

Le management public à l'épreuve de la complexité

Malgré la proximité linguistique la simplification n'est pas l'antidote de la complexité. Si la complexité est toujours délicate à gérer et la simplification toujours séduisante a priori l'une n'est pas le mal et l'autre n'est pas le bien. On ne saurait les traiter sans prendre en considération le lien entre la nature de l'Etat et la complexité, les dangers d'une objectivation trop rapide de la complexité et les enseignements de la longue histoire des opérations ou politiques de simplification. Ce cheminement nécessairement précautionneux conduit à renoncer à des recommandations ponctuelles au bénéfice de méta recommandations qui reposent sur l'idée que les défis posés par le très délicat binôme complexité-simplification sont des traductions particulières de problèmes plus généraux du management public en pratique.

I- Les causes d'une complexité protéiforme

I-1 Une complexité protéiforme

Plus que par sa nature, la complexité est souvent définie par ses « formes » : on parle de complexité normative quand le volume de la réglementation est croissant et quand celle-ci présente de possibles incohérences, de complexité institutionnelle quand les structures sont nombreuses et les frontières de leurs attributions difficilement discernables, de complexité sémantique quand le vocabulaire utilisé dans les relations administration/administré est lourd ou ésotérique, de complexité de process quand les procédures administratives sont compliquées¹, longues, ou variables suivant les populations, etc. Évidemment, ces différentes formes peuvent se conjuguer, des normes difficiles à comprendre étant insérées dans des process administratifs complexes, dans lesquels interviennent de nombreux acteurs...

Ainsi, en matière de normes, l'action publique est véhiculée par des dizaines de milliers de textes dont une majorité ont été restructurés pour être classés dans un ordre à peu près logique dans 77 codes qui se renvoient l'un à l'autre pour éviter les duplications d'un code à un autre, tant la sécabilité des normes publiques et leur appréhension indépendante par les usagers trouvent vite leurs limites.

¹ On pourra en trouver un exemple récent dans les déclarations du Premier ministre concernant la Commission Nationale du Débat Public.

I-2 Des causes multiples de complexité

Ce caractère protéiforme de la complexité est, pour partie, lié à la pluralité des causes qui la génèrent.

L'exemple de la complexité normative

La complexité normative, déjà largement étudiée², est la résultante de l'«inflation normative» c'est-à-dire de l'apparition abondante et constante de textes nouveaux, législatifs ou réglementaires.

Un angle d'attaque de cette complexité de l'action publique, d'essence plutôt juridique ou si l'on préfère légistique³, consiste à observer la production normative et à s'interroger sur le gonflement quasi constant des flux de normes publiques et le gonflement conséquent des stocks dans un pays comme la France. Le suivi de cette production est désormais assuré par les indicateurs de suivi de l'activité normative publiés annuellement par le secrétariat général du gouvernement et le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'État (2016) a établi un répertoire assez exhaustif des causes de l'inflation normative, en les regroupant en trois grandes catégories celle des facteurs sociologiques, techniques et administratifs ; celle des facteurs politiques et médiatiques ; celle enfin des facteurs juridiques et institutionnels. Ce répertoire s'est nourri tant des idées exprimées par le Conseil d'État lui-même dans de travaux antérieurs, ou issus d'autres organismes administratifs, d'une partie du monde politique ou encore des milieux universitaires. L'examen de chacune des causes élémentaires (les cellules du tableau I ci-après) révèle une multitude d'éléments hétérogènes dont la légitimité peut être parfois discutée mais de façon assurément subjective et dont l'importance relative ne fait pas à ce point l'objet d'une estimation.

² Voir par exemple Bartoli et alii (2007), Fixari et Pallez (2007), Du Marais (2016), rapport Conseil d'Etat 2016, Le Clainche (2019), Benzerafa-Alilat et Gibert (2022).

³ Pour Larousse, ensemble des règles, principes et méthodes utiles à la conception et à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, visant, du point de vue de la forme et du fond, à assurer la cohérence et l'efficacité de ceux-ci.

Tableau I Les facteurs d'inflation normative énumérés par le Conseil d'État

Niveau 1	Facteurs sociologiques, techniques et			Facteurs politiques et médiatiques			Facteurs juridiques et institutionnels		
Niveau 2	Complexification du monde	Attentes sociales	Puissances des producteurs de normes	La norme vecteur privilégié de l'action publique	La norme enjeu de luttes politiques	La norme canal d'expression de messages politiques	Contraintes accrues de la hiérarchie des normes	Autoalimentation de la production normative	fragmentation des producteurs, des types et de contenu de la norme
Niveau 3	Accélération du progrès technique	émanant de l'ensemble de la société	Existence d'organes puissants	Légicentrisme	Attacher son nom à une loi	Lois mémorielles	Augmentation des normes de référence (international, normes européenne constitution)	Le foisonnement de normes appelle d'autres normes	dispersion des producteurs de normes
	Ouverture des frontières	Demandes catégorielles	Possibilité de répondre à toute sorte de demande	Instantanéité de réponse	Visibilité de l'action d'amender	Expression de l'importance que le législateur accorde à ...	Contrôle juridictionnel les rendant plus effectives	La norme appelle des normes subséquentes	Types de normes plus variés
	Emancipation de l'individu	interactions sociales	Spécialisation croissante des producteurs	Réponse visible et durable	Actions symboliques lors des alternances		Conséquences sur le contenu même de la norme	L'interprétation de la norme suscite de nouvelles normes	Contenu de la norme de plus en plus éclaté

(Source : Benzerafa-Alilat et Gibert, 2022, à partir de CE 2016, pp 47-56)

Des causes-racines des processus de complexification

Une analyse plus transversale conduit à repérer des causes plus générales du processus de complexification :

Au premier chef, il faut noter une *caractéristique ontologique essentielle de l'Etat moderne* : l'extension de son domaine d'action, elle-même liée aux évolutions de la société⁴ : extension de la protection sociale, massification de l'éducation, archipelisation de notre société (selon l'expression forgée par J. Fourquet⁵⁶), transformation des modes de consommation, modification des relations Etat/administré, demande de sécurité juridique, etc.

S'ensuivent mécaniquement la multiplication, l'enchevêtrement et la transversalité des politiques publiques, dont les objectifs, les outils juridiques et les modes d'intervention peuvent se trouver partiellement en contradiction.

