la disposition d'une filiale étrangère ;

4° Harmoniser les durées de la période de protection contre le licenciement des candidats aux élections professionnelles et des anciens représentants du personnel ;

5° Harmoniser les conditions dans lesquelles le chef d'entreprise peut se faire assister lors des réunions des comités d'entreprise ;

6° Harmoniser les procédures relatives aux congés dont peuvent bénéficier les salariés pour des motifs personnels ou familiaux ;

7° Alléger les contraintes de tenue de registres pesant sur les employeurs, notamment par un regroupement et une harmonisation ;

8° Permettre de remplacer le chef d'entreprise ou son conjoint non salarié ou son collaborateur ou associé non

salarié en cas d'indisponibilité par un salarié sous contrat à durée déterminée ou par un salarié sous contrat de travail temporaire ;

9° Adapter les obligations d'élaboration du document d'évaluation des risques à la taille et à la nature de l'activité des entreprises concernées ;

10° Réformer le régime des fonds d'assurance formation de l'artisanat, afin d'améliorer l'utilisation des ressources consacrées à la formation professionnelle des artisans ;

11° Autoriser les prestataires de formation à justifier leurs dépenses par le rattachement de ces dépenses à leur activité et non plus à une convention ou à un contrat de formation professionnelle ;

12° Moderniser la procédure de déclaration fiscale relative au paiement des cotisations de formation professionnelle pour les exploitants agricoles employant moins de dix salariés, notamment en permettant la transmission par des mandataires ;

13° Harmoniser les modes d'exercice de l'activité des associations et des entreprises privées de service aux personnes physiques à leur domicile, mentionnées à l'article L. 129-1 du code du travail ;

14° Abroger diverses dispositions du code du travail devenues obsolètes ou sans objet relatives aux conventions de conversion, à l'emploi des pères de famille nombreuse et des veuves ayant au moins deux enfants à charge, à l'attribution de boissons alcoolisées comme avantages en nature, aux conditions de l'enseignement manuel et professionnel dans les orphelinats et institutions de bienfaisance assurant un enseignement primaire, aux moyens de constater les conventions relatives aux salaires dans certains domaines de l'industrie textile, à la définition du temps partiel et au décompte des travailleurs temporaires dans les effectifs de l'entreprise de travail temporaire, à la fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises, à la réalisation d'actions de formation liées au service national, au contrôle des organismes de formation qui accueillent des jeunes titulaires de contrats en alternance visé à l'article L. 981-11 du code du travail ou à l'agrément visé au treizième alinéa de l'article L. 951-1 du code du travail et destiné à satisfaire l'obligation de participation au financement de la formation professionnelle ;

15° Étendre et simplifier le recours au titre emploi service ;

16° Adapter le régime juridique applicable au travail en temps partagé ;

17° Permettre aux entreprises organisées sur une durée collective hebdomadaire supérieure à 35 heures de mensualiser la rémunération des heures supplémentaires de leurs salariés.

#### Article 26

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans le domaine du droit du commerce, à prendre par ordonnance toutes mesures afin de :

1° Simplifier les règles applicables au nantissement du fonds de commerce et du fonds artisanal ;

2° Simplifier et unifier le régime applicable à la location-gérance du fonds de commerce et du fonds artisanal en vue de faciliter leur transmission ;

3° Elargir les possibilités d'adhésion aux coopératives de commerçants détaillants et aux coopératives d'artisans et assouplir leurs conditions de fonctionnement ;

4° Simplifier et unifier le régime applicable aux valeurs mobilières des sociétés commerciales ;

5° Assouplir le régime applicable à la société à responsabilité limitée en permettant à cette société d'émettre des obligations sans appel public à l'épargne, d'augmenter le nombre de ses associés, d'alléger les formalités de cession des parts sociales et de faciliter les modes d'organisation de sa gérance ;

6° Modifier les articles L. 242-7, L. 242-12, L. 242-13, L. 242-15 et L. 245-13 du code de commerce en vue de substituer aux incriminations pénales des sanctions civiles et abroger le 2° de l'article L. 245-9 du même code ;

7° Substituer au régime d'autorisation administrative, auquel sont soumises les ventes en liquidation, un régime de déclaration préalable ;

8° Substituer au régime d'autorisation administrative, auquel sont soumis les foires et salons, un régime de déclaration préalable ;

9° Assouplir les règles relatives aux marchés d'intérêt national et ouvrir à de nouvelles catégories de personnes la gestion de ces marchés ;

10° Instituer une procédure accélérée pour l'examen, par le Conseil de la concurrence, des affaires inférieures à un seuil déterminé et relever le seuil du chiffre d'affaires des entreprises soumises au contrôle des opérations de concentration.

