



C O N S E I L
E C O N O M I Q U E
S O C I A L E T
E N V I R O N N E M E N T A L
D E L A N O U V E L L E C A L E D O N I E

RAPPORT & VŒU N°02/2018

*Autosaisine concernant
la simplification administrative
(pour les professionnels)*

en partenariat avec la CCI, la CMA et la CANC

Présentés par :

Le président de la CDEFB:

M. Dominique LEFEIVRE

Le rapporteur:

M. Johanito WAMYTAN

Dossier suivi par :

Mmes Jade RETALI, chargée d'études, et
Véronique NICOLI, secrétaire au bureau des
études, CESE-NC

*Adoptés en commission le 04/09/2018,
Adoptés en bureau le 25/09/2018,
Adoptés en séance plénière le 28/09/2018.*

TABLE DES MATIERES

RAPPORT N°02/2018.....	3
RÉSUMÉ.....	6
RECOMMANDATIONS PRINCIPALES.....	7
INTRODUCTION.....	9
I- ETAT DES LIEUX : UNE COMPLEXITE ADMINISTRATIVE FORTEMENT RESSENTIE MAIS DES AMELIORATIONS.....	13
A- Les principales démarches administratives des professionnels.....	13
1) De la création à la cessation d'activité.....	13
2) La vie de l'entreprise.....	15
B- Enquête et auditions : un ressenti plutôt négatif.....	16
1) Quelques chiffres.....	16
2) Les principaux obstacles relevés.....	20
C- Une administration à la recherche d'un meilleur service au public.....	22
1) Des améliorations bien perçues.....	22
2) Les grands projets en cours.....	24
II-QUELLE ADMINISTRATION SOUHAITONS-NOUS ?.....	26
A- Les limites rencontrées par l'administration.....	26
1) Champs de compétence.....	26
2) Sécurité juridique et respect du droit.....	28
B- Une modernisation nécessaire.....	30
1) Un changement de culture attendu.....	30
2) L'e-administration : avantages et limites.....	32
C- L'évolution du cadre d'action des administrations.....	37
1) Une norme concertée, claire et connue.....	37
2) Efficience et efficacité, l'intérêt de l'évaluation.....	37
Focus interne aux entreprises.....	40
CONCLUSION et RAPPEL.....	41
BIBLIOGRAPHIE.....	47
SITOGRAFIE.....	49
TABLE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	50

RAPPORT N°02/2018

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie délibérant, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu le rapport de présentation de l'autosaisine relative à la simplification administrative (pour les professionnels) adopté le 13 novembre 2017, le bureau de l'institution a confié à la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget le soin d'instruire ce dossier.

La commission s'est réunie à plusieurs reprises pour auditionner les personnes concernées par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
13/02/2018	<i>Réunion de travail</i>
13/03/2018	<ul style="list-style-type: none">- monsieur Olivier DUGUY, secrétaire général de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA), accompagné de madame Emilie GIRAUT, directrice des services de développement économique ;- monsieur Stéphane YOTEAU, élu consulaire à la chambre de commerce et d'industrie (CCI), accompagné de madame Cécilia LACUBE, directrice du développement ;- monsieur Eric DINAHET, chargé économie et fiscalité du mouvement des entreprises de France de Nouvelle-Calédonie (MEDEF-NC) ;
20/03/2018	<ul style="list-style-type: none">- madame Dominique PESTRE-ROIRE, présidente de l'ordre des experts comptables de Nouvelle-Calédonie, accompagnée de messieurs Franck RABBE, vice-président et Nicolas JIMENO, trésorier ;- madame Audrey CADO, chargée d'études à la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et madame Cécile CHARBOREDON, chargée d'études à la fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC) ;- monsieur Frédéric PRATELLI, président du syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie (SCNC) ;

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
03/04/2018	<ul style="list-style-type: none"> - madame Audrey OUDART, directrice des affaires économiques de la Nouvelle-Calédonie (DAE), accompagnée de madame Émeline BOIVIN, chef de service « registre du commerce et des sociétés » ; - monsieur Jean CHEVEAU, directeur des douanes de Nouvelle-Calédonie ; - monsieur Gérard FALLON, directeur des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales de Nouvelle-Calédonie (DAVAR), accompagné de madame Valérie CAMPOS, chef du service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire (SIVAP) ; - madame Magda BONAL-TURAUD, directrice du travail et de l'emploi de Nouvelle-Calédonie (DTE) ; - madame Dominique FAUDET-BAUVAIS, directrice adjointe de la formation professionnelle et continue (DFPC) ;
17/04/2018	<ul style="list-style-type: none"> - monsieur Jean-Noël PEZANT, conseiller du président du gouvernement ; - monsieur Mickael JAMET, directeur des services fiscaux (DSF) de Nouvelle-Calédonie ; - madame Nathalie DOUSSY, adjointe au directeur général de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT), accompagnée de monsieur Michel JACQUIER, directeur de la branche recouvrement ; - monsieur Frank ROBAIL, président du tribunal mixte du commerce de Nouvelle-Calédonie ; - monsieur Karim OUNI, chargé de mission auprès de la direction des Infrastructures, de la Topographie et des Transports Terrestres (DITTT) ;
02/05/2018	<ul style="list-style-type: none"> - monsieur Roger KERJOUAN, secrétaire général de la province Sud, accompagné de : <ul style="list-style-type: none"> • madame Maud PEIRANO, directrice du foncier et de l'aménagement ; • monsieur Thierry REYDELLET, directeur de l'économie, de la formation et de l'emploi ; • madame Delphine GODOT, chargée de mission « modernisation de l'administration » auprès du secrétaire général ;
05/06/2018	<ul style="list-style-type: none"> - monsieur Cédric CHAN-YONE, collaborateur, et monsieur Michel MAES, conseiller développement économique auprès de monsieur Bernard DELADRIERE, membre du gouvernement en charge notamment de la modernisation de l'administration ; - monsieur Jean-Philippe GUILLOUX, directeur par intérim des technologies et des services (DTSI) ; - monsieur Jean-Marc PERRY, chef du bureau de l'assistance et de la réglementation du service des achats et des marchés de la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) ; - monsieur Georges WAPAE, responsable de la cellule économie numérique (Econum) du gouvernement ; - monsieur Christophe CARBOU, responsable du Pôle Innovation de l'ADECAL Technopole ; - monsieur Matthieu BUCHBERGER, maître de conférences à l'université de Nouvelle-Calédonie (UNC) et madame Nadège MEYER, directrice du département de Droit, Economie & Gestion de l'UNC, membres du laboratoire de recherches juridique et économique (LARJE) ;
27/06/2018	<ul style="list-style-type: none"> - madame Séverine BONNARDEL, secrétaire générale adjointe en charge du pôle ressources de la mairie de Nouméa, accompagnée de messieurs Kevin LUCIEN, directeur des risques sanitaires et Romain PAIREAU, directeur de la police municipale ; - mesdames Elise DESMAZURES, chef du service études économiques et entreprises et Laetitia ASRI, chef du département des entreprises de l'institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE).
	Réunion de synthèse n°1

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
<p>A été rencontré par le président de commission le 07/06/2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - monsieur Bernard DELADRIERE, membre du gouvernement en charge notamment de la simplification administrative. <p>Ont été sollicités et ont produit des observations écrites :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'association des maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC) ; - l'observatoire du numérique de Nouvelle-Calédonie. <p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget dont les conclusions vous sont présentées dans le vœu ci-joint.</p> <p>Par ailleurs, ont également été sollicités et n'ont pas fourni de réponse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le secrétaire général du gouvernement ainsi que son adjoint en charge de la simplification administrative ; - la direction des affaires juridiques de Nouvelle-Calédonie (DAJ) et la direction des ressources humaines de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie (DRHFPNC) ; - la province des îles Loyauté ; - la province Nord ; - la mairie de Koné ; - l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC) ; - le fonds interprofessionnel d'assurance et de formation (FIAF) ; - maître Marie-Laure GASTAUD, mandataire judiciaire ; - l'union des entreprises de proximité (U2P-NC) ; - le syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC) ; - l'UT-CFE-CGC ; - la COGETRA ; - la Fédération des fonctionnaires ; - l'USOENC ; - l'USTKE ; - l'association des directeurs des ressources humaines de Nouvelle-Calédonie (ADRH-NC) ; - l'observatoire de l'emploi, des qualifications, des salaires et de la formation (OEQSF). 	
31/07/2018	Réunion de synthèse n°2
21/08/2018	Réunion de synthèse n°3
04/09/2018	Réunion d'examen et d'approbation
25/09/2018	BUREAU
28/09/2018	SÉANCE PLÉNIÈRE
13	42

RÉSUMÉ

Dans un premier temps, les principales démarches administratives des professionnels, de la création à la cessation de l'activité, en passant par celles qui peuvent être nécessaires, ont été recensées avec l'aide de la CCI. Il en ressort effectivement que ceux-ci ont de nombreuses procédures à accomplir.

Grâce à l'enquête en ligne menée avec les chambres consulaires et diffusée également par les syndicats patronaux (MEDEF-NC, CPME-NC et U2P-NC) auprès de leurs adhérents, il a été possible de mettre en exergue les principaux obstacles que rencontrent entreprises et travailleurs indépendants dans leurs formalités et relations avec l'administration, et de grandes tendances sont apparues de manière évidente.

Par la suite, la parole a ensuite été donnée aux administrations, celles-ci étant très conscientes des enjeux et enclines à se réformer, ce que les professionnels apprécient d'ailleurs.

Dans un second temps, il a été question de dégager les grandes recommandations issues à la fois de l'enquête, des auditions, des recherches et des débats internes de la commission. Elle a d'abord voulu savoir ce qui expliquerait, du côté de l'administration, une telle lourdeur et une telle complexité, en proposant quelques solutions.

Elle a ensuite appelé de ses vœux une modernisation des services, au travers d'un changement de culture replaçant l'utilisateur au centre, et d'une dématérialisation maîtrisée et pertinente.

Enfin, les conseillers se sont penchés sur la manière de faire évoluer le cadre d'action des administrations lui-même, en simplifiant la norme et en évaluant les dispositifs, avec une implication accrue des professionnels.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Recommandation n°01 : charger un conseil de la simplification, réunissant toutes les collectivités et les partenaires, de mettre en place et piloter les réformes nécessaires.

Recommandation n°04 : adopter le principe « Dites-le nous une fois » à l'échelle du pays et permettre ainsi :

- le partage et l'échange des données entre les administrations (la sollicitation directe de l'entreprise deviendrait l'exception) ;
- la confiance *a priori*, en ne demandant à l'entreprise les pièces justificatives que lorsqu'elles sont nécessaires, non détenues par l'administration et au moment opportun (contrôle...).
- le toilettage de TOUS les formulaires pour que seules les informations réellement utiles soient dorénavant demandées.

Recommandation n°07 : rendre les réponses de l'administration opposables (à l'image du rescrit fiscal) et publiques, pour que les autres entreprises n'aient pas à reposer une question et soient également protégées.

Recommandation n°22 : s'inspirer des 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire identifiés par le SGMAP, qui doit :

- être facile à trouver, simple et fluide,
- utiliser un langage clair et précis,
- avoir l'air ostensiblement officielle,
- accompagner l'utilisateur,
- respecter les règles de l'art,
- ne pas demander des informations déjà connues de l'administration,
- être transparente,
- avoir un pilote qui connaît les besoins des usagers,
- permettre un traitement et un suivi totalement numérique,
- s'améliorer en continu.

La commission y ajoute un service client qui réponde aux questions posées en ligne.

Recommandation n°12 : mettre en place une charte de bonnes pratiques commune à toutes les administrations (accueil, conseil, délai...), avec un système de labellisation des meilleurs services.

Recommandation n°33: mettre en place une démarche qualité dans chaque administration, sur une base commune à toutes les administrations, afin d'évaluer la satisfaction des usagers selon des indicateurs précis.

Recommandation n°14 : prévoir un moyen de médiation (neutre et indépendant).

Recommandation n°24 : mettre en place une signature électronique présumée fiable à l'instar de ce qui est prévu dans le règlement (UE) n°910/2014.

Recommandation n°26 : élaborer systématiquement les textes en concertation avec les principaux acteurs concernés (et non par une simple consultation une fois rédigés, suite à laquelle le législateur est souvent peu réactif), professionnels mais aussi agents qui les font appliquer, souvent conscients ou anticipant des problèmes rencontrés sur le terrain.

Recommandation n°30: codifier et consolider régulièrement les textes afin de les publier COMPLETS et à jour sur Juridoc et les sites des administrations afin d'éviter les erreurs et malentendus fréquents.

Recommandation n°31 : toiletter les textes au fur et à mesure dans une optique de simplification, notamment les aspects obsolètes et les points de blocage identifiés par les professionnels.

Recommandation n°16 : identifier un endroit commun par lequel passent nécessairement TOUS les professionnels et qui les informe de manière très complète (bonne connaissance des compétences de chaque administration et chambres, ainsi que des démarches à effectuer auprès de chacune).

INTRODUCTION

La complexité de l'administration est un sujet de préoccupation récurrent : qui ne s'est jamais plaint de nombreuses démarches à effectuer avec quantité de documents à fournir ? d'un vocabulaire parfois incompréhensible ? d'un labyrinthe au sein des différents services ?

