

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

- Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et
des comptes publics.....2

Mercredi

20 décembre 2017

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 4

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
Mme Sophie Errante,
*Présidente***



La séance est ouverte à seize heures vingt-cinq.

Mme la présidente Sophie Errante. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.

Monsieur le ministre, nous sommes sensibles à votre disponibilité, en cette fin de période budgétaire particulièrement chargée pour vous et pour l'ensemble de vos services. À l'évidence, c'est le signe du caractère prioritaire qui s'attache pour le Gouvernement à un projet de loi dont le titre dit l'ambition : « pour un État au service d'une société de confiance ».

Nos travaux se poursuivent après deux tables rondes, sans parler des quelque seize auditions du rapporteur, auxquelles il a convié nos collègues membres de la commission spéciale. Nos dernières auditions auront lieu le 10 janvier.

Nous avons déjà pu mesurer les attentes suscitées par ce texte, ainsi que l'étendue de la mutation qui devra être conduite dans les administrations pour renouer le lien de confiance avec nos concitoyens et nos entreprises.

Je confirme à mes collègues que votre audition sera pour nous l'occasion de tenir notre discussion générale. Puis nous vous retrouverons, monsieur le ministre, pour l'examen des articles, à partir du lundi 15 janvier.

Je vous propose de nous exposer à titre liminaire la philosophie et les lignes de force de ce projet de loi. Pouvez-vous nous en décrire les ambitions et les moyens et nous dire quelle est, selon vous, la clef qui fera le succès de cette transformation, en laquelle nous croyons profondément ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Mesdames et messieurs les députés, merci de me permettre de partager avec vous ce moment important à deux titres : d'abord, parce que vous siégez dans la première commission spéciale de cette législature, ensuite parce que le sujet de ce projet de loi le mérite. Je me présente devant vous avec l'idée d'accomplir un travail collectif sur un texte qui devrait pouvoir réconcilier les points de vue de la majorité et de l'opposition, c'est en tout cas dans cet esprit qu'a travaillé le Gouvernement.

Je souhaite pour ma part que nous puissions travailler avec les deux chambres, députés et sénateurs réunis, pour parvenir à une CMP conclusive, ce qui serait un signal fort en faveur de la simplification, la bienveillance et la bonne foi.

Je voudrais remercier non seulement mon cabinet et mes services pour le travail très important qu'ils ont conduit quasiment depuis ma prise de fonctions, puisque le Président de la République avait promis, lors de sa campagne électorale, cette simplification de l'administration, à laquelle toutes les personnalités politiques aspirent, avec cette idée que le service public doit être plus efficace. En ce sens, ce projet de loi constitue l'acte I du programme Action publique 2022, qui va bien au-delà de la transformation de notre administration et entend faire évoluer la société dans son ensemble.

Je souhaite également remercier l'ensemble des députés qui ont participé à la préparation de ce texte, avant sa présentation en Conseil des ministres, au travers de différents échanges avec le ministère ou au sein du groupe de travail informel qui a apporté au projet des améliorations notoires.

Je remercie aussi le conseiller d'État Thierry Tuot qui m'a beaucoup aidé à y voir clair dans les méandres administratifs, sachant qu'innover en soi est déjà compliqué mais

qu'innover au plan administratif l'est encore davantage. Merci enfin à tous les acteurs de la société civile, aux organisations syndicales, professionnelles et à tous ceux qui, par leur bon sens, ont apporté et apporteront demain leur pierre à cet édifice.

Pour ce qui regarde la méthode, il s'agit de travailler en amont de la discussion législative mais également en aval, car l'essentiel est d'agir concrètement. Le secret de l'action, disait le philosophe Alain, c'est de s'y mettre. Ainsi, une fois adopté le projet de loi et promulguée la loi, il faudra la mettre en pratique, non seulement dans les textes, en publiant les textes réglementaires et les circulaires qui s'imposent, mais également dans les têtes, car l'établissement d'un État au service d'une société de confiance passe avant tout par des changements dans le management des femmes et des hommes.

Je propose également de vous accompagner non seulement lors de l'examen du texte en commission mais aussi après la promulgation de la loi, en mettant en place, comme vous en avez exprimé le vœu, un conseil de la réforme, qui permette d'assurer le « service après-vote », c'est-à-dire de garantir que le ministre et son administration n'oublieront pas leur mission d'innovation.

Indépendamment de ce projet de loi, le Gouvernement se donne les moyens de la transformation, puisque 1,5 milliard d'euros seront affectés sur la durée du quinquennat à la formation des agents publics, notamment aux nouvelles exigences de la société numérique, tandis que 700 millions d'euros sont consacrés dans le budget pour 2018 aux actions de transformation directement rattachées au ministère de l'action et des comptes publics.

Pour en revenir au projet de loi, il doit résoudre un paradoxe qui fait que les Français aiment leur service public mais se méfient de leur administration, méfiance qui confine parfois à l'énervement, voire à la détestation quand se jouent des drames sociaux ou lorsque le système semble devenu une caricature kafkaïenne. Lorsque j'étais petit, ma vision de l'administration ressemblait à ce qui va suivre :

(Un court extrait du film Les Douze Travaux d'Astérix, de René Goscinny et Albert Uderzo est diffusé, montrant Astérix et Obélix dans « La maison qui rend fou », un bâtiment administratif organisé en dépit du bon sens, dans lequel ils tentent en vain de se procurer le laissez-passer A-38.)

Les caricatures de l'administration affectent en premier lieu les agents, qui sont les premiers à subir le carcan d'une loi dont ils admettent volontiers qu'elle est parfois absurde, et pas toujours adaptée à la situation des particuliers, des entreprises ou des collectivités locales.

J'aimerais résumer l'esprit de bon sens, de bienveillance et de simplicité qui devra désormais présider aux rapports entre administration et administrés, en quinze brefs aphorismes, qui me semblent être les quinze commandements que doit faire siens ce projet de loi destiné à refonder une administration au service d'une société de confiance.

Aphorisme n° 1 : « L'erreur est humaine, mais persévérer est diabolique. » C'est le principe même de la philosophie du droit à l'erreur, qui n'est pas la licence à l'erreur, mais privilégie la bonne foi sur la mauvaise foi, laquelle n'est rien d'autre que la répétition d'un mauvais procédé, dont on sait pertinemment qu'il est mauvais.

La bonne foi est déjà juridiquement reconnue en matière fiscale à l'article L.62 du livre des procédures fiscales. Elle doit être désormais un principe général, en vertu duquel seront par nature réputés de bonne foi le particulier, le contribuable, l'administration locale vis-à-vis de l'administration d'État ou encore l'entreprise, sans qu'ils aient à apporter la preuve de cette bonne foi. Selon l'idée du Président de la République, ce principe général

devrait induire un changement très profond dans les rapports entre les citoyens et l'administration.

Aphorisme n° 2 : « Le contrôle n'exclut pas la confiance », inversant ainsi la formule usuelle. Dans une logique d'inversion des rôles, le projet de loi crée, au profit notamment des entreprises, un droit au contrôle, lequel contrôle sera effectué en conséquence avec une bienveillance particulière par l'administration contrôleuse. Toute la philosophie du texte consiste d'ailleurs à passer d'une administration de contrôle – dont l'importance demeure pour des raisons évidentes de sécurité, qu'il s'agisse de la police de l'environnement, de la sécurité des biens et des personnes – à une administration de conseil. Je regrette en l'occurrence que l'idée que les corps d'inspection deviennent de manière générale des « corps de conseil » n'ait pas été retenue, mais j'imagine que les parlementaires sauront se saisir de cette question sémantique, sachant que, bien souvent, la parole précède l'action. J'ajoute que le droit à l'erreur vaut également pour les procédures de contrôle et que, si, par exemple, une entreprise est contrôlée par l'Urssaf, il lui sera désormais possible de faire valoir son droit à l'erreur en cours même de contrôle afin de limiter la sanction éventuelle.

Aphorisme n° 3 : « Le temps, c'est de l'argent. » Chacun admet la nécessité des contrôles, notamment dans les entreprises. Restent que, lorsque ceux-ci se multiplient, notamment dans les TPE-PME, ils aboutissent à réduire le temps que le chef d'entreprise et les salariés peuvent consacrer à la production de valeur. D'où l'idée d'instaurer des limites en posant qu'il ne pourra y avoir plus de neuf mois de contrôle sur une période de trois ans, ce qui est déjà beaucoup. Pour évaluer la pertinence de cette limite, une expérimentation sera mise en place dans les deux régions qui concentrent le plus de TPE-PME, à savoir Auvergne-Rhône-Alpes et les Hauts-de-France. Je vous citerai ici le cas d'une entreprise du Nord, qui emploie cent quarante-cinq salariés dans le secteur de la logistique et a connu sept contrôles en trois ans : deux contrôles Urssaf, un contrôle environnement et un contrôle transport par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), une inspection du travail, un contrôle de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et un contrôle fiscal. Une telle répétition, vous en conviendrez, n'est pas très motivante pour un chef d'entreprise.

Aphorisme n° 4 : « Un homme – ou une entreprise – averti en vaut deux. ». Lorsque l'inspection du travail opère dans une entreprise, elle ne connaît pas de position intermédiaire entre la validation et la sanction, alors que la complexité du code du travail le rend parfois d'une application très complexe. C'est pourquoi, sur le modèle du carton jaune qui précède le carton rouge sur un terrain de football, nous créons une procédure d'avertissement, préalable à toute sanction, qui réorientera l'inspection du travail vers ses missions de conseil.

Le texte comporte à cet égard des dispositions spécifiques pour les agriculteurs, qui se plaignent de ne pas disposer de la teneur des procès-verbaux dont ils font l'objet en cas de contrôle ayant trait au respect du code de l'environnement ou du code forestier. Cette transmission sera désormais obligatoire, tandis que les chambres d'agriculture se verront confier une mission d'information des exploitants ayant pour objet de limiter l'impact des contrôles.

Aphorisme n° 5 : « Faute avouée est à moitié pardonnée. » En vertu de cet adage, nous diviserons par deux les intérêts moratoires lorsque la rectification viendra du contribuable ou de l'entreprise.

Aphorisme n° 6 : « Mieux vaut tard que jamais. » Plusieurs expérimentations vont être menées dans diverses administrations ainsi que dans deux juridictions d'importance, afin d'adapter les horaires d'ouverture – jusqu'à vingt heures ou le samedi matin – aux contraintes

du public, afin qu'on ne soit plus obligé de poser une demi-journée de congé pour accomplir une démarche administrative.

Aphorisme n° 7 : « Tous les chemins mènent à Rome ». Un référent unique sera mis en place, notamment dans les CAF, pour la gestion des droits sociaux, domaine dans lequel il est particulièrement difficile d'identifier le bon interlocuteur.

Aphorisme n° 8 : « Dites-le-nous, une fois pour toutes. » Il s'agit de ne plus avoir à fournir à l'administration le même document à plusieurs reprises, alors même que votre situation administrative n'a pas changé, à charge pour l'administration de le conserver dans un coffre-fort numérique afin de pouvoir l'utiliser pour établir l'ensemble des actes qui vous concernent.

Aphorisme n° 9 : « Un bon accord vaut mieux qu'un mauvais procès. » En vertu de ce principe, nous allons généraliser la médiation, qui a fait ses preuves sous le gouvernement précédent, notamment pour les Urssaf d'Île-de-France, puisque plus de deux tiers des médiations ont été favorables aux entreprises. Nous faciliterons également la conclusion de transactions pour lesquelles la responsabilité personnelle de l'agent public signataire ne pourra être mise en cause, et ce afin d'éviter des procédures trop complexes et l'embouteillage des tribunaux.

Aphorisme n° 10 : « Le mieux est l'ennemi du bien. » Il s'agit ici de lutter contre notre propension à surtransposer les directives européennes dans notre droit, manière de mettre sur le dos de l'Europe des règles dont nous sommes les seuls responsables et qui sont parfois autant de freins à la compétitivité de nos entreprises. Dans cette optique, nous proposons, par exemple, de supprimer le rapport de gestion, cet acte administratif qui fait une dizaine de pages et que 1,5 million de TPE françaises doivent produire chaque année, ce qui leur prend entre une et deux journées de travail.

Je vous suggère à cet égard de lire l'excellent rapport que viennent de remettre vos collègues Jean-Luc Warsmann et Alice Thourot sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français, et de faire vôtre la proposition n° 10, qui prévoit la possibilité pour les citoyens d'interpeller les pouvoirs publics dans le but de démontrer qu'il n'y a pas lieu de procéder à telle ou telle transposition. Le Gouvernement saura pour sa part s'y intéresser.

Aphorisme n° 11 : « Aujourd'hui, le numérique, c'est automatique. » La dématérialisation fera gagner non seulement du temps mais aussi de l'énergie, de l'efficacité et, nous l'espérons, quelques économies budgétaires. On sait les Français soucieux de secret et de sécurité. Or chacun considère, désormais, que le paiement de l'impôt en ligne a montré son efficacité et la rapidité avec laquelle les agents de la DGFIP répondent aux contribuables et aux entreprises démontre que l'administration est tout à fait capable de simplifier les démarches, de les rendre plus accessibles tout en garantissant le secret fiscal.