#### Article 27

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour :

1° Simplifier la législation applicable à l'entremise et à la gestion des immeubles et fonds de commerce ;

2° Simplifier et adapter aux exigences de la profession les conditions d'établissement et d'exercice des professions d'agent de voyage, d'expert-comptable, de coiffeur, de courtier de marchandises assermenté, d'exploitant forestier et de voyageur, représentant ou placier ;

3° Simplifier les conditions d'établissement des commerçants étrangers et l'exercice de leur activité.

#### CHAPITRE VI

#### Mesures de simplification dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives

#### Article 28

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires pour développer l'utilisation des technologies de l'information afin de simplifier :

1° Les conditions de fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives ;

2° Les procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives soumis au contrôle du représentant de l'Etat dans le département.

#### Article 29

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour simplifier et alléger le régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des autorités des établissements publics locaux d'enseignement.

#### CHAPITRE VII

#### Ratification d'ordonnances et habilitation du Gouvernement à procéder à l'adoption et à la rectification de la partie législative de codes

#### Article 30

Est ratifiée l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, prise en application de la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

### Article 31

I. – Sont ratifiées les ordonnances suivantes prises en application de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie Législative de certains codes :

1° Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative ;

2° Ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 relative à la partie Législative du code monétaire et financier ;

3° Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) et à la mise à jour des parties législatives des livres I<sup>er</sup> (Aménagement et équipement de l'espace rural), III (Exploitation agricole) et VI (Production et marchés) du code rural compte tenu des modifications prévues aux II et IV du présent article ;

4° Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement compte tenu des modifications prévues aux III et IV.

II. – Le code rural est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 231-2, il est inséré un article L. 231-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 231-2-1. – I. – Pour l'exercice de leur mission, les agents mentionnés à l'article L. 231-2 :

« 1° Ont accès entre 8 et 20 heures ou en dehors de ces heures lorsqu'une activité est en cours aux abattoirs et à leurs annexes, marchés d'animaux vivants compris, et à tous les lieux où des denrées alimentaires animales ou d'origine animale destinées à la consommation humaine ou animale sont travaillées, transformées ou manipulées ;

« 2° Ont accès entre 8 et 20 heures aux locaux professionnels où ces denrées sont entreposées, stockées ou offertes à la vente par les personnes qui en font le commerce ou en assurent le transport, et en général par toute personne assujettie aux inspections et surveillances prévues par l'article L. 231-2 ;

« 3° Peuvent procéder, de jour et de nuit, au contrôle du chargement à l'intérieur des véhicules à usage professionnel transportant des animaux vivants ou des denrées animales ou d'origine animale destinées à être livrées au public en vue de la consommation humaine ou animale.

« II. – Dans le cadre de la recherche des infractions aux dispositions du chapitre VI du titre II et des chapitres I<sup>er</sup> à V du présent titre et des textes pris pour leur application, le procureur de la République est préalablement informé des opérations envisagées et peut s'y opposer.

« III. – Les infractions sont constatées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire. Les procès-verbaux doivent, sous peine de nullité, être adressés dans les cinq jours qui suivent leur clôture au procureur de la République. Une copie en est également transmise, dans le même délai, à l'intéressé. » ;

2° A l'article L. 236-9, les mots : « aux conditions fixées en application de l'article L. 236-5 » sont remplacés par les mots « aux conditions fixées en application de l'article L. 236-1 » ;

3° L'article L. 640-3 issu de l'article 9 de l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 précitée devient l'article L. 640-5 ;

4° Les dispositions introduites à l'article L. 654-31 par les articles 19 et 20 de la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural sont transférées, respectivement, après le d et à la fin du deuxième alinéa du II de l'article L. 654-32 ;

5° Aux troisième et septième alinéas de l'article L. 723-15, les mots : « Les chefs d'exploitation ou d'entreprise mentionnés » sont remplacés par les mots : « Les chefs d'exploitations ou d'entreprises mentionnées » ;

6° Au dernier alinéa de l'article L. 731-14 et au deuxième alinéa de l'article L. 731-15, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « cinquième alinéa ».

III. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 131-2, les mots : « Il peut être institué » sont remplacés par les mots : « Il est institué » ;

2° Dans le troisième alinéa de l'article L. 132-1 les mots : « les parcs naturels nationaux » sont remplacés par les mots : « les parcs naturels régionaux » ;

3° Au premier alinéa du I de l'article L. 216-3 et au premier alinéa de l'article L. 216-5, les mots : « et L. 214-12 » sont remplacés par les mots : « à L. 214-13, L. 216-6 à L. 216-8 et L. 216-10 à L. 216-12 » ;

4° Au 8° du I de l'article L. 218-26, au 6° du I de l'article L. 218-36 et au 3° du I de l'article L. 218-53, les mots : « au service des mines des circonscriptions minéralogiques intéressées », « au service des mines des circonscriptions minéralogiques compétentes » et « au service des mines des arrondissements minéralogiques intéressés » sont remplacés par les mots : « à la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement intéressée » ;

5° Au premier alinéa de l'article L. 218-72, la référence : « la convention de Bruxelles du 27 novembre 1969 » est remplacée par la référence : « la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 » ;

6° A l'article L. 222-8, les mots : « aux articles 28 à 28-3 » sont remplacés par les mots : « au chapitre II du titre II » ;

7° Le titre II du livre II est complété par un chapitre IX intitulé « Effet de serre » et comprenant quatre articles L. 229-1 à L. 229-4 ainsi rédigés :

« Art. L. 229-1. – La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales.

« Art. L. 229-2. – Il est institué un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.

« L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique est chargé de collecter et de diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre mer, en liaison avec des établissements et instituts de recherche concernés et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Il peut mener dans son domaine de compétence toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales.

« Art. L. 229-3. – L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique élabore chaque année, à l'intention du Premier ministre et du Parlement, un rapport d'information. Ce rapport peut comporter des recommandations sur les mesures de prévention et d'adaptation susceptibles de limiter les risques liés au réchauffement climatique. Il est rendu public.

« Art. L. 229-4. – Le siège, la composition, les modes de désignation des membres et les règles de fonctionnement de l'observatoire sont fixés par décret. » ;

8° Au troisième alinéa de l'article L. 322-10-1, les mots : « article L. 322-20 » sont remplacés par les mots : « article L. 332-20 » ;

9° La première phrase du troisième alinéa de l'article L. 333-1 est ainsi rédigée :

« La charte constitutive est élaborée par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés, avant d'être soumise à l'enquête publique. » ;

10° Au premier alinéa du III de l'article L. 341-19, les mots : « dispositions visées au précédent alinéa » sont remplacés par les mots : « dispositions visées au II » ;

11° Le titre V du livre III est complété par un article L. 350-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 350-2. – Les dispositions relatives aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager sont énoncées à l'article 70 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ci-après reproduit :

« Art. 70. – Sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel.

« Des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysage sont instituées à l'intérieur de ces zones ou parties de zones pour les travaux mentionnés à l'article 71.

« Après enquête publique, avis de la commission régionale du patrimoine et des sites mise en place par la loi n° 97-179 du 28 février 1997 et accord du conseil municipal de la commune intéressée, la zone de protection est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région.

« Le ministre compétent peut évoquer tout projet de zone de protection.

« Les dispositions de la zone de protection sont annexées au plan d'occupation des sols, dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme. » ;

12° L'article L. 341-16 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En Corse, les attributions dévolues à la commission des sites, perspectives et paysages sont exercées par le conseil des sites de Corse prévu à l'article L. 4421-4 du code général des collectivités territoriales. » ;

13° Le 1° de l'article L. 415-3 est ainsi rédigé :

« 1° Le fait, en violation des interdictions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements pris en application de l'article L. 411-2 :

« a) De porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles ;

« b) De porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;

« c) De détruire des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines, de détruire ou d'enlever des fossiles présents sur ces sites ; » ;

14° Le premier alinéa de l'article L. 428-29 est ainsi rédigé :

« Hors de leur domicile, les chasseurs et les personnes les accompagnant sont tenus d'ouvrir leurs carniers, sacs ou poches à gibier à toute réquisition des agents ci-après : officiers de police judiciaire, fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie non officiers de police judiciaire, agents mentionnés aux 1° et 3° du I de l'article L. 428-20, ainsi que les gardes des fédérations départementales des chasseurs, mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 428-21 dans les conditions prévues à cet article. » ;

15° Dans le premier alinéa du II de l'article L. 514-6, les mots : « Les dispositions du I » sont remplacés par les mots : « Les dispositions du 2° du I » ;