En novembre 2017, la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget (CDEFB) du CESE-NC a décidé de mener une étude sur la simplification administrative (pour les professionnels). Dans sa déclaration de politique générale du 22 décembre 2017, le président Philippe GERMAIN a engagé le gouvernement dans ce travail : « *Le premier signal que nous devons adresser est notre volonté de nous engager dans la simplification des démarches administratives* ».

Les professionnels sont particulièrement exaspérés face à la complexité et à la lourdeur des démarches qu'ils ont à effectuer auprès de l'administration. Dans un contexte de moindre dynamisme économique et avec un tissu calédonien soutenu majoritairement par des petites et moyennes entreprises, cette charge nuit à leur compétitivité (perte de temps, dépenses de personnel pour ces tâches, etc.). De même, les collectivités font face à une période de restrictions budgétaires qui doivent les mener vers de profondes réformes de leurs pratiques, pour une plus grande efficacité. Ainsi, le sujet de la simplification des règles, des procédures et des démarches administratives semblait pertinent à plus d'un titre.

Rappelons que l'agenda économique, fiscal et social partagé avait identifié, dès 2014, cette simplification comme l'un de ses objectifs économiques. En métropole, un « choc de simplification » a été lancé en 2013 et a permis, 18 mois plus tard, une économie estimée à 2,4 milliards d'euros¹. En Nouvelle-Zélande, le programme de modernisation de l'administration, « *Better Public Services*² » qui prévoyait un plan d'action décliné en 10 mesures, a débuté dès 2012 et a donné de bons résultats en 2016 (par exemple, le nombre de personnes effectuant leurs démarches en ligne y est passé de 29 % à 49 %³).

¹ <https://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification>

² De meilleurs services publics

³ <https://www.beehive.govt.nz/release/social-investment-lifting-better-public-services-results>

D'après l'OCDE, « la charge administrative désigne les coûts résultant de la réglementation : demandes d'autorisations, formulaires à remplir, rédaction de rapports et renseignements à fournir aux administrations »⁴. Ainsi, la simplification administrative est définie comme « une série de mesures pragmatiques et concrètes destinées à faciliter les relations entre l'administration et ses usagers⁵ », au travers notamment de la suppression de documents ou procédures superflus, de l'harmonisation de modalités et de délais administratifs, du développement de l'e-administration et de la clarification du langage utilisé. La lisibilité et la mesure dans la production du droit, dont découle l'action de l'administration, peuvent y être ajoutées.

Pour le périmètre de cette étude, il sera entendu par « administration » la Nouvelle-Calédonie, ses directions et ses établissements publics, les 3 provinces, les 33 communes, et la CAFAT au titre de sa mission de service public (le congrès et le sénat coutumier étant peu concernés par le sujet).

La commission a choisi de s'intéresser à ces relations du point de vue des professionnels, eu égard aux impacts financiers et aux freins à la productivité que les démarches administratives entraînent. Si le secteur privé calédonien, tout comme le public, dispose hélas de peu de chiffres à ce sujet, la Commission européenne estime qu'une réduction de 25 % des charges administratives pesant sur les entreprises permettrait une augmentation du produit intérieur brut (PIB) européen de 0,8 % à court terme et de 1,4 % à plus long terme. La France est au 115^{ème} rang sur 138 Etats en termes de fardeau de la réglementation gouvernementale⁶ et, bien que la Nouvelle-Calédonie n'apparaisse pas de manière différenciée dans ce type de classement, il est probable qu'ayant la même culture administrative, elle ne serait pas meilleure. A titre de comparaison, la Nouvelle-Zélande se situe au 26^{ème} rang mondial.

« La modernisation d'une administration publique (au sens large) ne peut pas correspondre à des « outils » ou à des démarches universellement valables. Elle peut être comprise uniquement en relation avec le dispositif institutionnel, l'histoire, la culture du pays dans lequel on souhaite l'implanter. Les différences culturelles ne peuvent être niées. Plusieurs exemples peuvent être donnés en ce sens. Au Royaume-Uni, le service public a toujours fait l'objet d'un faible intérêt de la part des citoyens.⁷ ». Partant de ce constat, les conseillers ont cherché à travailler de manière adaptée à la conception calédonienne des services publics.

⁴ Organisation de coopération et de développement économique, Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative : Orientations destinées aux décideurs, 2009

⁵ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/modernisation/attentes-usagers/qu-est-ce-que-simplification-formalites-procedures-administratives.html>

⁶ « Burden of government regulation », Global Competitiveness Report 2016-2017, FMI

⁷ Sylvie Trosa, « À propos de la deuxième édition de l'ouvrage de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert : *Public management reform : a comparative analysis* », Revue française d'administration publique 2006/3 (n°119), p. 555-561.

L'administration calédonienne est souvent considérée par les professionnels comme autocentrée, rigide et autoritaire. Cela tient probablement en grande partie à son histoire, transposée à la Nouvelle-Calédonie par le biais de l'administration coloniale. En effet, à l'origine, l'administration française (sans remonter jusqu'à ses origines romaines) naquit de la *curia regis*⁸ du Moyen-âge, composée de la famille, des vassaux et des serviteurs du souverain, donc au plus proche de ce dernier. Elle se structure et se spécialise à partir du XIII^{ème} siècle et deviendra « Conseil du roi » sous l'ancien régime, dont les membres sont nommés par le monarque lui-même pour l'aider à diriger le royaume. De même, mais pour des raisons bien différentes, les débats constitutionnels de la Révolution française indiquent la volonté d'établir « la force du gouvernement » par l'intermédiaire de l'administration, à présent très différente (voir la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen), et qui réalise la Nation⁹. L'idéal de la République restera jacobin jusqu'au début des années 1980 (début des politiques de décentralisation) et, même après cela, la volonté du pouvoir de garder l'administration près de lui demeurera, ce qui explique notamment son fonctionnement interne descendant. L'article 20 de la Constitution française¹⁰ prévoit ainsi : « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée* ». En Nouvelle-Calédonie, s'ajoute à cet aspect historique le fait que la plupart des décideurs et certains agents sont, encore aujourd'hui, souvent formés en métropole.

Avant de commencer ses travaux, la commission a souhaité lancer une enquête en ligne du 15 janvier au 5 février 2018, avec l'aide des chambres consulaires et le relai des organismes patronaux, afin de recueillir les témoignages du secteur du commerce en termes de complexité des démarches. 569 répondants ont participé à cette enquête, apportant de nombreuses problématiques et idées, dont 525 plus particulièrement pour les commerces et services. La commission a choisi de se limiter, dans un premier temps, à ce domaine car il recouvre de nombreux types d'entreprises et d'activités (petits détaillants, grandes surfaces, artisans, distributeurs et importateurs, restaurateurs, etc.) et il a un poids représentatif dans l'économie calédonienne, premier créateur de valeur ajoutée en 2015 derrière les services (hors commerce) et l'administration¹¹. En outre, près de 70 % des entreprises du commerce¹² n'emploient pas de salariés et ne peuvent s'appuyer, pour leurs démarches, sur un service interne spécialisé.

⁸ Conseil royal

⁹ Grégoire Bigot, « La force du gouvernement » : écritures et réécritures constitutionnelles de l'administration (1789-1799) in *Annales historiques de la Révolution française* 2017/3, n°389, pp. 19-38

¹⁰ Constitution du 4 octobre 1958

¹¹ Tableaux de l'économie 2016, ISEE

¹² Rapport d'activité 2016 de la Nouvelle-Calédonie, IEOM

Au vu de ces éléments, il conviendra de prendre les chiffres indiqués dans ce vœu (hors ceux issus de l'ISEE) comme indiquant des tendances (enquête en ligne, baromètre numérique...).

Par la suite, les conseillers ont auditionné plus de 40 personnes, au travers de syndicats de professionnels, organisations patronales, associations, chambres consulaires et administrations, afin d'avoir un point de vue qui soit le plus large possible sur la question qu'ils se sont posée :

**Comment tendre vers une simplification administrative
en Nouvelle-Calédonie, pourquoi et dans quels domaines ?**

Pour y répondre, la commission a tout d'abord choisi de dresser un état des lieux, à partir de témoignages des professionnels sur leurs principales démarches administratives, mais aussi de ceux de l'administration, qui apparaît consciente des enjeux. Ensuite, la commission a émis des recommandations générales en vue de simplifier plusieurs aspects, tout en assurant un degré suffisant de sécurité et de respect de la norme démocratique, à partir des exemples concrets remontés du terrain.

I- ETAT DES LIEUX : UNE COMPLEXITE ADMINISTRATIVE FORTEMENT RESSENTIE MAIS DES AMELIORATIONS

Dans un premier temps, un rapide état des lieux des principales démarches des entreprises, notamment dans le secteur du commerce, et des freins identifiés par les professionnels, sera présenté. Les initiatives mises en œuvre par les administrations pour mieux répondre à leurs attentes seront également abordées.

A- Les principales démarches administratives des professionnels

1) De la création à la cessation d'activité

La chambre de commerce et d'industrie (CCI) a identifié les principales démarches de création, modification et fin d'activité d'une entreprise dans le secteur du commerce. Elles sont nombreuses et, nous le verrons plus loin, parfois redondantes. A cela s'ajoutent celles réalisées auprès des banques, de l'OPT, d'un avocat, etc., qui ne seront pas traitées ici.

Lorsqu'une entreprise est créée, la première étape consiste dans l'inscription au RIDET, qui se fait directement auprès de l'ISEE ou par l'intermédiaire d'un centre de formalité des entreprises (CFE). A cette occasion, une recherche d'antériorité doit être effectuée (dénomination sociale, sigle, enseigne, nom commercial). L'entreprise doit être immatriculée, auprès de son CFE ou du registre du commerce et des sociétés (RCS). Selon le cas, ses statuts sont enregistrés. Ceux-ci pourront être modifiés ultérieurement auprès de ces mêmes interlocuteurs. L'entreprise doit également effectuer sa déclaration d'existence. Le gérant prévoit l'adhésion à une caisse de retraite. Concernant la CAFAT, les commerçants sont tenus de compléter un bulletin d'immatriculation de travailleur indépendant afin de s'affilier au RUAMM. Cette démarche peut être, le cas échéant, complétée d'une fiche d'immatriculation en tant qu'employeur et de la déclaration du personnel concerné (DPAE).

Chaque année, les travailleurs indépendants devront ensuite fournir une déclaration de revenus comparable à celle des services fiscaux (sauf les artistes, pour lesquels elle est trimestrielle) et les employeurs devront compléter, chaque trimestre, une déclaration nominative des salaires.

Au cours de la vie de l'entreprise, il peut arriver qu'elle soit sous le coup d'une procédure de sauvegarde ou de conciliation, voire un redressement ou une liquidation judiciaires (tribunal du commerce).

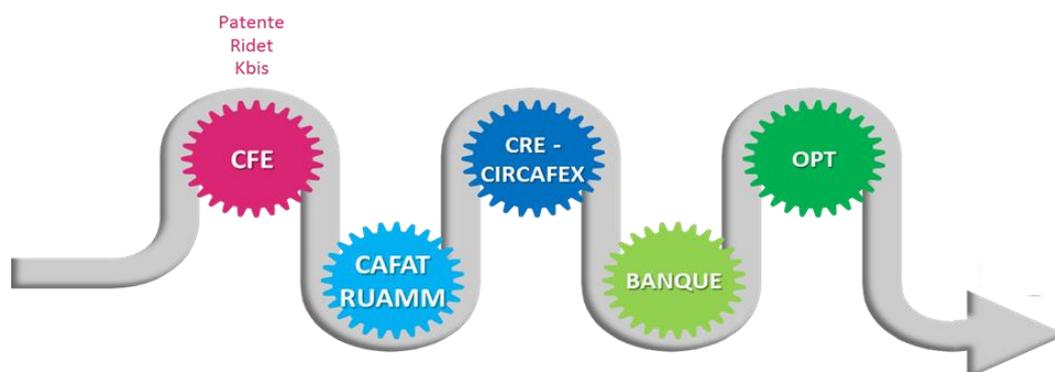
A la fin de son activité, elle doit se radier auprès de son CFE ou du RCS et du RIDET puis, selon son statut, assurer la cession des parts sociales, ainsi que la vente du fonds de commerce s'il y a lieu.

Dans le cas d'une personne morale plus particulièrement, la CCI-NC a identifié le parcours suivant :



Source : CCI

Dans le cas d'une personne physique, ce parcours est relativement plus simple :



Source : CCI

La CCI estime le temps de création d'une entreprise entre 2 et 3 mois environ, en fonction de son statut et de l'activité visée (certaines, telles que les débits de boissons, nécessitant des autorisations particulières qui peuvent rallonger davantage ce délai).

2) La vie de l'entreprise

Après ce rapide panorama, le CESE et la CCI ont tenté de recenser plus en détail les nombreuses actions qu'une entreprise peut avoir à mener au cours de sa vie auprès des administrations. Cette liste a servi de base aux questions posées dans l'enquête en ligne réalisée en amont de ce vœu et permet de se rendre compte de l'importance des démarches à effectuer. Ces dernières ne concernent pas toutes les entreprises du secteur du commerce mais sont communes à la plupart d'entre elles.

