

Séminaire du cercle de la réforme de l'Etat sur les simplifications administratives

Contribution préparatoire de Michel Le Clainche (13 mai 2024)

Regards sur 50 ans de simplifications administratives : « Plus ça change, plus c'est la même chose ? »¹

Ce retour sur 50 ans de simplifications administratives a pour but de mettre en perspective les projets annoncés récemment par le Président de la République et le Gouvernement et de contribuer aux débats du Cercle de la Réforme de l'État visant à formuler des propositions pour l'avenir.

L'auteur a contribué à diverses actions de simplifications depuis 1981² et a écrit divers articles sur le sujet depuis 1988³.

Les simplifications administratives sont définies ici comme un ensemble d'actions publiques volontaristes qui ont pour but d'alléger les obligations des administrés⁴. Elles visent le volume et la qualité des textes, les conditions d'obtention des droits, les formalités, les formulaires...Elles ciblent les entreprises, mais aussi le grand public et les collectivités territoriales. Elles font l'objet souvent d'actions interministérielles mais ont aussi un aspect sectoriel (fiscalité, social, état-civil, activité économique, agriculture, marchés publics...).

Depuis quelques mois, des annonces au plus haut niveau de l'État relancent l'action simplificatrice. Bien que le Président de la République ait évoqué un « nouveau paradigme », elles semblent s'inscrire, pour l'instant, dans la ligne des initiatives antérieures.

Depuis les années 1970, les simplifications ont fait l'objet de programmes d'actions successifs avec des caractéristiques constantes : l'absence de continuité et une rationalité très limitée (I). Les méthodes ont cependant évolué dans le sens d'une meilleure gestion (II). Les résultats sont demeurés très faibles et appellent un changement de stratégie (III).

I -Les simplifications administratives depuis 1970 : des actions discontinues

Des trains de simplification des années 1970 (A) aux relances successives du « choc de simplifications » de François Hollande (B), d'Action publique 2022 et de la transformation publique

¹ Formule empruntée à un article de Yves Joncour et Pierre-Eric Verrier dans PMP, vol.20, n°1, mars 2002, relatif à la modernisation de l'administration.

² A la Direction générale pour les relations avec le public puis la Direction de la communication du ministère des finances entre 1981 et 2000 ; auprès du Médiateur de la République de 1986 à 1990 ; au cabinet des ministres chargés de l'économie et du budget de 1991 à 1993 et 1996 à 1998.

³ En dernier lieu, article « Simplification » dans *l'Encyclopédie du management public*, IGPDE, 2022, pp.627-628 et chapitre « Les simplifications administratives » dans *Les réformes administratives et financières en France (1972-2022)*, Bruylant, 2023, pp.147-168).

⁴ La présente note est centrée sur l'allègement des formalités administratives. La lutte contre l'inflation normative et les actions de simplification du langage administratif relèvent de la même démarche. En revanche, d'autres actions d'amélioration des relations de l'administration avec ses usagers (accueil, information, accessibilité des services, organisation administrative) ont été, la plupart du temps, pilotées séparément.

(C) jusqu'aux déclarations récentes du Président de la République et du Gouvernement (D), les simplifications administratives ont été relancées régulièrement sans pour autant constituer une politique publique permanente et continue.

A. Des actions de simplification ont pris place dans les programmes de réforme administrative de la IIIe et de la IVe République. Pour la période récente, le regroupement de mesures diverses en « **trains** » de simplification a été relancé à la fin des années 1970 et s'est poursuivie irrégulièrement. Entre 1977 et 1981, cinq trains de simplification comprenant chacun entre 40 et à 140 mesures se sont succédés. Le titre 2 de la loi du 17 juillet 1978 organisant l'accès aux documents administratifs prévoit une liste de simplifications législatives. 89 mesures diverses étaient annexées à la Charte des services publics présentée au conseil des ministres du 18 mars 1992. Après la loi du 2 juillet 2003 sur la simplification administrative, cinq lois relatives à la simplification du droit ont été votées entre 2007 et 2013 à la suite des rapports du Député Warsman (lois du 20 décembre 2007, du 12 mai 2009 , du 17 mai 2011, du 22 mars 2012). Un programme de 100 simplifications couvre la période 2009-2012.

Les mesures annoncées ou décidées étaient d'inégale importance, sans secteur ou méthodologie privilégiés, et d'origines diverses (Médiateur ; centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA) ; centres de renseignements téléphonés (Cira) ; ministères ; parfois préfectures ; parlementaires...).