16° L'article L. 515-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La durée nécessaire à la réalisation des diagnostics et des opérations de fouilles d'archéologie préventive interromp la durée de l'autorisation administrative d'exploitation de carrière. » ;

17° Au premier alinéa du II de l'article L. 515-13, les sommes : « 1 524,49 € » et « 304,90 € » sont remplacées respectivement par les sommes : « 1 525 € » et « 305 € » ;

18° Dans le premier alinéa des articles L. 531-1, L. 531-2 et L. 536-1, la référence : « L. 124-3 » est remplacée par la référence : « L. 125-3 » ;

19° Dans le premier alinéa du I de l'article L. 541-1 et au I de l'article L. 651-4, la référence : « L. 124-1 » est remplacée par la référence : « L. 125-1 » ;

20° Le deuxième alinéa de l'article L. 581-31 est ainsi rédigé :

« Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne à qui a été notifié l'arrêté, sauf si l'exécution des dispositions de cet arrêté relatives à l'astreinte a été suspendue par le juge administratif des référés. » ;

21° A la fin de l'article L. 581-37, les mots : « au cinquième alinéa de l'article L. 581-30 » sont remplacés par les mots : « au troisième alinéa de l'article L. 581-30 » ;

22° Au 2° du I de l'article L. 581-34, les mots : « prévues aux sections 1 et 2 du présent chapitre » sont remplacés par les mots : « prévues aux sections 2 et 3 du présent chapitre » ;

23° Le titre I<sup>er</sup> du livre VI est complété par un chapitre IV intitulé « Autres dispositions » et comprenant un article L. 614-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 614-1. – Sont applicables à la Nouvelle-Calédonie les articles L. 229-1 à L. 229-4. » ;

24° Le titre II du livre VI est complété par un chapitre IV intitulé « Autres dispositions » et comprenant un article L. 624-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 624-1. – Sont applicables à la Polynésie française les articles L. 229-1 à L. 229-4. » ;

25° Le titre III du livre VI est complété par un chapitre V intitulé « Autres dispositions » et comprenant un article L. 635-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 635-1. – Sont applicables à Wallis et Futuna les articles L. 229-1 à L. 229-4. » ;

26° A l'article L. 640-1, après la référence : « L. 218-72, », sont insérées les références : « L. 229-1 à L. 229-4, » ;

27° A l'article L. 652-1, après la référence : « L. 223-2 », sont insérées les références : « , L. 229-1 à L. 229-4 » ;

28° Au I de l'article L. 655-1, après la référence : « L. 551-1, », sont insérées les références : « L. 553-1 à L. 553-4, ».

IV. – Les modifications apportées par le présent article à des dispositions applicables à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna sont étendues à ces collectivités.

V. – L'article 6 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive et la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer sont abrogés.

### Article 32

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, afin d'inclure les dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et pour remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, le Gouvernement est autorisé à modifier par ordonnance les parties législatives :

1° Du code rural ;

2° Du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit.

### Article 33

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie Législative des codes suivants :

- 1° Code du patrimoine ;
- 2° Code de la recherche ;
- 3° Code du tourisme ;
- 4° Code de l'organisation judiciaire.

Chaque code fait l'objet d'une ordonnance. Il regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante.

Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit.

### Article 34

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter :

1° Les dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, celles qui ont trait au statut des entreprises relevant de ce secteur, au régime de la propriété artisanale, à la formation et à la qualification professionnelle, ainsi qu'à la qualité des produits et services, afin de les simplifier, d'adapter leurs procédures à l'évolution des métiers et, avec les dispositions qui sont particulières à ce même secteur dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale, de les regrouper et de les organiser en un code des métiers et de l'artisanat ;

2° Les dispositions relatives à la définition, à l'administration, à la protection et au contentieux du domaine public et du domaine privé, mobilier comme immobilier, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics, à l'authentification des actes passés par ces personnes publiques, au régime des redevances et des produits domaniaux, tant en ce qui concerne leur institution que leur recouvrement, ainsi que celles relatives à la réalisation et au contrôle des opérations immobilières poursuivies par ces collectivités, afin de les simplifier, de les préciser, de les harmoniser, d'améliorer la gestion domaniale et de les codifier ;

3° Les dispositions relatives au champ d'application de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre ainsi que celles ayant le même objet de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence afin d'harmoniser ces textes avec l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, d'abroger les dispositions, notamment celles relatives aux réquisitions et au domaine militaires, entrées en vigueur antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1945 et manifestement tombées en désuétude et de les codifier avec l'ensemble des dispositions qui régissent la défense et ses personnels ;

4° Le code monétaire et financier afin d'y inclure les dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées, remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification et y intégrer les dispositions relatives aux interdictions d'exercice des activités bancaires et financières. Les dispositions codifiées sont celles en vigueur sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit et s'agissant des dispositions relatives aux interdictions d'exercice des activités bancaires et financières sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la nécessité et de la proportionnalité des peines et de celles permettant d'assurer l'égalité de traitement entre les dif-

férentes professions bancaires et financières. Une table de concordance entre les articles de loi abrogés et les articles du code sera en outre publiée au *Journal officiel*.