Ainsi dans le secteur de la vente, pour construire un commerce, la réglementation en matière d'urbanisme commercial et économique impose le montage d'un dossier de demande d'autorisation du projet et l'obtention d'un permis de construire. Dans certains cas, un dossier de notification spécifique aux opérations de concentration peut être nécessaire. Dans tous les cas, le gérant devra chercher et maîtriser les règles de fixation des prix, celles concernant l'information du consommateur (langue française, règles de facturation, affichage...), sur les pratiques commerciales (soldes, liquidations, refus de vente, loteries...), sur la concurrence et la publicité, ou encore sur les relations commerciales entre professionnels.

En matière de ressources humaines, un employeur effectue des démarches de recrutement (notamment la déclaration préalable à l'embauche – DPAE) puis éventuellement pour la formation de son personnel. Il doit maîtriser la réglementation et les obligations en matière de santé et de sécurité au travail.

Les impôts et taxes peuvent impliquer plusieurs types de déclarations, à commencer par celle sur l'impôt sur les sociétés (IS), sur les revenus professionnels, sur les revenus des valeurs mobilières (IRVM) et, enfin, sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements (IRDC). S'agissant des taxes, à l'heure actuelle deux déclarations demeurent : celle sur la taxe de solidarité sur les services (TSS) et celle sur la taxe générale à la consommation (TGC).

Concernant l'import/export, le commerçant peut avoir à s'informer sur les démarches douanières et les téléprocédures, sur les régimes économiques et effectuer des formalités de dédouanement de marchandises. Dans certains cas, il peut en outre chercher à obtenir des régimes tarifaires préférentiels ou des autorisations d'importation.

Enfin, en fonction de l'activité exercée, des formalités et/ou une information spécifiques peuvent être nécessaires :

- dans le domaine de la sécurité, la réglementation sur les établissements recevant du public (ERP) doit être respectée ;
- en termes d'environnement et de gestion des déchets, des filières réglementées sont en place dans les provinces selon le principe de la Responsabilité Elargie des Producteurs ;
- en matière d'hygiène alimentaire, il s'agit de suivre la réglementation sur la manipulation de denrées alimentaires et/ou sur leur salubrité.

Certaines activités, telles que les débits de boissons, la coiffure, l'esthétique, l'armurerie, la pharmacie, l'immobilier, l'assurance, *etc.*, sont en outre réglementées (par exemple, au travers d'un diplôme obligatoire pour l'exercer).

B- Enquête et auditions : un ressenti plutôt négatif

1) Quelques chiffres

Les graphiques aux pages suivantes, issus de l'enquête en ligne, montrent le niveau de complexité ressenti en fonction de la démarche (d'abord pour les commerces, soit 178 répondants, puis pour les services, soit 347 répondants). Il en ressort que :

- parmi les commerçants interrogés, les procédures de conciliation, de redressement et de sauvegarde apparaissent particulièrement complexes (entre **79 et 85 %** les considèrent plutôt difficiles ou très difficiles). Pour les services, ils sont entre 64 et 71 %, la vente de fonds de commerce apparaissant également difficile (à 67 %).
- De même, les démarches douanières semblent poser problème aux professionnels, avec des pourcentages de difficulté se trouvant systématiquement **au-delà de 60 %** pour les services et de **50 %** pour les commerces.
- Les démarches relatives à l'urbanisme commercial, la concurrence ou la réglementation commerciale ne sont pas considérées comme faciles par plus de la moitié des commerces et des services (avec notamment un taux de difficulté entre 83 et 88 % pour le montage du dossier d'opérations de concentration).

Il semble paradoxal que les démarches les plus complexes pour le secteur du commerce (au sens large) soient celles relatives à leur cœur de métier (réglementation économique et import/export) et celles relevant du tribunal du commerce. Quant aux commentaires déposés par les professionnels sur la plateforme, ils témoignent d'un sentiment de ras-le-bol et d'incompréhension face aux multiples démarches à effectuer (voir le **2**) ci-après pour plus de détails).

Un rapport rendu par l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) sur le travail indépendant informel en 2009¹³ montrait une réelle crainte de l'administration, dissuadant certains travailleurs de se déclarer : 13 % d'entre eux n'officialisent pas leur activité du fait d'un découragement dans les démarches et ils ont globalement une vision négative de l'administration. On peut toutefois remarquer que certains aspects les inciteraient à l'officialisation : pour 29 %, une information précise et complète et, pour 16 %, une aide concrète dans les démarches. Dans ce secteur du travail indépendant, une aversion pour les formalités écrites est plus particulièrement à noter et il est apparu qu'une mauvaise expérience avec l'administration condamnait celle-ci durablement aux yeux de ce public.

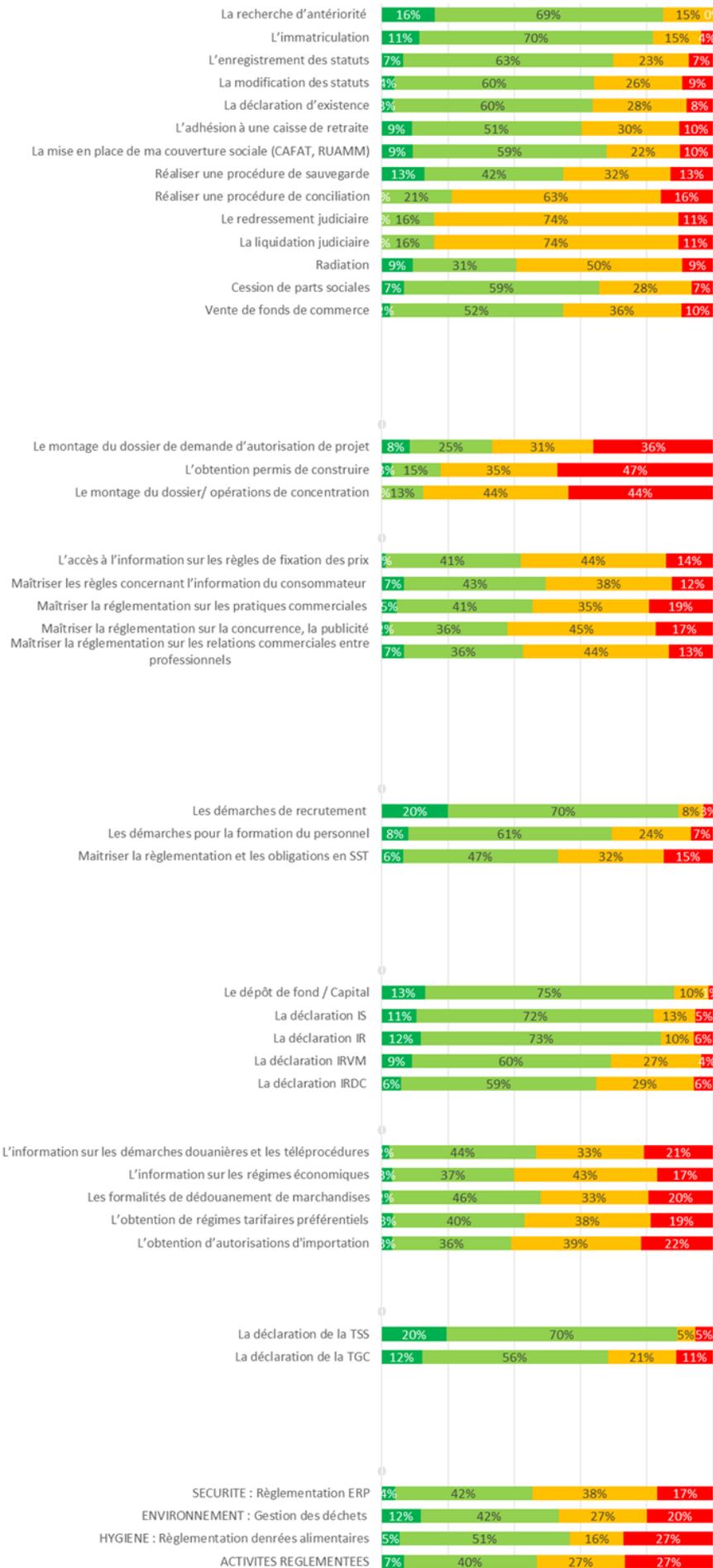
Si, de manière générale, les démarches administratives sont considérées comme une perte de temps au détriment de l'activité elle-même, cette perte est difficile à quantifier¹⁴. La CPME, elle, le situe entre 10 et 25 % en moins sur le temps de travail effectif des professionnels, notamment pour les entreprises ne disposant pas d'un personnel dédié. En général, il s'agit de récupérer des documents, effectuer des démarches (remplir des formulaires, constituer un dossier, le déposer, assurer son suivi...) ou se renseigner sur une procédure administrative. Certaines entreprises l'estiment entre 10 et 15 % de leur chiffre d'affaire¹⁵.

¹³ Le travail indépendant informel en Nouvelle-Calédonie, octobre 2009- ADIE

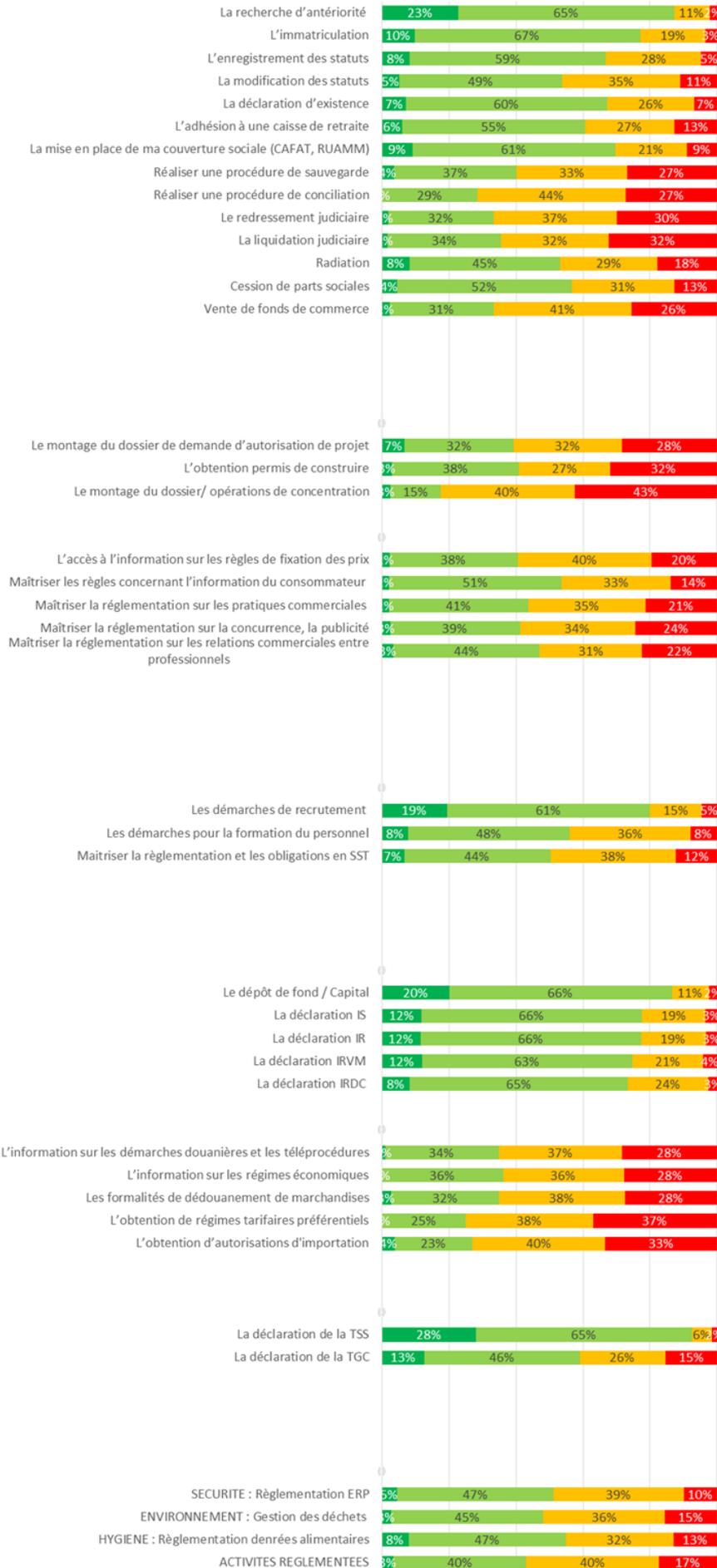
¹⁴ La cellule éconum a estimé plus précisément le temps perdu à 87 000 heures par an, à raison de 80 % pour les usagers et 20 % pour les agents. Cette estimation se base sur 106 démarches (exclusivement au niveau de la NC) identifiées comme « dématérialisables » et selon le mode de calcul suivant : temps moyen par démarche (déplacement inclus, sur une moyenne de 20 minutes) x nombre de démarches = nombre d'heures perdues par les agents en interne et par les usagers dans leurs relations avec la NC.