B. Le « **choc de simplification** » annoncé par **F.Hollande** le 28 mars 2013 constitue une relance très significative avec l'esquisse d'une stratégie et d'une méthode plus rationnelle qualifiée de « transparente, collaborative et pragmatique » : rapport du Député Thierry Mandon sur la simplification collaborative préconisant la coconstruction et l'expérimentation ; création d'un conseil de la simplification pour les entreprises ; lois d'habilitation du 12 novembre 2013 pour les relations avec les citoyens et loi du 2 janvier 2014 pour simplifier la vie des entreprises; annonces et suivi des mesures dans le cadre des comités interministériels de la modernisation publique (Cimap) ; grand chantier de la règle « silence vaut acceptation (SVA)»; préparation par des enquêtes, des consultations en ligne, des ateliers; nouvelle méthode d'analyse des moments-clés dans la vie des entreprises (création, embauche, exportation...) ou des particuliers (naissance, scolarité, mariage...). Un document d'octobre 2016 dresse un bilan global : 415 mesures pour les entreprises (par exemple : allègement des obligations comptables des petites entreprises, titre emploi-services, déclaration sociale nominative, simplification des marchés publics, rescrit pour le crédit d'impôt recherche) ; 211 mesures pour les particuliers (dématérialisation du droit de timbre, dépôt de plaintes en ligne...).

C. Le thème sera repris sous un angle un peu différent à partir de 2017 par les gouvernements du **président E.Macron**. Le programme « Action publique 2022 » comprend un grand chantier sur « les simplifications administratives et la qualité du service rendu » précisé par une circulaire du 12 janvier 2018 qui fixe quelques orientations : règle du « 1 pour 1 » ou « 1 pour 2 » pour réduire le stock de normes, développement du numérique, déconcentrations, suppression d'organismes...La loi du 17 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC), en même temps qu'elle institue le « droit à l'erreur », comprend de nombreuses mesures de simplification dans des domaines très divers (état-civil, permis de construire, accueil de la petite enfance, soutien aux aidants, enquêtes et procédures environnementales).Un autre loi « fourre tout » du 7 décembre

2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP comme *as soon as possible*) apporte un nouveau lot de simplifications éparses et ponctuelles: simplification des marchés publics, déconcentration des décisions individuelles, suppression des justificatifs de domicile...Le programme « service public + » présenté en 2021 prévoit la simplification radicale de 10 démarches et 100 formulaires de la vie quotidienne. Certaines simplifications importantes, notamment dans les domaines financiers, interviennent en marge de ces annonces : harmonisation du calcul des revenus utilisés pour les cotisations sociales et de la CSG (LFSS pour 2020), répartition des 199 seuils d'effectifs applicables aux entreprises en seulement 3 niveaux (11, 50, 250 salariés par la loi Pacte du 22 mai 2019), prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Les comités interministériels de la transformation de l'action publique (CITP), qui labellisent une succession de mesures de réformes administratives sans constituer un programme transversal cohérent, reviennent périodiquement sur les simplifications.

Le 26 avril 2023, Elisabeth Borne présentant sa feuille de route pour les « 100 jours » met l'accent sur la facilitation des démarches administratives : simplifier le parcours des usagers dans 10 moments-clés de la vie; diviser par deux les délais de délivrance des titres d'identité ; développer les Maisons France Services (2750) ; renforcer l'accessibilité sous toutes ses formes , notamment le téléphone ; simplifier l'accès au permis de conduire... Le septième CITP du 9 mai 2023 annonce notamment une méthode « nouvelle » de simplification des démarches administratives : les événements de la vie quotidienne⁵ ainsi que diverses mesures : l'attribution automatique des bourses scolaires aux familles, la relance d'une politique ambitieuse du numérique et de la donnée, l'achèvement du déploiement de service +, la nomination de sous-préfets référents chargés de la qualité et de l'accès au service public .

D. Une relance des simplifications a été organisée récemment au plus haut niveau :

Dans sa conférence de presse du 16 janvier 2024, le Président de la République a évoqué à plusieurs reprises l'urgence d'un effort important de simplification administrative « avec détermination et sans tabou » : diminution des normes, réduction des délais, élévation des seuils, récupération des données disponibles dans les fichiers administratifs (bien que le principe « Dîtes-le en une seule fois » s'impose depuis plusieurs années).

Fin janvier 2024, l'un des motifs de protestation des agriculteurs est « l'excès de normes », nationales et européennes, notamment en matière de protection de l'environnement et de santé publique. Une innovation à souligner : les agriculteurs ne se plaignent pas de la « paperasse » mais du temps passé sur leur ordinateur !

Dans son discours de politique générale du 30 janvier 2024, le Premier ministre Gabriel Attal proclame sa volonté de « débureaucratiser la France » en des termes assez traditionnels : « Je veux libérer les Français des contraintes qui les freinent et sont autant de boulets pour notre économie »⁶. Dans un entretien publié dans le Parisien Libéré le dimanche 11 février, il donne quelques exemples :

⁵ Elle est mise en œuvre depuis 2014.