## CHAPITRE VIII

### Dispositions finales

#### Article 35

Les ordonnances doivent être prises dans les délais suivants :

1° Dans les six mois suivant la publication de la présente loi pour celles qui sont prises en application de l'article 32 ;

2° Dans les douze mois suivant la publication de la présente loi pour celles qui sont prises en application des articles 1<sup>er</sup> à 29 et des 1<sup>er</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 33 ;

3° Dans les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi pour celles qui sont prises en application des 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de l'article 33 et de l'article 34.

Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

#### Article 36

I. – Des ordonnances prises en application de la présente loi peuvent prévoir, en tant que de besoin, les adaptations nécessitées par les caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer et par la prise en compte des intérêts propres, au sein de la République, de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des Terres australes et antarctiques françaises et des îles Wallis et Futuna.

II. – Les projets d'ordonnance sont soumis pour avis :

1° Lorsque leurs dispositions sont relatives à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, aux conseils généraux et aux conseils régionaux intéressés dans les conditions prévues aux articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales ;

2° Lorsque leurs dispositions sont relatives à Mayotte, au conseil général de Mayotte dans les conditions prévues à l'article L. 3551-12 du code général des collectivités territoriales ;

3° Lorsque leurs dispositions sont relatives à la Nouvelle-Calédonie, à l'institution compétente dans les conditions définies par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

4° Lorsque leurs dispositions sont relatives à la Polynésie française, à l'institution compétente dans les conditions définies par la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Ils sont également soumis à l'assemblée de ce territoire ;

5° Lorsque leurs dispositions sont relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon, au conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon dans les conditions prévues à l'article 28 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

6° Lorsque leurs dispositions sont relatives aux Terres australes et antarctiques françaises, au conseil consultatif du territoire. L'avis est alors émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné ;

7° Lorsque leurs dispositions sont relatives aux îles Wallis et Futuna, à l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna. L'avis est alors émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

III. – Les ordonnances prévues par le présent article sont prises dans le délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi.

IV. – Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

**Article 37**

Chaque année, le Gouvernement adresse au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> mars, un rapport sur les mesures de simplification, y compris de nature réglementaire, prises au cours de l'année civile précédente.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 2 juillet 2003.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

*Le Premier ministre,*  
JEAN-PIERRE RAFFARIN

*Le ministre de l'intérieur,  
de la sécurité intérieure  
et des libertés locales,*  
NICOLAS SARKOZY

*Le ministre des affaires sociales,  
du travail et de la solidarité,*  
FRANÇOIS FILLON

*Le garde des sceaux, ministre de la justice,*  
DOMINIQUE PERBEN

*Le ministre de la défense,*  
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

*Le ministre de la jeunesse,  
de l'éducation nationale et de la recherche,*  
LUC FERRY

*Le ministre de l'économie,  
des finances et de l'industrie,*  
FRANCIS MER

*Le ministre de l'équipement, des transports,  
du logement, du tourisme et de la mer,*  
GILLES DE ROBIEN

*Le ministre de l'écologie  
et du développement durable,*  
ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN

*Le ministre de la santé, de la famille  
et des personnes handicapées,*  
JEAN-FRANÇOIS MATTEI

*Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation,  
de la pêche et des affaires rurales,*  
HERVÉ GAYMARD

*Le ministre de la culture  
et de la communication,*  
JEAN-JACQUES AILLAGON

*Le ministre de la fonction publique,  
de la réforme de l'Etat  
et de l'aménagement du territoire,*  
JEAN-PAUL DELEVOYE

*Le ministre de l'outre-mer,*  
BRIGITTE GIRARDIN

*Le ministre délégué au budget  
et à la réforme budgétaire,*  
ALAIN LAMBERT

*Le ministre déléguée à l'industrie,*  
NICOLE FONTAINE

*Le ministre délégué aux libertés locales,*  
PATRICK DEVEDJIAN

*Le ministre déléguée à la recherche  
et aux nouvelles technologies,*  
CLAUDIE HAIGNERÉ

*Le secrétaire d'Etat  
aux petites et moyennes entreprises,  
au commerce, à l'artisanat,  
aux professions libérales  
et à la consommation,*  
RENAUD DUTREIL

*Le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat,*  
HENRI PLAGNOL

*Le secrétaire d'Etat au tourisme,*  
LÉON BERTRAND

(1) Loi n° 2003-591.