⁴ Cf. « L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique. » Rapport du Conseil d'Etat 2023

⁵ L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée, 2019, éd. Seuil

⁶ « Cette image permet de bien rendre compte des processus en cours et au sein de la société française. Celle-ci se compose désormais, en effet, de différents groupes ayant leur propre mode de vie, des mœurs bien à eux et parfois une vision du monde singulière. À l'image des îles d'un archipel, ces populations vivent à l'écart les unes des autres, tout en entretenant bien sûr des rapports entre elles. »

Effectivement l'Etat moderne, ou post moderne comme on voudra, s'occupe de tout. Il en résulte que le portefeuille de normes est rempli de mines. Les contradictions juridiques que le secrétariat général du gouvernement s'efforce de prévenir (et au risque desquels l'attention est portée dans les études d'impact des projets de lois), n'en constituent qu'une partie, plus nombreuses sont les contradictions entre les effets prévisibles d'une « politique » et ceux d'une autre politique appartenant à un autre domaine, encore plus probables sont les contradictions relevant de l'apparition d'effets non recherchés⁷ d'une politique au regard des effets désirés d'une autre politique ou d'elle-même (effets pervers).

Une deuxième cause globale de complexité réside dans *le souci de spécification- fine tuning- de l'action* pour éviter les effets d'aubaine, mieux cibler les dépenses publiques en évitant les distributions inutiles ou, à l'inverse, favoriser certains groupes sociaux⁸, et de *personnalisation* des traitements (réclamée par les administrés).

Une troisième cause, qui semble s'opposer d'ailleurs à la précédente, est la demande, toujours très présente en France, *d'universalité et d'égalité formelle*. Celle-ci pousse au « *command and control* », seul mode d'action susceptible de garantir cette égalité formelle, en enlevant en principe toute marge d'interprétation et d'adaptation aux acteurs en charge de la mise en œuvre de l'action publique, notamment aux fonctionnaires de terrain.

On ajoutera enfin la *multiplication des acteurs*, conséquence de l'extension des politiques publiques, mais également liée à la décentralisation, qui complexifie l'organisation territoriale, tout en imposant une coopération. Multiplication accrue aussi par la prolifération de diverses structures publiques (agences...) et l'intervention d'acteurs privés (délégués et sous-traitants).

Ce petit aperçu, non exhaustif, des causes de complexité pourrait laisser supposer que leur simple énoncé fournit la manière de réduire ou de maîtriser cette complexité. Or il n'en est rien, pour beaucoup d'entre elles. En effet, c'est souvent toute la philosophie de la relation de l'Etat à la société qui serait alors potentiellement à réviser.

Faudrait-il par exemple restreindre le périmètre de l'action publique ? On notera à ce sujet que la conception élargie des biens collectifs, la reconnaissance de leur subjectivité foncière⁹, le fait que les politiques publiques, au-delà des présentations rhétoriques, apparaissent comme des objets construits par des évaluateurs *ex post* tout autant sinon plus que par le législateur ou le détenteur du pouvoir exécutif, tout a souligné le fait que réduire le portefeuille de l'action publique à quelques dizaines de politiques, comme l'ambitionnait la MAP, était d'une grande naïveté.

⁷ Rappelons que l'expression d'effets inattendus révèle le plus souvent d'une erreur de traduction du terme *unintended*. Les adversaires d'un texte sont toujours nombreux à prédire l'apparition d'effets non explicitement recherchés de ce texte.

⁸ Cf. les niches fiscales

⁹ Les biens collectifs sont dans nos yeux, disait A. Wildavsky.

Néanmoins, des politiques de simplification sont mises en œuvre depuis des années (cf. Le Clainche), mais elles ont en général pour caractéristiques de ne pas s'attaquer aux causes fondamentales de la complexité telles que nous venons de les évoquer.

Nous y viendrons dans la section III, mais auparavant, nous allons voir que la définition rigoureuse du phénomène de complexité est un exercice peut-être impossible, et que c'est finalement davantage le « sentiment de complexité » ressenti par les acteurs qu'il faut approcher.

II- Le sentiment de complexité : attentes et demandes

La complexité de l'action publique, et plus particulièrement la complexité administrative, prend de multiples formes, comme on vient de le voir, formes qui, en outre, peuvent se conjuguer. Pour répondre aux attentes de ceux qui la subissent, la puissance publique se devait d'essayer de la caractériser et de comprendre comment elle était perçue par les administrés quels qu'ils soient (particuliers et entreprises notamment).

II-1 L'Administration à la recherche de la complexité

La définition rigoureuse de ce concept est particulièrement ardue¹⁰. D'où la difficulté à l'objectiver et, plus encore, à la quantifier. C'est en général par des indicateurs très frustes que les acteurs administratifs tentent de l'approcher : nombre de structures quand on parle de complexité institutionnelle ; nombre de textes de lois et mesure de l'augmentation de leur volume quand on parle de complexité normative. Ces quantifications, si elles sont frappantes, sont loin de permettre une caractérisation fine du phénomène, notamment parce qu'elles ne font pas apparaître les interdépendances et éventuelles contradictions entre structures ou entre textes juridiques). En outre, elles ne fournissent pas, par la simple considération de l'indicateur, les outils guidant vers d'éventuelles actions de simplification. On reste donc devant un double obstacle : difficulté cognitive à appréhender le phénomène, et, conséquemment, difficulté opérationnelle à concevoir une action efficace pour le maîtriser.

II-2 Deux paradigmes pour appréhender les attentes des administrés

Une autre démarche pour appréhender la complexité de l'action administrative consiste à partir des acteurs qui la subissent. Trois catégories d'acteurs¹¹ expriment des récriminations face à la complexité : les particuliers (auxquels nous joindrons les associations), les entreprises, les collectivités territoriales. Nous n'aborderons pas dans ce texte le cas des collectivités

¹⁰ Cela est vrai en sciences de gestion, mais aussi en sciences dures (cf. Fixari D., Pallez F. 2014)

¹¹ En fait l'Administration elle-même subit la complexité de ses propres règles et procédures. Elle est d'ailleurs conduite parfois à en exporter une part sur ses administrés, ou, à l'inverse, à en reprendre une part en réinternalisant tout ou partie de certaines des démarches réalisées par les administrés. Dans cette section, nous ne traiterons pas la complexité subie par l'Administration

territoriales, très spécifique, car ces institutions, si elles la subissent pour partie, sont elles-mêmes productrices de complexité.