⁶ Il fait ainsi écho à J. Chirac qui dénonçait le 8 janvier 2003 « les archaïsmes, les contraintes, les rigidités, et les lenteurs de l'administration » ainsi que « les règles désuètes et les procédures trop lourdes qui entravent l'individu ».

simplification de 250 procédures de la vie quotidienne des Français et suppression d'une quarantaine de commissions, comités ou instances placés auprès des ministères. En réponse à la crise agricole, des mesures de simplification nationales et régionales sont annoncées pour « libérer les exploitants des contraintes administratives et des normes » : allègement de la réglementation sur les haies, délais supplémentaires pour l'épandage de fertilisants, coordination des contrôles administratifs, allègement des dossiers de demande de subventions PAC...

Les simplifications ont occupé une place importante dans les discours et les travaux de la rencontre des cadres dirigeants de l'Etat du 12 mars 2024 visant à « changer de paradigme dans la simplification » sans pour autant qu'un renouvellement des méthodes soit nettement perceptible dans les discours du Président de la République et du Premier ministre. Le dossier de presse énonce quelques principes très classiques tels que : produire moins de textes ; se fixer des objectifs clairs et précis : 1) diminuer les délais, 2) réduire la paperasse, 3) diminuer le nombre de contrôles ; se mettre du côté de l'utilisateur final ...

Le 8ème CITP s'est tenu le 23 avril 2024 et a été commenté par le Premier ministre, Gabriel Attal, lors d'une visite à la maison de services publics de Sceaux. Trois orientations majeures : 1° Mettre l'intelligence artificielle au service des Français ; 2° Débureaucratiser l'administration ; 3° Ramener les services publics sur le terrain. Au titre de la deuxième orientation, quelques mesures de simplification ont été annoncées : des « guichets uniques » pour les collectivités locales, la fin de l'obligation de vidange annuelle des piscines municipales (!), l'attribution automatique des bourses scolaires⁷, la poursuite de l'approche par moments de vie (parentalité, scolarité).

De son côté, le ministre de l'économie et des finances avait anticipé en lançant avec méthode les « assises de la simplification » en 2023 (rencontre des ministres avec 300 chefs d'entreprises le 18 décembre 2023, consultation publique sur internet, consultation des fédérations professionnelles, projet de loi avant l'été 2024). En février 2024, cinq parlementaires en mission ont présenté au ministre un rapport « Rendre des heures aux Français » comportant 14 propositions de simplification pour les entreprises qui sont plus des incitations à appliquer effectivement des orientations connues que des mesures nouvelles. Le ministre annonce ultérieurement⁸ un allègement des obligations des entreprises liées aux seuils sociaux, une harmonisation du mode de calcul des seuils d'effectifs⁹, la suppression des formulaires Cerfa d'ici à 2030 et la division par deux du code de commerce. Un train de 53 mesures fait l'objet d'un projet de loi pour simplifier la vie des entreprises et d'un plan global de simplifications présentés le 24 avril 2024¹⁰.

II. L'évolution des méthodes de simplification : des tentatives de meilleure gestion

⁷ Déjà annoncée au CITP précédent

⁸ Le Monde 17 février 2024, p.10 ; Le Monde 7 mars 2024, p.8

⁹ Déjà réalisée par la loi Pacte du 22 mai 2019

¹⁰ <https://presse.economie.gouv.fr/plan-daction-simplification/> V.Fiche séparée sur le Plan de simplification présenté par Bruno Le Maire

A des méthodes peu rationnelles (A), ont succédé diverses approches plus gestionnaires (B), faisant appel au numérique (C) et à des démarches encore expérimentales (D).

A. Sauf exceptions, **les méthodes sont globalement restées « artisanales » et peu rationnelles.** Les actions de simplification sont plus souvent dictées par des *a priori*. Elles sont rarement précédées d'une analyse des causes de la complexité et des attentes des citoyens.

Même si l'idée même de simplification ou d'allègement des normes fait apparemment consensus, les actions de simplification ne procèdent pas d'un référentiel unique. On peut distinguer deux niveaux d'approche du sujet qui se confortent : Une approche politique fondée sur la dénonciation des normes au nom de la liberté des individus et des entrepreneurs lorsque le Gouvernement veut montrer qu'il se préoccupe de « la vie quotidienne des Français ». Le discours est parfois simpliste et très volontariste¹¹. Pour les politiques, les simplifications apparaissent comme des actions populaires, pas chères, facile à annoncer, ne nécessitant pas un suivi particulier¹². Le décalage entre les ambitions affichées et les réalisations alimentent les frustrations. Mais l'opinion ne s'est guère mobilisée sur ce sujet¹³, à l'exception notable des récentes manifestations agricoles.

L'autre approche est plutôt techno-jurique. Elle alimente les décideurs politiques en propositions de modification des textes. Pendant longtemps, les actions de simplification sont restées l'apanage des conseillers juridiques du Gouvernement (Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'Etat) sans autres institutions permanentes (attributions aléatoires des ministres¹⁴, multiplication des organismes de mission temporaires¹⁵, rapports successifs¹⁶). Pour les juristes de la sphère interministérielle, les simplifications sont à renouveler sans cesse pour conforter l'autorité du Premier ministre et contenir les complications voulues par les ministères techniques.