¹⁵ Réponse de l'observatoire numérique de Nouvelle-Calédonie

■ Très facile ■ Plutôt facile ■ Plutôt difficile ■ Très difficile



■ Très facile ■ Plutôt facile ■ Plutôt difficile ■ Très difficile



2) Les principaux obstacles relevés

Tant l'enquête en ligne que les auditions ont permis de faire remonter les grands obstacles rencontrés par les professionnels calédoniens. Ainsi, la réponse qui est revenue le plus souvent est probablement la complexité et la lourdeur des démarches administratives en général : pour une personne morale, la CCI a estimé que **23 pièces justificatives** sont potentiellement à produire en tout et **10 formulaires** à remplir ou signer pour la création d'une entreprise, et **15 pièces** à produire et **8 formulaires** à remplir ou signer pour une personne physique. Dans le cas des dossiers de candidature aux appels d'offres, considérés comme très complexes, ils peuvent être rejetés s'il manque une seule pièce que l'administration a déjà par ailleurs. Certains marchés sont ainsi perdus.

En outre, une même démarche doit parfois être répétée plusieurs fois ou auprès de différents interlocuteurs de l'administration. Par exemple, pour une demande d'exonération de taxe générale à l'importation (TGI), les douanes demandent un justificatif de situation fiscale, alors que celui-ci est déjà en la possession des services fiscaux et a dû être déposé également auprès de la DAE. Cette démultiplication d'interlocuteurs a été soulignée à de nombreuses reprises, les professionnels devant s'adresser à plusieurs administrations, ou au sein d'une même collectivité, à de nombreux services. De ce fait, ou de manière indépendante (absentéisme, changement de personnel...), un mauvais suivi des dossiers est constaté.

Il existe également une forte difficulté à trouver l'information, à la comprendre (langage trop technique ou juridique, éloigné de la réalité du terrain), ou à voir en quoi elle concerne le professionnel qui la reçoit. Divers interlocuteurs peuvent également fournir des réponses différentes, voire une non-réponse dans certains cas. L'absence de publication de doctrine écrite accentue les divergences d'interprétation des textes et peut être source d'erreur.

La longueur des délais est un problème fréquent pour les entreprises et a tendance à retarder le lancement ou le développement de leur activité. A titre d'exemple, pour déplacer une cloison dans un commerce de 100 m² à Nouméa, le délai d'instruction de la mairie va de 3 à 6 mois, sachant que s'y ajoute celui de la PS et des bureaux de contrôle et de sécurité, soit un délai minimum total de 6 mois environ.

Au niveau de l'accueil des professionnels, plusieurs défaillances sont identifiées : des horaires inadaptés, une mauvaise accessibilité (parking, situation géographique...), des difficultés à avoir quelqu'un au téléphone et une mauvaise orientation. Du point de vue relationnel, il a été rapporté que des personnels administratifs sont parfois désobligeants ou ne savent pas répondre aux questions. La relation de confiance entre les entreprises et les administrations semble encore à construire, avec notamment des services ayant des fonctions à la fois de contrôle et de renseignement, mal perçus par les professionnels (DFPC, DAE, DSF, SIVAP, douanes, *etc.*) qui craignent de poser des questions susceptibles de leur attirer ensuite des contrôles...

En interne, les entreprises manquent de personnel pour comprendre et effectuer ces formalités, à l'instar du secteur de l'artisanat : sur 11 000 entreprises, seules 10 % sont employeurs donc 90 % des chefs d'entreprise doivent accomplir des tâches administratives pour lesquelles ils sont peu ou pas qualifiés, au détriment de leur artisanat.

Pour les travailleurs indépendants plus particulièrement, une vision négative du RUAMM, une grande complexité de l'inscription (bulletin d'immatriculation peu clair sur la question de la couverture sociale) et une incompréhension de leurs droits est à souligner. De plus, certains indépendants et professions libérales ne dépendent pas d'un CFE et doivent effectuer toutes leurs démarches par eux-mêmes (environ 20 000 personnes n'auraient *a priori* pas de CFE, sur 60 000 unités inscrites au RIDET¹⁶). Certaines entreprises ne savent de toute façon pas qu'elles sont censées s'adresser au CFE correspondant à leur activité, lorsqu'il existe, pour la création, modification de leur situation ou cessation de leur activité¹⁷. Pour celles qui s'y adressent, leurs démarches en sont effectivement facilitées. Cela soulève toutefois la question de la visibilité des nombreux dispositifs existant pour aider les professionnels : ces mécanismes sont tellement nombreux et mal connus que les professionnels s'y perdent et préfèrent souvent renoncer à en profiter.

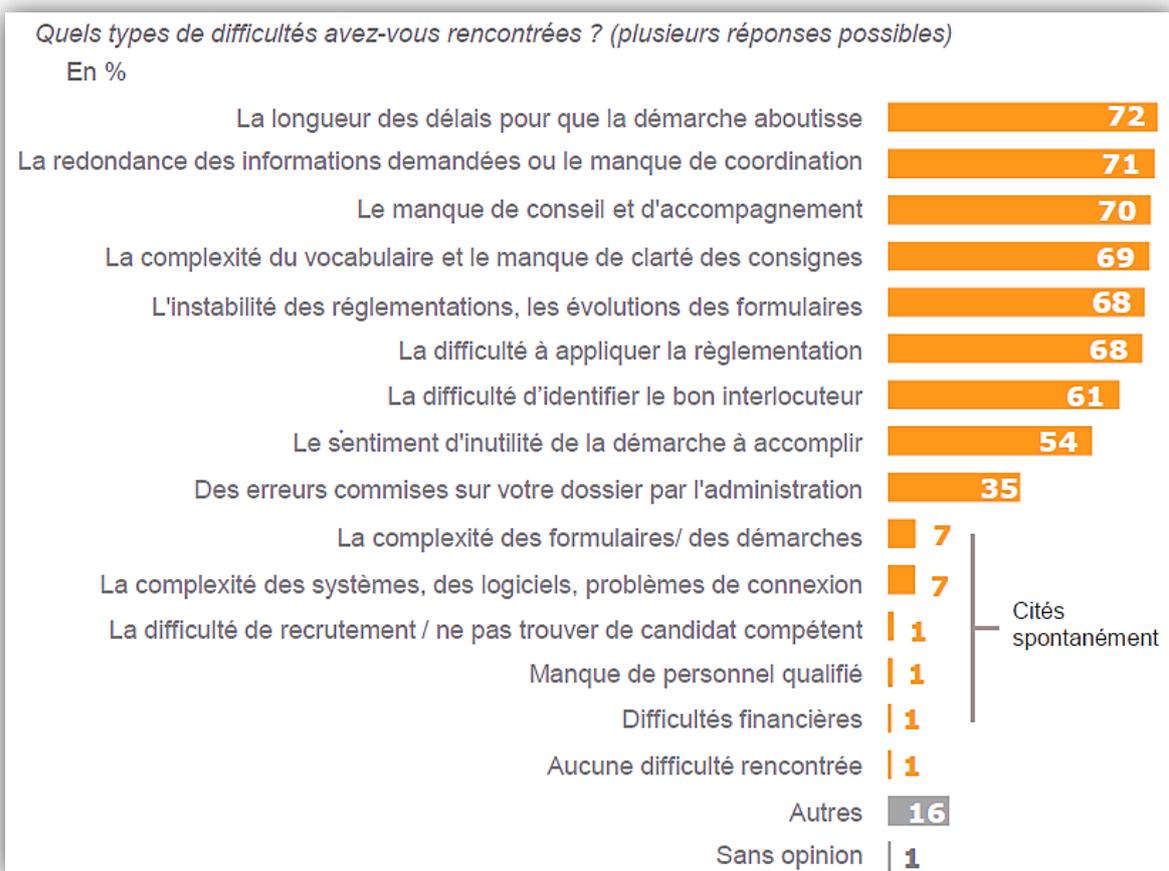
Bien que ni la mairie de Koné, ni les provinces Nord et îles Loyauté n'aient répondu à la sollicitation du CESE-NC, l'éloignement des centres administratifs, déjà abordé dans le rapport de l'ADIE il y a près de dix ans, pourrait renforcer les obstacles rencontrés par les professionnels.

En métropole, il est intéressant de constater que les entreprises rencontrent le même type de problèmes qu'en Nouvelle-Calédonie¹⁸, à l'exception notable de l'instabilité des réglementations qui n'a pas été évoquée dans le cadre des travaux de la commission du CESE-NC :

¹⁶ Estimation : ISEE

¹⁷ Articles R. 123-1 à 123-30 du code de commerce de Nouvelle-Calédonie

¹⁸ Baromètre de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises, SGMAP- Rapport de résultats, Juillet 2017



Source : SGMAP

C- Une administration à la recherche d'un meilleur service au public

1) Des améliorations bien perçues

L'enquête en ligne a montré que **133 répondants** soulignent des facilitations : **82%** d'entre elles sont liées à la dématérialisation et aux démarches en ligne. Les sites de la DSF, la CAFAT et le lancement d'Infogreffe sont particulièrement soulignés comme facilitateurs des démarches.

Le site [service-public.nc](https://www.service-public.nc), qui réunit 15 partenaires, a également été cité, de même que le site dédié à la TGC¹⁹ (malgré la complexité due aux différents taux, complexité soulevée par ailleurs), la plateforme des marchés publics²⁰ ou encore Juridoc²¹, qui facilite l'accès à la législation en ligne.

¹⁹ <https://www.tgc.nc/>

²⁰ <https://marchespublics.nc/>

²¹ <http://www.juridoc.gouv.nc>

Les professionnels apprécient la mise en ligne de formulaires pré-remplis par certains services, leur évitant des erreurs, et les alertes des dates butoirs par la DSF qui leur rappelle les échéances à venir de manière personnalisée.

Pour améliorer les délais de paiement de l'administration, objet de critiques fournies, les factures des différentes directions de la Nouvelle-Calédonie ont été centralisées à la direction du budget et affaires financières (DBAF). Au niveau du gouvernement, un secrétaire général adjoint en charge de la simplification administrative a été nommé récemment, en plus du travail mené par le membre du gouvernement en charge de ce sujet et de la cellule éconum.

Bien que cela ne soit pas encore suffisant et qu'il demeure des « orphelins de CFE », les chambres parviennent à centraliser certaines démarches. De plus, les permanences juridiques, par exemple à la CMA (les démarches juridiques étant celles qui paraissent généralement les plus difficiles), ou encore les bornes internet à disposition et l'accompagnement individualisé aux démarches en ligne à la CCI, apportent une aide précieuse aux professionnels.

La CAFAT, auditionnée au titre de sa mission de service public, est consciente de sa marge de progression, notamment envers ses adhérents les plus fragiles. Elle a notamment optimisé l'accueil physique des travailleurs indépendants avec un guichet dédié, ouvert plus tard que ses autres services.

La province Sud, quant à elle, a mis en ligne un catalogue des démarches ainsi que des formulaires normalisés, saisissables en ligne, une plateforme de dépôt et de suivi des offres et demandes d'emploi, ainsi que de nouveaux services.

La mairie de Nouméa, elle aussi, œuvre dans le sens de la simplification, par exemple au travers de fiches synthétiques expliquant les diverses réglementations et démarches, disponibles sur son site, ou grâce au pilotage d'un dossier concernant plusieurs services par une seule et même personne référente au sein de son administration.

Malgré ces efforts, que certains professionnels saluent, une méconnaissance regrettable de ces services facilitateurs par une trop grande partie d'entre eux est encore à déplorer.

2) Les grands projets en cours

Sans en faire une liste exhaustive, il est important de souligner quelques grands projets prévus par différentes administrations, qui montrent une réelle prise de conscience sur la nécessaire simplification des démarches pour les professionnels.

Le gouvernement s'est emparé du sujet et a identifié 3 axes d'amélioration : faciliter l'accès à l'information, aux démarches administratives et accélérer les délais de traitement. Pour ce faire, il travaille à rendre possible le partage des données, la dématérialisation des démarches, et la mise en ligne d'un formulaire unique pour la création d'entreprise.

L'idée de coffre-fort numérique, sous la forme d'un espace de stockage sécurisé dans lequel les professionnels viendraient déposer leurs documents une seule fois et les administrations y puiser en fonction de leurs besoins et des accès auxquels elles auraient le droit, à l'étude pendant un moment, a été semble-t-il abandonnée. Pourtant, les professionnels plébiscitaient cet outil, d'autant plus si les mises à jour avaient pu être effectuées directement par les administrations (par exemple, si l'entreprise déclare sa TGC à la DSF, cette dernière serait venue incrémenter le contenu du coffre-fort avec cette déclaration). Le lien entre un dépôt des comptes de l'entreprise au RCS et aux impôts reste à l'étude et le principe du « dites-le-nous une fois »²² demeure un axe fort du travail mené par la Nouvelle-Calédonie.