Les approches et les outils de l'Administration pour connaître, comprendre et objectiver les attentes des deux autres catégories d'acteurs ont varié au fil du temps (cf. CE 2023), et, selon les moments, se confondent ou se différencient. Toutefois on peut noter qu'ils renvoient globalement à des paradigmes sensiblement différents :

Pour les *entreprises*, c'est une conception d'inspiration libérale diffusée par l'OCDE dans les années 2000, qui guide l'action : un des idéaux de l'Etat contemporain devrait être celui d'un Etat léger, qui, tout en la régulant, entraverait le moins possible l'activité économique. Partant de l'hypothèse d'un raisonnement exclusivement économiste des entreprises, il s'agit de supprimer le « fardeau administratif » (*administrative burden*) dû aux normes qui pèsent sur elles pour améliorer leur performance financière et, par voie de conséquence, les résultats de l'économie française. Ce fardeau peut être quantifié par ses coûts pour l'entreprise, et de nombreux pays, dont la France, se sont lancés dans l'évaluation de ces coûts. Selon l'OCDE, les formalités administratives imposées aux entreprises européennes représentaient, en 1997, 3 à 4 % du PIB, et ce pourcentage est resté stable pour la France en 2023.¹²

Pour les *particuliers*, il s'agit d'améliorer la « relation de service » entre l'Etat et ses administrés (notamment le « dernier kilomètre¹³ »), en prenant en compte la diversité des situations, en redonnant des marges de manœuvre aux acteurs locaux, en poussant à l'implication des usagers dans la conception des services publics. Les approches ont évolué des enquêtes de satisfaction, au co-design de services publics, en passant par les chartes, les approches qualité, les panels d'analyse d'événements de vie, etc... A noter que l'approche par les coûts a été (fugitivement) utilisée pour les particuliers, avant d'être abandonnée¹⁴.

¹² On notera cependant que le principe qui a inspiré le mouvement en faveur du RIA (Regulatory impact assessment) auquel on peut rattacher en France les études d'impact législatif n'est pas sur le plan économique libéral à 100%. Certes le RIA repose sur l'idée que l'auteur d'une norme envisagée doit énoncer pourquoi il a renoncé à l'ensemble des autres solutions possibles, ce qui permet de considérer qu'il existe une « présomption contre la réglementation en matière économique » dans plusieurs types de domaines comme le contrôle des prix ou l'imposition de normes de qualité, et que ce sont les solutions les plus libérales qui doivent être retenues par l'administration : « des normes de performance plutôt que des normes portant sur la façon de procéder », des approches orientées marché reposant sur des incitations économiques plutôt que sur des contrôles directs, des mesures informationnelles plutôt que de la réglementation, un marché des droits à polluer plutôt que la fixation de limites infranchissables pour chaque acteur économique pollueur, l'instauration de primes à l'achat de véhicules non polluants plutôt que l'interdiction d'utiliser des véhicules très polluants... (OMB 2003). On remarquera que chacun de ces modes alternatifs demande des textes juridiques pour pouvoir être appliqué – dans la mesure où il nécessite la mobilisation de l'argent public ou l'édiction de normes d'action aux administrations chargées de sa mise en œuvre. LA RIA vise ainsi la norme contraignante au sens le plus strict du terme. Le caractère libéral du paradigme ne concerne donc pas à proprement parler le champ d'intervention de l'État - et n'est pas assimilable à la recherche d'un État minimum ou d'un « moins d'État » - mais se réfère au mode d'intervention de celui-ci.

¹³ Voir « L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique... » Rapport du Conseil d'Etat 2023

¹⁴ Toutefois des propos récents du Premier ministre Gabriel Attal dans son discours de politique générale (30/1/2024) montrent que le paradigme « libéral » évoqué ci-dessus pourrait s'étendre aux particuliers : « Je

Variété des approches, méthodologies d'évaluation contestables, présupposés sur les attentes des administrés, le phénomène de complexité ne semble pas encore véritablement cerné.

II-3 Quand prime le sentiment de complexité

Mais le problème est en fait beaucoup plus vaste : on s'aperçoit en effet que, malgré les tentatives, la complexité échappe à une appréhension rigoureuse. A cet égard, on remarquera que le terme ambigu de « *red tape* » des Anglo-Saxons, traduit souvent en français par paperasserie ou bureaucratie, fait l'économie d'une définition et désigne non pas la complexité elle-même mais le caractère inutile, absurde, arbitraire d'une règle ou de son application¹⁵ (Gouldner, 1952, p. 412-413, cité par Gélédan 2016).

En fait ce dont parlent tous les acteurs en présence, que ce soient les entreprises, les particuliers, l'Administration, et même les experts (qu'ils soient internes ou extérieurs à l'Administration), est le « *sentiment de complexité* » plus que la complexité. Sentiment par essence *subjectif* mais aussi *fluctuant*, à raison, notamment, de l'instabilité normative ou administrative. Dans le cas des particuliers, par exemple, ce sentiment peut naître et s'amplifier à l'occasion de l'apparition d'un processus nouveau ou d'un nouveau mode opératoire (la dématérialisation d'une démarche par exemple), qui peuvent désorienter une personne et la confronter à des obstacles qu'elle n'a jamais affrontés, -même si, objectivement, le changement peut paraître mince à un observateur extérieur-, traduisant le refus ou la crainte de l'apprentissage. Dans d'autres cas, toutefois, le sentiment de complexité peut résulter d'un transfert de tâche d'une administration vers ses usagers ou assujettis qui, objectivement, accroît leur charge de travail ou dépasse leurs compétences, les obligeant à se faire assister.

II-4 Derrière le sentiment de complexité, des attentes non exprimées

En progressant dans notre recherche de ce sentiment de complexité exprimé par les acteurs, nous découvrons alors que derrière l'expression floue du « sentiment de complexité » ressenti, les attentes des acteurs, qu'ils soient particuliers ou entreprises, sont en fait beaucoup plus diverses qu'on ne l'imaginait au départ.