– *Travaux préparatoires :*

*Assemblée nationale :*

Projet de loi n° 710 ;

Rapport de M. Etienne Blanc, au nom de la commission des lois, n° 752 ;

Discussion les 8 et 9 avril 2003 et adoption le 29 avril 2003.

*Sénat :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 262 (2002-2003) ;

Rapport de M. Bernard Saugey, au nom de la commission des lois, n° 266 (2002-2003) ;

Avis de MM. Alain Fouché et Gérard César, au nom de la commission des affaires économiques, n° 267 (2002-2003) ;

Avis de M. Gérard Dériot, au nom de la commission des affaires sociales, n° 268 (2002-2003) ;

Avis de M. Gérard Braun, au nom de la commission des finances, n° 269 (2002-2003) ;

Discussion les 6 et 7 mai 2003 et adoption le 7 mai 2003.

*Assemblée nationale :*

Projet de loi n° 831 ;

Rapport de M. Etienne Blanc, au nom de la commission des lois, n° 871 ;

Discussion et adoption le 3 juin 2003.

*Sénat :*

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 325 (2002-2003) ;

Rapport de M. Bernard Saugey, au nom de la commission des lois, n° 328 (2002-2003) ;

Discussion et adoption le 10 juin 2003.

– *Conseil constitutionnel :*

Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 publiée au *Journal officiel* de ce jour.

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL****Décision n° 2003-472 DC du 26 juin 2003**

NOR : CSCL0306706S

**LOI URBANISME ET HABITAT**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi urbanisme et habitat, le 6 juin 2003, par MM. Jean-Marc Ayrault, M. Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre

Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Eric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Coquempot,

## **LISTE DES ORDONNANCES**

## LISTES DES ORDONNANCES DE LA LOI DU 2 JUILLET 2003

<b>1</b>	<b>Ordonnance n° 2003-719 du 1er août 2003</b>	relative à la simplification de la validation du permis de chasser
<b>2</b>	<b>Ordonnance n°2003-850 du 4 septembre 2003</b>	portant simplification l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services
<b>3</b>	<b>Ordonnance n°2003-902 du 19 septembre 2003</b>	portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'Etat et de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics en relevant
<b>4</b>	<b>Ordonnance n°2003-1059 du 6 novembre 2003</b>	relative aux mesures de simplification pour les emplois du spectacle et modifiant le code du travail
<b>5</b>	<b>Ordonnance n°2003-1067 du 12 novembre 2003</b>	relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce
<b>6</b>	<b>Ordonnance n°2003-1165 du 8 décembre 2003</b>	portant simplifications administratives en matière électorale
<b>7</b>	<b>Ordonnance n°2003-1188 du 11 décembre 2003</b>	relative à certaines modalités d'adjudication du droit de chasse
<b>8</b>	<b>Ordonnance n°2003-1213 du 18 décembre 2003</b>	relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs
<b>9</b>	<b>Ordonnance n°2003-1216 du 18 décembre 2003</b>	portant suppression de l'affirmation des procès-verbaux
<b>10</b>	<b>Ordonnance n°2003-1235 du 22 décembre 2003</b>	relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives
<b>11</b>	<b>Ordonnance n°2004-141 du 12 février 2004</b>	portant simplification des élections à la mutualité sociale agricole
<b>12</b>	<b>Ordonnance n°2004-164 du 20 février 2004</b>	relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs
<b>14</b>	<b>Ordonnance n°2004-274 du 25 mars 2004</b>	portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises
<b>15</b>	<b>Ordonnance n°2004-279 du 25 mars 2004</b>	portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles
<b>13</b>	<b>Ordonnance n°2004-280 du 25 mars 2004</b>	relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques
<b>16</b>	<b>Ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004</b>	relative à des mesures de simplification en matière fiscale – JO du 27 mars 2004