S'agissant des marchés publics, un service y est à présent dédié au sein de la DAPM et a démarré une consultation interne et transversale pour réformer la délibération n°136 CP²³. Après 2 ans de concertation, 1 an de groupes de travail et un consensus trouvé avec les représentants des maires, cette réglementation doit encore être présentée au secteur privé. De nombreuses pistes de réflexion sont en cours :

- remplacer les 5 documents obligatoires pour le plan de charges par 1 seul, les 4 autres pouvant être demandés en fonction de l'utilité et de l'objectif ;
- s'inspirer de la métropole, où les documents déposés ne doivent pas être tous signés mais le marché l'est dans sa globalité, ce qui faciliterait le dépôt des offres en ligne (pour l'instant compliqué du fait de l'absence de légalité de la signature électronique);
- laisser la possibilité de régulariser *a posteriori* les offres incomplètes (aujourd'hui, si le moindre problème se présente dans le dossier, le candidat est rejeté pour un simple problème de forme ce qui nuit au principe de concurrence) ;

²² <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-simplifications-pour-les-entreprises/dites-le-nous-une-fois-un-programme-pour-simplifier-la-vie-des-entreprises>

²³ Délibération n°136/CP du 1er mars 1967 portant réglementation des marchés publics et excluant les chantiers d'insertion de son champ d'application

- ne prévoir qu'une enveloppe unique pour présenter la candidature et l'offre, donc seulement 2 passages en commission d'appel d'offre plutôt que les allers-retours actuels (jusqu'à 5 passages) ;
- aider à la montée en compétence des acteurs avec des documents types en interne et publiés, élaborés en groupe de travail inter-collectivités pour harmoniser les pratiques et assurer une meilleure compréhension par les candidats ;
- prévoir que le maître d'ouvrage « peut » avoir une caution bancaire afin qu'elle ne soit plus entendue comme obligatoire.

Au niveau de la PS, un vaste chantier a été lancé, avec une délibération sur la simplification réglementaire en cours de rédaction, un programme « dites-le nous une fois » (qui permettrait de ne pas demander plusieurs fois un justificatif ou un renseignement à une entreprise dès lors qu'elle l'a fourni une première fois) ainsi qu'une base client provinciale unique (lorsqu'un service dispose d'une donnée, elle n'est à l'heure actuelle pas connue d'un autre service). La province souhaite en outre créer une plateforme électronique et physique à destination des professionnels et proposer de nouveaux services en ligne (exemple : services aux fournisseurs).

Enfin, la mairie de Nouméa souhaiterait une information unique de toutes les collectivités au gérant selon son activité, dès la première administration contactée, afin qu'il sache au plus vite tout ce qu'il doit faire et auprès de qui. Cela est déjà pratiqué sur le site internet de la mairie mais seulement pour l'administration communale. Un portail internet réunissant toutes ces informations serait utile, mais elles devraient être soigneusement mises à jour.

En résumé :

- Les professionnels ont une vision plutôt négative de leurs démarches administratives, celles-ci leur paraissant lourdes, répétitives, complexes et souvent inutiles. Dans l'accueil et le relationnel également, ils se sentent souvent mal accompagnés par les services et manquent d'informations claires. Ceci étant, ils remarquent aussi les progrès effectués, qui leur apportent un gain de temps réel.
- L'administration quant à elle, apparaît globalement très consciente de ces problèmes et a commencé à se réformer. Afin de l'aider à mieux répondre aux attentes des entreprises, la commission souhaite, dans cette seconde partie, formuler les recommandations issues de l'enquête menée conjointement avec les partenaires du CESE-NC, de ses auditions, de ses recherches et de ses débats.

II-QUELLE ADMINISTRATION SOUHAITONS-NOUS ?

Dans un second temps, les grandes recommandations qui sont ressorties des travaux de la commission seront formulées à partir des nombreux exemples venus du terrain, afin d'éviter de dresser un « inventaire à la Prévert²⁴ » qui recenserait ces derniers. Le respect de la sécurité et du cadre normatif, expression de la démocratie, sera parallèlement mis en exergue.

A- Les limites rencontrées par l'administration

1) Champs de compétence

La loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit, dans le chapitre premier de son titre II, la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. Une partie de la lourdeur des démarches vient de ce millefeuille et de la démultiplication des interlocuteurs qui en découle, l'action de chaque collectivité respectant strictement cette répartition. Ainsi, un seul agent ne peut traiter dans sa globalité un dossier faisant intervenir plusieurs collectivités. Il arrive donc que les délais de certains dossiers soient rallongés du fait qu'ils doivent passer par différentes administrations.

A cela s'ajoutent les compétences partagées et déléguées, qui viennent encore compliquer l'architecture juridique et administrative du territoire. Par exemple, une partie du code des douanes et de son application relève de l'Etat et l'autre de la Nouvelle-Calédonie. Dans le cas des délégations de compétence, l'exemple des débits de boissons, que la mairie de Nouméa gère pour le compte de la province Sud, est intéressant. La commune accorde les licences, contrôle les débits et sanctionne si nécessaire, alors que c'est la province qui fixe la réglementation au travers de son code des débits de boissons. Si les deux collectivités communiquent et que les services municipaux font remonter les problèmes rencontrés sur le terrain, il est parfois difficile de faire évoluer les textes aussi rapidement qu'il le faudrait.

²⁴ « Inventaire » in Paroles, 1946, Jacques Prévert

Depuis le début du transfert des compétences prévu par cette même loi, en 2000, se pose également le problème des sources de droit qui divergent de plus en plus lorsqu'une d'entre elles a été transférée, à l'image de la réforme des normes professionnelles des experts-comptables qui a eu lieu en 2016-2017, mais n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie. Il en résulte que le référentiel normatif calédonien est aujourd'hui différent de celui de la métropole (pour les commissaires aux comptes également), entraînant une disparité dans les attestations et autres documents professionnels et le risque pour la Nouvelle-Calédonie d'être déconnectée des évolutions adoptées en Europe ou ailleurs, et décrédibilisée au regard des utilisateurs des comptes hors du territoire (filiales ou succursales de grands groupes nationaux ou internationaux).

Il arrive aussi que la jurisprudence tende à imposer un droit métropolitain à la Nouvelle-Calédonie lorsqu'il existe un flou dans l'interprétation de la loi.

Pour les agents chargés de faire appliquer les réglementations comme pour les professionnels qui doivent les suivre, ces divergences compliquent le travail, notamment sur la question de ce qui est applicable à la Nouvelle-Calédonie et sur les sources du droit.

De même, la codification a souvent été effectuée à droit constant au moment du transfert, sans simplification et avec une législation correspondant à un tissu économique différent, ce qui s'avère parfois inadapté à la Nouvelle-Calédonie.

Sans aborder la question politique d'une révision de la répartition des compétences, il conviendrait de travailler sur la simplification administrative à l'échelle du pays.

Recommandation n°01 : charger un conseil de la simplification, réunissant toutes les collectivités et les partenaires, de mettre en place et piloter les réformes nécessaires.

Recommandation n°02 : privilégier une approche « ascendante²⁵ », les décideurs devant être à l'écoute de leurs services opérationnels, plus proches du terrain et susceptibles de faire remonter les problèmes, et réagir en conséquence.

Le partage de données entre différentes collectivités doit également s'organiser, afin d'assurer un meilleur suivi des dossiers, de centraliser les informations reçues par les administrations et qu'elles évitent ainsi de demander plusieurs fois un même renseignement/document. La CAFAT, par exemple, ne peut aujourd'hui communiquer ses données, celle-ci étant tenue au secret professionnel par loi du pays.

²⁵ Du bas vers le haut

Recommandation n°03 : organiser le cadre législatif du partage des données entre administrations en encadrant leur utilisation (accès, conservation, finalité, information de l'utilisateur, etc.)²⁶, ainsi que l'adaptation du secret professionnel²⁷.

Recommandation n°04 : adopter le principe « Dites-le nous une fois » à l'échelle du pays et permettre ainsi :

- le partage et l'échange des données entre les administrations (la sollicitation directe de l'entreprise deviendrait l'exception) ;
- la confiance *a priori*, en ne demandant à l'entreprise les pièces justificatives que lorsqu'elles sont nécessaires, non détenues par l'administration et au moment opportun (contrôle...).
- le toilettage de TOUS les formulaires pour que seules les informations réellement utiles soient dorénavant demandées.

Les conseillers signalent que la simplification administrative ne peut se réduire à l'utilisation des TIC²⁸ et à la dématérialisation, et que le conseil du numérique ne peut ainsi à lui seul répondre à cet enjeu.

2) Sécurité juridique et respect du droit

L'administration ayant pour mission principale de faire appliquer les normes en vigueur, le cadre de son action répond aux principes de sécurité juridique, pour elle comme pour les usagers, et évidemment, de respect du droit. La simplification doit donc répondre à ces exigences.

Simplifier avec discernement

La simplification implique d'aller à l'essence même des politiques publiques, dans la recherche permanente de l'intérêt général et non des intérêts particuliers. Par exemple, si les normes sanitaires sont complexes et contraignantes, elles ont un intérêt réel de protection de la santé publique.

Recommandation n°05: ne pas vider la norme de son sens en la simplifiant trop.

²⁶ S'inspirer du Règlement général sur la protection des données (RGPD)

²⁷ Eviter que les administrations ne s'opposent le secret professionnel entre elles dans les cas où elles sont déjà habilitées à obtenir l'information auprès de l'entreprise

²⁸ Technologies de l'information et de la communication

Circuit de décision

Dans certains cas les décisions sont prises, non pas par l'administration, mais par l'exécutif directement, rallongeant d'autant les délais d'instruction, de réponse, d'autorisation (à l'image des régimes fiscaux dérogatoires ou des autorisations de main-d'œuvre étrangère qui doivent être décidés par le gouvernement dans sa forme collégiale, pour lequel aucun délai n'est prévu par la loi).

Recommandation n°06 : revoir le circuit de décision en vue de le raccourcir.

Connaissance de la norme en vigueur

Recommandation n°07 : rendre les réponses de l'administration opposables (à l'image du rescrit fiscal) et publiques, pour que les autres entreprises n'aient pas à reposer une question et soient également protégées.

Recommandation n°08 : publier également la doctrine afin d'éviter une interprétation trop libre et mouvante des textes de la part des agents (notamment de contrôle) qui préfèrent souvent la lecture la plus stricte.

Compréhension des règles

En termes de communication, il a souvent été souligné l'incompréhension des professionnels face à certaines demandes de l'administration. Il semble donc important de leur en exposer le plus possible les tenants et les aboutissants, à l'instar des déclarations annuelles auprès de la DFPC, très complexes, mais qui servent à orienter la politique de formation de la Nouvelle-Calédonie au plus près des besoins des entreprises.

Recommandation n°09 : mieux expliquer pourquoi une information est demandée ou pour quelle raison une règle doit être respectée.

Droit à l'erreur

Recommandation n°10 : instaurer un « droit à l'erreur » pour les entreprises qui se seraient manifestement trompées dans leur déclaration la première fois, et inverser la charge de la preuve²⁹.

Simplification du circuit

Recommandation n°11 : étudier l'opportunité de la délivrance d'agrément et autorisations *a priori* pour des opérations mineures, ainsi que l'accord implicite de l'administration en cas de renouvellement, sous réserve de contrôles *a posteriori*.

²⁹ Il reviendrait dès lors à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'utilisateur et non plus à celui-ci de faire la preuve de sa bonne foi

Bien que consciente des difficultés que peut engendrer l'absence de réponse de l'administration, **la commission se prononce en défaveur du principe du silence valant accord (SVA)** adopté en métropole en 2013³⁰ : « Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation ». Plusieurs raisons conduisent à cette position :

- l'administration doit avoir les moyens de faire son travail en temps et en heure au risque de décrédibiliser l'action publique (mais elle se doit également de répondre aux usagers, voir la recommandation n°12).
- de nombreuses exceptions³¹ accompagnent la règle SVA, rendant la lecture de la réglementation d'autant plus compliquée (ce qui est pour le moins paradoxal), en particulier pour les entreprises.

B- Une modernisation nécessaire

1) Un changement de culture attendu

Référentiel calédonien

Comme l'ont fait apparaître les témoignages vus plus haut, nombre d'obstacles que rencontrent les professionnels viennent en réalité de pratiques administratives inadaptées qui doivent être modernisées et évoluer en fonction des besoins, en replaçant l'utilisateur au centre. L'administration doit réaffirmer sa mission première, rendre service au public, notamment grâce aux changements conseillés ci-dessous :

- adapter les plages horaires, tant pour l'accueil physique que pour le téléphone, à celles des entreprises (dans le secteur du commerce, la plupart des magasins ferment entre 17h00 et 18h00 alors que les administrations arrêtent l'accueil du public à 16h00, voire 15h30) ;
- mieux écouter et accompagner les professionnels, qui attendent davantage de bienveillance et une approche plus globale, axée sur le parcours de l'utilisateur ;
- rendre l'information communiquée personnalisée et utile, à destination du professionnel, avec par exemple des systèmes d'alertes personnalisés lorsqu'il s'agit d'échéances ;
- imposer une plus grande réactivité aux services, notamment en termes de réponses et de respect des délais, au travers d'une obligation de résultats.

³⁰ Loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, principe à présent codifié à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration

³¹ Voir la liste des décrets d'exceptions : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Silence-vaut-rejet-SVR>

Il serait ainsi plus efficace que les administrations encadrent et harmonisent leurs propres procédures, en s'inspirant particulièrement du référentiel Marianne, piloté par le SGMAP³², et du Code des relations entre le public et l'administration, récemment mis en place en métropole.

Recommandation n°12 : mettre en place une charte de bonnes pratiques commune à toutes les administrations (accueil, conseil, délai...), avec un système de labellisation des meilleurs services.

Médiation

Plus particulièrement, des problèmes relationnels sont souvent revenus, tant dans l'enquête que dans les discussions, à tel point que certains entrepreneurs craignent de contacter directement une administration.