Des travaux de terrain montrent en effet que la complexité (ressentie ou mesurée) n'est qu'un élément, pas forcément primordial, dans la relation des administrés à l'Administration :

Ainsi, même si dans les questionnaires, les *particuliers* demandent « une justice plus rapide et moins chère », des enquêtes plus fines montrent que, avant le coût et le résultat de l'affaire,

veux libérer les Français des contraintes qui les freinent et sont autant de boulets pour notre économie » (cité par Le Clainche 2024)

¹⁵ Gouldner, Alvin W. (1952), « Red Tape as a Social Problem », in Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey et Hanan C. Selvin (dir.), *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, p. 410-418.

les justiciables sont sensibles à la loyauté de la procédure et à la manière dont ils sont traités (écoute, possibilité d'exposer leur point de vue...) (Rapport Inspection générale de la justice 2020, cité p 52 par CE 2023)

Plus généralement, les enquêtes citées par le Conseil d'Etat remontent nombre d'attentes, souvent contradictoires (cf. CE 2023).

Du côté des *entreprises*, les attentes des entreprises vis-à-vis de l'Etat se révèlent beaucoup plus diversifiées, -et parfois contradictoires-, que ne le laissent supposer la revendication de "moins d'Etat" et les récriminations sur la paperasserie administrative relayées par certains de leurs porte-parole institutionnels ou par les médias. Pour beaucoup d'entreprises, le coût des formalités administratives est sans doute moins sensible que les délais de la procédure, ou que le sentiment d'arbitraire ou d'absurdité renvoyé par les enquêtes dans certains cas. De surcroît, pour un certain nombre d'entreprises, ce « fardeau administratif » est souvent vécu comme une contrepartie inéluctable de la protection (en matière de concurrence ou de sécurité sanitaire par exemple) apportée par la réglementation d'une activité et son contrôle par l'Etat (Fixari-Pallez 2007).

De même, les demandes de « simplification » normative peuvent celer d'autres types de demandes, et les propositions visant à y répondre peuvent faire explicitement ou implicitement de même. Ainsi les 14 propositions émises par le rapport Margueritte et alii constituent un entremêlement de mesures de simplification et d'acceptation de changement de règles ¹⁶ n'ayant qu'un rapport lointain avec la simplification normative.

Comme le remarque Gélédan (2016), si le « sentiment de complexité » cache en fait l'entièreté de la relation entre l'Etat et ses administrés, « *simplifier ne se limite pas à trancher dans les complications longuement ouvragées des édifices et des procédures bureaucratiques. Dans le cours de cette activité aux abords techniques se joue une part de la manière dont est construite la présence sensible de l'État* ».

III- Le faible impact des opérations de simplification

L'impact des tentatives assumées de simplification par attaque du stock des normes comme d'évitement de la complexité par travail sur le flux des normes s'est révélé faible jusqu'à présent.

Il est des simplifications assumées voire proclamées qui produisent du chiffre sans engendrer d'impact véritable. C'est le cas lorsque l'indicateur de mesure est sans valeur, ainsi le *remplacement minimum obligatoire de X normes (actuellement 2) par une seule* repose sur un indicateur pauvre, une norme volumineuse pouvant remplacer trois ou quatre « petites normes sans bénéfice pour les assujettis. La suppression de normes obsolètes a le mérite de mettre le droit en harmonie avec les faits mais n'apporte rien aux « bénéficiaires » de la mesure.

¹⁶ Justifiant il est vrai le titre du rapport « 14 mesures pour simplifier la vie de nos entreprises » et soulignant du même coup la nécessité d'une extrême vigilance en matière de vocabulaire

Le remplacement des décisions tacites négatives par des décisions tacites positives s'est vite heurté à la multiplication des exceptions demandées par des administrations conscientes des risques que cela leur faisait prendre pour l'application de leur norme du fait de la difficulté qu'elles auraient à respecter les délais. Dans ces cas de figure la commodité obtenue par le bénéficiaire a pour contrepartie dans l'administration gestionnaire de la norme une contrainte nouvelle ou renforcée de gestion de délai. On ne saurait donc s'étonner que les exceptions à la règle nouvelle de la décision tacite positive aient eu tendance à fleurir, créant une désillusion et un renforcement de l'image négative de l'administration chez les présumés bénéficiaires.

Les vieilles « *commissions de la hache* » étaient dirigées vers la suppression de dépenses inutiles ; la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en a été une version plus récente badigeonnée par un brin de modernité représenté par le recours à des cabinets de conseil placés en position d'assistance des inspections générales. Si celles-ci se considéraient comme « insiders » contrairement à ceux-là, les deux types d'entités étaient vus par les services comme les dépossédant d'une prérogative d'autoadaptation de leur process. Le résultat final de ces démarches a été très mince.

La *limitation des entités productrices de normes* dont le nombre paraît excessif et croissant pourrait répondre à certains des 26 facteurs d'inflation normative identifiés par le Conseil d'Etat (2016)¹⁷ et est périodiquement prise en compte par les gouvernants. Par exemple la circulaire du premier ministre de 2019 vise une diminution des échelons hiérarchiques, la suppression de doublons entre services de soutien et directions de métier, ainsi que, au sein des opérateurs et agences indépendantes, la suppression de ceux de petite taille (moins de 100 agents), et enfin des organismes de consultation obligatoire.

La codification des textes législatifs et réglementaires qui répond à une recherche de clarté pour les citoyens, usagers et assujettis peut être inflationniste. Il existe donc une certaine contradiction entre deux principes de base de la légistique formelle : la recherche de la déflation normative et la codification.

*Un repli de l'Etat sur un champ moins large n'a jamais été véritablement tenté, même quand il était annoncé à grand renfort de trompettes (Cf Révision Générale des politiques publiques ou -plus moderato - Modernisation de l'action publique).*¹⁸

Enfin, à défaut de maîtriser la production normative, les pouvoirs publics ont tenté d'en *assouplir l'application*. C'est ainsi que les préfets ont été dotés, par le décret du 8 avril 2020, d'un droit de dérogation à certaines normes réglementaires. Son utilisation, très encadrée, a été pour l'instant restreinte et contrastée selon les territoires. Son évaluation, menée en 2022 par l'IGA, n'en est pas moins riche d'enseignements, et montre en particulier comment une analyse fine de cette initiative pourrait être utilisée pour rétroagir sur la conception de la politique normative (cf. annexe III).

¹⁷ « Spécialisation croissante » et « dispersion » des producteurs de normes dans le tableau I supra.

¹⁸ Notons au passage qu'un droit moins dense, aéré a pour effet de transférer le pouvoir au juge, dont la compétence se situe par nature dans les interstices laissés par les textes législatifs et réglementaires. Les deux pouvoirs ne souhaitent généralement pas ce transfert et usent des amendements pour préciser leur pensée et empêcher ainsi les juges de faire valoir des interprétations non désirées des textes.