Aphorisme n° 12 : « La fin justifie parfois les moyens. » Nous devons désormais concevoir des lois d'objectifs et non plus de moyens. Le texte que nous allons soumettre à votre examen prévoit d'ailleurs que, dans la construction, si les objectifs de santé, d'environnement, de normes d'accès pour les handicapés... doivent être respectés – il ne s'agit pas de baisser la garde –, on ne sera plus obligé de démontrer par A plus B de quelle manière les atteindre. En effet, il ne faut pas empêcher la libération des énergies nécessaires à l'innovation. Le « permis de faire » que nous entendons instaurer laisse au particulier ou à l'entreprise imaginer les moyens d'atteindre une fin – que seule, donc, définira la loi. Il s'agit en somme d'une simplification au carré.

Aphorisme n° 13 : « Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple ? » On pourrait certes transformer le dispositif du droit à l'erreur en un dispositif de simplification. Certaines simplifications illustrent le droit à l'erreur mais le texte n'a pas vocation à recueillir les simplifications que chacun voudrait y intégrer ; le Gouvernement s'y opposera et j'espère que le rapporteur ne cédera pas à cette tentation. En revanche, le Gouvernement souhaite que chaque texte, au lendemain de l'entrée en vigueur du droit à l'erreur, prévoie un volet de simplification. Ainsi le Premier ministre a pris une circulaire, au cœur de l'été – qui n'a pas fait grand bruit mais qui se révèle très efficace –, consistant à ne pas ajouter une norme, dans le droit en vigueur, tant qu'on n'en a pas supprimé deux, si bien qu'en dehors des décrets d'application, depuis le mois de juillet, le Gouvernement n'a pas pris de nouveaux décrets créant de nouvelles normes.

Aphorisme n° 14 : « Les exceptions confirment la règle. » De précédents gouvernements ont tenté de procéder à une simplification administrative, et parfois avec succès, comme avec l'un de mes prédécesseurs, Alain Lambert, selon une conception alors moins verticale, tandis qu'aujourd'hui la volonté du Président de la République est très forte. Il faut en effet éviter qu'un trop grand nombre d'exceptions ne dénature le principe général de simplification. C'est pourquoi nous proposons qu'il n'y ait que trois types d'exceptions : celles concernant la sécurité des biens et des personnes, celles qui touchent aux règles environnementales – même si nous pouvons travailler autour des questions agricoles dont l'insuffisante simplification est peut-être une faiblesse du texte, même s'il se trouve toujours quelqu'un pour expliquer qu'il est important de garder telle norme que nous voudrions supprimer –, enfin les exceptions relatives aux normes européennes et internationales que nous devons respecter. En ce qui concerne les règles européennes, nous gagnerions à « détransposer » plutôt qu'à « surtransposer ».

Aphorisme n° 15 : « Tourcoing ne s'est pas fait en un jour. » Ce n'est pas par ce seul texte que nous parviendrons à régler toutes les difficultés administratives, à changer les comportements, à enrayer la volonté des parlementaires et des membres du Gouvernement de trop légiférer – et il est souvent difficile de rappeler à un parlementaire qui a une bonne idée qu'elle ne relève pas du domaine de la loi, difficile parce qu'il n'a pas confiance en l'action du Gouvernement pour mettre en œuvre cette idée ; on a de la même manière l'impression qu'un ministre qui ne dépense pas n'est pas un bon ministre.

Pour me résumer, les Français attendent de leur administration : bienveillance, simplicité et efficacité.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nous vous remercions d'être venu, tel le courageux Astérix et ses douze travaux, présenter les quinze vôtres devant une commission spéciale qui œuvre depuis deux semaines dans l'état d'esprit que vous avez indiqué. Je remercie du reste tous les députés qui participent aux auditions que nous organisons, qui sont ouvertes et qui permettent d'éclairer nos débats.

Je vous poserai des questions de méthode et des questions sur les principes structurant le texte.

En ce qui concerne la méthode de la réforme, de nombreux articles du texte prévoient des expérimentations. Pouvez-vous justifier ce choix et préciser les conditions de leur généralisation éventuelle ? De la même manière, de nombreux articles renvoient à des décrets ou à des ordonnances. Pouvez-vous, ici aussi, nous en dire davantage sur ce choix et sur votre volonté d'associer les parties prenantes à la rédaction desdites ordonnances.

Ensuite, le Conseil d'État se montre très souvent critique sur les études d'impact du Gouvernement, études sur lesquelles nous nous appuyons pour l'examen des textes. C'est

précisément l'impact des mesures sur les parties prenantes, notamment du point de vue de l'inflation normative, qui est dénoncée. D'autres pays se sont dotés d'organes de contrôle de la production de la norme – on pense au RPC au Royaume-Uni ou au *Nationaler Normenkontrollrat* en Allemagne. Quel est votre avis sur le sujet ? L'examen du texte sur la société de confiance sera-t-il l'occasion d'en discuter puisqu'il y est question d'inflation normative, donc de complexité et donc d'erreurs potentielles ?

Pour ce qui est de l'évaluation en aval, vous avez souligné que l'art d'exécution serait essentiel concernant cette réforme. Les auditions que nous avons réalisées ont montré la crainte d'un certain nombre d'acteurs que les réformes engagées ne déçoivent. Entendez-vous par conséquent maintenir ou non le projet d'instaurer un comité ou un conseil de simplification et, dans l'affirmative, entendez-vous l'institutionnaliser, et comment concevez-vous son articulation avec le travail parlementaire après la réforme évoquée dans votre intervention liminaire ?

Ma troisième question porte sur le lien avec la réforme de l'État. Vous avez évoqué le programme Action publique 2022. Il serait utile que vous nous en rappeliez les contours, le déroulement et que vous en précisiez l'éventuelle articulation, là aussi, avec le texte. Êtes-vous favorable à ce que nous auditionnions le secrétaire d'État qui vous est rattaché ?

Enfin, quatrième, j'ai des questions sur les trois principes constitutifs du texte.

Allons-nous assez loin concernant le droit à l'erreur ? *Quid* du périmètre du dispositif, des autorités administratives indépendantes ? Pouvez-vous nous éclairer sur les risques éventuels à aller plus loin en matière de droit à l'erreur, par exemple, dans le domaine fiscal, sur la non-application de majorations en cas de retard de paiement ?

Le deuxième principe est le droit au dialogue, à travers la médiation au sein des URSSAF. Êtes-vous favorable à ce qu'on aille encore plus loin et qu'on ait une vision encore plus générale de la médiation entre les administrations et les administrés ?

Enfin, « l'administration qui s'engage » est l'un des chapitres du texte. Pouvez-vous préciser l'articulation entre les nombreux dispositifs prévus : rescrit, publication des circulaires, prise de position formelle, certificat d'information... ?

Comment se prémunir du risque de contradiction potentielle entre ces différents principes et ainsi garantir la sécurité juridique des administrés ?

M. le ministre. Même si l'on met six mois à élaborer un texte on peut avoir quelques frustrations et estimer que sur tel ou tel point il faudrait peut-être plus innover, tout en sachant que nous n'aurons sans doute pas d'autre occasion, au cours du quinquennat, d'utiliser les moyens que nous offrent le Président de la République et les assemblées pour travailler sur cette très importante question.

L'expérimentation me paraît être la bonne méthode : tester avant de généraliser est en général ce qui manque à la puissance publique. Nous avons lancé un appel à candidatures aux régions, départements, administrations, leur forçant quelque peu la main parfois. Si vous en êtes à l'origine, nous ne pourrions pas nous y opposer. J'ai demandé à mon cabinet de produire, dans la perspective de l'examen du texte en séance, une carte des territoires qui vont mener ces expérimentations afin que chacun en bénéficie sur son territoire – une bonne répartition est nécessaire. Bien sûr, si l'un pratiquera l'ouverture des fonctions publiques à des horaires tardifs, un autre essaiera la simplification administrative pour les entreprises. Dans ce contexte, le rôle de suivi des préfets sera très important.

Le Président de la République a annoncé une réforme constitutionnelle et vous savez qu'il souhaite en particulier la réduction du nombre de parlementaires. Dans cette perspective

de réforme, le ministre de l'action et des comptes publics souhaite, lui, qu'on passe plus de temps à l'examen de la loi de règlement qu'à l'examen du projet de loi de finances, trop long et qui de ce fait ne permet pas vraiment au Parlement de contrôler l'action du Gouvernement – nous l'avons tous déploré. Cette réforme peut être l'occasion d'expérimentations plus vastes. Le Parlement pourrait d'ailleurs suggérer au Gouvernement certains sujets d'expérimentation, étant entendu que la République doit rester indivisible et qu'on ne saurait dépasser certaines limites.

Nous avons fait le choix de légiférer par ordonnances car nous savons tous que, malgré la possibilité d'engager la procédure accélérée, il convient de mener la simplification rapidement : on ne peut prôner l'efficacité et la rapidité et mettre sept ou huit mois pour appliquer un texte, ce serait absurde. Je propose que le fameux conseil de la réforme, composé de députés et de sénateurs, examine tous les textes, qu'ils soient législatifs ou réglementaires. Une telle organisation permettrait d'être souples et efficaces. C'est en tout cas une manière d'obliger le Gouvernement à appliquer ce qu'il préconise.

J'en viens aux études d'impact. Je me punis moi-même, d'une certaine manière, en vous disant ce que je vais vous dire, et je n'entends pas désespérer les agents publics qui ont beaucoup travaillé à des études d'impact parfois très importantes – comme pour le présent texte d'ailleurs –, mais il est raisonnable de considérer qu'on leur fait dire ce qu'on souhaite. Un ministre n'en fera pas rédiger une qui n'ira pas dans le sens de son projet de loi. C'est pourquoi le travail d'évaluation ne peut être uniquement gouvernemental. En outre, il est difficile de mesurer l'impact d'une innovation qui n'existe pas.

J'ai toujours été étonné par ces parlementaires qui demandaient des rapports au Gouvernement pour lui démontrer qu'il avait tort : si vous demandez un rapport sur le dégrèvement de la taxe d'habitation, par exemple, celui que je commanderai à mon administration risque bien de ne pas être tout à fait négatif sur cette réforme gouvernementale... Au fond, ce travail d'évaluation doit être mené par les deux chambres. La Cour des comptes, pour sa part, utilise ce pouvoir d'évaluation des politiques publiques et elle le fait bien mais c'est davantage le rôle du Parlement d'évaluer ces politiques et de saisir en opportunité le Gouvernement, que le rôle du Gouvernement de se juger lui-même par le biais d'études d'impact ou de rapports que lui aura commandés le Parlement. Et si la Cour des comptes, pour en revenir à elle, tend à aller plus loin en la matière, c'est parce que le Parlement refuse d'exercer son pouvoir.

Dès lors qu'elles contiennent des éléments intéressants, il est certes nécessaire que l'État fournisse des études d'impact, mais vous pourriez par exemple introduire une disposition dans le projet de loi qui prévoit un système d'évaluation parlementaire – le Gouvernement se mettant alors à votre disposition pour vous répondre. Ainsi, pendant l'examen du projet de loi de finances, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a fait l'objet de fantasmes. Tous les rapports d'inspection estimaient que ce dispositif était mal orienté – pour des raisons que l'on peut comprendre, il n'est pas très intuitif de penser que les portes et fenêtres, aujourd'hui, n'empêchent pas les déperditions énergétiques. J'ai proposé au président de la commission des finances, à bout d'arguments, d'auditionner des représentants de l'inspection des finances. Or si l'on persiste à fonder des politiques sans tenir compte des rapports éventuellement négatifs publiés par les corps d'inspection, évaluations pourtant sollicitées, comment lutter contre ce qui relève dès lors de la pensée magique ? Il n'est pas tout à fait faux de penser que le Gouvernement oriente, voire cache, certains rapports d'évaluation ou certaines études d'impact, mais ce n'est pas tout à fait vrai non plus. J'y insiste donc : il revient aux parlementaires de mener ce travail d'évaluation en amont, étant entendu qu'il n'est pas facile de mesurer l'impact d'un dispositif totalement innovant – et à trop vouloir innover on finit par ne pas agir.

La réforme de l'État, quant à elle, ne se confond pas avec le programme Action publique 2022 qui n'en est qu'une partie. Dans le cadre dudit programme, les directeurs d'administration et les ministres sont auditionnés. À la fin du mois de janvier ou début février, tous les ministres doivent rendre une « copie définitive » au comité Action publique, sur la manière dont ils envisagent la transformation de leur administration. Le comité rendra à son tour un rapport au Premier ministre, sans doute au début du mois de mars.

À partir de ce rapport très disruptif, une discussion politique s'engagera – au sein du Gouvernement, au sein du Parlement, puisqu'un député et un sénateur appartenant à deux camps politiques opposés appartiennent à la commission, avec les organisations syndicales, et plus largement dans toute la société. Le droit à l'erreur sera discuté en séance publique à l'Assemblée nationale au mois de janvier ; il le sera au mois de mars au Sénat. Nous espérons une promulgation rapide, au moment même où sera rendu le rapport du comité Action publique 2022, dont la mission est en outre bien plus générale.

M. Olivier Dussopt est évidemment à votre disposition ; je lui ai proposé que nous assistions ensemble aux débats parlementaires. Il répondra ainsi à vos questions, notamment sur la façon dont le droit à l'erreur peut être à l'origine de nouvelles formes de management dans la fonction publique. Il manque sans doute dans l'administration une volonté forte de management, et ce que voient les agents sur le terrain est sans doute souvent plus intéressant que ce que l'on lit dans les circulaires écrites en haut, qui participent à la rupture entre le citoyen et l'administration – rupture que le dessin animé que nous avons regardé ensemble montre de façon amusante.