Recommandation n°13 : mieux connecter le secteur public au secteur privé, au travers d'une plateforme d'échange administrations/entreprises en ligne, ces dernières faisant remonter par ce biais leurs difficultés et leurs propositions quant aux démarches.

Pour améliorer cet aspect, la médiation est également un bon outil de facilitation du dialogue, avant la saisine du défenseur des droits³³. Ce rôle de facilitateur pourrait s'inspirer de la commission de conciliation et de recours gracieux de la CAFAT.

Recommandation n°14 : prévoir un moyen de médiation (neutre et indépendant).

Interlocuteur unique

Il est également recommandé d'améliorer la transversalité, entre les services d'une même administration d'une part, et entre administrations d'autre part, ce qui pourrait également apparaître dans l'équivalent du référentiel Marianne calédonien.

Recommandation n°15 : plutôt que de renvoyer une personne d'un service à l'autre, réceptionner son dossier ou sa demande, désigner un interlocuteur unique et assurer le suivi au sein du ou des services ou administrations concernés.

Guichet unique

La notion de guichet unique a souvent été évoquée lors des auditions par les professionnels. Cependant, la forme à privilégier n'est pas encore définie, les chambres appréciant d'avoir un CFE pour aider les entrepreneurs mais étant limitées à leurs domaines d'activité d'une part (orphelins de CFE), et par la législation d'autre part (code de commerce et conventions qui prévoient ce qui peut être fait auprès de ces centres).

³² Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

³³ <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Justice/Defenseur-des-droits>

Une perte d'informations peut en outre avoir lieu, par exemple pour les entreprises se déclarant directement auprès du registre du commerce et des sociétés (RCS) car, lorsqu'elles ne passent pas par un CFE, elles oublient souvent de se déclarer au RIDET en parallèle alors que l'ISEE et les chambres ont une convention qui prévoit que tous les dossiers passant par le CFE sont envoyées à l'institut. Il n'existe pas encore de convention entre l'ISEE et le RCS. Pour que le système fonctionne et soit vraiment facilitateur, sans oubli, le parcours doit être connu des entreprises, et particulièrement des travailleurs indépendants, souvent moins bien accompagnés. La commission s'interroge sur la multiplication des guichets uniques qui pourrait nuire à la lisibilité des usagers.

Recommandation n°16 : identifier un endroit commun par lequel passent nécessairement TOUS les professionnels et qui les informe de manière très complète (bonne connaissance des compétences de chaque administration et chambres, ainsi que des démarches à effectuer auprès de chacune).

Recommandation n°17 : déplacer ce guichet unique sur tout le territoire (à l'image du Proxibus³⁴ proposé par la ville de Nouméa).

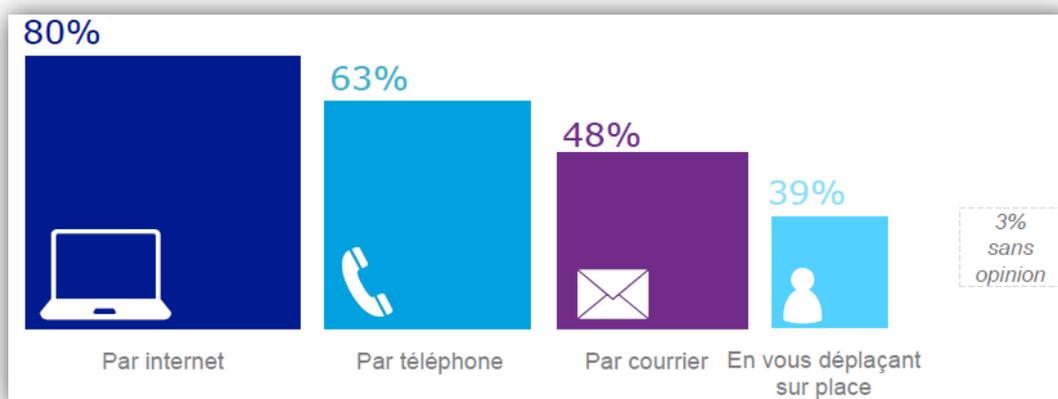
2) L'e-administration : avantages et limites

En métropole, le premier comité interministériel pour la transformation publique a annoncé un objectif de 100 % des démarches administratives accessibles en ligne d'ici à 2022. Il apparaît en effet que les téléservices permettent un gain de temps, donc une baisse des coûts de gestion, tant pour les entreprises que pour les administrations (économie de la partie saisie pour les agents, rapidité des échanges...).

La France est à la 9^{ème} position de l'UE en termes de proportion des individus ayant utilisé internet pour des contacts avec les pouvoirs publics (66 % des particuliers)³⁵. Une enquête réalisée pour le SGMAP a montré qu'en 2016, 80 % des entreprises métropolitaines ont effectué leurs démarches administratives par internet :

³⁴ <http://www.noumea.nc/vivre-noumea/le-proxibus>

³⁵ Eurostat, données 2016



Source : SGMAP³⁶

En Nouvelle-Calédonie, les administrations semblent également s'orienter vers une dématérialisation de leurs services et des échanges avec les professionnels, ainsi qu'on l'a vu à l'occasion des projets en cours.

Dans les améliorations bien perçues par les professionnels, rappelons que les démarches en ligne (DSF, CAFAT, infogreffe...) apparaissent en première position des réponses à l'enquête. Toutefois, ce virage nécessite, pour être bien négocié, que toutes les entreprises ainsi que les travailleurs indépendants soient équipés et connectés. En 2017³⁷, 84 % des entreprises disposent d'un équipement informatique, 65 % ont un accès à internet et 64 % d'entre elles ont un personnel autonome, voire très à l'aise, sur les outils numériques. Cependant, le degré de digitalisation est particulièrement hétérogène en fonction des secteurs d'activité (l'agriculture étant par exemple loin derrière le commerce).

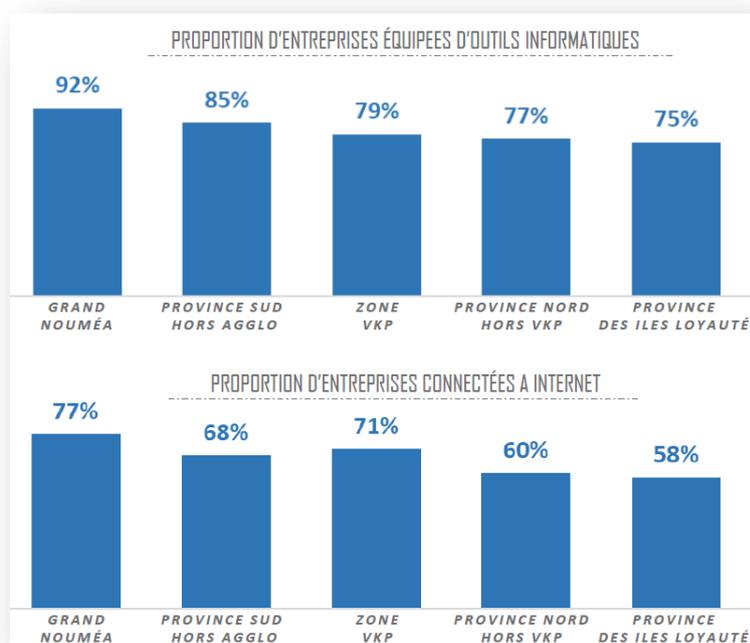
De même, 1 autoentrepreneur sur 4 n'a pas d'équipement informatique et, si la totalité des entreprises calédoniennes de plus de 10 salariés sont connectées à internet, elles ne sont que 58 % parmi les entreprises unipersonnelles. Ces dernières sont 42 % à exprimer un besoin d'accompagnement sur internet et pour l'utilisation d'outils numériques.

Cette disparité se retrouve face aux démarches administratives en ligne. 97 % des entreprises estiment qu'elles facilitent les relations avec les services publics, mais 79 % de celles de plus de 10 salariés les utilisent, contre seulement 43 % des entreprises unipersonnelles.

³⁶ Ibid.

³⁷ Baromètre du numérique 2018, observatoire du numérique et gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

En outre, des différences géographiques persistent en termes d'équipement et de connectivité :



Source : observatoire numérique NC

Une fracture numérique pourrait apparaître en cas de dématérialisation trop brutale ou totale : difficultés dans les domaines fondamentaux de l'écrit (à savoir que cela représentait, en 2011, 16 % des 18-65 ans au niveau national³⁸) et de la lecture (32 % des Calédoniens de 18 ans³⁹), accès aux TIC⁴⁰, manque de confiance ou d'équipement, aisance sur internet (notamment pour les plus âgés, les moins diplômés et même les plus jeunes, plutôt habitués aux usages ludiques, d'après le Défenseur des droits⁴¹). En métropole, les difficultés sont encore notables dans la population, laissant présager qu'elles le sont au moins autant en Nouvelle-Calédonie :

³⁸ Enquête Information et vie quotidienne 2011, INSEE

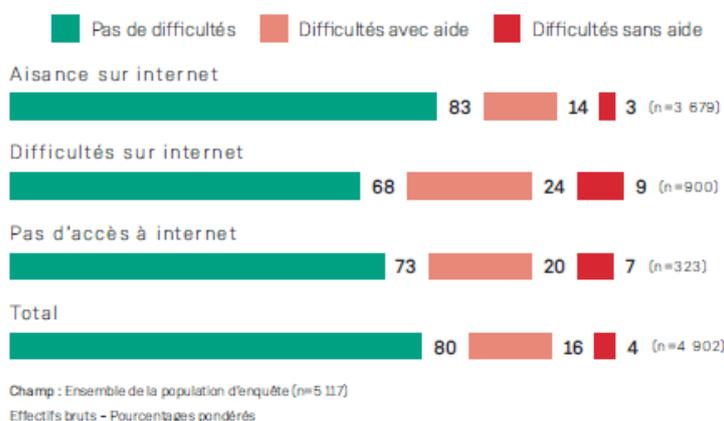
³⁹ Source : Journée défense et citoyenneté 2017, Nouvelle-Calédonie

⁴⁰ Technologies de l'information et de la communication

⁴¹ Enquête sur l'accès aux droits, volonté.2 : « Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque de non-recours, Défenseur des droits de la République française

Graphique 2

L'aisance dans les démarches administratives en fonction de la facilité à trouver des informations administratives sur internet (%)



Source : Défenseur des droits

Recommandation n°18 : pour tout programme de dématérialisation des démarches administratives, réorienter le gain vers un accompagnement important des professionnels⁴², en termes de pédagogie, d'équipement, et de possibilité d'accès (bornes).

Recommandation n°19 : mettre en place un « bus numérique⁴³ » qui apporte la même aide à ceux de l'intérieur et des îles et serve de guichet unique mobile, en lien avec la recommandation n°17.

Recommandation n°20 : dans la lignée de la transversalité souhaitée précédemment, proposer un guichet unique dématérialisé commun à TOUTES les administrations, à l'image du site guichet-entreprises.fr, où pourront être effectuées les démarches en ligne, et proposant notamment la saisie en ligne des formulaires types pré-remplis déjà évoqués.

Recommandation n°21 : continuer d'offrir des voies alternatives aux e-services.

⁴² 19% de la population déclare avoir besoin d'un accompagnement des pouvoirs publics pour se familiariser avec la dématérialisation, *ibid*.

⁴³ Voir par exemple l'article LNC du 07/06/2018, 'En Aquitaine, le car ramasse les seniors sur le bord de la « route numérique »

Recommandation n°22 : s'inspirer des 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire identifiés par le SGMAP, qui doit :

- être facile à trouver, simple et fluide,
- utiliser un langage clair et précis,
- avoir l'air ostensiblement officielle,
- accompagner l'utilisateur,
- respecter les règles de l'art,
- ne pas demander des informations déjà connues de l'administration,
- être transparente,
- avoir un pilote qui connaît les besoins des usagers,
- permettre un traitement et un suivi totalement numérique,
- s'améliorer en continu.

La commission y ajoute un service client qui réponde aux questions posées en ligne.

Recommandation n°23 : assurer la protection des données des usagers en les informant de l'usage qui en est fait, dans le respect des préconisations de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et notamment des principes de finalité, de pertinence, de durée limitée de conservation, de sécurité et des droits des personnes⁴⁴.

Afin de réduire les délais de paiement des administrations, la commission appelle à une dématérialisation totale de la facturation, en interne et avec les entreprises, ce qui pose bien sûr la question de la valeur légale des signatures électroniques.

Recommandation n° 24 : mettre en place une signature électronique présumée fiable à l'instar de ce qui est prévu dans le règlement (UE) n°910/2014⁴⁵.

Pour conclure, la commission rappelle que la dématérialisation est un moyen mais pas un objectif. En effet, elle n'a aucune plus-value sans une réelle simplification des démarches (par exemple, un formulaire trop compliqué qui est mis en ligne est toujours aussi incompréhensible, bien qu'il soit dématérialisé) et a également des objectifs propres de disponibilité, d'accessibilité et de transparence.

Recommandation n°25 : éviter la superposition sans simplification de l'administration et de l'e-administration.