A côté de ces opérations peu convaincantes du point de vue de l'efficacité de la simplification, mais ayant eu une existence réelle, on doit relever des innovations rhétoriques. Parmi celles-ci figure depuis des lustres l'idée de « l'Etat stratège »¹⁹ qui sous-entendrait plutôt un repli des travaux de l'Etat vers la conception des politiques en même temps qu'une délégation de la mise en œuvre de ces politiques au profit d'institutions largement autonomes, un peu dans la logique du très controversé new public management. Or l'agencification est demeurée dans ce pays très tempérée (Gibert et Thoenig 2019) et n'a rien apporté à la simplification si elle a pu apporter aux relations avec le public. On peut citer également « l'Etat agile », mot d'ordre dont la concrétisation fait défaut, et « l'Etat plateforme », derniers (?) avatars de l'appétence innovatrice en matière sémantique.

IV Trois « méta recommandations »

Au terme de ce tour d'horizon sur la complexité et la simplification de l'action et de la gestion publiques les perspectives ne sont guère réjouissantes : les causes de complexités sont multiples et vont plutôt en augmentant, les attentes des différentes parties prenantes ne sont pas toujours bien identifiées et il est difficile qu'elles le soient, les opérations de simplification semblent bégayer et portent plus sur le stock que sur le flux alors qu'il paraîtrait plus logique que ce fût l'inverse. Les problèmes de complexité-simplification touchent à tout et si l'appartenance à tel ou tel secteur explique tel ou tel problème particulier, un véritable management de la complexité publique suppose que soient traités transversalement des problèmes qui sont des conséquences de faiblesses majeures de l'action et de la gestion publique. D'où notre proposition de travailler sur trois « méta-recommandations », qui tentent de répondre à ces faiblesses.

IV -1 La première de nos (méta) recommandations est d'améliorer l'inscription dans le droit et dans les pratiques de l'aide à la prise de décision qu'est l'étude d'impact.

L'observateur un peu naïf et féru de modernisation de la gestion publique pourrait se réjouir de la montée en gamme des instruments managériaux dans le droit positif français. Là où une circulaire puis un décret avait suffi pour instaurer la Rationalisation des choix budgétaires, là où il en avait été de même pour l'opération Renouveau du service public, c'est une loi organique qui a instauré l'obligation de produire des objectifs et des indicateurs précis à l'appui de la présentation au Parlement des lois de finance tant initiale que de règlement. C'est également une loi organique qui a rendu obligatoire la présentation d'une étude d'impact pour la plupart des projets de lois. L'évaluation a même été inscrite dans la constitution.

Pourquoi alors avoir ce sentiment de « faux-semblant », quand on voit comment la France met en œuvre l'ensemble des réformes qui visent à une rationalisation de l'action publique, façon de faire qui l'a fait qualifier par un Vice-Président du Conseil d'État de championne dans l'édification de « villages Potemkine »²⁰ (Conseil d'État, 2016) ? Peut-être par exemple parce

¹⁹ Rapport Picq 1994 L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde

²⁰ « ... Ces réformes ne seront toutefois utiles que si nous décidons de rompre clairement avec notre goût des villages Potemkine. Car ces évaluations ne sauraient être des exercices formels et rétrospectifs, réalisés pour justifier des choix déjà faits ou devenus obsolètes... » (Rapport du Conseil d'Etat, Avant-propos de JM Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat, 2016)

que le conseil constitutionnel a vite signifié par sa jurisprudence que, si le Parlement accepte pour suffisants des documents que des puristes considèrent comme insuffisants, il n'a pas à être plus royaliste que le roi.²¹ Sur le problème de l'étude d'impact on s'attacherait surtout «tant à clarté formelle de la norme qu'à son caractère lisible et compréhensible par le plus grand nombre », là où à l'étranger « l'accent est davantage mis sur les effets de la norme sur l'individu ou l'activité économique et sur la charge administrative qu'elle représente» (Conseil d'Etat 2016).

Admettre cette hypothèse revient à poser soit qu'il faut mettre fin au traitement du droit du management comme un droit de second rang, un droit non opposable, soit qu'une plus profonde appropriation de l'Analyse d'impact de la réglementation relève avant tout d'un changement cognitif.

Pour avancer dans cette dernière direction, en posant le cadre procédural qui pourrait y mener, différentes mesures concrètes semblent souhaitables.

La première consisterait à *élargir l'obligation d'étude d'impact* aux propositions de lois et aux amendements gouvernementaux dont la non-inclusion²² dans le champ des études apparaît actuellement comme une véritable exonération de rationalité. (Il convient également de renforcer l'audit de ces études).

Pour pallier les faiblesses les plus fréquentes des études d'impact au regard même du texte de la loi organique,²³ confier ces études à des *évaluateurs indépendants* au lieu de les faire effectuer par les ministères en charge des projets de loi. (Ce qui est générateur d'un véritable conflit d'intérêt entre porteur de projet et évaluateur a priori).

Dans le cadre du strict respect de l'alinéa 4 de la loi organique, s'assurer de l'explicitation des incidences, *tant négatives que positives* d'une réforme, en distinguant explicitement *trois catégories de parties prenantes* : usagers, contribuables, citoyens. De la sorte que soient distingués systématiquement les effets qui concernent le bénéficiaire direct (usagers), ceux qui engendrent un coût ou une économie pour l'Etat (contribuables), et les effets au regard des objectifs finals de la politique considérée (citoyens). Cette formalisation permettrait de visibiliser les éventuels antagonismes entre ces trois catégories, et, en *publicisant* les résultats, de lutter contre l'illusion du gagnant-gagnant, entretenue trop souvent par le discours politique. La publicisation permettrait également d'aider le public à distinguer plus clairement *l'information* sur les normes, les *innovations* introduites par les opérations de changements de l'action, et les *plaidoyers* (advocacy) en faveur des gouvernants ou de leurs politiques.

²¹ Quitte à délaissier la défense des minorités pour des questions procédurales.

²² Les propositions de lois peuvent faire l'objet d'une étude d'impact mais avec l'accord de leur auteur

²³ Introduction de l'article 8 « Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ». Alinéas 4 et 5 « Ils exposent avec précision (...) - l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ; - l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ; (...) ».

Construire ainsi un nouveau cadre pour les études d'impact peut favoriser le changement cognitif attendu.²⁴ Mais un développement complémentaire est nécessaire en amont des études d'impact, au stade de la conception de l'action publique.