Il résulte de ces deux approches complémentaires **des mesures souvent inadaptées.**

¹¹ Quelques exemples parmi bien d'autres : Michel Sapin en 2000: « La politique de simplification administrative a connu à partir de l'an 2000 un développement sans précédent » ; J-P. Raffarin dans sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002 « La première mission de mon gouvernement sera donc de simplifier la vie des français » ; Henri Plagnol présentant un nouveau programme en 2002 : « Il ne s'agit pas d'un effort isolé, d'un énième train habituel des fameuses « 100 mesures » pour simplifier sans lendemain » ; Bruno Le Maire annonçant son plan le 24 avril 2024 : « C'est bien un mouvement de fond qui est engagé et pas simplement une décision du printemps 2024 .C'est un point de départ; ça n'est pas un point d'arrivée ».

¹² Le suivi est rarement organisé et plus exceptionnellement encore assuré. La charte des services publics du 18 mars 1992 était conçue comme un instrument permanent de réforme avec des dispositifs d'actualisation qui sont rapidement tombés dans l'oubli. Le récent plan de simplification de la vie des entreprises prévoit des dispositions intéressantes : revue annuelle de simplification, loi de simplification chaque année...

¹³ Le baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, v.note 20, fait apparaître prioritairement une demande de personnalisation des relations avec les services publics (dans l'ordre : respect des délais, disponibilité, orientation efficace, accompagnement adapté), plutôt qu'un souhait de simplification.

¹⁴ Depuis 50 ans, les simplifications n'apparaissent explicitement dans les attributions des ministres qu'à deux reprises: Jean le Garrec est secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et des simplifications administratives entre 1984 et 1986 et, entre 2014 et 2017 , Thierry Mandon, Clotilde Valter et Jean-Vincent Placé se succèdent aux fonctions de secrétaires d'Etat chargés de la réforme de l'Etat et de la simplification.

¹⁵ Mission entreprise-administration en 1971, mission Réforme et prospective administratives (RPA) en 1981, Cosiforme en 1983, Cosiform en 1990, Cosa en 1998, Dusa en 2003, Commissaire à la simplification en 2010, Conseil de la simplification pour les entreprises en 2014...

¹⁶ V. en annexe l'énumération des principaux rapports récents consacrés aux simplifications

Les politiques cultivent des mythes: le guichet unique (leur multiplication crée de nouvelles complexités), le fonctionnaire polyvalent de proximité, le 100% numérique, la dématérialisation de toutes les formalités, la démarche en un seul clic, la suppression des formulaires¹⁷. Naturellement, les objectifs ne sont jamais atteints. Ces mesures simplistes ne peuvent répondre à la diversité des attentes, à la demande de personnalisation et ne sont pas toujours accompagnées des moyens nécessaires.

A l'inverse, les techniciens ont une fâcheuse tendance à proposer des demi-mesures qui modifient les systèmes à la marge sans créer de bouleversement pour l'administration et pour les usagers mais sans régler les problèmes. On a vu ainsi revenir pendant des années les mêmes sujets de réformes qui faisaient l'objet d'ajustements successifs : la gestion administrative des changements d'adresse, la délivrance du permis de chasser, la gestion du droit de timbres, les délais de paiement des administrations, l'accès des PME aux marchés publics, la simplification du bulletin de paie, la généralisation des rescrits....

B. Progressivement, sont apparues des méthodes plus sophistiquées

Des **méthodes de diagnostics** ont été testées : mesure du coût des formalités¹⁸, études d'impact des lois et des règlements¹⁹, indicateur de suivi de l'activité normative par le Secrétariat général du Gouvernement en 2006²⁰, indicateur de complexité des prélèvements obligatoires²¹, programme Mesure et réduction des charges administratives (MRCA) de 2006 à 2011²². Des sondages²³ et des baromètres ont été développés au moment des démarches qualité dans les années 1990 et ont été poursuivis depuis. En dernier lieu, le Gouvernement attache une importance toute particulière au baromètre des politiques publiques.²⁴ Les résultats de ces outils sont très orientés vers l'action immédiate et sont souvent très sommaires. Il est rarement fait appel aux sciences sociales. Des comités d'usagers et des campagnes de consultation des administrés ou des fonctionnaires ont parfois fait remonter d'intéressantes suggestions.²⁵ Mais tous ces outils ne donnent qu'une image très simpliste des « vraies » attentes des usagers.

¹⁷ Bruno Le Maire a annoncé la « suppression de tous les formulaires Cerfa d'ici 2030 » alors que des formulaires bien conçus facilitent le « dialogue écrit administrations administrés » (cf. F. Galloudec-Genuys, 1981)

¹⁸ Par le Cesia dans les années 1980, puis par l'OCDE en 2011. Le gouvernement et un rapport du Sénat de 2013 sur la simplification des règles et normes applicables aux entreprises estiment les charges administratives des entreprises à 60Mde par an, soit 3% du PIB.