J'entends ce que vous dites de la médiation et de l'URSSAF. La médiation n'est pas évidente dans les URSSAF, y compris pour les entreprises d'ailleurs ; mais cela marche, et il est donc logique de généraliser ces procédures. Faut-il expérimenter le dialogue dans telle ou telle administration qui contrôle et sanctionne, et généraliser ensuite, ou bien faut-il généraliser d'emblée le principe du dialogue ? À mon sens, la première option est préférable. L'expérimentation permet de dresser des bilans. Celui de l'expérience lancée par le Gouvernement précédent en Île-de-France est en tout cas très positif.

Nul n'est censé ignorer la loi, c'est entendu, mais il faut bien avouer que sa nature empêche de l'apprendre par cœur. Souvent, nos normes sont kafkaïennes, et l'administration elle-même ne s'y retrouve pas toujours – même la direction générale des finances publiques avoue avoir parfois du mal... Vous opinez du chef, monsieur le directeur général de la DGFIP. (*Sourires.*)

Nous devons donc mener soit un travail de codification, ce qui se fait souvent par ordonnances, soit un travail de concentration, de résumé, des normes applicables, ce que nous permettent les nouvelles technologies. Le rescrit est à mon sens un très bon outil, et le projet de loi propose l'instauration d'un rescrit douanier – ce qui est une nouveauté pour les Douanes, qui sont en lien avec beaucoup d'entreprises. J'ai souvent été interpellé sur des difficultés rencontrées avec cette administration, et j'ai même souvent réformé des décisions dont les notes qui arrivent sur mon bureau me disent qu'elles sont parfois absurdes. C'est un pouvoir ministériel, que j'utilise avec parcimonie, mais il est vrai qu'il y a des aberrations. Quant au certificat d'information, il doit permettre de résumer les textes en vigueur.

Les technologies nouvelles doivent permettre une information quasiment en temps réel sur un sujet. Sous cet aspect, l'administration est en retard, sauf avec Légifrance – mais il faut tout de même quelques cours de droit pour apprendre à bien se servir de cet outil. Je doute que qui que ce soit lise tous les matins le *Bulletin quotidien* et les actualités de Légifrance, sinon il ne doit pas lui rester beaucoup plus de deux heures de travail dans la

journée... Sur ce point, le texte ne va pas assez loin. Il faut réfléchir à un nouveau carrefour de l'information, fondé sur les nouvelles technologies.

Enfin, je conserve une petite frustration. L'agent public doit être le premier acteur de cette transformation ; c'est lui qui répond, au guichet, au téléphone, à un particulier ou à une entreprise, et qui trouve une solution. La quasi-totalité des agents publics s'efforcent, parce que c'est leur métier, et parce qu'ils aiment servir le public, de démêler les fils de l'administration. Mais ils sont parfois pris au piège de normes, ou de leurs propres responsabilités, et ils sont alors obligés d'appliquer une règle qui leur paraît absurde. Nous avons tous des exemples de règles inadaptées que l'administration se sent néanmoins obligée d'appliquer.

En proposant que la responsabilité personnelle du signataire de la transaction ne puisse être mise en cause, en instaurant la médiation, nous ouvrons des pistes. Mais, quel que soit le nombre d'exceptions que nous introduisons, la loi ne répondra jamais parfaitement à la complexité de la vie. C'est pour cela que les élus tiennent des permanences : nous essayons de régler humainement des situations que les textes n'ont pas prévues.

Le Gouvernement n'a pas trouvé – mais j'aimerais vraiment que nous y parvenions collectivement – de définition satisfaisante du bon sens. Un agent qui a du bon sens pourrait, sans aller contre la loi et peut-être dans des domaines limités, là où les conséquences d'une décision sont importantes pour la personne concernée mais très faibles pour la société, se retourner vers son supérieur hiérarchique pour lui demander l'autorisation d'innover. Ne pas donner à l'agent public l'autorisation d'adapter la loi ou le règlement à la vie des personnes me paraît regrettable. La loi est générale, certes, mais en réalité elle descend tellement dans le détail qu'elle devient parfois kafkaïenne.

En trouvant cette définition, nous ferions œuvre utile. Il faudrait bien encadrer une telle disposition, et prévoir que l'agent soit responsable si ce qu'il fait ne répond pas aux principes de confiance, de bienveillance et de bon sens.

Mais la volonté de régler toutes les exceptions par la loi nous mène dans le mur. Nous sommes les premiers à demander de la simplicité. Il faut donner aux agents publics la confiance qu'ils méritent. Leur rôle s'en trouverait revalorisé.

Je reviens enfin sur le Conseil de la simplification. La simplification, ce n'est pas simple, et créer des institutions pour régler des problèmes institutionnels ne me paraît pas constituer la meilleure solution possible. Je ne suis pas favorable, à titre personnel, aux conseils censés proposer des simplifications. Là encore, c'est un travail qui devrait à mon sens plutôt revenir au Parlement.

Les conseils de simplification n'ont pas toujours produit beaucoup de simplification. Cela s'est produit, certes, mais il faut que la volonté d'agir soit très forte – j'ai cité M. Lambert. Il arrive aussi que des intérêts se cachent derrière des propositions. Derrière chaque norme, il y a un intérêt : c'est parfois l'intérêt général, mais parfois aussi un intérêt particulier.

Cela pourrait donc être le rôle des parlementaires que de suivre ce travail de simplification, dans l'esprit de bienveillance et de bon sens de ce projet de loi.

Mme la présidente Sophie Errante. Nous entendons maintenant les porte-parole des groupes.

M. Laurent Saint-Martin. Ce texte concrétise un engagement de campagne du Président de la République. Pour nous, groupe La République en marche, c'est aussi et surtout une réponse à une attente forte des Français. Tous nos voisins se sont posé la question de la

modernisation de leur appareil administratif, et si les approches ont varié, la méthode la plus répandue est celle d'une maîtrise de la dépense publique associée à un choc de simplification, ou en tout cas à une série d'actions de simplification des démarches et des procédures.

La France est désormais engagée dans la maîtrise de ses dépenses publiques, puisque nous votons cette semaine le projet de finances pour 2018.

S'agissant de la modernisation de l'administration, le texte que vous proposez va bien plus loin qu'un simple choc de simplification. Nous nous en félicitons. Nous devons nous interroger sur la relation entre États et citoyens.

Ce que vous proposez, c'est une véritable évolution de la doctrine du service public. La reconnaissance d'un droit à l'erreur de l'administré est très bien accueillie par les Français : nous, députés de la majorité, avons pu le constater dans nos circonscriptions. L'inversion de la charge de la preuve est une évolution majeure dans la relation quotidienne des Français avec leur administration. L'administré ne sera plus perçu *a priori* comme un fraudeur potentiel mais comme un usager qui doit être accompagné et conseillé : c'est la philosophie de ce texte, et elle est saluée sur le terrain. Cette disposition essentielle témoigne d'un souhait profond de transformation du service public de demain.

Au-delà du droit à l'erreur, l'essentiel de ce projet de loi réside dans les mécanismes juridiques instaurés en vue de créer une relation de confiance durable entre usagers et l'administration. Mes collègues vous poseront des questions précises, mais je voudrais relever quelques points forts particulièrement importants aux yeux de la majorité.

Tout d'abord, le projet de loi instaure un « droit au contrôle » : l'entreprise peut demander à l'administration de la contrôler afin de s'assurer qu'elle est en règle, sans risque de sanctions aggravées. Il prévoit l'opposabilité des circulaires et instructions administratives publiées sur des sites dont la liste sera dressée dans un décret. Le projet de loi propose d'étendre le rescrit administratif, qui permet aux contribuables de poser une question à l'administration fiscale et de se prévaloir de sa réponse auprès d'autres administrations, notamment les Douanes. J'y accorde, vous le savez, monsieur le ministre, une importance toute particulière.

Le projet de loi prévoit un recours accru de l'administration à la transaction, qui devra être préalablement soumise à l'avis d'un comité à partir d'un montant déterminé par décret.

Enfin, notons que l'inspection du travail pourra donc délivrer un « carton jaune », c'est-à-dire un avertissement non pécuniaire avant de sanctionner, par exemple en ce qui concerne les modalités de décompte du temps de travail.

Ce projet de loi est majeur. Il engage une transformation profonde de l'État, par son texte même comme plus largement par sa philosophie, c'est-à-dire dans les têtes autant que dans les textes. Au cours de son parcours parlementaire, il évoluera ; nous, députés de la majorité, proposerons un certain nombre d'amendements. Par la suite, d'autres textes législatifs viendront le compléter.

Ce projet est la première brique d'un ensemble beaucoup plus vaste ; il va bénéficier aux usagers et aux agents de l'État. Il reste à assurer le travail de sensibilisation, de formation et de soutien, qui sera important. Monsieur le ministre, quelles garanties pouvez-vous nous donner quant à la mobilisation de votre administration, et de manière plus générale à celle de la fonction publique, pour prolonger l'élan de ce texte ainsi que celle du comité Action publique 2022 ?

En ce qui concerne l'évaluation, il me semble que le Gouvernement et le Parlement devraient assurer ensemble le suivi de la réforme au long des prochains mois et les prochaines années.

M. Frédéric Reiss. Ce projet de loi, qui sera examiné en commission et dans l'hémicycle au début de l'année 2018 appelle plusieurs remarques de la part du groupe Les Républicains.

L'intention en est louable, mais son examen en procédure accélérée nous inquiète. Aux anciens députés – dont vous êtes, monsieur le ministre – la lecture de ces quarante articles ne peut que rappeler celle d'autres textes, examinés dans de précédentes législatures : je pense aux différentes propositions de loi de M. Jean-Luc Warsmann relatives à la simplification du droit, à sa clarification et à l'allègement des démarches administratives, mais aussi au « choc de simplification » du précédent quinquennat.

Ce projet de loi est aujourd'hui communément ramené au seul droit à l'erreur. C'est un raccourci à nos yeux abusif.

Les dispositifs des précédentes lois de simplification ont-ils été évalués ? Quelles conséquences en avez-vous tiré ?

Le calendrier est extrêmement serré, et l'examen du texte se fait juste avant et juste après des vacances parlementaires. La consultation des acteurs est intense et l'agenda de la commission spéciale très impressionnant. Le dépôt d'amendements sera compliqué à gérer. Nous avons bien noté qu'il s'agit ici d'un engagement de campagne du Président de la République, mais ne confondez-vous pas vitesse et précipitation ?

Sur le fond, notre impression est très mitigée. Le texte ne comprend pas d'articles normatifs qui changeraient les choses et simplifieraient réellement les démarches des particuliers. Le changement a-t-il lieu maintenant, demain, ou plus tard ?

L'article 1^{er} du projet de loi présente la « stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France ». On lit dans l'étude d'impact que « la recherche d'une nouvelle culture de l'action publique ne suppose pas nécessairement l'édiction de normes, au surplus législatives, mais aussi des évolutions managériales, de gestion ou encore d'organisation ». Hormis l'article 15, qui expérimente l'existence d'un référent unique, je n'ai pas vu grand-chose dans ce domaine. Pouvez-vous en dire un petit peu plus ?

Ce projet autorise le Gouvernement à réformer, via des ordonnances qui elle-même autorisent parfois des expérimentations : onze articles prévoient des ordonnances, sept des expérimentations. Là encore, pouvez-vous nous apporter des précisions ?

Le texte aborde d'autres sujets intéressants. Je pense à l'article 39, sur la géothermie profonde, thème qui m'est cher. Mes collègues vous poseront d'autres questions, notamment sur le dispositif « Dites-le-nous une fois ».

Vos intentions sont bonnes ; vous souhaitez une administration qui dialogue et qui s'engage dans la dématérialisation. Mais la situation actuelle en matière, par exemple, de délivrance de cartes grises fait craindre le pire.

Nous proposerons des amendements pour que le « droit à l'erreur » ne permette pas seulement d'atténuer la sanction, mais de la supprimer. De même, la remise de 30 % des intérêts de retard mérite d'être inversée : il faudrait qu'elle atteigne 70 % pour le contribuable de bonne foi.

Nous avons, vous l'avez compris, le sentiment que le texte ne répond pas vraiment aux attentes de nos concitoyens et aux promesses électorales.

M. Mohamed Laqhila. Ce projet de loi reprend des engagements pris dès la campagne présidentielle par Emmanuel Macron, qui avait annoncé vouloir changer de paradigme en privilégiant la bienveillance pour les contribuables, comme pour les associations, les collectivités locales, les entreprises. Le Président de la République souhaite que l'administration accompagne davantage qu'elle ne contrôle. Le groupe du Mouvement des démocrates et apparentés soutient cette démarche.

Ce texte s'inscrit dans la continuité de la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact. Le Premier ministre y a énoncé une nouvelle règle : à chaque nouvelle création de norme devait répondre la suppression de deux anciennes normes. Il faut apprendre à déléguer.

Le projet de loi est construit sur deux principes : faire confiance, faire simple. Pour restaurer la confiance entre l'administration et les usagers, il crée un droit à l'erreur. L'inversion de la charge de la preuve sera inversée, ce qui est fondamental : il reviendra à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'utilisateur. Afin de faciliter les relations entre l'administration et ses usagers, le projet de loi simplifie normes et procédures. Cela passera bien évidemment par la dématérialisation des procédures. Les mesures de simplification concernent tous les secteurs : agriculture, environnement, culture...