IV-2 Notre deuxième recommandation est d'établir une jonction opérationnelle entre la conception de l'action publique et la politique des flux normatifs

Il convient pour cela de réarmer (par la formation et la recherche) **la conception de l'action publique**. Sur deux axes au moins, il apparaît qu'un travail serait nécessaire : la *connaissance de la demande sociale*, le maniement de la notion de *coûts* dans les *décisions*.

Sur le premier, on a vu que le « sentiment de complexité » demande un examen attentif avant de passer à des décisions de simplification souvent simplistes. Il s'agit en effet d'effectuer un travail exigeant d'exégèse de la demande sociale, dont les porte-parole institutionnels (organisations patronales, parlementaires) sont souvent assez éloignés, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers. Des travaux d'enquête et de recherche, s'appuyant notamment sur l'expérience empirique des fonctionnaires de première ligne ou de guichet, constituent des préalables indispensables avant toute décision.

Le problème du calcul des coûts est sans doute un des plus mal traités de la gestion publique. Sa maîtrise requiert des raisonnements au trébuchet. Il convient de rappeler que le calcul en termes de coûts complets ou coûts de revient ne sert pratiquement à rien pour la prise de décision, l'utilité de préconiser, sans plus de précision, à un acteur public d'adopter une comptabilité analytique est en conséquence du même type. Par exemple, quantifier le coût complet de telle ou telle procédure administrative au niveau national pour toutes les entreprises concernées n'implique en rien que le montant de l'économie réalisée en cas de suppression de la procédure sera identique au coût mesuré. En outre, même si l'on raisonne en coûts directs, il faut résister à l'illusion macroéconomique de la possibilité d'un gain équivalent au coût de la procédure agrégé au niveau national. La concrétisation de gains faibles morcelés entre une myriade d'acteurs est en effet rarement effective.

Par ailleurs, le raisonnement en termes de coûts réversibles et de coûts irréversibles, l'utilisation des coûts d'opportunité sont nécessaires pour éviter tout sophisme dans la valorisation de la décision. Les travaux sur la possibilité de coûts cachés par imperfection du périmètre de calcul des coûts, par exemple, doivent être systématiques. Enfin, la réalisation des calculs de coûts doit s'effectuer autant que possible dans un périmètre suffisamment englobant pour ne pas occulter les phénomènes possibles d'internalisation/externalisation qui

²⁴ Au niveau du Conseil d'Etat ce changement cognitif s'effectue peut-être progressivement. Alors que l'on avait pu noter il y a quelques années une appréciation un peu trop souple du Conseil d'Etat à l'égard d'études d'impact des projets de lois (Gibert 2018) l'avis porté par l'institution sur le projet de loi sur la simplification de la vie économique (2024) témoigne d'une exigence renforcée sur les besoins de démonstration et non de simple affirmation de la raison d'être des mesures inscrites dans le texte soumis au Parlement. Les manques d'objectivisation sont dénoncés cinq fois. Dans le même sens la prise en compte de l'idée que dans les mesures prises au nom de la simplification pour certaines parties prenantes d'autres parties prenantes sont perdantes et que cette dissymétrie gagnant /perdant est constitutionnelle mais ne saurait être poussée trop loin pousse à une appropriation plus sérieuse qu'elle ne le fut de la loi organique. Ceci qui semble présager un changement cognitif du Conseil d'Etat est heureux, mais on ne saurait oublier que c'est le Conseil Constitutionnel qui juge de la constitutionnalité des lois.

transfèrent des coûts entre administrations, ou entre celles-ci et les bénéficiaires ou assujettis²⁵.

IV-3 Notre troisième recommandation est d'engager une réflexion importante sur ce que peut être l'espace d'autonomie des fonctionnaires

L'observation sociologique révèle que dans les faits les fonctionnaires bénéficient de marges d'autonomie plus larges que celles qui leur sont formellement reconnues, en particulier ceux qui sont en contact avec le public (*street level bureaucrats*) même lorsqu'ils représentent l'Etat régalien²⁶. L'importance pour le citoyen de ces marges qui peuvent se manifester par de l'indulgence ou de la compassion peut s'interpréter selon les cas et les points de vue comme des exonérations de sanction au profit de défavorisés, du copinage, de la corruption... en particulier par des pouvoirs soucieux que la mise en œuvre de leurs politiques ressemble à un jardin à la française. On remarquera cependant que c'est à elles qu'il est fait appel par les mêmes autorités lorsqu'elles invitent au discernement²⁷ les fonctionnaires en charge, conscientes qu'elles sont alors que l'on ne gouverne pas tout par circulaire.²⁸

La simplification dans la relation avec les administrés doit donc reconnaître des latitudes de décision aux fonctionnaires de terrain. Encadrer le plus strictement possible ces latitudes pour qu'un administré soit traité exactement de la même façon sur tout le territoire revient en effet à celer la complexité et à s'illusionner sur la capacité d'obtenir de chaque fonctionnaire de terrain le comportement exact souhaité par une circulaire ou instruction.

Plus généralement, la simplification pose de manière presque frontale la question de la pertinence et de l'acceptabilité d'une déconcentration ne se limitant pas par exemple au remplacement de la signature d'un ministre par celle d'un préfet ou d'un chef de service déconcentré.

Or la plupart des recommandations habituellement émises par les corps de contrôle de l'administration d'Etat, en matière de bilan, audit organisationnel ou évaluation ex post de politique continuent à se situer, explicitement ou non, dans une logique strictement descendante (*top down*) de la gestion organisationnelle comme de la conduite des politiques publiques. Les remèdes prescrits consistent à combler des manques dans les bonnes pratiques reconnues comme telles dans cette école de la mise en œuvre descendante²⁹ (clarté et précision des objectifs affichés, cohérence entre objectifs délégués et moyens à disposition, évitement des redondances, unicité du maître d'œuvre ou à défaut mécanismes rigoureux de coordination, ...).

²⁵ Sauf si ces transferts sont voulus et assumés explicitement par les décideurs

²⁶ Exemple parmi d'autres, la police ; voir Monjardet, Dominique. *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*. La Découverte, 2010, ou encore, sur l'indulgence, Pérez-Díaz, Claudine. "L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif." *Déviance et société* 18.4 (1994) : 397-430.