¹⁹ Loi organique du 15 avril 2009 pour les lois et d'innombrables circulaires pour les actes règlementaires.

²⁰ Accessible sur le site <https://www.legifrance.gouv.fr/>

²¹ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires pour 2017. L'indicateur synthétique regroupe trois catégories de sous-indicateurs relatifs à la charge administrative pour les contribuables, à la complexité de la législation et au contentieux..

²² V. Gélédan F. , Spectres du Léviathan : L'Etat à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015), *RFAP* , n°157, 2016, p.33-48.

²³ Par exemple, l'enquête de l'Institut Paul Delouvrier dont la vague 2023 est la 24^{ème} édition, v. <https://www.delouvrier.org> .

²⁴ Il permet de suivre aux niveaux national et départemental des indicateurs des politiques prioritaires. v. en dernier lieu, les communications aux conseils des ministres du 21 février et du 24 avril 2024 .

²⁵ Par exemples, les enquêtes lancées dans le cadre des opérations Administration à votre service (AVS) en 1984 : opération « Faîtes aboutir une idée » (200 .000 réponses) , l' opération « Simplifions ensemble » auprès

Le lancement de chantiers de **mesures horizontales** a été une voie utile pour sortir des chapelets de mesures diverses : la réduction du nombre d'autorisations individuelles, l'abandon de la règle « silence vaut rejet », le droit à l'erreur sont des exemples de tentatives de chantiers transversaux ambitieux, malheureusement forts complexes à mettre en œuvre.²⁶ Des équipes ont été aussi concentrées sur quelques **grands projets** tels que la carte Vitale ou le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Diverses techniques ont amélioré la **pertinence des mesures de simplification** : la prise en compte des « moments de vie » à partir de 2013 qui a produit des mesures concrètes ainsi que le ciblage entre les différentes catégories d'usagers qui a été accompagné de dispositifs spécifiques pour les entreprises et pour les collectivités locales (Commissaire aux réformes, Conseil de la simplification, Conseil d'évaluation des normes).

C. L'usage du numérique a renouvelé le sujet. L'usage de l'internet a pénétré rapidement l'administration à partir du discours d'Hourtin le 25 août 1997 et du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (Pagsi), puis du plan Adèle 2004-2007. Une direction interministérielle coordonne et soutient les initiatives, la Disic qui deviendra la Dinum et sera rapprochée de la DITP en 2019. La transformation numérique est un des cinq chantiers du programme Action publique 2022 qui donnera une impulsion à la dématérialisation des procédures et à l'ouverture des données. De très nombreux exemples de simplification résultent de cette modernisation technique qui a bénéficié d'une continuité certaine: guichets uniques, maisons France services, télé-accueil, réutilisation des données administratives « Dîtes le nous en une seule fois », accès unique aux services publics « France connect », gestion de la crise sanitaire (après le sommet de la complication bureaucratique que fut l'autorisation individuelle de déplacement en mars 2022), dématérialisation des droits de timbre, simplification des démarches pour l'emploi et de la déclaration des revenus.

On a parfois minimisé les limites et les risques du numérique: réduction des moyens (ex. délivrance des titres); illettrisme (un tiers de la population rencontre des difficultés avec l'internet) ; protection de la vie privée ; intervention d'intermédiaires privés et payants ; sécurité ; nouvelles complexité (Parcours sup ; identifiant unique). Le maintien systématique d'un accès physique et une possibilité de contact personnalisé pour chaque formalité, demandé à plusieurs reprises par le Défenseur des droits, fait débat. Le gouvernement met en œuvre un plan pour un numérique inclusif et développe les maisons de services publics mais il entend accélérer la généralisation des dématérialisations.

D. Des techniques nouvelles, expérimentées notamment sous l'impulsion de la DITP, trouvent des applications en matière de simplifications. Le **nudge**, qui consiste à mettre en œuvre des incitations discrètes et bien calibrées de préférence à la réglementation, peut donner l'impression d'une simplification. Il a été utilisé pour accompagner par exemple la déclaration de revenus dématérialisée et la vaccination obligatoire contre la Covid mais reste un moyen limité. Le **design** des politiques publiques consiste à intégrer la préoccupation des usagers dès la conception des textes et

des fonctionnaires en avril 2019 (19.000 propositions, 1.650.000 votes) ou la consultation en ligne auprès des chefs d'entreprise qui a abouti en 2023 à près de 1.000 propositions « plébiscitées ».

²⁶ Le principe « Silence vaut acceptation » posé par la loi du 12 novembre 2013 a fait l'objet de 2400 exceptions par 14 décrets publiés au JO du 1^{er} novembre 2014.

procédures. Les premières expérimentations **d'intelligence artificielle** sont prometteuses : réécriture de textes en langage accessible, assistance aux formalités (v. le rapport du Comité interministériel de l'IA générative, présenté le 13 mars 2024 et les annonces du 8^{ème} CITP, le 23 avril 2024).