⁴⁴ <https://www.cnil.fr/fr/collectivites-territoriales>

⁴⁵ DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE

C- L'évolution du cadre d'action des administrations

1) Une norme concertée, claire et connue

Afin de parer à la complexité souvent soulignée des lois du pays et délibérations, qui donnent les orientations du travail des administrations et que doivent respecter les professionnels dans le cadre de leur activité, plusieurs idées peuvent être adoptées. La simplification administrative passe en partie par la simplification législative.

Recommandation n°26 : élaborer systématiquement les textes en concertation avec les principaux acteurs concernés (et non par une simple consultation une fois rédigés, suite à laquelle le législateur est souvent peu réactif), professionnels mais aussi agents qui les font appliquer, souvent conscients ou anticipant des problèmes rencontrés sur le terrain.

Recommandation n°27 : lorsqu'une nouvelle disposition est adoptée, communiquer au maximum auprès des professionnels auxquels elle s'applique (au travers de *mailing lists* par exemple) en la vulgarisant pour qu'elle soit compréhensible par tous ; synthétiser et divulguer également les formalités qui en découlent et les interlocuteurs dans l'administration.

Recommandation n°28 : veiller à la qualité de la rédaction des textes juridiques qui manquent souvent de précision et laissent trop de marge d'interprétation.

Recommandation n°29 : clarifier le droit positif applicable à la Nouvelle-Calédonie grâce à des fiches explicatives par grand domaine (droit commercial, droit du travail, *etc.*), publiées et mises à jour sur Juridoc.

Recommandation n°30: codifier et consolider régulièrement les textes afin de les publier COMPLETS et à jour sur Juridoc et les sites des administrations afin d'éviter les erreurs et malentendus fréquents.

Recommandation n°31 : toiletter les textes au fur et à mesure dans une optique de simplification, notamment les aspects obsolètes⁴⁶ et les points de blocage identifiés par les professionnels.

Recommandation n°32 : vérifier la pertinence ainsi que la clarté des informations demandées dans les formulaires, dossiers et les pièces justificatives en fonction des remontées des professionnels.

2) Efficience et efficacité, l'intérêt de l'évaluation

⁴⁶ Exemple : 5 exemplaires papier de l'accord sont exigés par la DTE pour les conventions collectives, reste de l'ère pré-numérique, ou les régimes douaniers, qui datent des années 80 et ne sont plus adaptés à la réalité

Dans la lignée de ce qu'ont lancé le gouvernement ou le haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie (HCR NC), les démarches qualité apparaissent comme de bons outils d'évaluation interne. Elles permettent de viser l'efficacité et la réduction des coûts, en analysant les procédures internes (éventuellement ce qui pêche) et en mettant en place une obligation de résultats. Des indicateurs objectifs (temps écoulé entre le début et la fin de la démarche, nombre d'étapes, taux de satisfaction, etc.) aident à déterminer la qualité du service rendu (voir le tableau ci-dessous).

 <p>LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE</p> <p>HAUT-COMMISSARIAT DE LA RÉPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALÉDONIE</p>	<p>INDICATEURS DE LA DEMARCHE QUALITE</p>		
<p>Au 1er trimestre 2018, ce sont 7 935 usagers reçus</p>			
Indicateurs	Objectif fixé	4ème trimestre 2017	Indice de qualité
Pourcentage de courriers répondus dans un délai maximum de 15 jours ouvrés	≥ 90 %	94,44%	
Pourcentage de courriels répondus dans un délai maximum de 5 jours ouvrés	≥ 85 %	99,20%	
Pourcentage de suggestions/réclamations traitées dans un délai maximum de 15 jours ouvrés	≥ 90 %	100%	
Taux d'appels perdus (*)	≤ 10%	7,78 %	
Taux d'appels pris en charge en moins de 5 sonneries	≥ 85 %	92,25%	
<p>(*) Sur les numéros « Accueil du public »</p>			

Source : HCR NC⁴⁷

Recommandation n° 33: mettre en place une démarche qualité dans chaque administration, sur une base commune à toutes les administrations, afin d'évaluer la satisfaction des usagers selon des indicateurs précis.

Recommandation n° 34: dans ce cadre, centraliser les réclamations auprès d'un bureau commun qui servirait également d'observatoire des bonnes pratiques.

Dans la même perspective d'assurer un retour d'expérience, l'impact des lois et délibérations devrait être évalué au fur et à mesure et les textes modifiés en conséquence lorsque cela s'avère nécessaire.

⁴⁷ <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Publications/Demarche-qualite>

Afin que ce processus soit le plus neutre possible, il convient que celui qui rédige et propose le texte soit différent de celui qui l'évalue.

Une plus grande souplesse serait en outre utile. En effet, le trop grand nombre de normes a souvent été mis en avant par les professionnels, aussi le fait de mieux anticiper et mesurer leur impact pourrait limiter cette inflation.

Recommandation n°35 : entériner un principe de révision entre 6 mois et 1 an après l'entrée en vigueur d'un texte.

Recommandation n°36 : pour assurer la plus grande neutralité possible, mettre en place une organisation permettant une évaluation *ex post* des textes auprès de chaque assemblée délibérante (congrès, assemblées de provinces, conseils municipaux...), chargée également de recueillir l'avis des usagers quant à leur application AU QUOTIDIEN.

Recommandation n°37 : afin qu'elle soit efficace, prévoir une évaluation *ex ante* au travers de l'étude d'impact, souvent trop juridique, et la mise en place d'indicateurs pour chaque nouvelle disposition (public cible, objectifs, ce qui permettra ensuite de déterminer leur taux de remplissage, etc.).

Enfin, il est fondamental de suivre précisément le processus de simplification administrative et de dématérialisation grâce à des indicateurs fiables et à la mise en place d'une consultation continue des professionnels sur le sujet. En effet, il pourra apparaître que certaines réformes sont de fausses bonnes idées et il conviendra de les corriger au plus vite, à l'instar du tout dématérialisé qui peut s'avérer être un véritable labyrinthe en cas de problème (manque d'interlocuteurs « humains »).

Recommandation n°38 : évaluer les dispositifs de simplification administrative pour s'assurer de leur aspect véritablement facilitateur et rectifier rapidement les essais peu probants.

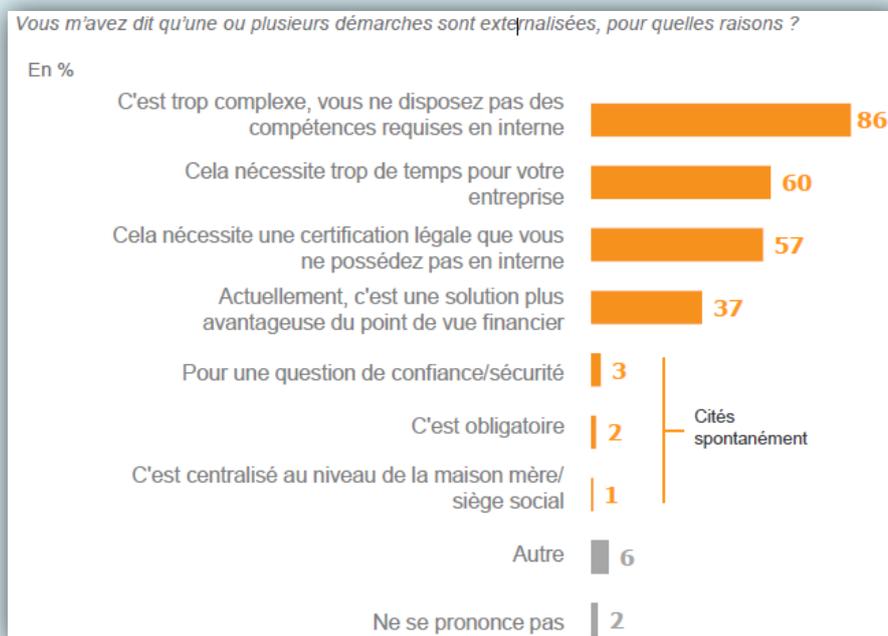
Cette seconde partie a cherché à comprendre ce qui pouvait limiter les administrations (les différentes compétences, l'application du droit...) en dégagant quelques possibilités d'améliorations en termes de transversalité et de sécurité juridique. La commission a ensuite tenté de trouver des solutions aux obstacles soulevés par les professionnels. Elles passent notamment par une modernisation et un changement de culture dans les administrations, mais aussi par une dématérialisation maîtrisée. Pour finir, les conseillers se sont penchés sur les possibilités de simplification législative et ont plaidé pour davantage d'évaluation à tous les niveaux.

Focus interne aux entreprises

Les conseillers signalent que les pouvoirs publics pourraient, parallèlement à la simplification, accompagner la montée en compétences administratives des professionnels (voir le graphique du SGMAP ci-dessous).

Recommandation n°39 :

- **recenser les difficultés principales inhérentes aux compétences internes déficientes dans les entreprises pour identifier des outils adaptés,**
- **proposer un service d'aide aux démarches des professionnels au sein de l'administration,**
- **mettre en place des formations obligatoires sur les principales formalités à accomplir, par exemple en fonction de l'effectif ou du chiffre d'affaire (système de seuils),**
- **encourager la mutualisation des moyens pour les petites entreprises au travers de groupements,**
- **instaurer une aide financière provinciale à l'externalisation pour les TPE/PME et les travailleurs indépendants (prestataires de services en ressources humaines, experts-comptables, juristes...).**



Source : SGMAP

CONCLUSION et RAPPEL

Pour conclure, la commission souhaite que l'amélioration soit continue et non ponctuelle, afin de faire en sorte que l'administration devienne un facilitateur pour le développement économique des entreprises et un *business partner*⁴⁸, plutôt qu'un frein à leur compétitivité. De même, la simplification ne peut être possible que si celles-ci respectent scrupuleusement les règles établies, sans chercher à les contourner, afin que la confiance s'instaure de part et d'autre.

La simplification passe par une écoute réciproque entre les interlocuteurs et une réelle volonté de partage et d'échange permettra une relation plus efficace.

Rappel des recommandations

Recommandation n°01 : charger un conseil de la simplification, réunissant toutes les collectivités et les partenaires, de mettre en place et piloter les réformes nécessaires.

Recommandation n°02 : privilégier une approche « ascendante », les décideurs devant être à l'écoute de leurs services opérationnels, plus proches du terrain et susceptibles de faire remonter les problèmes, et réagir en conséquence.

Recommandation n°03 : organiser le cadre législatif du partage des données entre administrations en encadrant leur utilisation (accès, conservation, finalité, information de l'utilisateur, etc.), ainsi que l'adaptation du secret professionnel.

Recommandation n°04 : adopter le principe « Dites-le nous une fois » à l'échelle du pays et permettre ainsi :

- le partage et l'échange des données entre les administrations (la sollicitation directe de l'entreprise deviendrait l'exception) ;
- la confiance *a priori*, en ne demandant à l'entreprise les pièces justificatives que lorsqu'elles sont nécessaires, non détenues par l'administration et au moment opportun (contrôle...).
- le toilettage de TOUS les formulaires pour que seules les informations réellement utiles soient dorénavant demandées.

Recommandation n°05 : ne pas vider la norme de son sens en la simplifiant trop.

⁴⁸ Associé (affaires)

Recommandation n°06 : revoir le circuit de décision en vue de le raccourcir.

Recommandation n°07 : rendre les réponses de l'administration opposables (à l'image du rescrit fiscal) et publiques, pour que les autres entreprises n'aient pas à reposer une question et soient également protégées.

Recommandation n°08 : publier également la doctrine afin d'éviter une interprétation trop libre et mouvante des textes de la part des agents (notamment de contrôle) qui préfèrent souvent la lecture la plus stricte.

Recommandation n°09 : mieux expliquer pourquoi une information est demandée ou pour quelle raison une règle doit être respectée.

Recommandation n°10 : instaurer un « droit à l'erreur » pour les entreprises qui se seraient manifestement trompées dans leur déclaration la première fois, et inverser la charge de la preuve.

Recommandation n°11 : étudier l'opportunité de la délivrance d'agrèments et autorisations *a priori* pour des opérations mineures, ainsi que l'accord implicite de l'administration en cas de renouvellement, sous réserve de contrôles *a posteriori*.

Recommandation n°12 : mettre en place une charte de bonnes pratiques commune à toutes les administrations (accueil, conseil, délai...), avec un système de labellisation des meilleurs services.

Recommandation n°13 : mieux connecter le secteur public au secteur privé, au travers d'une plateforme d'échange administrations/ entreprises en ligne, qui pourraient faire remonter par ce biais leurs difficultés et leurs propositions quant aux démarches qu'ils doivent effectuer.

Recommandation n°14 : prévoir un moyen de médiation (neutre et indépendant).

Recommandation n°15 : plutôt que de renvoyer une personne d'un service à l'autre, réceptionner son dossier ou sa demande, désigner un interlocuteur unique et assurer le suivi au sein du ou des services ou administrations concernés.

Recommandation n°16 : identifier un endroit commun par lequel passent nécessairement TOUS les professionnels et qui les informe de manière très complète (bonne connaissance des compétences de chaque administration et chambres, ainsi que des démarches à effectuer auprès de chacune).

Recommandation n°17 : déplacer ce guichet unique sur tout le territoire (à l'image du Proxibus proposé par la ville de Nouméa).