²⁷ dernier recours classique d'une administration privilégiant habituellement l'approche descendante quand un incident provient sans qu'une responsabilité ait pu être repérée

²⁸ On remarquera aussi que le « gouvernement par les nombres » lorsque les indicateurs auxquels il aboutit ne sont pas suffisamment travaillés permet aux fonctionnaires auxquels ils s'imposent de jouer sur les chiffres pour sauvegarder voire accroître leur latitude réelle de décision. Syndrome du 'what you measure you get'

²⁹ Pour une synthèse de ces remèdes cf. par exemple Hogwood et Dunn 1984.

Cette vision descendante est centralisatrice par nature et inflationniste en termes de complexité normative. Elle méconnaît également, on l'a dit, les marges d'autonomie existant d'ores et déjà chez les fonctionnaires de terrain.

Dès lors se pose la question de l'opportunité de la logique ascendante (*bottom up*). Dans cette démarche les concepteurs de la politique sont toujours supposés être intéressés aux processus de mise en œuvre et aux impacts de cette politique, mais l'hypothèse n'est plus faite que ces acteurs soient à même d'exercer l'influence prépondérante dans la mise en œuvre. A l'inverse il est posé que la capacité de résolution de problèmes complexes dépend non du contrôle hiérarchique mais de la maximisation de la latitude décisionnelle au niveau où le problème est le plus immédiat (Elmore 1979).

La logique ascendante n'a jamais bénéficié d'une théorisation complète, ni, *a fortiori*, d'un recollement des bonnes pratiques ou de la mise sur pied de manuels à l'usage des apprentis metteurs en œuvre. Elle souffre en effet de certaines faiblesses : elle est plus descriptive des nombreuses difficultés que rencontre une politique à atteindre ses objectifs que prescriptive, elle soulève un problème de légitimité démocratique lorsque certains de ses tenants en arrivent à préconiser une forte autonomie des metteurs en œuvre, elle surestime d'ailleurs le degré d'autonomie réel des acteurs locaux (Matland 1995).

On peut cependant souligner plusieurs de ses mérites : d'abord elle met en évidence une alternative exprimée par les praticiens, comme l'a clairement souligné O' Toole (2004) « La mise en œuvre est-elle une affaire d'activité d'assemblage en soutien des intentions et des ordres des leaders politiques ou la mobilisation des énergies de parties prenantes disparates pour effectuer des choix raisonnables en fixant la résolution de problème autour d'une politique dynamique, complexe et s'inscrivant dans un contexte spécifique ? (...) La question pratique se centre-t-elle essentiellement sur des problèmes de conformité et de monitoring, ou d'innovation, collaboration et créativité ? ».

Un second mérite est d'inviter (plus ou moins implicitement) à relier les questions d'écoles (ascendante ou descendante) avec le mode d'évaluation du succès des politiques. Les tenants du descendant étant portés à mesurer le succès en termes d'impacts directement liés aux textes qui sous-tendent la politique à évaluer, alors que les tenants de l'ascendant admettent des évaluations beaucoup plus ouvertes pour lesquelles des « effets positifs » (respect des textes, atteintes de buts particuliers, amélioration de l'acceptation de la politique ...) peuvent être considérés comme une réussite (Matland 1995).

Trancher entre ces deux logiques, descendante et ascendante, serait faire fausse route, aucune ne l'emportant sur l'autre.

L'ambition d'une simplification autre que symbolique³⁰ pose ainsi de façon frontale la question de la coexistence inévitable dans l'action publique entre d'une part le trio auquel paraît souvent ramenée la modernisation de la gestion publique, explicitation-formalisation-quantification, c'est-à-dire le développement extrême de l'instrumentation managériale, et d'autre part le maintien si possible mieux maîtrisé et mieux finalisé de non-dits, d'arrangements, d'une reconnaissance *de facto* des latitudes de décisions des fonctionnaires en particulier de terrain, non dans le seul but de leur intérêt propre, ni même pour le maintien

³⁰ ou utilisée comme vocable pour faire adopter des mesures visant à d'autres types de politiques

de l'attractivité de leur travail, mais surtout pour un fonctionnement efficace des organisations et politiques publiques. Le droit de dérogation à certaines normes réglementaires accordé aux préfets en 2020 (cf. annexe III) constitue à cet égard une expérience de déplacement de l'équilibre entre universalisme des normes et marges de manœuvre locales qui mérite d'être poursuivie, et éventuellement transformée, à la lumière d'une analyse précise.

C'est cet équilibre qu'il convient plus généralement de travailler même s'il serait naïf de croire que cela puisse se faire en pleine lumière dans un « Grenelle », un « grand débat » ou autre, dût l'idéologie de la transparence en souffrir.

Bibliographie :

Articles

- Bartoli Annie et alii, (2016) « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique* 2016/1 (n° 157), p. 7-22.
- Benzerafa-Alilat, Manel et Patrick Gibert. (2022) "De l'inflation normative à l'amplification des lois dans le processus parlementaire : pistes pour une analyse avancée des facteurs inflationnistes." *Revue française d'administration publique* 2 (2022) : 541-563.
- Du Marais, Bertrand (2016) "Simplifier le droit : du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique ?" *Revue française d'administration publique* 1 (2016) : 183-204.
- Du Marais, Bertrand, and Benjamin Monnery (2022). "Qualité des études d'impact et travail parlementaire." *Revue d'économie politique* 1 (2022) : 113-147.
- Elmore Richard F., "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions" *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4 (Winter, 1979-1980), pp. 601-616.
- Fixari Daniel, Pallez Frédérique (2007). « L'insoutenable légèreté de l'Etat - Une histoire de simplification administrative ». *Politiques et management public*, vol. 25, n° 3, 2007. - Tome 1. pp. 83-100.
- Fixari Daniel, Pallez Frédérique (2014) « Bonnes et mauvaises complexités : des illusions d'optique ? Le cas des écosystèmes d'innovation », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 2014/2 (n° 116), p. 17-29.
- Gélédan Fabien (2016), « Spectres du léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *Revue française d'administration publique* 2016/1 (n° 157), p. 33-48. DOI 10.3917/rfap.157.0033
- Gibert Patrick (2018), « Réflexions sur l'appropriation française de l'analyse d'impact de la réglementation (A.I.R) dans le cas de la mise en œuvre des études d'impact des projets de loi », *Politiques et management public*, Vol 35/3-4 | 2018,
- Gibert Patrick (2020) La théorie d'action à l'épreuve du temps : le cas de la loi Lang (1981-2021) *Politiques et management public* 37/3-4 juillet-décembre 2020 / 259-291
- Hogwood B., Gunn L., 1984, *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- Le Clainche Michel (2019) Quarante ans de simplifications au ministère des finances dans *Gestion & Finances Publiques* 2019/5 (n° 5), pages 90 à 96
- Matland Richard E. (1995), Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2. (Apr., 1995), pp.145-174.
- O'Toole Jr, L.J., (2004). The theory–practice issue in policy implementation research. *Public administration*, 82(2), pp.309-329.