Toutes ces techniques sont utiles mais elles se heurtent au risque majeur de dépersonnalisation des relations entre les citoyens et les services publics et elles ne se sont guère attaquées à la racine des complexités

III .Un nouveau paradigme des simplifications : Vers un management de la simplicité ?

Le bilan des actions est donc mitigé (A) et appelle une nouvelle conception des actions de simplification (B) qui implique une nouvelle approche de la norme (C) et une stratégie déterminée (D).

A. Malgré la répétition des programmes de simplifications, le bilan est mitigé.

Toutes les actions précédemment décrites procèdent d'une conception implicite largement partagée par les modernisateurs : « **On complexifie d'abord, on simplifie ensuite** ». La complication est considérée comme naturelle et inévitable. *A posteriori*, la simplification procède d'une action volontariste pour faciliter la vie des usagers. Elle se répète indéfiniment puisque les complications croissent plus vite que les simplifications et que celles-ci ne font qu'atténuer les difficultés sans les éliminer, ce qui justifie les clichés habituels sur « Sysiphe » ou « l'écopage à la petite cuillère » etc....

Dans ces conditions, **le résultat global des actions de simplification** est difficile à établir. De nombreuses procédures ont été simplifiées à la marge sans modifier le sentiment général de complexité croissante. D'ailleurs, le nombre et la longueur des textes ont augmenté. La simplification « politique » ou « juridique » a rencontré ses limites : reprise régulière des mêmes chantiers, sentiment grandissant de complexité, échec de certaines initiatives telles que le remplacement de la règle « silence vaut rejet ».

Cette impression globale ne doit pas cacher **les succès** : la fin de l'obligation physique de pointage aux Assedic, la carte vitale (c'est-à-dire la fin du collage des vignettes et de l'envoi de la feuille de sécurité sociale), le télépaiement des impôts, la déclaration des revenus pré-remplie puis le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ont simplifié radicalement les formalités imposées à des millions d'usagers.

B. Peut-on tirer quelques leçons utiles de ces échecs et de ces succès ?

Devant l'accumulation des diverses tentatives, qui ne sont quelquefois que la reconversion d'actions anciennes, il est difficile de dresser une **typologie opérationnelle des actions simplificatrices**. On peut certes les classer selon divers critères : par cibles (particuliers, entreprises, collectivités locales ; mesures concernant les usagers ou les fonctionnaires), par domaine de l'action publique (économie, finances, social, état-civil...), par types de programmes (trains de simplification, chantier horizontal, mesure isolée), par catégories de textes (loi, règlement, circulaire), par origines des propositions (Défenseur des droits, préfets, ministères, consultation publique...). Ces classements font ressortir la grande diversité des mesures, leur importance très inégale, le caractère peu systématique de la démarche.

Deux essais de typologies ont permis une approche moins pointilliste: Une typologie des « nids de complications » a été ébauchée par le Médiateur dans les années 1980 : par exemple les effets de seuils, les pièces justificatives inutiles, les procédures d'autorisation, les délais excessifs ou asymétriques, les dossiers complexes, la conditionnalité des aides. On a pu en déduire des mesures transversales transposables dans plusieurs domaines telles que la prévention des effets de seuils. La typologie par incidences sur la vie des usagers (« les moments de vie » étudiés depuis 2013 et redécouverts aujourd'hui) constitue une démarche susceptible de générer des améliorations concrètes de la vie des usagers (ex. démarches liées à la scolarité).

Mais il faut aller plus loin.

C. Une réflexion sur la notion même de norme est urgente.

L'attention doit se porter en amont sur **la fabrication de la norme, sur la qualité de la législation et de la réglementation**²⁷. Le souci de l'usager doit s'imposer dès la production des normes à tous les niveaux (loi, pouvoir réglementaire, circulaires).

La critique démagogique de toutes formes de normes présentées comme « liberticide » n'est d'ailleurs pas sans danger. Elle affaiblit les règles de vie collective et fait primer l'individualisme sur des formes de régulation utile²⁸.

On peut aussi réfléchir au contenu même de la norme. Elle serait mieux acceptée si elle définissait des objectifs en laissant l'initiative aux acteurs plutôt que de prévoir le détail des situations, ainsi la commission Efficacité du Xème plan avait suggéré le développement d'un **droit cadre**²⁹ et le Conseil d'Etat a théorisé le **droit souple**³⁰.

On peut enfin faire primer le courage et l'audace sur la prudence et les compromis. **Il faut en finir avec les demi-mesures**. Une des façons radicale de simplifier est de vérifier l'utilité des formalités « irritantes » et de supprimer les plus inefficaces. Ainsi ont été supprimés : en 1997, des centaines d'autorisations préalables (mais pas toutes) ; en 1998 plusieurs droits de timbres (mais pas tous) ; en 2000 la « vignette » automobile ; en 2001 la fiche d'état-civil Il reste bien des domaines à élaguer radicalement : les marchés publics, le code de commerce évoqué par le ministre de l'économies, la création d'entreprises, les aides à la rénovation des logements...