<b>18</b>	<b>Ordonnance n° 2004-328 du 15 avril 2004</b>	relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce
<b>17</b>	<b>Ordonnance n° 2004-329 du 15 avril 2004</b>	allégeant les formalités applicables à certaines prestations sociales
<b>19</b>	<b>Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004</b>	Portant sur les contrats de partenariat
<b>20</b>	<b>Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985</b>	relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée
<b>21</b>	<b>Ordonnance n° 2004-570 du 17 juin 2004</b>	portant diverses mesures de simplification dans le domaine agricole
<b>25</b>	<b>Ordonnance n°2004-602 du 24 juin 2004</b>	relative à la simplification du droit dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>22</b>	<b>Ordonnance n° 2004-603 du 24 juin 2004</b>	relative aux mesures de simplification dans le domaine des élections prud'homales
<b>23</b>	<b>Ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004</b>	portant réforme du régime des valeurs mobilières émises par les sociétés commerciales et extension à l'outre-mer de dispositions ayant modifié la législation commercial
<b>24</b>	<b>Ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004</b>	simplifiant le minimum vieillesse
<b>27</b>	<b>Ordonnance n° 2004-631 du 1er juillet 2004</b>	relative à la simplification du régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des autorités des établissements publics locaux d'enseignement
<b>29</b>	<b>Ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004</b>	relative aux associations syndicales de propriétaires
<b>28</b>	<b>Ordonnance n° 2004-634 du 1er juillet 2004</b>	relative à l'entremise et à la gestion des immeubles et fonds de commerce
<b>26</b>	<b>Ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004</b>	relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre

## **LISTE DES PERSONNES CONTACTÉES**

## **LISTE DES PERSONNES CONTACTÉES**

### **SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT**

M. Laurent FOURQUET, chargé de mission pour les affaires économiques  
M. Pascal FOMBARON, chargé de mission

### **CONSEIL D'ÉTAT**

M. Marcel POCHARD, conseiller d'État

### **DÉLÉGATION AUX USAGERS ET AUX SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES**

Mme Monique LIEBERT-CHAMPAGNE, conseillère d'État, déléguée  
M. Pierre SEGUIN, délégué adjoint  
M. Michel FOUILLET, administrateur civil

### **MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

#### *Cabinet du ministre*

M. E. MARKUS, conseiller technique au cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État

#### *Direction générale de la Comptabilité Publique*

Mme Denise BINTZ, cellule qualité simplification,  
Mme Martine FRITSCH, bureau 6A,  
M. Jérôme PAULIET, Inspecteur principal, Bureau P1

#### *Direction générale des Impôts*

M. Henri OSMONT D'AMILLY, chef de la mission « simplification »

#### *Direction générale de la concurrence de la communication et de la répression des fraudes*

Mme MONTALCINO, directrice adjointe, sous-directrice de la concurrence et des affaires juridiques

#### *Direction générale de l'institut national de la statistique et des études économiques*

M. J.P. LE GLEAU, chef du département de la coordination statistique, direction de la coordination statistique et des relations internationales

## **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

M. Etienne GUYOT, conseiller auprès du ministre (actuellement préfet du Gers)

M. Xavier PRETOT, Inspecteur général de l'administration

M. Jean-Pierre BATTESTI, Inspecteur de l'administration

Mme Sophie BROCAS, chef du bureau de la déconcentration et des politiques territoriales de l'Etat

Mme SIADOUS, adjointe au chef du bureau de la déconcentration et des politiques territoriales de l'Etat

## **MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS**

M. Jean-Henri PYRONNET , adjoint au sous-directeur des retraites et institutions de protection sociale complémentaire

M. Patrick ALLAL, sous-directeur des affaires des affaires générales, direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

## **MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT**

Mme Catherine PICARD, chef du bureau des affaires juridiques et contentieuses,

## **MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

*Direction de la nature et des paysages*

M. Jacques WINTERGEST, adjoint au sous-directeur,

## **FEDERATION NATIONALE DES CHASSEURS**

Mme Françoise PESCHADOUR, directrice adjointe

Mme VERNAGUET, régisseur, fédération départementale des chasseurs de l'Aveyron

## **MINISTÈRE DES PME, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES**

Mme Elisabeth ROURE, chef du bureau « Codification – simplification », sous-direction de la gestion, de la communication et des simplifications, direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales

## **MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**

M. TRIENTZ, chef du bureau des affaires réglementaires, direction des affaires économiques et internationales, secrétariat général

## **MINISTERE DE LA JUSTICE**

Mme AB-DER-HALDEN, bureau du droit commercial, sous-direction du droit économique, direction des affaires civiles et du sceau