Textes parlementaires ou administratifs.

- Assemblée nationale (A.N 2014), *rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la simplification administrative*. Octobre 2014.
- Commission supérieure de codification (2022) *rapport annuel 2022*. Les éditions des journaux officiels
- Conseil d'État (2016). *Simplification et qualité du droit*. Étude annuelle, 256
- Conseil d'État. *Mesurer l'inflation normative* Étude présentée en assemblée générale le 3 mai 2018
- Conseil d'Etat (2023) Étude annuelle 2023 *L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*
- Cour des comptes (2018) *Les études d'impact législatives dans les ministères sociaux*. Référé
- Direction de l'initiative parlementaire et des délégations *La surtransposition des directives européennes Allemagne – Italie – Royaume-Uni – Suède* note réalisée à la demande de M. Jean Bizet, sénateur
- Président de la Commission des Affaires européennes LC 277 Sénat
- SCM Networks International Standard Cost Model Manual Measuring and reducing administrative burdens for businesses*

Inspection générale de l'Administration (2022) Évaluation de la mise en œuvre du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet

Margueritte Louis, Alexis Izard, Philippe Bolo , Anne-Cécile Violland, Nadège Havet (2024) *Rendre des heures aux Français - 14 mesures pour simplifier la vie de nos entreprises* Rapport des parlementaires aux ministres Bruno LE MAIRE et Olivia GRÉGOIRE

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE 2008) *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)* Version 1.0 October 2008.

Office of management and budget (OMB 2003). *Circular A-4 September 17, 2003, To the Heads of Executive Agencies and Establishments Subject: Regulatory Analysis Improving regulatory impact analysis through process reform.*

Premier ministre *Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail*

Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'Etat (2017) Guide de légistique 3^{ème} édition 2017. La documentation française

Secrétariat général du Gouvernement et Conseil général économique et financier, guide *méthodologique pour calculer l'impact financier de la réglementation nouvelle* 2017

ANNEXE I

Extrait du Guide méthodologique pour calculer l'impact financier de la réglementation nouvelle

Tâches administratives (entreprises, administrations)	Facile	Modérée	Complexe
Se familiariser avec une obligation d'information	3 min	15 min	120 min
Recueillir des données	3 min	15 min	120 min
Remplir les formulaires	3 min	7 min	30 min
Effectuer des calculs	3 min	20 min	120 min
Vérifier les données et calculs	1 min	5 min	45 min
Corriger les erreurs	2 min	10 min	60 min
Traiter les données	3 min	15 min	120 min
Transmettre et publier les données	1 min	2 min	10 min
Organiser des réunions internes	5 min	30 min	480 min
Organiser des réunions extérieures	10 min	60 min	480 min
Effectuer des paiements	2 min	8 min	30 min
Photocopier, classer, distribuer	2 min	5 min	15 min
Participer à une inspection d'une autorité publique	2 min	30 min	140 min
Procéder aux corrections à la suite d'une inspection	3 min	90 min	90 min
Fournir des informations supplémentaires si nécessaire	3 min	15 min	120 min
Participer à des formations	3 min	35 min	480 min

Source : Secrétariat général du Gouvernement et Conseil général économique et financier (2017) en reprise de : Federal Statistical Office, Guidelines on the identification and presentation of compliance costs in legislative proposals by the Federal Government (2011)

ANNEXE II

Dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 Article 8

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent. Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élabo - ration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
 - l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
 - les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
 - les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations pro - posées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
 - l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue
- ; – l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
 - la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

ANNEXE III

Évaluation de la mise en œuvre du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet. Quelques points saillants

Cette évaluation, signée par deux IGA et publiée en juin 2022, s'appuie sur le bilan des 352 arrêtés de dérogation signés depuis 2018, réalisé par la DMAT (Direction de la modernisation de l'action territoriale) en février 2022 à partir des remontées des préfetures, et repose essentiellement sur des auditions (dont celles de 31 préfets de département et de région).

Il est d'abord rappelé que le droit de dérogation dévolu aux préfets n'est pas nouveau, mais que ce droit était jusqu'ici organisé dans le texte même qui fixait la règle « dérogeable ». Le nouvel outil est en revanche transversal et peut concerner toutes les normes réglementaires relatives aux domaines désignés dans le décret. Il se présente comme une « contre-mesure destinée à lutter contre l'incapacité des pouvoirs publics à juguler la logorrhée et le pointillisme normatifs... ».

Le constat est fait d'une mise en œuvre « très retenue et inégalement répartie sur le territoire ». Mise en œuvre qualifiée en outre d'« hétérodoxe » : motivations souvent éloignées des instructions de l'administration centrale, périmètre non respecté, publication aléatoire, absence de communication à l'administration centrale concernée.

Ses modalités d'exercice sont excessivement contraintes, ce qui fait qualifier de pilotage « rênes courtes » la supervision exercée par les administrations centrales, et peut expliquer pour partie la non-exhaustivité des reporting effectués par les préfets.

Le dispositif cantonne par ailleurs les dérogations aux seules règles de procédure et de délais. Les auteurs notent enfin que, malgré la volonté politique assumée de « promotion de la différenciation territoriale comme nouveau paradigme de l'action publique », les logiques territoriales se révèlent « introuvables », à l'examen des dérogations signées, qui semblent essentiellement expliquées par le degré d'implication personnelle du préfet.

Le rapport plaide logiquement ensuite pour un assouplissement et un allègement du dispositif que nous ne détaillerons pas ici. De manière plus originale, il ouvre également une réflexion sur l'impérieuse nécessité d'exploiter le matériau que représentent les dérogations, celles-ci constituant des « outils de radiographie de la norme ». De la sorte, aux yeux des auteurs, le droit de dérogation peut permettre d'améliorer la production normative et, *in fine*, devenir un accélérateur du changement de culture normative en France.