Ce texte contient quarante articles destinés à simplifier le quotidien des Français – il doit en effet être d'abord au service des usagers et du citoyen –, à simplifier les normes et les démarches administratives avec le rescrit, qui ne fonctionne pas dans tous les secteurs, et le guichet unique, à simplifier les déclarations et à alléger les contrôles, à simplifier les projets environnementaux et accélérer le développement des énergies renouvelables.

Aujourd'hui, l'administration fiscale part du principe qu'un entrepreneur individuel est forcément un tricheur, un fraudeur et un dissimulateur. S'il ne fait pas partie d'un centre de gestion, avec un bénéfice de 100 il sera imposé sur 125. Il suffira qu'il soit immatriculé en société pour qu'il soit imposé sur son bénéfice réel. C'est une anomalie que je souhaitais souligner avant d'aller plus loin dans la discussion.

Mme Laure de La Raudière. Monsieur le ministre, votre projet était attendu au vu des enjeux de simplification pour nos concitoyens, nos collectivités, nos entreprises, nos associations. Au nom du groupe UAI, je tiens à saluer l'examen de ce texte en début de législature ainsi que la décision, prise par circulaire, dès le mois de juillet dernier, du « un pour deux ».

Mais ce qui est encore plus attendu, ce sont des résultats concrets, perceptibles par nos concitoyens, nos collectivités et nos entreprises, tant aujourd'hui ils perçoivent le terme « simplification » comme n'étant pas réel. Ils trouvent qu'au quotidien tout est toujours plus compliqué.

Avec ce texte, le Gouvernement souhaite que l'administration se mette à la place de nos concitoyens ou de ceux qui vont subir la norme : c'est un changement de culture. Mais pour atteindre cet objectif, il manque à mon avis quelques dispositifs que je qualifierai de systémiques, afin d'avoir une mesure des résultats concrets perçus comme tels par les citoyens.

La mesure de l'atteinte des objectifs nécessite certainement que l'on fixe d'abord, par ministère, des objectifs chiffrés, vérifiables et incontestables d'allègement des normes et que l'on suive ces résultats. Vous avez dit que ce pourrait être le rôle du Parlement que d'effectuer cette analyse de simplification des législations. J'appelle votre attention sur le fait que dans le domaine de l'entreprise, celui sur lequel j'ai peut-être le plus travaillé, 90 % de la réglementation est du ressort de l'État et non de la loi, puisqu'il s'agit de règlements, de

décrets, de directives. Il me paraît donc indispensable que l'État, l'administration, le Gouvernement mettent en place un outil de pilotage de la charge administrative par ministère comme cela existe en Angleterre, aux Pays-Bas, en Allemagne – un organisme indépendant étant ensuite chargé de la vérification et de la publication des résultats. À mon avis, il est important, au-delà de la circulaire du mois de juillet dernier et des dispositifs qui existent déjà depuis 2010, de publier les résultats de l'évolution de la charge normative par ministère et de façon transparente. Ce serait bon pour la communication du Gouvernement et pour que les citoyens, les entreprises et les collectivités, qui pourraient ainsi mesurer le chemin parcouru.

La deuxième mesure systémique à prendre – et ce serait conforme aux engagements du Président de la République – consiste à afficher 100 % des démarches administratives réalisables en ligne d'ici à la fin du mandat. Aujourd'hui, s'il y a bien une volonté, l'objectif de dématérialiser la quasi-totalité des démarches administratives ne figure pas dans le projet de loi.

Sur le fond, je suis favorable aux démarches d'expérimentation prévues dans le texte.

S'agissant du droit à l'erreur, je salue le souhait du Gouvernement de faire passer l'administration d'une posture de contrôle à celle de conseil, comme cela se fait dans certains pays anglo-saxons. L'instauration d'un droit au contrôle et à l'opposabilité du contrôle qui permettra à toute personne de demander à l'administration de procéder à un contrôle sur un point qui s'applique à sa situation me paraît donc intéressante. Toutefois, je ne comprends pas pourquoi cela est remis en question en cas d'un autre contrôle, comme si le résultat pouvait être différent selon la personne qui effectue le contrôle. À la lecture du texte, on a vraiment l'impression que l'administration peut procéder à un deuxième contrôle si elle le souhaite, sur la même situation, alors même que l'administré avait demandé lui-même un contrôle.

L'article 16 prévoit que le contrôle d'une entreprise ne peut dépasser une durée cumulée de neuf mois sur une période de trois ans et dresse la liste des exceptions. Tel qu'il est rédigé, je trouve que cet article est une provocation et constitue un manque d'ambition par rapport à l'objectif recherché. J'espère que nous pourrons revoir cette disposition lors de la discussion du texte.

Mme Marietta Karamanli. Monsieur le ministre, ce projet de loi a, de prime abord, les meilleures intentions. La conjonction des mots « État », « service », « société » et « confiance » est *a priori* positive. Toutefois, chacun ici sait que la bonne loi est aussi et fondamentalement un art d'exécution.

Le premier constat que formule le groupe Nouvelle Gauche porte sur la méthode utilisée, c'est-à-dire sur l'engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée. Alors que nous ne cessons de valoriser la place et le rôle du Parlement, le choix de cette procédure me laisse dubitative, car il ne permettra pas de prendre le temps nécessaire pour examiner ce texte. Et je n'évoque même pas ici les habilitations demandées au Parlement pour que le Gouvernement se substitue à lui et adopte certaines dispositions.

Le deuxième constat a trait à l'étude d'impact qui apparaît, à bien des égards, insuffisante. Le Conseil d'État a pointé le caractère lacunaire de celle-ci sur plusieurs dispositions phares, comme l'instauration d'un droit à l'erreur, l'opposabilité des textes de l'administration, la généralisation des rescrits. L'étude fait aussi un peu l'impasse sur le bilan de l'existant pour en tirer des leçons pour l'avenir et, chose étonnante, une approche comparée avec les autres pays européens est rarement présente dans l'étude.

Troisième constat : dans tout changement radical d'une relation, il faut une appropriation, d'une part par les agents et collaborateurs de l'administration, d'autre part par les usagers. Ce texte évoque d'ailleurs à juste titre une nouvelle culture de l'administration,

mais le mot « formation » par exemple ne figure qu'une seule fois sur les 300 pages que constituent l'étude d'impact et le projet de loi, et aucune indication n'est donnée sur les moyens en montant ou en pourcentage qui devraient représenter cet effort nécessaire.

Concernant les usagers, France Stratégie, organisme officiel, faisait le constat, dans un rapport de 2016, que nos services publics connaissent et connaissent une crise de légitimité. Il pointait deux éléments significatifs. Premièrement, dans un contexte de modernisation des administrations qui implique la dématérialisation des démarches, il considère que la distance entre les administrations et les citoyens s'accroît avec le risque de disparition du rôle d'intermédiaire, de facilitateur qu'assure l'agent pour les populations les plus fragiles. Deuxièmement, les agents des services publics s'épuisent à essayer justement de surmonter le désordre des institutions, la multiplicité des acteurs, l'accumulation des niveaux de responsabilité. Sur ce dernier point, le projet dit très peu de chose ou rien.

Ma première question porte sur les moyens. Quelle évaluation précise a été faite des moyens que l'ensemble des administrations devront ou pourront déployer en termes de formation et d'accompagnement des agents et des collaborateurs des services publics ? Avez-vous estimé et valorisé les moyens budgétaires utiles ? Ceux-ci seront-ils bien identifiés et fléchés ? C'est bien de dire que cela se fera à moyens constants, mais c'est mieux d'apporter les éléments objectivés.

Ma deuxième question est relative aux collectivités territoriales. Comment seront-elles associées à la mise en œuvre d'une réforme qui les touche ou qui serait incomplète sans que certaines informations qu'elles détiennent ne puissent être fournies aux usagers ? Je pense notamment à l'obligation d'informations exhaustives sur les normes régissant une activité économique ou sociale ou pour lesquelles les collectivités territoriales ont établi des règles locales ou décliné des règles générales.

Ma dernière question est relative à qui fait quoi. Le rapport de France Stratégie note que sans la participation à la coproduction des services publics, l'agent public et l'utilisateur qui se font face sont confinés dans un rôle souvent d'exécutants, de prescriptions conçues en dehors d'eux, ce qui offre un terrain propice à l'agressivité.

Comment l'utilisateur saura-t-il qui, dans une organisation complexe comme l'est notre système institutionnel, établit la doctrine administrative claire et sans équivoque et qui présume le droit de prévaloir ? Comment les usagers et les agents publics seront-ils associés de façon régulière et consultés sur la définition de cette doctrine ? Autrement dit, monsieur le ministre, quelle est votre propre doctrine en matière de démocratie administrative ? Je vous remercie par avance de vos réponses.

M. le ministre. Je remercie M. Laqhila et M. Saint-Martin pour leurs encouragements.

Vous me demandez quelles garanties on peut donner quant à la mobilisation de l'administration. Il n'y a pas d'amour, il n'y a que des preuves d'amour : ce n'est qu'en faisant qu'on le sait.

Je suis surpris que vous critiquiez le calendrier car cela fait maintenant sept mois que nous avons évoqué devant le Parlement le principe du droit à l'erreur, que des textes ont circulé, y compris dans la presse, et que j'ai saisi l'opinion publique et les groupes. Entre la date de dépôt du projet et celle de son examen en séance publique, vous aurez le temps nécessaire pour débattre, ici et au Sénat. En tout cas, j'espère que la commission mixte paritaire aboutira. Surtout, on ne comprendrait pas qu'un texte qui revendique la simplification, la rapidité et l'efficacité mette plusieurs mois avant d'aboutir concrètement. Vous savez mieux que moi que ce n'est pas parce qu'on vote une mesure qu'elle est

appliquée. Je rappelle que la dernière loi sur l'agriculture a mis un an et deux mois avant d'être définitivement adoptée par le Parlement alors qu'elle répondait à une situation d'urgence. Si la lenteur peut sans doute contribuer à l'adoption de certaines dispositions, elle risque aussi de décourager les citoyens à l'action publique et à l'action politique. S'agissant d'un texte qui prévoit la simplification, notre devoir est non pas d'être rapides, mais dans un temps qui correspond à celui des Français, en tout cas des entreprises et, je l'espère, désormais au temps des citoyens.

La meilleure des garanties, c'est de pouvoir vous offrir, si j'ose dire, la possibilité de contrôler l'action du Gouvernement y compris après le vote de la loi. S'il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans la loi au risque que celle-ci soit trop bavarde, nous pouvons prendre ensemble un engagement de suivi des textes et des règlements. Je sais que vous auditionnerez prochainement les directeurs d'administration : ils sont toujours à votre disposition pour répondre à telle ou telle interrogation concernant une mesure qui aurait ou n'aurait pas été mise en œuvre selon la volonté du législateur ou par ma voix, dans le cadre de mes engagements devant vous.

Monsieur Reiss, non ce n'est pas un texte, aux intentions louables, parmi d'autres. Il est totalement différent en ce sens qu'il crée un principe qui n'était pas inscrit dans les autres textes relatifs à la simplification – pourtant, il y en a eu de bons – selon lequel la bonne foi profite au contribuable, à l'entreprise. Pour la première fois dans l'histoire de la République administrative, si j'ose dire, ce sera à l'administration de démontrer que vous êtes de mauvaise foi. On ne le mesure sans doute pas encore, mais cela changera beaucoup de choses dans la vie administrative et dans la jurisprudence lorsque le contribuable ou l'entreprise aura un contentieux avec l'administration.

Jusqu'à présent, tous les textes des gouvernements précédents ont prévu des simplifications, mesure par mesure ; ils ont essayé de détricoter la simplification – parfois en n'y parvenant pas. Je rappelle que, s'agissant du principe édicté par l'ancien gouvernement selon lequel le silence vaut acceptation, il y avait 1 200 exceptions. Prévoir une kyrielle d'exceptions est peut-être la maladie de toute administration qui essaie de se couvrir. Ainsi ce texte en compte-t-il trois grandes. Il procède par expérimentation : ce n'est pas l'Évangile, si vous me permettez une telle référence dans cette instance républicaine. On sait bien qu'il y a des choses qui marcheront et d'autres qui ne marcheront pas. Nous espérons pouvoir généraliser demain ces champs d'expérimentation, et c'est en cela que ce texte est totalement différent des autres. J'espère, et j'essaie d'être très modeste sur ce point, que, grâce à cela, nous parviendrons à simplifier. J'ai beaucoup de respect pour le travail de Jean-Luc Warsmann et je sais à quel point il s'investit positivement sur ce texte, mais ce n'est pas lui faire injure que de dire qu'alors qu'il avait prévu le coffre-fort numérique et l'inflation zéro des normes, dix ans après, ces objectifs ne sont pas atteints.

Mais peut-être M. Reiss veut-il dire que notre texte risque de finir comme les autres. C'est un écueil qu'il nous faut éviter en travaillant ensemble.

J'aurais souhaité pouvoir discuter avec vous des propositions que vous avez formulées collectivement, mais nous aurons l'occasion de le faire lors de l'examen des amendements. Madame de La Raudière, sur le principe administratif que sous-tend l'action publique, je pense que la bienveillance et le bon sens doivent l'emporter. Le droit à l'erreur répond à ce souci de bienveillance. Quant au bon sens, le débat législatif permettra de définir comment procéder s'agissant par exemple du management des agents publics.

Certains membres de La France insoumise considèrent qu'il ne faut pas supprimer les normes ni « détransposer », parce que la norme est la condition de la liberté et de la présence de l'État. C'est une philosophie politique différente dont nous pourrions débattre.