Recommandation n°18 : pour tout programme de dématérialisation des démarches administratives, réorienter le gain vers un accompagnement important des professionnels, en termes de pédagogie, d'équipement, et de possibilité d'accès (bornes).

Recommandation n°19 : mettre en place un « bus numérique » qui apporte la même aide à ceux de l'intérieur et des îles et serve de guichet unique mobile, en lien avec la recommandation n°17.

Recommandation n°20 : dans la lignée de la transversalité souhaitée précédemment, proposer un guichet unique dématérialisé commun à TOUTES les administrations, à l'image du site guichet-entreprises.fr, où pourront être effectuées les démarches en ligne, et proposant notamment la saisie en ligne des formulaires types pré-remplis déjà évoqués.

Recommandation n°21 : continuer d'offrir des voies alternatives aux e-services.

Recommandation n°22 : s'inspirer des 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire identifiés par le SGMAP, qui doit :

- être facile à trouver, simple et fluide,
- utiliser un langage clair et précis,
- avoir l'air ostensiblement officielle,
- accompagner l'utilisateur,
- respecter les règles de l'art,
- ne pas demander des informations déjà connues de l'administration,
- être transparente,
- avoir un pilote qui connaît les besoins des usagers,
- permettre un traitement et un suivi totalement numérique,
- s'améliorer en continu.

La commission y ajoute un service client qui réponde aux questions posées en ligne.

Recommandation n°23 : assurer la protection des données des usagers en les informant de l'usage qui en est fait, dans le respect des préconisations de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et notamment des principes de finalité, de pertinence, de durée limitée de conservation, de sécurité et des droits des personnes.

Recommandation n°24 : mettre en place une signature électronique présumée fiable à l'instar de ce qui est prévu dans le règlement (UE) n°910/2014.

Recommandation n°25 : éviter la superposition sans simplification de l'administration et de l'e-administration.

Recommandation n°26 : élaborer systématiquement les textes en concertation avec les principaux acteurs concernés (et non par une simple consultation une fois rédigés, suite à laquelle le législateur est souvent peu réactif), professionnels mais aussi agents qui les font appliquer, souvent conscients ou anticipant des problèmes rencontrés sur le terrain.

Recommandation n°27 : lorsqu'une nouvelle disposition est adoptée, communiquer au maximum auprès des professionnels auxquels elle s'applique (au travers de *mailing lists* par exemple) en la vulgarisant pour qu'elle soit compréhensible par tous ; synthétiser et divulguer également les formalités qui en découlent et les interlocuteurs dans l'administration.

Recommandation n°28 : veiller à la qualité de la rédaction des textes juridiques qui manquent souvent de précision et laissent trop de marge d'interprétation.

Recommandation n°29 : clarifier le droit positif applicable à la Nouvelle-Calédonie grâce à des fiches explicatives par grand domaine (droit commercial, droit du travail, *etc.*), publiées et mises à jour sur Juridoc.

Recommandation n°30: codifier et consolider régulièrement les textes afin de les publier COMPLETS et à jour sur Juridoc et les sites des administrations afin d'éviter les erreurs et malentendus fréquents.

Recommandation n°31 : toiletter les textes au fur et à mesure dans une optique de simplification, notamment les aspects obsolètes et les points de blocage identifiés par les professionnels.

Recommandation n°32 : vérifier la pertinence ainsi que la clarté des informations demandées dans les formulaires, dossiers et les pièces justificatives en fonction des remontées des professionnels.

Recommandation n°33: mettre en place une démarche qualité dans chaque administration, sur une base commune à toutes les administrations, afin d'évaluer la satisfaction des usagers selon des indicateurs précis.

Recommandation n°34: dans ce cadre, centraliser les réclamations auprès d'un bureau commun qui servirait également d'observatoire des bonnes pratiques.

Recommandation n°35 : entériner un principe de révision entre 6 mois et 1 an après l'entrée en vigueur d'un texte.

Recommandation n°36 : pour assurer la plus grande neutralité possible, mettre en place une organisation permettant une évaluation *ex post* des textes auprès de chaque assemblée délibérante, chargée également de recueillir l'avis des usagers quant à leur application AU QUOTIDIEN.

Recommandation n°37 : afin qu'elle soit efficace, prévoir une évaluation *ex ante* au travers de l'étude d'impact, souvent trop juridique, et la mise en place d'indicateurs pour chaque nouvelle disposition (public cible, objectifs, ce qui permettra ensuite de déterminer leur taux de remplissage, etc.).

Recommandation n°38 : évaluer les dispositifs de simplification administrative pour s'assurer de leur aspect véritablement facilitateur et rectifier rapidement les essais peu probants.

Recommandation n°39 :

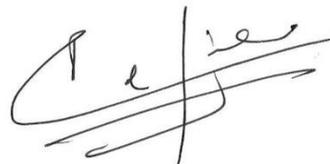
- recenser les difficultés principales inhérentes aux compétences internes déficientes dans les entreprises pour identifier des outils adaptés,
- proposer un service d'aide aux démarches des professionnels au sein de l'administration,
- mettre en place des formations obligatoires sur les principales formalités à accomplir, par exemple en fonction de l'effectif ou du chiffre d'affaire (système de seuils),
- encourager la mutualisation des moyens pour les petites entreprises au travers de groupements,
- instaurer une aide financière provinciale à l'externalisation pour les TPE/PME et les travailleurs indépendants (prestataires de services en ressources humaines, experts-comptables, juristes...).

LE RAPPORTEUR



Johanito WAMYTAN

LE PRÉSIDENT



Dominique LEFEIVRE

La commission adopte le rapport et le projet de vœu relatif à « la simplification administrative pour les professionnels », à l'unanimité des membres présents et représentés, par 7 voix «POUR».

Ont participé aux travaux : mesdames Françoise KERJOUAN et Chérifa LINOSSIER; messieurs Daniel CORNAILLE, Jean-Pierre FLOTAT, Yves GOYETCHE, Dominique LEFEIVRE, Didier POIDYALIWANE, Ronald PONIA, Jean SAUSSAY et Johanito WAMYTAN.

Étaient présents ou représentés lors du vote : madame Françoise KERJOUAN ; messieurs Jean-Pierre FLOTAT, Yves GOYETCHE, Dominique LEFEIVRE, Ronald PONIA, Jean SAUSSAY et Johanito WAMYTAN.

Étaient absents lors du vote: madame Chérifa LINOSSIER ; messieurs Laurent CHATENAY, Claude FRANCOIS, Pierrick MAURY.

CONCLUSION DU CESE-NC

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC a adopté le rapport et le vœu à la majorité des membres présents et représentés par **24** voix « **favorable** », **0** voix « **défavorable** » et **1** « **réserve** ».

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE

BIBLIOGRAPHIE

- ADIE, Le travail indépendant informel en Nouvelle-Calédonie, octobre 2009
- Andro Gaïd, Brassart Laurent, « Administrer sous la Révolution et l'Empire », Annales historiques de la Révolution française, 2017/3 (n° 389), p. 3-18.
- Assemblée nationale, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative, octobre 2014
- Bernes-Lasserre Philippe, « En Aquitaine, le car ramasse les seniors sur le bord de la « route numérique », LNC du 07 juin 2018
- Bezes Philippe, Musselin Christine, Le New Public Management : Entre rationalisation et marchandisation? Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline. Une 'French Touch' dans l'analyse des politiques publiques ?, Presses de Sciences Po, pp.128 - 151, 2015
- Bigot Grégoire, « La force du gouvernement » : écritures et réécritures constitutionnelles de l'administration (1789-1799) in Annales historiques de la Révolution française 2017/3, n°389, pp. 19-38
- Bontemps Valentin, « La loi Pacte veut simplifier la vie des entreprises», LNC du 19 juin 2018
- CCI Paris Ile-de-France, Débrider l'innovation, enjeux pour les entreprises et l'emploi, défi pour les politiques publiques, 2014
- Conseil économique et social, Entreprises et simplifications administratives, avis présenté par Mme Anne Duthilleul, 2005
- Conseil d'Etat, Simplification et qualité du droit, Etude annuelle 2016
- Défenseur des droits de la République française, Enquête sur l'accès aux droits, volonté.2 : « Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque de non-recours, mars 2017
- Dubertret Julien, Schil Philippe, Catoire Serge, Les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables, Rapport à M. le Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, mars 2016
- Frédière Philippe, « Des mesures pour faciliter l'économie, LNC du 9 janvier 2018
- *IBM Center for the Business of Government, Interagency Performance Targets- A case Study of New Zealand's Results Programme,*

- IEOM, Rapport d'activité de la Nouvelle-Calédonie 2016
- Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPD), Nouvelle-Zélande : « Better Public Services », un exemple réussi de modernisation de l'Administration, Note réactive n°93, mai 2017
- ISEE, Tableaux de l'économie 2016
- Ministère de l'économie et des finances, Baromètre du numérique 2017
- Observatoire numérique Nouvelle-Calédonie, Baromètre du numérique 2018
- Observatoire numérique Nouvelle-Calédonie, Faits et chiffres, fiche n°02, « Internet Professionnel en Nouvelle-Calédonie-Données mars 2016 »
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Mieux légiférer en Europe-France, 2010
- OCDE, Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative : orientations destinées aux décideurs, 2009
- Premier ministre, Soutenir nos entreprises innovantes, déplacement du premier ministre, Henrichemont, mai 2018
- SGMAP, Baromètre de la complexité des démarches administratives vue par les entreprises, Rapport de résultats- juillet 2017
- SGMAP, Appui à la consolidation des évaluations et des mesures de simplification, synthèse des travaux, octobre 2016
- SGMAP, Pour des services publics attentionnés à l'ère du numérique, plan d'action interministériel de la relation de service 2016-2017, mai 2016
- SGMAP, L'innovation publique, Concevoir autrement les politiques publiques, mars 2017
- SGMAP, Référentiel Marianne, septembre 2016
- SGMAP/Secrétariat d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, La SIMPLIFICATION une dynamique à l'épreuve des faits, mai 2017
- *World economic forum, The Global Competitiveness Report 2016-2017*

SITOGRAPHIE

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr> : site d'accès au droit de l'UE

Sites de l'Etat, des institutions et organismes français :

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/histoire-administration> :

site sur la vie publique, sur l'histoire de l'administration

<http://www.modernisation.gouv.fr/mots-cle/france-experimentation>:

site sur la modernisation de l'action publique

<https://www.gouvernement.fr/comite-interministeriel-de-la-transformation-publique-les-premieres-mesures> : site sur « Action Publique 2022 »

<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA/Silence-vaut-rejet-SVR>: site de Légifrance sur le silence valant accord

<http://www.assemblee-nationale.fr/>: site de l'Assemblée nationale

<http://www.lecese.fr/> : site du conseil économique, social et environnemental

<https://www.cnil.fr/fr/collectivites-territoriales> : site de la CNIL sur les collectivités territoriales

<http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Justice/Defenseur-des-droits> :

site du haut-commissariat en Nouvelle-Calédonie sur le Défenseur des droits

<http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Publications/Demarche-qualite>:

site du HCR NC sur la démarche qualité

<https://www.afecreation.fr/> : site de l'agence France entrepreneurs

<http://www.simplifier-entreprises.fr/> : site du Conseil de la simplification

Sites calédoniens :

<https://service-public.nc/>: site du gouvernement sur les services publics

<https://www.tgc.nc/>: site du gouvernement sur la TGC

<https://marchespublics.nc/>: site du gouvernement sur les marchés publics

<http://www.juridoc.gouv.nc/>:

site du gouvernement pour accéder à la législation

<http://www.noumea.nc/vivre-noumea/le-proxibus>:

site de la mairie de Nouméa concernant le proxibus

<https://www.cci.nc/entreprendre/effectuer-ses-formalites-d-entreprise/creation-modification-ou-radiation> : site la CCI-NC (CFE)

<https://www.cma.nc/createurs-repreneurs/creer-son-entreprise/immatriculer> : site de la CMA-NC (CFE)

<https://nouvelle-caledonie.chambre-agriculture.fr>: site de la CANC

<https://cese.nc/> : site du CESE-NC

TABLE DES SIGLES ET ACRONYMES

ADECAL	Agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie- Technopôle
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
AO	Appel d'offre
CAFAT	Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CESE-NC	Conseil économique, social et environnemental de la NC
CFE	Centre de formalité des entreprises
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
CRE	Caisse de retraite des expatriés
DAE	Direction des affaires économiques
DFPC	Direction de la formation professionnelle continue
DSF	Direction des services fiscaux
DTE	Direction du travail et de l'emploi
HCR NC	Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie
IRCAFEX	Institution de retraite des cadres et assimilés de France et de l'extérieur
ISEE	Institut de la statistique et des études économiques de NC
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LNC	Les Nouvelles Calédoniennes
MEDEF-NC	Mouvement des entreprises de France- Nouvelle-Calédonie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPT	Office des postes et télécommunications
PME	Petite et moyenne entreprise
PS	Province Sud
RCS	Registre du commerce et des sociétés
RIDET	Répertoire d'identification des entreprises et des établissements
RUAMM	Régime unifié d'assurance maladie-maternité
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
TGC	Taxe générale à la consommation
TGI	Taxe générale à l'importation
TPE	Très petite entreprise
U2P-NC	Union des entreprises de proximité de Nouvelle-Calédonie
UE	Union européenne