### **DÉPLACEMENT À CAEN**

#### ***Préfecture du calvados et de la région Basse-Normandie***

M. Cyril SCHOTT, préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados  
 M. Philippe NAVARRE, secrétaire général de la préfecture du Calvados  
 M. Moncef FOLLAIN, stagiaire de l'ENA  
 M. Philippe GIRONDEL, chef du cabinet  
 Mme Catherine POTEL-BLOOMFIELD, chef du bureau du cabinet  
 M. Yannick ENOCH, directeur des collectivités locales et de l'environnement  
 Mlle Dominique CHABAUD, directeur des relations interministérielles  
 M. Michel L'HIRONDEL, chef du bureau des affaires juridiques et du contentieux  
 Mme Martine ABRAHAM, bureau de l'environnement  
 M. Didier VALLEE, bureau de l'environnement  
 M. Michel COTTEN, trésorier-payeur général  
 M. J-L. BOURGEON, directeur des services fiscaux  
 M. BOROWSKI, directeur régional de l'INSEE  
 M. LEPELLEY, directeur de la réglementation et des libertés publiques à la préfecture du Calvados  
 M. J-P. TOURVIEILLE de LABROUHE, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie de Caen

#### ***Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région Basse-Normandie***

M. Jean-Pierre ROPTIN, responsable de la subdivision du Calvados

#### ***Direction régionale de l'environnement de la région Basse-Normandie***

M. Gérard CLOUET, directeur-adjoint

#### ***Direction départementale de l'équipement du Calvados***

M. David BARJON, service de l'aménagement et de l'urbanisme

#### ***Direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Calvados***

Mme Cécile LHEUREUX, service santé et environnement

#### ***Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Calvados***

Mme GUERCHAIS, directeur-adjoint  
 M. BEUAN, directeur-adjoint  
 M. TERRIER, directeur-adjoint

#### ***Direction départementale de l'agriculture et de la forêt du Calvados***

Mme GUILLAUME, directeur départemental déléguée  
 Mme Blandine MEUNIER, Service de l'eau, de l'espace rural et de l'environnement

***DDASS ORNE***

Mme Blandine GRIMALDI, Adjoint

***Conférence régionale de santé***

M. Maurice DROULIN, Président

***Agence régionale d'hospitalisation***

Mme VIGNERON-MELEDER, Directeur

***Représentant de l'État dans la région /DRASS***

M. Jean-Yves ALLEE

***DDASS CALVADOS***

Mme Véronique BEAUSSILLON adjointe

***Comité régional de l'organisation sanitaire***

M. Philippe HOMMERIL, Président

M. Yves BERNARD, Président suppléant

***DDASS MANCHE***

M. Fabrice LAURAIN Directeur Saint Lô

***CHU de Caen***

M. Pierre RAYROLLES, Directeur général

***Greffe du tribunal de grande instance***

Mme Hélène MICHELOT, Greffière en chef

***Tribunal de grande instance de Caen***

M. Jacques-Philippe SECONDAT, Procureur

***Ordre des médecins Manche***

Dr Jean BUREAU

***Ordre des médecins Calvados***

Dr Gérard HURELLE

***Ordre des médecins Orne***

Dr François CHARETON

***Ordre départemental des chirurgiens-dentistes du Calvados, de la Manche et de l'Orne***

Dr ARTHUS

***Ordre des pharmaciens régional***

M VIGOT

## **LISTE DES RÉUNIONS DU GROUPE D'ENQUÊTE**

- **10 FÉVRIER 2005**
- **9 MARS 2005**
- **13 AVRIL 2005**
- **11 MAI 2005**
- **15 JUIN 2005**
- **11 JUILLET 2005 (séance Comité)**
- **14 SEPTEMBRE 2005**
- **12 OCTOBRE 2005**
- **8 NOVEMBRE 2005**
- **12 DÉCEMBRE 2005 (réunion avec OS Comité)**
- **26 JANVIER 2006 (séance Comité)**

## LEXIQUE

<b>ARH</b>	Agence régionale de l'hospitalisation
<b>CGI</b>	Code général des Impôts
<b>CSP</b>	Code de la Santé Publique
<b>DDTEFP</b>	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>DUSA</b>	Délégation aux usagers et aux simplifications administratives
<b>FAF</b>	Fonds d'assurance formation
<b>GUSO</b>	Guichet unique du spectacle occasionnel
<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>SARL</b>	Société anonyme à responsabilité limitée
<b>TEE</b>	Titre emploi entreprise