Lors de l'examen de la loi de finances, certains m'ont expliqué qu'il ne fallait pas limiter le paiement en numéraire parce que certaines personnes âgées payent encore leurs impôts en liquide. On trouvera toujours une bonne raison pour ne pas simplifier.

D'autres m'ont dit encore qu'il ne fallait surtout pas adopter les dispositions relatives à la simplification des installations agricoles. Mais en imaginant qu'ils aient raison, quelles mesures de simplification doit-on prendre en faveur du monde agricole ? Je constate que les parlementaires qui s'intéressent à cette question n'ont pas apporté de propositions. Quant aux organisations syndicales, qui sont les premières à dire aux parlementaires, pendant les campagnes électorales, que tout est compliqué, elles ne m'ont pas non plus, et je leur dis avec beaucoup de gentillesse et de bienveillance, donné spontanément de réponse.

Je serais prêt à émettre un avis défavorable sur une mesure gouvernementale si on me propose par ailleurs deux mesures de simplification. Vous savez, on peut toujours trouver un moyen de refuser la simplification et de se plaindre que c'est compliqué, parce que derrière des normes et parfois des conseils, des commissions, il y a du pouvoir. C'est aussi cela qu'il faut combattre, dans l'administration comme dans la société civile. Mais ce n'est pas simple sinon d'autres avant moi auraient réussi, chacun ayant à cœur d'avoir une action publique simple et efficace.

Mme de La Raudière évoque l'allégement des normes, une question très intéressante qui ne figure pas dans ce texte. Faut-il l'inclure ou non ? Je ne sais pas. En tout cas, je sais que vous travaillez depuis longtemps sur ce sujet, madame la députée, et je vous remercie d'avoir accepté une mission sur le stock de normes.

Mme Laure de La Raudière. Sur la quantification des flux.

M. le ministre. On a un flux et un stock mais il est intéressant de quantifier les volumes de normes. Comment effectuer cette mesure ? Qui le fait ?

Lorsque vous évoquez l'étude d'impact, vous avez tort de sous-estimer le rôle institutionnel des parlementaires, si vous me permettez cette légère intrusion hors de ma condition. Les parlementaires doivent contrôler l'action du Gouvernement, y compris les actes qui relèvent de l'exécutif au sens premier du terme, c'est-à-dire les règlements. Pour autant que je m'en souvienne, l'une des fonctions du parlementaire est de contrôler l'utilisation des deniers publics et l'action du Gouvernement, y compris lorsque les mesures relèvent du règlement et non pas de la loi. Il est illusoire de penser que le Gouvernement proposera de s'autocontrôler en matière de production de normes. Il peut essayer de le faire, de freiner. Il peut y avoir, ici ou là, des gens innovants. Mais il a été démontré que le Léviathan peut grossir, et qu'il appartient aux contre-pouvoirs de limiter ce pouvoir normatif.

Madame la députée, que le Conseil d'État – institution que je respecte profondément – ne soit pas satisfait d'une étude d'impact relative à une mesure qui n'existe pas encore et qui s'appelle le droit à l'erreur, cela me rassure. Si l'on avait pu mesurer exactement ce qu'est le droit à l'erreur, la portée innovante du principe serait limitée. Il n'est pas toujours très facile de prédire l'avenir, comme dirait Confucius. Il est plus simple de constater le passé.

Peut-être me suis-je mal exprimé sur le financement des mesures, mais le Gouvernement a prévu des moyens. J'imagine que vous allez voter le budget demain après-midi. J'ai relevé que 1,5 milliard d'euros seraient consacrés à la formation des seuls agents publics à cette transformation. Aucun gouvernement n'a mis autant d'argent dans la formation de ses agents publics au cours d'un quinquennat. À cette somme, il faut ajouter 700 millions d'euros pour la formation aux projets numériques et informatiques et pour l'accompagnement à la transformation.

Cela étant, l'accompagnement à la transformation ne se traduit pas seulement par des dépenses budgétaires supplémentaires. Sinon, je vais avoir du mal à vivre, au vu des pouvoirs que m'ont confiés le Président de la République et Premier ministre. Vous avez raison d'insister sur une donnée très peu quantifiable que vous appelez la démocratie administrative. Le management joue un rôle très important dans la responsabilisation des agents, quels qu'ils soient.

Ceux qui ont dirigé des femmes et des hommes dans l'administration ont pu constater que ce sont des gens passionnés par leur travail, parfois un peu déprimés par un manque de moyens ou de vraies décisions politiques, au bon sens du terme, c'est-à-dire par un manque de sens. Lorsque la chaîne de commandement n'est pas bonne, le fantassin n'a pas très envie de gagner la guerre. C'est assez normal. Il appartient aux décideurs politiques et à l'administration qualifiée de haute – je pense que le terme est impropre – de redonner du sens et de responsabiliser chacun des agents.

Monsieur Laqhila, vous avez soulevé diverses questions de fiscalité. Je ne vais pas entrer dans les détails parce que je comprends votre interpellation et que nous aurons à y revenir. Cependant, je voudrais insister sur un point concernant les droits que nous voulons créer, notamment le droit à l'erreur. Je le répète, droit à l'erreur n'est pas licence. *Errare humanum est, perseverare diabolicum*, comme le dit l'adage. Il ne s'agit pas d'une autorisation à ne pas respecter les délais. Peut-être est-ce une limite au droit à l'erreur mais, en même temps, il faut que l'administration fonctionne. Pour faire reconnaître ce droit, il faut prouver sa bonne foi. Si vous devez payer vos impôts avant le 15 du mois, vous devez respecter cette date. Cela étant, M. le directeur général des finances publiques pourrait le préciser mieux que moi, vous pourrez peut-être démontrer que votre oubli est légitime ou que la complexité de la législation vous a conduit à faire une déclaration erronée ou incomplète. En revanche, si vous payez le 22 des impôts dus le 15, vous ne pourrez pas vous prévaloir d'un droit à l'erreur.

Pour vos questions plus précises, mes services sont à votre disposition, notamment la directrice des affaires juridiques et le directeur des finances publiques qui m'accompagnent aujourd'hui. Ce que vous mettez en exergue peut relever d'une attitude tatillonne de l'administratif ou d'une véritable politique publique assumée par le Gouvernement.

Mme la présidente Sophie Errante. Merci, monsieur le ministre. Nous avons treize autres orateurs inscrits, je ne sais pas si cela porte chance. Nous commençons par Mme Véronique Hammerer, du groupe La République en Marche (REM).

Mme Véronique Hammerer. Nous abordons une thématique qui n'est pas nouvelle : simplifier les normes, voire stopper leur production, retrouver une relation de confiance entre les différentes administrations et les concitoyens, qu'ils soient élus, usagers, patients chefs d'entreprise ou agriculteurs. Cependant, notre majorité veut continuer ce travail. Nous sommes surtout convaincus que nous devons accompagner ce travail en impulsant une véritable révolution culturelle. Nous devons aussi réinterroger la notion de transversalité dans nos différents services.

La réussite de cette loi, une fois adoptée, dépendra de sa mise en œuvre et, *in fine*, de la qualité de la formation accordée aux agents. Comment ces différents agents vont-ils être accompagnés ? Cette réforme ne concerne pas que le savoir-faire. Pour certains agents, elle va entraîner une révolution du savoir-être. Se pose ici la question du management qui a déjà été beaucoup évoquée. Vous souhaitez que les agents soient force de proposition, qu'ils puissent participer. Il me paraît important aussi de former les responsables d'équipe. J'ai une pensée particulière pour les DGS des collectivités. Je souhaiterais que l'on s'interroge sur la manière

de diriger et de travailler autrement, sur le management participatif. À quand la généralisation du management participatif dans les fonctions publiques d'État et territoriale ?

Mme Cécile Untermaier. Ce texte prévoit beaucoup d'expérimentations sur des sujets divers et dans différentes régions. L'idée de créer un laboratoire à l'échelle nationale est séduisante. Pour ma part, je redoute un peu le caractère illisible des mesures et l'instabilité juridique qui peut en résulter. C'est pourquoi j'adhère à l'idée d'un suivi de ces expérimentations, effectué de manière indépendante par les parlementaires. Même si c'est un peu curieux, c'est le ministre qui vient de rappeler qu'il revient aux parlementaires de contrôler l'action de l'administration. Il serait intéressant de promouvoir ce suivi en lien avec des citoyens. Il faudrait imaginer un dispositif qui mette aussi le citoyen au cœur de cette évaluation.

Je pense aussi que, dans ce texte, il manque un travail sur les agriculteurs. Le droit européen inclut déjà la notion d'erreur manifeste qui n'est pas applicable en France car l'administration a rajouté deux pages à un règlement qui s'impose de lui-même. Dans ce texte ou un autre, il faudrait écrire que le règlement s'impose et que l'administration doit s'abstenir d'ajouter des explications et des complexités qui empêchent le principe d'erreur manifeste de s'appliquer. Or les agriculteurs sont en souffrance. Pour ce milieu fragilisé, il faudrait d'ailleurs imaginer un dispositif de médiation, sur le modèle de celui qui a été imaginé à l'article 17. L'Union européenne ne nous interdit pas de le faire.

M. Emmanuel Maquet. Les Français attendent beaucoup de ce texte. Ils attendent que leur administration soit plus efficace, plus connectée, moins complexe. Ils attendent qu'elle soit en mesure d'accompagner leurs projets plutôt que de les compliquer. Ils voudraient surtout qu'elle ne les traite plus comme des présumés suspects.

Pourtant, votre mesure phare ne leur propose qu'un horizon bien modeste, celui d'avoir le droit de se tromper, comme si notre ambition était limitée à la liberté de rater. Ce droit à l'erreur sous-entend que l'erreur est inévitable, qu'elle est d'ailleurs le seul horizon, et que c'est après tout bien normal vu la complexité imposée.

Nos concitoyens rêvent surtout d'un droit à la clarté, à la simplicité. Ce texte n'effleure que superficiellement les facteurs qui sont à la racine du problème : l'inflation normative, l'obésité des procédures de l'administration, l'impossibilité de gérer et de manager efficacement les ressources humaines.

À quand un vrai texte de réforme de notre sphère publique, de la production jusqu'à l'application des normes, en passant par le management de ceux qui l'appliquent ? Monsieur le ministre, j'ai bien noté que vous serez ouvert aux amendements que les différents groupes ne manqueront pas de vous envoyer, et qui proposeront une réforme peut-être plus profonde de notre sphère publique.

M. Dominique Da Silva. Monsieur le ministre, j'aimerais vous interroger sur l'article 26 et le permis de faire. À lui seul, ce texte est révolutionnaire, tout le monde en convient dans le secteur du bâtiment et de la construction. Les fédérations du bâtiment et les acteurs du logement que nous avons déjà auditionnés sont tous favorables à l'idée du texte : faciliter la réalisation de projets de construction et favoriser l'innovation.

Toutefois, il apparaît aussi clairement que ces habilitations mériteraient d'être davantage précisées et encadrées, afin de donner toute la mesure de l'ambition qu'elles portent. À défaut de cet encadrement, elles risquent d'être décriées et de prêter à des polémiques inutiles qui viendraient atténuer les effets que tout le monde en attend. À titre d'exemple, on ne fera rien dans la construction, si l'on ne se pose pas la question de

l'assurabilité de l'innovation, c'est-à-dire des moyens qui permettent d'atteindre le résultat attendu. Serait-il possible d'apporter des précisions à ces habilitations ?

M. le ministre. J'ai entendu beaucoup de prises de position de principe ; je vais essayer de répondre aux questions plus concrètes.

Madame Hammerer, le management participatif doit, en effet, être généralisé. Il doit même faire partie de la formation des agents. Je discute avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), afin que le droit à l'erreur et le management participatif puissent être inclus dans les formations de tous les agents qui occupent des postes d'encadrement ou qui seront amenés à traiter des mesures prévues dans ce texte. C'est difficile à quantifier et à transcrire dans un texte législatif.

Cette façon de gérer consiste à identifier les objectifs, à comprendre les intérêts de chacun, à tenir compte de l'innovation et de la liberté individuelle. L'État doit la mettre en place dans la fonction publique. Voilà pourquoi, en d'autres lieux, je plaide pour une véritable direction des ressources humaines (DRH) de l'État. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) effectue un travail important, mais elle surveille surtout les statuts. Elle discute beaucoup du règlement de la fonction publique et assez peu d'une vraie fonction de ressources humaines.

Il reste beaucoup de travail à faire dans ce domaine. Les directeurs d'hôpitaux doivent être des patrons de leur administration et, à ce titre, ils doivent être les responsables managériaux de leurs collaborateurs. Dans la fonction publique territoriale, il me semble normal que le président de l'exécutif, avec ses directeurs généraux des services, doit être capable de mettre en avant ce type de management. C'est aussi important, sinon plus, que la connaissance d'un règlement ou de dispositions législatives et réglementaires.

Madame Untermaier, vous avez évoqué une possible instabilité juridique. Il peut y avoir des effets de bord. L'annonce d'une révolution de l'action publique peut susciter de la peur. Y a-t-il aussi des risques ? Je ne le crois pas parce que nous allons procéder par des expérimentations qui vous paraissent peut-être nombreuses. Je constate que l'on me reproche à la fois d'en faire trop et trop peu, ce qui me fait penser qu'elles sont en nombre suffisant.

Les expérimentations seront disséminées sur le territoire. Dans cinq préfectures, notamment dans le Nord et l'Aube, les préfets seront autorisés à mettre en place une simplification des démarches administratives pour la délivrance de pièces d'identité. Ceux qui ont eu à se faire délivrer de tels documents savent qu'il y a souvent des difficultés. Quelle est la facture de téléphone à transmettre ? Quelle adresse fournir quand on vit chez quelqu'un ? Dans une autre région, on va permettre à une agence régionale de santé (ARS) de fonctionner différemment avec les hôpitaux et avec les médecins libéraux. Dans une troisième région, on va permettre aux chambres d'agriculture d'expérimenter.

Il y a certes une myriade d'expérimentations. Nous avons souhaité qu'il puisse y avoir, dans chacun des territoires, des expérimentations spécifiques qui ne se confondent pas avec celles que nous allons mener au plan national. Je suis tout à fait d'accord pour qu'elles soient aussi évaluées par des instances indépendantes du Gouvernement, une fois qu'elles seront terminées. Je n'ai fait qu'encourager cette idée depuis le début de mon propos. Le Gouvernement doit être incité à se remettre en cause par des évaluations et des rapports indépendants. Le Gouvernement a naturellement tendance à vouloir généraliser une idée qu'il trouvait bonne dès le départ. Côté administration, les réactions peuvent varier. Une administration est, évidemment, toujours très heureuse d'accompagner les idées superbes de son ministre. (*Sourires.*) Il peut quand même arriver, une fois de temps en temps, que ce ne

soit pas le cas. Le ministre essaie d'imposer son idée mais on lui explique qu'elle est impossible à appliquer.

Entre le ministre qui tient absolument à sa bonne idée et l'administration qui trouve parfois tous les moyens de ne pas la concrétiser, les parlementaires ont un rôle objectif à jouer. En tous les cas, ils ont un point de vue à partager avec le Gouvernement. J'y suis tout à fait favorable. Je serais même tenté de plaider pour que ces évaluations ne se fassent pas du point de vue gouvernemental.

Quant à votre idée de la médiation agricole, je la trouve très bonne. J'ai été député d'une circonscription qui n'était pas très agricole. Mes parents n'étaient pas agriculteurs et je ne l'ai jamais été moi-même. Mes propos seront donc plus modérés que définitifs. Il me semble, en effet, au vu de la désespérance que connaît une partie de nos paysans, que la médiation pourrait être utile. Face à la désespérance, aux suicides, aux drames sociaux, il faut sans doute remettre de l'humain dans le rapport à l'administration. Quand j'étais député, on m'avait expliqué que certains contrôles étaient effectués par des gens armés. Les agriculteurs ne comprennent pas toujours pourquoi des gens armés viennent effectuer des contrôles administratifs. Peut-être serait-il bon que vous entendiez le ministre de l'agriculture.

Monsieur Maquet, vous m'encouragez à être plus ambitieux. Il me semble que nous le sommes déjà, mais si un travail parlementaire plus ambitieux encore émergeait, notamment dans les propositions que vous pourriez formuler, je serai évidemment ouvert à ces propositions. Je n'en ai pas entendu parler mais la date limite de dépôt des amendements n'est pas encore dépassée.

Le permis de faire est une mesure importante. Par nature exigeant, le Conseil d'État a trouvé que l'ordonnance est l'outil juridique précis pour mettre en place ce permis de faire. Ce dernier doit faire l'objet de concertations, avec les parlementaires, avec les administrations et avec les professionnels. Il s'agit en effet d'une révolution dans le domaine du bâtiment. Nous avons voulu amener cette simplification dès l'examen du présent projet de loi, car nous savons tous que le poids des normes alourdit le prix de la construction, freinant l'offre de logements peu chers.

Cela pose la question des normes en faveur des handicapés. Les élus locaux sont souvent pris entre la volonté simplificatrice de mettre en œuvre les normes sur une partie seulement des logements et les légitimes demandes des associations qui en demandent le respect plus complet. Sur ce point, je salue le travail réalisé par votre collègue Adrien Taquet, en lien avec Mme Cluzel et moi-même. Il me semblerait important qu'il puisse lui aussi participer à vos travaux.

Quant à l'article 26, il pose le principe d'une habilitation de trois mois. Nous aurons l'occasion de mettre en place des cas pratiques par ordonnance. Ils concerneront la simplification de la réglementation relative à l'acoustique, qui a tendance à alourdir le coût de la construction, la simplification de la réglementation relative à la ventilation et à la qualité de l'air intérieur, fixant des normes sur le taux d'humidité ou de poussière, la simplification de la législation actuelle relative aux réseaux de communication, qui imposent souvent le déploiement de la fibre optique, alors que de nouvelles technologies peuvent permettre de s'en passer. Sur ce dernier point, l'important n'est-il pas que les gens aient accès à internet, plutôt que d'installer à tout prix la fibre optique ?

Voilà autant d'exemples de mise en œuvre possible du permis de faire, qui pourrait d'ailleurs être généralisé à d'autres secteurs que le bâtiment, si le Gouvernement et vous-mêmes trouvez que cette innovation en est vraiment une.

M. Gaël Le Bohec. Ce texte doit permettre d'avoir davantage de confiance, ou une confiance de meilleure qualité, au sein de l'administration elle-même. J'évoquerai deux cas pratiques tirés du monde agricole et dont nous avons parlé ce matin avec les représentants des syndicats.

Ainsi, après le démarrage d'un poulailler breton il y a quelques semaines, l'inspecteur venu le contrôler a indiqué au paysan, à sa sortie, qu'il « était embêté pour retourner voir son supérieur, car il n'avait rien trouvé » ! Dans mon deuxième exemple, l'exploitant d'une ferme, qui a diversifié ses activités pour accueillir des groupes scolaires et du public en période de vacances, a laissé sciemment un écart visible au niveau de l'accès, pour donner du grain à moudre aux contrôleurs... !

Voilà les situations évoquées ce matin. Avec les organisations syndicales, nous avons donc parlé de relations humaines, de formation, de la nécessité de réduire la distance hiérarchique et de redonner de l'autonomie, mais aussi du droit à l'initiative... Il y a quelques semaines, un préfet a même évoqué devant moi l'hypertrophie de la tête de certaines administrations.

Vous avez évoqué, monsieur le ministre, l'innovation et le bon sens – dans nos campagnes, on parle de bon sens paysan. Quels sont les dispositifs pour aller encore plus loin et pour développer, au sein même de l'administration, un sentiment de confiance qui pourra rayonner au-delà d'elle dans les années à venir ?

M. Laurent Pietraszewski. Je soutiens l'ambition de ce projet de loi. Deux de ses articles me paraissent cependant mériter un questionnement approfondi.

En effet, les articles 25 et 38 modifient l'équilibre fragile de la loi de 1905 régissant les rapports entre les églises et l'État. Il ne me semble pas souhaitable de modifier le mode de financement de ces églises et leur rapport à la propriété immobilière, ni même de les extraire du statut de représentants d'intérêt, sans avoir ouvert préalablement un large débat. J'appelle ce dernier de mes vœux. Peut-être l'Assemblée nationale pourrait-elle se pencher à nouveau sur la loi de 1905. Je n'y suis pas hostile, mais cela mériterait un débat en soi.

Quelles sont, monsieur le ministre, les motivations du Gouvernement à proposer de telles modifications ?

M. Yves Daniel. Monsieur le ministre, vous nous avez parlé d'entreprises ou de particuliers contrôlés à plusieurs reprises. Mais il arrive aussi que des contrôles soient issus de dénonciations ou de règlements de comptes entre voisins ou entre personnes animées par une volonté de vengeance.

Or je n'ai pas trouvé de réponse à cette situation dans le présent projet de loi. Ce serait pourtant l'occasion de combattre ces méthodes fondées sur la dénonciation et le règlement de comptes. Je ne sais comment. Mais les contrôleurs et l'administration ne donnent pas l'origine des dénonciations aux victimes. Est-ce que la médiation ou quelque chose de semblable pourrait répondre à cette question ? Car ces différends prennent souvent une tournure judiciaire, finissant par encombrer les tribunaux et générant des coûts pour nos concitoyens.

Il me semble que cette question reste sans réponse à ce stade.

M. Bruno Fuchs. Puisque vous avez cité des dictons, permettez-moi d'en citer un : Qui sème le vent, récolte la tempête... Car, en inversant la logique et en permettant au citoyen et au justiciable de voir d'emblée leur bonne foi reconnue, nous allons mettre en première ligne – et en difficulté – des agents publics. Si, dans l'extrait de dessin animé que vous nous

avez passé, Obélix avait en plus eu cette assurance d'être dans son bon droit, il aurait fallu renforcer assez sensiblement le guichet 2, qui n'aurait pas tenu très longtemps ! (*Sourires.*)

Ma réflexion tourne donc plutôt autour de la médiation. Ce type de règlement fonctionne à peu près si on est de bonne foi de part et d'autre, mais cela devient plus compliqué si cela implique plusieurs administrations.

À titre d'illustration, je prendrai la question des 30 000 frontaliers qui partent chaque matin travailler d'Alsace vers la Suisse. En 2014, ils ont dû choisir entre une affiliation aux caisses de protection sociale et de retraite de la France ou de la Suisse. Aujourd'hui, 5 000 personnes ont une double affiliation et 10 000 procédures judiciaires sont en cours, en Suisse et en France. Car les autorités françaises demandent à ces personnes des remboursements. Les huissiers passent tous les deux mois, tandis que les gens ne savent plus très bien s'ils peuvent se faire soigner ou non, tout en sachant qu'ils ne seront pas remboursés par la mutuelle s'ils se font soigner en Suisse. La situation est extrêmement complexe. La caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) est à chaque fois déboutée en première instance ; en appel, l'administration perd à chaque fois ; l'affaire est en train d'être portée en cassation.

Cette affaire fournit un contre-exemple aux principes que vous avez énumérés tout-à-l'heure. Lorsqu'on a affaire à une machine infernale de ce genre, comment fera-t-on pour inverser une logique qui paraît imparable, mais qui nous emmène en réalité tout droit dans le mur ?

M. le ministre. Il faut effectivement faire attention à ce qu'une bonne idée ne soit pas transformée en une mauvaise idée. Le principe de l'action publique doit être considéré comme un principe de responsabilité et un principe de management : il y a des moments où l'administration doit conduire des contrôles et doit prendre des sanctions, c'est évident.

M. Reiss est parti, mais je ne peux pas le laisser dire que, parfois, il ne faut pas prévoir de sanction du tout : ce n'est pas raisonnable. Sur les intérêts moratoires, je souligne qu'ils ne relèvent pas de la sanction, mais du coût de l'argent.

Il sera plus difficile de traduire dans les textes – il faudra donc le mettre dans les têtes – que chaque agent aura une part de liberté d'adaptation, même si les lois de la République doivent être appliquées. Telle est l'idée générale, dont découlent le droit à l'erreur et la transaction, ainsi que toutes les formules qui permettent un traitement plus souple des questions et une libération des énergies – c'est d'ailleurs ce que souhaitent les gens.

Il faudrait aussi parler de l'influence que le cadre de réflexion peut avoir sur la décision des agents économiques : le *nudge*. Le principe même de la notation a changé. Les amateurs de bons restaurants se rendent aujourd'hui plus volontiers sur des sites internet dédiés qu'ils ne consultent le guide Michelin. Cela ne veut pas dire que l'amour de la gastronomie a baissé, mais seulement que nous faisons plus confiance à l'avis largement partagé qu'à celui des spécialistes. J'y vois un signe fort de transformation du comportement.

Alors que les services publics peuvent être notés, je ne trouverais pas amoral que les usagers puissent être eux aussi notés, comme le sont les usagers de voitures de transport avec chauffeur (VTC). Notre texte n'entre pas dans ces détails, mais le service public doit évidemment s'adapter à l'évolution de la société, sans pour autant renverser des valeurs qui y sont profondément ancrées.

Monsieur Pietraszewski, je partage votre questionnement. Le texte est issu d'une négociation intergouvernementale. On a en même temps essayé de régler des problèmes de certification. Mais je crois que ce que vous dites au sujet de l'article 25 n'est pas juste : que les associations culturelles, soumises au régime prévu par la deuxième loi, moins connue, de

1905, puissent récupérer des dons par SMS ne paraît pas anormal. Les associations culturelles ont en effet beaucoup d'obligations à remplir : elles doivent publier leur compte ou encore employer un expert. Si je prends le cas de l'Église catholique, elle bénéficie, depuis l'accord de 1920, de la déduction fiscale accordée à ceux qui versent le denier du culte ; autant je trouve anormal de financer un culte sur les fonds publics, autant je trouve normale cette forme de soutien indirect, dont bénéficient aussi les associations d'utilité publique.

Le débat porte donc, à mon sens, plutôt sur l'article 38. D'après la première loi de 1905, les associations culturelles n'ont pas le droit d'exploiter un autre site immobilier que celui qui est totalement dédié au culte. L'Église catholique crée alors des associations culturelles ou paroissiales pour gérer d'autres salles, comme les salles paroissiales. Je comprends la demande formulée par les cultes de mettre en place un dispositif où ils puissent recevoir des produits leur permettant de vivre indépendamment du soutien de l'État.

Mais il faut d'abord régler la question de la gestion des lieux de culte en France. Un lieu de culte peut être un lieu de culte de fait, sans qu'une association le gère, comme la loi l'autorise. Un lieu de culte peut sinon être géré par une association culturelle subventionnée, comme c'est le cas pour plus de 80 % des associations culturelles musulmanes, ainsi que l'a montré, il y a quelques années, un excellent rapport sénatorial. Enfin, un lieu de culte peut être géré par une association culturelle.

Je pense qu'il faut d'abord régler la question du financement et de l'organisation des cultes en France. C'est une question extrêmement compliquée. Il existe, au ministère de l'intérieur, un excellent bureau des cultes. Vous devriez l'interroger sur les effets secondaires, ou effets de bord, d'un tel dispositif. Si on veut encourager le recours aux associations culturelles, il ne faudrait pas qu'elles soient affectées par le même défaut que les associations culturelles. Je pense que c'était le sens sous-jacent de votre question.

Pour résumer, l'article 25 ne me semble pas poser de problème, puisqu'il se borne à accorder aux associations culturelles des avantages dont jouissent les associations d'utilité publique. En revanche, l'article 38 mériterait un travail parlementaire approfondi. En tout cas, il n'y a pas d'intention cachée du Gouvernement de régler, au détour d'une loi de simplification, un problème de culte qui mériterait d'être réglé dans une loi spéciale.

Pour la question de M. Daniel relative aux contrôles sur la base de dénonciation, je passe la parole à M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques. Que se passerait-il, monsieur le directeur général, si je vous écrivais une lettre de dénonciation visant le directeur de mon cabinet, assis auprès de vous ? (*Sourires.*)

M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques. Monsieur le ministre, dans ce cas précis, je la regarderais assurément avec attention ! (*Sourires.*)

Mais, pour répondre à la question de M. Daniel, notre pratique est ancienne et stable : la direction générale des finances publiques ne déclenche jamais un contrôle sur la seule base d'une dénonciation. Dans la presse, le nombre de dénonciations est sans doute survalorisé. Pour ma part, je ne les comptabilise pas, mais ce n'est pas volumineux. L'essentiel part à la poubelle *ipso facto* et *a fortiori* si c'est anonyme.

Pour être absolument transparent, je dois cependant dire qu'on peut, dans un nombre minime de cas, trouver sous cette forme des éléments étayés et documentés, notamment lorsqu'ils ont trait à des pratiques inter-entreprises, dans lesquelles une entreprise se plaint vertement de la concurrence déloyale qu'on lui fait – et que son sort économique en dépend. Dans ce cas-là, il peut en effet nous arriver d'essayer d'enrichir l'information, de la recouper et de savoir si elle est valide. C'est un faisceau d'indices qui conduira l'administration, dans

un nombre minime de dossiers, à déclencher un contrôle. Mais le principe de base est : Poubelle ! dans la quasi-totalité des cas.

M. le ministre. Je ne peux pas vous dire avec certitude, monsieur Daniel, ce que font les autres administrations, mais beaucoup d'entre elles, je crois, fonctionnent ainsi. Néanmoins, j'entends, comme vous, ce que disent nos concitoyens. Aussi, peut-être devons-nous mener une réflexion à ce sujet. En tout cas, il faut éviter de restreindre la liberté des lanceurs d'alerte, que le Parlement s'efforce de protéger depuis quelques années et dont l'action est parfois difficile à distinguer d'une dénonciation.

Enfin, l'adaptation du droit à l'erreur et de la simplification à l'outre-mer, aux Français de l'étranger et aux frontaliers est un sujet intéressant. Au fond, si nous faisons de la politique, c'est pour tenter de trouver une solution aux problèmes des 5 % de personnes qui n'entrent pas dans la norme. À cet égard, la situation des frontaliers est particulièrement complexe, notamment en matière de cotisations. Il me semble cependant, mais je ne suis pas spécialiste des questions franco-suisses, que la justice est saisie de cette question. S'agissant de nos concitoyens d'outre-mer, les textes de la République comportent des mesures d'adaptation à ces territoires. Mais il est vrai que tel n'est pas le cas pour les frontaliers et les Français de l'étranger, sauf si, dans certains domaines, leur situation est couverte par une convention internationale.

Mme Anne-Laure Cattelot. Monsieur le ministre, dans le cadre des travaux préparatoires de ce texte, mon collègue Jean-Baptiste Moreau et moi-même avons rencontré un grand nombre d'acteurs agricoles : des représentants syndicaux, des personnels de l'Agence de services et de paiement, des services de l'administration à Paris et dans nos territoires, ainsi qu'un grand nombre d'agriculteurs non syndiqués, qui se sont exprimés très librement sur leur vie quotidienne. Vous l'avez dit, on se plaint beaucoup des normes et de l'administration sans pour autant faire de propositions. Cependant, cette forme de consultation citoyenne, très instructive, peut inspirer certaines mesures, notamment de simplification. Celles-ci pourraient être intégrées dans les prochains textes relatifs à l'agriculture, mais nous les avons examinées sous l'angle du droit à l'erreur et du rétablissement de la confiance dans les relations entre l'administration et les usagers.

Ainsi, j'invoquerai, quant à moi, à propos des questions agricoles, le bon sens belge, puisque je suis élue d'un territoire limitrophe de la Belgique. En la matière, on est tenté de considérer que tout ce qui relève de la Politique agricole commune est d'ordre européen et que l'on ne peut donc rien faire. Or, le vécu administratif n'est pas du tout le même d'un côté et de l'autre de la frontière. Nous nous attacherons donc à proposer, dans nos amendements, un certain nombre de modifications inspirées des pratiques en cours en Belgique. La politique comparée peut en effet être utile à cet égard.

J'en viens à ma question. On connaît le principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation. Mais le silence ne pourrait-il pas valoir, dans certains cas, continuité de la situation ? En effet, si, par exemple, la situation de l'exploitant agricole ne change pas, il n'est pas nécessaire qu'il se manifeste auprès de l'administration pour le lui indiquer. De même, un tel principe éviterait aux personnes en situation de handicap – car ce sont pour elles des moments difficiles, voire dégradants – de devoir notifier chaque année à l'administration leur situation, qui est immuable.

M. Arnaud Viala. Monsieur le ministre, je souhaite vous poser deux questions et formuler une remarque.

Ma première question porte sur l'article 30, relatif aux exploitations agricoles, qui me paraît, à ce stade, imparfait et insatisfaisant, comme l'ont déjà souligné nombre de mes

collègues. J'ajouterai, pour ma part, que la situation conjoncturelle et structurelle de l'agriculture étant ce qu'elle est, le projet de loi doit nous permettre d'ouvrir des pistes d'amélioration de la condition de ces entrepreneurs, qui ont des relations à bien des égards compliquées avec une administration qui, souvent, les comprend mal et qu'ils comprennent mal. Je pense en particulier à la question du versement des primes dans le cadre des contrôles. Il existe, en la matière, une injustice flagrante puisque, lorsqu'un problème est décelé dans un dossier, l'administration retient l'intégralité des primes alors qu'elle pourrait ne retenir que la partie qui fait l'objet d'une discussion avec l'exploitant et lui verser le reste afin de permettre à celui-ci d'alimenter sa trésorerie.

Ma deuxième question est d'ordre beaucoup plus général puisqu'elle a trait aux délais. Les Français ont en effet le sentiment que l'administration leur impose des délais très brefs et qu'elle est surtout intransigeante quant à leur respect – ce que l'on peut comprendre –, sans pour autant s'astreindre à leur répondre dans les mêmes délais, voire à leur en indiquer un. Or, cela crée du stress et de l'inquiétude. Je souhaiterais donc savoir si vous seriez ouvert aux propositions que nous pourrions vous faire dans ce domaine.

Enfin, je m'interroge sur les raisons pour lesquelles ce texte fait l'objet d'une procédure accélérée, car son objet justifie que les députés recueillent l'avis de leurs concitoyens sur les dispositions proposées ainsi que sur d'éventuels amendements. Je termine en précisant que je dois m'absenter et que j'écouterai donc votre réponse depuis mon bureau ; je vous prie de bien vouloir m'en excuser.

M. Hervé Pellois. Monsieur le ministre, je serai tenté de citer un seizième aphorisme : « Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement », tant il est vrai que, pour un certain nombre de personnes, le déchiffrement des documents administratifs est une véritable galère. J'ai ainsi reçu, dans ma permanence, les représentants d'une association de personnes en situation de handicap intellectuel, l'association Nous aussi, qui a pour caractéristique d'être gérée par les handicapés eux-mêmes, sans l'aide de leurs parents. Ces personnes souhaiteraient que les documents administratifs soient plus lisibles. Certaines associations les soutiennent déjà dans cette démarche qui consiste à simplifier et à faciliter la compréhension des documents. C'est une manière de leur donner davantage d'autonomie et de leur permettre d'être des citoyens comme les autres. Vous avez rappelé que le projet de loi n'était pas un texte de simplification, mais j'aurais aimé connaître les pistes que le Gouvernement et l'administration envisagent d'explorer pour simplifier l'accès à l'information des personnes en situation de handicap intellectuel, voire pour lancer une expérimentation avec eux.

Ma deuxième question a trait au référent unique. Je sais, pour avoir interrogé les agriculteurs et les administrations qui les contrôlent, que les logiciels et les codifications – numéro SIRET, numéro PACAGE... – sont très différents d'une administration à l'autre, ce qui complique les échanges d'informations. Ne pourrait-on pas agir dans ce domaine pour améliorer le dialogue entre administrations ? Dans le Morbihan, par exemple, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) a chargé un agent d'avertir les différentes administrations des contrôles effectués dans les exploitations afin d'éviter que ceux-ci ne se multiplient inutilement.

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le ministre, ce texte suscite une forte attente chez nos concitoyens, tant les difficiles relations entre administrations et usagers pèsent sur ces derniers, qui ne perçoivent plus l'administration comme étant à leur service. Par ailleurs, le projet de loi lui-même, qu'on retiendra sans doute comme celui qui crée un « droit à l'erreur », est aussi un texte de simplification. C'est une dimension très importante et nécessaire pour rétablir la confiance. À ce propos, je me félicite que vous ayez accepté de nous communiquer le bilan de l'application des précédentes lois de simplification.

J'en viens à mes questions. Il est prévu, dans un certain nombre de dispositions, notamment les articles 11 et 13, des décrets en Conseil d'État. Je souhaiterais donc savoir si, lors de l'examen du projet de loi, nous pourrions avoir communication des projets de décret.

Enfin, je crois que nous pourrions utilement intégrer dans le projet de loi la notion de discernement ou de bon sens. En effet, si les lois sont nécessaires, ne pourrait-on pas laisser aux services de l'État une certaine latitude dans leur application ? La loi sur l'accessibilité des lieux publics aux personnes à mobilité réduite nous fournit un bel exemple du discernement dont les services de l'État peuvent faire preuve dans leur appréciation des différentes situations. Bien entendu, il ne s'agit pas de créer des passe-droits, mais, encore une fois, d'appliquer les textes avec discernement. Il serait important que ce terme figure dans le projet de loi.

M. le ministre. Madame Cattelot, je verrai d'un bon œil toute proposition d'amélioration du texte. Je me réjouis donc que vous ayez des propositions de simplification à nous faire dans le domaine agricole. Je sais que de telles mesures sont attendues. J'appelle cependant votre attention sur le fait qu'une bonne idée de l'un peut parfois provoquer le courroux de l'autre. Il faudra donc peser le pour et le contre de chaque mesure, puis trancher dans le sens de l'intérêt général. Mais, pour cela, je fais toute confiance aux parlementaires. En tout cas, je le répète, M. Travert et ses services sont à votre disposition pour vous expliquer les raisons pour lesquelles ils ont retenu telle mesure et rejeté telle autre.

Sur l'utilité du droit comparé, je ne peux qu'être d'accord avec vous. Du reste, je me rendrai moi-même, au mois de janvier, en Grande-Bretagne, en Allemagne et, surtout, aux Pays-Bas, où des mesures de simplification ont contribué à rénover les relations entre l'administration et les usagers. À cet égard, les députés des régions frontalières ou les représentants des Français de l'étranger peuvent nous faire utilement partager leur expérience de ce qui se fait ailleurs. Dans mon ancienne circonscription, il suffit de traverser la Becque pour être soumis à une réglementation différente alors que, d'un côté et de l'autre de la rivière, le temps est le même et on boit la même bière – même si la bière flamande est généralement plus forte que la bière française.

Je ne peux également qu'être d'accord avec vous sur le principe selon lequel le silence vaut continuité. Toutefois, j'ai été un peu échaudé par les 1 200 exceptions que le précédent gouvernement a été obligé de prévoir lorsqu'il a instauré le principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation. Je comprends néanmoins la philosophie de votre proposition et, si vous déposez un amendement en ce sens, je suis prêt à y travailler avec vous. Encore faut-il que l'on ne soit pas contraint de prévoir un nombre d'exceptions tel qu'il vide le principe de sa substance.

M. Viala nous entend, là où il est... Les délais sont déjà en partie limités. Pour ce qui est du délai de neuf mois, je précise bien qu'il s'agit de neuf mois cumulés. Si une administration prévoit un contrôle de trois mois, le temps disponible pour le contrôle reste de six mois. Je retiens de mes rencontres de terrain qu'au moins, l'administration fiscale, lorsqu'elle décide un contrôle, prévient l'utilisateur et lui indique la durée approximative de ce contrôle. Il semble que ce ne soit pas le cas d'autres administrations, notamment de la sphère sociale. Or, un contrôle mobilise un bureau, un expert-comptable, un directeur des affaires financières. Certes, on consacre volontiers du temps à l'administration, mais le chef d'entreprise aimerait aussi pouvoir s'organiser. Dès lors, peut-être faudrait-il – nous ne l'avons pas envisagé jusqu'à présent, mais pourquoi pas – que l'administration indique au moins la date à laquelle son contrôle se terminera. C'est une forme de politesse, et cela permettrait aux personnes contrôlées de s'organiser. Peut-être est-ce lié à la nature du contrôle ou à des cultures administratives différentes, mais je constate que les modalités du contrôle

sont différentes selon les administrations. En tout cas, je crois que l'on pourrait s'inspirer de la pratique de la direction générale des finances publiques dans ce domaine.

La charte Marianne impose déjà de répondre aux courriers et courriels dans les délais annoncés, mais cela peut être précisé par politesse. Quant à la durée cumulée de neuf mois sur trois ans, c'est une expérimentation à faire grandeur nature. Réduire les délais est toujours possible, mais n'ayons pas d'ambitions excessives, qui nous exposeraient au risque de ne pas les tenir ; ce ne serait pas mieux, ce serait pire, et tout le monde n'en serait que découragé.

M. Viala a évoqué l'article 30, mais j'en ai parlé au début de mon intervention. Il est difficile de trouver des mesures de simplification en matière agricole, mais nous en rediscuterons. J'ai bien noté ce qu'avaient dit M. Guerini, M. Pellois et Mme Cattelot.

« Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement » nous a rappelé M. Pellois. Et les mots pour le dire viennent aisément ... Je suis d'accord, et cela ne vaut pas seulement face aux personnes en situation de handicap, aux personnes âgées ou aux personnes rencontrant des difficultés particulières. De manière générale, on note une certaine déshumanisation du courrier administratif et des relations avec l'administration. C'est sans doute dû à une informatisation très poussée et à des flux de données à traiter très nombreux ; chaque lettre ne donne pas lieu à une intervention individuelle. Je l'ai constaté non seulement dans les administrations nationales mais aussi dans les administrations locales, qui gèrent moins de flux. J'ai facétieusement fait suivre à M. le directeur général des finances publiques la lettre d'un ancien ministre, qui se plaint du fait que les lettres qu'envoie l'administration placée sous mon autorité ne sont pas personnellement signées. Cela changerait-il quelque chose qu'il le soit ? Il me signalait au moins une forme d'impolitesse et rappelait que, de son temps, il avait rendu obligatoire cette signature.

J'ai entendu dire que plus le taux de pauvreté est élevé – j'ai moi-même été maire d'une des plus villes les plus pauvres de France – plus la capacité à ouvrir un courrier administratif était réduite. J'ai même retenu que 70 % des habitants des quartiers en politique de la ville n'ouvraient pas leur courrier. J'essaierai de retrouver l'étude dont je tire ce chiffre, mais quiconque a fait du porte-à-porte dans les tours HLM de ces communes a pu voir que le courrier non ouvert s'accumulait. Il y a une sorte de coupure sociologique, psychologique, administrative : certains, pour de nombreuses raisons, notamment sociales, considèrent cette vie administrative comme une réalité qui leur est étrangère – ce n'est pas la « phobie administrative », c'est autre chose. Cela explique un certain nombre de faits, notamment le non-recours aux minima sociaux. Ce sont souvent les écrivains publics, le centre communal d'action social, les assistantes sociales, les élus qui essaient de démêler cela. Nous ne pourrions jamais régler complètement le problème, mais la manière dont l'administration s'adresse à ses interlocuteurs ne leur permet pas d'y voir clair. Moi-même, je ne comprends pas toujours ce que je dois signer – et je le renvoie plusieurs fois. Par exemple, j'ai lu hier les dix-huit pages du projet de circulaire rédigé par les services respectifs du ministère du travail et du ministère de l'action et des comptes publics, soumis aux signatures de Mme Pénicaud et de moi-même, visant à expliquer la nouvelle politique des contrats aidés. Certes, c'est un projet, mais tout de même, dix-huit pages, soyons sérieux ! Trois ou quatre éléments précis permettent de saisir ce que propose le Président de la République pour les publics prioritaires. À l'occasion du Conseil des ministres de ce matin, j'ai eu un échange avec Mme Pénicaud, et nous sommes d'accord : très objectivement, une telle circulaire de dix-huit pages, ce n'est pas raisonnable.

Je ne sais pas combien de préfets lisent exactement les circulaires ministérielles. Je ne sais pas si les ministres eux-mêmes lisent les circulaires qui leur sont préparées. Pour ma part, certes, je suis assez lent pour signer les parapheurs que l'on me soumet, mais je veux

comprendre ce que je signe. Si j'ai du mal à comprendre, j'imagine que je ne suis pas le seul. C'est un sujet extrêmement sérieux – et, de même, la feuille de paie mériterait sans doute d'être encore simplifiée. Humaniser le contact, par exemple par des formules de politesse appropriées ou par l'usage d'une langue qui ne soit pas trop administrative, contribuerait à une simplification des rapports avec le public, particulièrement avec des publics plus fragiles.

Tous ces numéros des entreprises – SIRET et autres –, c'est effectivement assez compliqué. De même, les particuliers ont un numéro fiscal et un numéro de sécurité sociale. Faut-il garder tous ces numéros, tous ces identifiants, tous ces mots de passe qu'on oublie ? Sans doute un travail de simplification est-il nécessaire. La question doit-elle être traitée par le projet de loi dont votre commission spéciale est saisie ou dans celui que présentera Bruno Le Maire ? En tout cas, vous pouvez vous y intéresser.

Les questions de l'identifiant numérique, du coffre-fort numérique se posent, et nous pouvons y travailler avec une entreprise publique comme La Poste ou avec la DGFIP, mais les Français ont-ils envie de confier tous leurs documents administratifs à la DGFIP et de lui révéler toute leur vie ? Avec la simplification, certains vont tout de même récupérer de nombreux fichiers. Cela pose d'autres questions. Mme la garde des sceaux a présenté en Conseil des ministres le projet de loi relatif à la protection des données personnelles dont la mission est d'adapter la loi française Informatique et libertés du 6 janvier 1978 au droit européen ; il offrira peut-être l'occasion d'en reparler. Quoi qu'il en soit, c'est extrêmement important.

Je me permets d'indiquer à Mme Louwagie que j'ai évoqué un certain nombre de questions qu'elle soulève au début de mon propos, mais ce n'est pas grave. Je crois que nous avons bien défini ce qu'était le droit à l'erreur dans le texte du Gouvernement, et que nous avons assez mal défini, voire que nous n'avons pas défini, ce que sont le bon sens et le discernement pour l'agent public en général. Certes, la DGFIP leur fait déjà une place, puisque son mot d'ordre est l'« application mesurée de la loi fiscale ». Je pense cependant que vous devriez, mesdames et messieurs les députés, aller plus loin que le Gouvernement dans la définition de ce qu'est le bon sens et de la latitude laissée à l'agent public pour adapter l'application des règles. N'oublions pas la responsabilité de l'agent public. Peut-être le discernement et la latitude qui lui est laissée doivent-ils être soumis à un contrôle, par exemple de son supérieur hiérarchique. Pour l'instant, le projet gouvernemental ne va sans doute pas assez loin.

Aussi nombreuses soient les simplifications et les exceptions que nous prévoyons, la complexité tient parfois plutôt à des règles inadaptées à la réalité. Je souscris totalement à ce que vous dites, même si le terme « discernement » me paraît plus juridique que « bon sens ».

Je ne pense pas que le Gouvernement puisse fournir les projets de décret au cours de la discussion parlementaire. En revanche, tout à l'heure, j'ai pris un engagement en faveur d'un « service après-vote », et j'ai proposé à Mme la présidente de composer, si elle le souhaite, avec les présidents de groupe de l'Assemblée nationale et du Sénat, une structure pluraliste qui pourrait se réunir régulièrement – par exemple, tous les mois. Je m'engage pour ma part à présenter tous les textes qui seront pris sur le fondement de la loi votée – non seulement les ordonnances, pour lesquelles un cadre particulier est prévu, mais aussi les décrets, les arrêtés, les circulaires, les instructions et autres mesures. Ainsi pourrez-vous vérifier que le Gouvernement respecte bien l'esprit de la loi. Je vous mentirais en prétendant que nous pourrions vous présenter tous les projets de décret au cours de la discussion, d'autant que le texte sera sensiblement amendé au fil de son examen et que les projets de décret doivent par ailleurs être soumis au Conseil d'État. En revanche, je peux m'engager à ce que les parlementaires puissent examiner les décrets, les annoter. Le Gouvernement prendra ses

décisions, c'est lui qui est investi du pouvoir réglementaire, mais il me paraît de bonne politique qu'il soit ouvert aux observations des parlementaires, *a fortiori* si je prône une évaluation continue.

M. le rapporteur. Encore merci, monsieur le ministre, pour vos réponses. Cette discussion nous motive. Vous avez effectivement montré votre ouverture d'esprit par rapport aux travaux à venir de notre commission spéciale. Ainsi chacun est-il encouragé à enrichir le texte.

Merci, aussi, pour votre franchise. Vous avez indiqué les articles avec lesquels vous n'étiez pas forcément à l'aise. J'en profite pour signaler, à propos des articles 25 et 38, que nous auditionnerons ce vendredi 22 décembre des représentants du ministère de l'intérieur, notamment du bureau central des cultes.

À mon tour, je serai franc : je partage votre avis sur l'article 38, et je pense qu'il faut discuter de l'article 25. Peut-être pourrions-nous examiner la possibilité d'étendre à toutes les associations de la loi de 1901 la possibilité de bénéficier de dons par SMS.

Vous avez aussi été franc sur les insuffisances du texte. Je vous en remercie, car vous nous adressez en quelque sorte des appels à projets. Pour ma part, je pense que nous pourrions travailler sur le principe de collégialité, évoqué au seul article 13 relatif au recours à la transaction, alors que c'est un principe très fort. Il pourrait permettre d'assumer les initiatives prises au nom du « bon sens ». Nous pourrions en discuter.

Vous vous êtes également montré ouvert à propos de l'évaluation, dont nous avons beaucoup parlé. Vous avez rappelé la responsabilité des parlementaires de ce point de vue. Puisque vous avez évoqué le « service après-vote », je propose que nous réfléchissions en réunion du bureau de notre commission spéciale à un dispositif transpartisan et opérationnel associant des citoyens et des parlementaires. Une proposition pertinente pourrait ensuite être soumise à la Conférence des présidents.

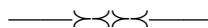
Vous avez également fait preuve de transparence en évoquant les thèmes qui méritaient d'être encore approfondis – de nombreux amendements relatifs aux questions agricoles sont d'ailleurs attendus. J'en profite pour rappeler les principes que nous devons suivre, que vous-même avez déjà énoncé au début de votre propos : une ouverture à tout ce qui peut enrichir le texte dans le respect de sa philosophie et une certaine discipline, diverses questions devant être renvoyées à des textes ultérieurs. Il ne s'agit pas de traiter 400 questions différentes ni de rédiger 400 articles ! Nous devons nous discipliner – j'y veillerai s'il le faut – pour ne retenir que ce qui est pertinent au regard de la philosophie du texte.

Mme la présidente Sophie Errante. Merci, monsieur le ministre. Vous nous avez aussi engagés à participer à l'effort, en veillant à mieux légiférer. Nous sommes déjà assez nombreux à vouloir légiférer autrement et mieux. Des actions et des travaux sont engagés pour faire bien mieux qu'aujourd'hui. Nous nous engageons aussi pour qu'un meilleur contrôle soit assuré.

Et, effectivement, il y a bien un lien entre ce texte et celui actuellement préparé à Bercy, notamment en ce qui concerne la simplification, l'évaluation, l'expérimentation des mesures législatives.

Merci, enfin, aussi pour la diffusion de cet extrait de dessin animé, drôle et évocateur, dont vous nous avez fait la surprise. J'ai beaucoup apprécié cette innovation.

L'audition se termine à dix-neuf heures.



Membres présents ou excusés

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

Réunion du mercredi 20 décembre 2017 à 16 h 15

Présents. – M. Julien Aubert, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Fabrice Brun, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Yves Daniel, M. Dominique Da Silva, Mme Typhanie Degois, Mme Jeanine Dubié, Mme Sophie Errante, M. Bruno Fuchs, M. Claude Goasguen, M. Stanislas Guerini, Mme Véronique Hammerer, Mme Marietta Karamanli, M. Mohamed Laqhila, Mme Laure de La Raudière, M. Gaël Le Bohec, Mme Monique Limon, Mme Véronique Louwagie, M. Emmanuel Maquet, Mme Sereine Mauborgne, Mme Monica Michel, M. Jean-Baptiste Moreau, Mme Cendra Motin, M. Christophe Naegelen, M. Éric Pauget, M. Hervé Pellois, M. Laurent Pietraszewski, M. Benoît Potterie, M. Bruno Questel, M. Frédéric Reiss, M. Cédric Roussel, M. Laurent Saint-Martin, Mme Alice Thourot, Mme Huguette Tiegna, Mme Cécile Untermaier, M. Boris Vallaud, M. Arnaud Viala

Excusés. – M. Ugo Bernalicis, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Nicole Le Peih, M. Bruno Millienne

Assistaient également à la réunion. – M. Julien Dive, M. Jean-François Eliaou, Mme Danièle Hérin, Mme Bénédicte Peyrol