La concentration des efforts sur de **grands projets structurants** pilotés rationnellement est aussi un gage de succès. Les projets « d'allocation à la source » (attribution automatique de diverses aides et prestations sociales) et d'unification du recouvrement des prélèvements obligatoires devraient bénéficier de la même mobilisation que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

²⁷ OCDE Mieux légiférer en Europe, France (2010), *Eliminer la paperasserie, pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010* (2011).

²⁸ Pour prendre un exemple, en matière de transition écologique, au moment où la fiscalité incitative devient inopérante compte tenu des réactions sociales, la définition de normes devrait retrouver un regain d'intérêt.

²⁹ *Le pari de la responsabilité*, rapport de la Commission Efficacité de l'Etat du Xème plan présidée par F.De Closets

³⁰ Conseil d'Etat, *Le droit souple*, rapport 2013.

D. Pour une véritable stratégie : le management de la simplicité.

Tout comme en matière de réforme administrative, politique publique dont les simplifications sont un des éléments, **une volonté déterminée et continue doit se substituer aux programmes successifs de mesures ponctuelles** dont l'ambition « révolutionnaire » n'a d'égale que l'absence de mémoire³¹. L'action est nécessairement longue et...complexe³².

Le lien de l'action simplificatrice avec l'ensemble de la politique publique de réforme

administrative doit d'ailleurs être renforcé: les politiques d'accueil (les maisons de services publics), l'organisation administrative (la déconcentration),le statut des usagers (qualité des services³³, personnalisation, association par des procédures de démocratie directe), plus généralement la conception des relations entre l'État et les citoyens ont évidemment une incidence sur les relations quotidiennes des usagers avec les services publics.

Aux actions de simplification de nature politique ou juridique , on pourrait substituer **un management de la simplicité**³⁴. A la méthode d'accumulation de mesures ponctuelles, on pourrait substituer une démarche plus stratégique. A la méthode curative de simplification, on pourrait substituer une méthode préventive. A la méthode intuitive, on pourrait substituer une méthode plus rationnelle inspirée de la gestion publique. La Charte des services publics de 1992 pose d'ailleurs un principe de « simplicité et d'accessibilité » des services publics.

Cette approche reposerait bien sûr sur **une recherche plus systématique et plus approfondie des causes des difficultés rencontrées par les usagers**, par le recours aux sciences sociales, par l'association des usagers (sous forme de comités d'usagers³⁵, par exemple) et par l'appel à l'initiative des fonctionnaires. Les diverses expérimentations de **démocratie participative** (convention citoyenne, conseils national et locaux de la refondation) pourraient aussi être utilisées dans les domaines de la réforme et de la simplification administratives.

Le principe de simplicité doit s'imposer dès l'élaboration des textes et des procédures, notamment sous forme **d'études d'impact** systématisées, contrôlées et sanctionnées. **L'administration doit cesser d'externaliser la complexité** mais au contraire la gérer en interne et faciliter la vie des usagers.

³¹ V.Le Clainche M.,*Les réformes administratives en France (1972-2022)*, Bruylant, 2023.

³² Un neurophysiologiste a d'ailleurs inventé la notion de « simplicité » :l'art de présenter simplement les systèmes complexes. (Alain Berthoz, *La simplicité* ,O.Jacob,2009).

³³ v .Le Clainche M.,Simplification administrative et gestion publique, *Revue du Trésor*, n°1 Janvier 2004 p.13-18

³⁴ Le Clainche M., Du discours sur la simplification au management de la simplicité in Dossier *La simplification administrative*, *Les cahiers de la fonction publique*, février 2003, p.6-9

³⁵ Le fonctionnement des comités d'usagers de la fin des années 1970 a été justement critiqué mais il est tout -à-fait possible d'en faire des lieux d'échanges constructifs. Le CITP du 7 mai 2023 a d'ailleurs annoncé « la généralisation des comités d'usagers ».

Le **numérique** doit continuer à faire l'objet d'un développement raisonné en prenant soin d'intégrer le principe de simplicité dès le *design* des nouveaux services et en tenant en compte les attentes des personnes les plus en difficultés qui sont celles qui ont le plus besoin des services publics.

L'évaluation des actions de simplification doit être démultipliée : évaluation des actions et évaluation globale du sentiment de complexité, recours élargi aux sciences sociales, consultation des usagers et des fonctionnaires de proximité.

Une stratégie continue doit assurer le suivi et la continuité des actions. L'importance de cette politique publique doit se traduire dans **l'organisation administrative** : attributions et autorité du ministre coordonnateur³⁶, responsabilisation de chaque ministre, identification de centres d'expertises dédiés à la coordination, à l'impulsion et au soutien des services en matière de simplification.³⁷

Enfin, cette politique de la simplicité doit faire l'objet d'une vigilance constante qui évitera les alternances de léthargie et de relances. Les inspections et conseils généraux pourraient recevoir un mandat à cet effet. Les Assemblées parlementaires pourraient se doter d'une mission chargée notamment de rendre compte à l'opinion³⁸. Il n'est pas certain que la création d'un organe permanent du type « conseil supérieur », à l'image du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, soit la formule la plus efficace.³⁹ A cet égard, le plan du ministère de l'économie prévoit un dispositif de suivi spécifique avec une revue et une loi annuelles de simplifications préparées dans les ministères par des « pilotes simplifications ».

CONCLUSION

Le « nouveau paradigme » appelé de ses vœux par le Président de la République lors de la Rencontre des cadres dirigeants de l'Etat du 12 mars 2024 sera –t-il suffisant pour alléger réellement les obligations des usagers des services publics ? L'affirmation d'un volontarisme et d'une ambition politique au plus haut niveau est nécessaire. Elle doit être accompagnée d'une méthode rationnelle et continue qui rompt avec les pratiques antérieures.

A cet égard, une conception plus managériale des simplifications, et plus généralement de la réforme administrative, qui s'appuierait sur les préceptes de la bonne gestion publique, sans négliger les apports du numérique et les renforts de la démocratie participative, ouvrirait des perspectives vraiment nouvelles.

³⁶ Selon le décret n°2024-131 du 21 février 2024, le ministre de la fonction publique et de la transformation publique « coordonne la préparation et le suivi des mesures de simplification des procédures et d'allègement des contraintes administratives ». A cet effet, il a autorité sur la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et sur la direction interministérielle du numérique (Dinum).

³⁷ Comme l'a été la direction générale pour les relations avec le public, créée en 1977, puis la direction de la communication au ministère des finances. De tels centres peuvent être rattachés au secrétariat général, à la direction juridique ou à la direction de l'administration générale.

³⁸ A l'image du Bureau d'abrogation des lois anciennes et inutiles (Balai) du Sénat qui a provoqué l'abrogation de centaines de textes.

³⁹ Le sénateur Olivier Reitman vient de proposer la recréation du Conseil de la simplification des entreprises qui a fonctionné de 2014 à 2017.

ANNEXES

PRINCIPALES REFERENCES

Bartoli A., Jeannot G., Larat F. (dir.), *Simplifier l'action publique ?*, RFAP n°157,2016

Du Marais, *Simplifier le droit : du mythe de sisyphé à l'horticulture juridique*, RFAP, n°157,2016,p.183

Fixari D. et Pallez F. *L'insoutenable légèreté de l'Etat, une histoire de la simplification administrative*, PMP, vol.25, n°3,2007,p. 83

Le Clainche M., *Simplification administrative et gestion publique*, in *La simplification du droit*, Dossier,*La revue du Trésor*, n°1,2004.

Le Clainche M., *Du discours sur la simplification au management de la simplicité* in Dossier *La simplification administrative*, *Les cahiers de la fonction publique*, février 2003,p.6-9

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

Le Clainche M., *Les réformes administratives et financières en France,1972-2022*, Bruylant, 2023.

Pissaloux J-L. et Frangy M. (dir.),*La simplification administrative et normative : état des lieux ,enjeux et perspectives*, Institut francophone pour la justice et la démocratie,2020.

Waintrop F.,*Ecouter les usagers, de la simplification à l'innovation*, RFAP, n°137-138,2011,p.209.

Principaux rapports récents relatifs aux simplifications administratives

1988, Conseil d'Etat, *Administration et nouvelles technologies de l'information*

1995, P.Langenieux-Villard , *L'administration en questions : comment simplifier les relations entre l'utilisateur et l'administration*

2009,J-L Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir le mal français*

2011, J-L Warsmann, *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi*

2013, T. Mandon, *Mieux simplifier : la simplification collaborative*

2013, J-C Boulard et A.Lambert, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*

2013,Conseil d'Etat, *Le droit souple*

2016, Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*

2016, Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'Etat. Vers une généralisation des services publics numériques*

2017,Conseil d'Etat, *Puissance publique et plateformes numériques, accompagner l'uberisation*

2018, Conseil d'Etat, *Mesurer l'inflation normative*

2019, J-L Silicani, *Pourquoi faire compliquer quand on peut faire simple ?*

2023, Gatel F. et Pointereau G., *Normes applicables aux collectivités territoriales : face à l'addiction, osons une thérapie de choc !*

2023, Conseil d'Etat, *Les usagers du premier au dernier kilomètre, un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique.*

2023, V.Louwagie et R.Redu, *La rationalisation de notre administration comme source d'économies budgétaires*

2023, G.-L.Devinaz, J.-P.Moga, O.Reitman, *Rapport d'information (Sénat) sur les règles et normes applicables aux entreprises*

2024, L.Margueritte, A.Izard, P.Bolo, A.-C.Violland, N.Havet, *Rendre des heures aux Français, 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises*