



16/09/2024

## **Simplifier : une ambition consensuelle, une rupture dans l'approche et les méthodes**

*Le plan de simplification administrative qui n'a pu voir le jour à la suite de la dissolution devrait être élargi et approfondi pour répondre aux attentes des entreprises et de tous les Français.*

Au début de l'année, le thème des simplifications administratives, et plus largement, de la lutte contre la bureaucratie, est revenu fortement dans l'actualité politique : déclarations du Président de la République pour les vœux (« lutter avec détermination et sans tabou »), revendications des agriculteurs, discours d'investiture du Premier ministre Gabriel Attal (« débureaucratiser la France »), grand oral des têtes de liste aux européennes devant le Medef ... Au-delà de ces discours et initiatives, un programme a failli voir le jour sous forme d'un projet de loi de simplification de la vie des entreprises porté par le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire. Examiné articles par articles par le Sénat, il n'est pas parvenu au vote final du fait de l'interruption de la session parlementaire à la suite de la dissolution.

Au moment où les responsables politiques recherchent des thèmes rassembleurs et proches de la vie des Français, ce projet pourrait être repris et amélioré pour aller plus loin dans une approche nouvelle.

### **Le projet de Bruno Le Maire : une prise de conscience salutaire**

La méthode suivie pour la préparation du plan a été très largement participative : assises des simplifications avec des chefs d'entreprises, consultations en ligne, rapport parlementaire, rédaction d'un projet de loi auquel ont été associés d'autres ministères, débat riche au Sénat sur les mesures législatives du plan.

Focalisé sur la volonté d'alléger les charges administratives des entreprises, le plan présenté le 24 avril comportait une cinquantaine de mesures visant à simplifier leur vie (principalement des PME), à supprimer des formalités inutiles, à favoriser le développement de projets innovants et complexes avec plusieurs mesures emblématiques : la simplification du bulletin de salaire; l'atténuation des seuils d'effectifs conditionnant les obligations comptables, fiscales et sociales; la réduction de moitié du volume du code de commerce; l'alignement de certaines formalités imposées aux petites entreprises sur les obligations des particuliers; la suppression des formulaires papier; l'organisation d'un dispositif permanent d'évaluation et d'allègement des charges administratives des entreprises.

L'examen du texte au Sénat a conduit à une sélection des mesures. Si certaines ont été écartées ou différées (seuils, bulletin de salaire), de réelles avancées ont été votées, notamment sur les simplifications de textes et par la création d'un conseil de la simplification de la vie des entreprises et de correspondants dans les ministères. Malheureusement, le vote solennel sur l'ensemble du projet de loi, prévu le 11 juin dernier, n'a pu avoir lieu en raison de la dissolution annoncée deux jours avant. Il est probable que ce projet, consensuel dans sa préparation et dans son contenu, aurait été adopté au Sénat puis enrichi par les débats ultérieurs. La pause imposée est l'occasion de s'interroger sur le caractère réellement novateur du projet à la lumière des précédents et sur les moyens de le reprendre en le complétant dans une démarche plus globale.

### **Les exercices précédents : des actions utiles mais discontinues et peu efficaces**

Le projet du ministre de l'économie, s'il présentait l'originalité de s'intéresser à un secteur bien précis, s'inscrivait cependant dans une longue lignée de précédents. Il comportait d'ailleurs de nombreuses mesures qui avaient été annoncées dans des programmes antérieurs et n'avaient été que partiellement

prises en œuvre (exemple, le principe « Dites-le nous en une seule fois » qui devrait interdire à l'administration de demander aux usagers une information qu'elle possède déjà, les mesures facilitant l'accès des PME aux marchés publics ou la généralisation de l'opposabilité des prises de position de l'administration).

Les discours sur le caractère « innovant », « révolutionnaire », « permanent » du plan de simplification avaient déjà été entendus à l'occasion des multiples « trains de simplifications », de rapports du Parlement, du Conseil d'État ou de la Cour des comptes (en moyenne un par an depuis 2009), du « choc de simplification » de François Hollande ou des lois sur la société de confiance (2018) et sur l'accélération et la simplification de l'action publique (2020). A chaque fois, quelques mesures simplificatrices étaient acquises mais la complexité revenait au galop. Les améliorations étaient très souvent des demi-mesures, le suivi des plans n'était pas assuré après le départ du ministre initiateur, l'inflation des textes se poursuivait, la dématérialisation de procédures et l'éloignement de certains services publics désorientaient de nombreux usagers, le sentiment d'une complexité croissante effaçait rapidement les résultats obtenus. Quelques grands projets, comportant souvent un volet numérique, ont cependant apporté de réelles améliorations dans la vie des usagers sans pour autant figurer dans les plans de simplification tels que la carte vitale ou, plus récemment, la déclaration des revenus préremplie puis le prélèvement à la source.

Mais, depuis 50 ans et aussi dans la période récente, les simplifications administratives, régulièrement évoquées, ont fait l'objet d'une politique publique à éclipses. Les complications inutiles ont continué de progresser malgré les efforts successifs de simplification comme l'ont montré les analyses transversales (par exemple sur l'inflation normative, sur l'accompagnement des usagers ou sur les PME) ou sectorielles (l'agriculture, la santé, l'immobilier ou les collectivités locales) exposées au séminaire du Cercle du 11 juin 2024.

### **S'attaquer aux causes : prévenir la complexité, bloquer les complications à la source**

La principale faiblesse de ces plans, à laquelle n'échappait pas le projet du printemps dernier, était de privilégier les effets d'annonce de quelques mesures précises sans qu'elles s'inscrivent dans une véritable stratégie.

Celle-ci devrait s'attaquer aux racines de la complexité et des complications plutôt que de traiter quelques-unes de leurs conséquences. Il faut mettre fin à un comportement trop répandu des administrations selon lequel on complique d'abord et on simplifie à la marge ensuite. Il est vrai que les difficultés ressenties par les usagers ne sont parfois que le reflet inévitable d'une société complexe qui ne peut se satisfaire de réponses simples (par exemple, des domaines nouveaux comme la transition écologique ou le renforcement des règles sanitaires appellent des réglementations complexes ; il faut répondre aux demandes de personnalisation des services ; il faut concilier les intérêts de différentes catégories d'usagers). Mais la complication résulte aussi souvent d'une complexité injustifiée du système administratif, par exemple, par la tendance persistante à l'hypercentralisation ou par des partages de compétences entre services de l'État, des collectivités, de la sécurité sociale et d'organismes divers ; s'y ajoutent des complications introduites dans la mise en œuvre des textes. Les difficultés qui en résultent pour l'utilisateur final pourraient être évitées en concevant le plus en amont possible des organisations et des procédures en fonction de leurs conséquences concrètes.

Ce doit être l'objet d'un projet, à moyen terme mais aussi de dispositions immédiates, appliqué avec détermination et continuité, sans lequel la simplification administrative, demeurera un mythe.

Cette démarche doit être conduite dans les différents domaines de l'action publique : au bénéfice des entreprises, visées exclusivement par le plan présenté par le ministre de l'économie, mais aussi en direction des collectivités territoriales et des particuliers, en tenant le plus grand compte de leur diversité. En effet, les services publics ne s'adressent pas qu'à un usager moyen et bien portant, mais par exemple à plus d'un million d'aveugles ou de mal-voyants profonds, à 3 millions et demi de personnes à mobilité réduite, à 1 million et demi d'illettrés, à 2 millions et demi de personnes maîtrisant mal l'écriture et la lecture, à 15% de la population en situation « d'illectronisme ».

## Cinq leviers pour une stratégie volontariste, permanente et globale

Cette stratégie devrait mettre en œuvre cinq leviers qui, jusqu'à maintenant, ont manqué en tout ou partie : un diagnostic participatif, une organisation dédiée, une nouvelle méthode d'élaboration des textes, un management des organisations publiques tourné vers les usagers, une culture de la confiance et une association des citoyens.

### 1)-Le diagnostic des charges administratives doit être complet, indépendant mais aussi participatif.

Il devrait s'intéresser aux différentes formes de complexité ressentie par les différentes catégories d'usagers : textes touffus et peu compréhensibles, formalités redondantes ou inutiles, numérisation peu adaptée aux inégalités dans l'aptitude informatique des usagers, procédures trop centralisées qui pourraient être déléguées aux collectivités locales, délais excessifs, services peu accessibles, organisation émiettée et compétences peu lisibles, formulaires et dossiers difficiles à remplir et à constituer, langage peu compréhensible. Cet examen pourrait être complété par une revue des expériences étrangères, notamment du point de vue de la proximité directe entre usagers et services publics.

2)-Une mise en responsabilité à tous niveaux doit être assurée avec une organisation et des responsables identifiés. Il faut agir et organiser de manière à endiguer vite la surnormalisation et les complications. La simplification entraine dans les attributions du ministre de la transformation et de la Fonction publiques du précédent gouvernement, mais au dernier rang et sans guère de contenu précis. Au moment où s'organise le nouveau gouvernement, une priorité plus forte et plus explicite doit être affichée dans le décret d'attributions du ministre chargé des réformes administratives qui devrait s'appuyer sur l'autorité du Premier ministre. L'action des équipes de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), actuellement dispersées dans de multiples projets, doit être davantage centrée sur la vie des usagers.

Chaque ministre doit avoir dans sa lettre de mission l'obligation de réduire les complications imposées aux usagers dans son secteur.

Une veille à tous niveaux est indispensable. Une mission explicite doit être donnée au Secrétaire général du Gouvernement, aux secrétaires généraux et directeurs des affaires juridiques des ministères de veiller, non plus seulement à la régularité et à la cohérence des textes, mais aussi à la simplicité de leur mise en œuvre et à la prise en compte des attentes des usagers. Les missions des inspections générales devraient comprendre dans leur programme annuel l'examen des textes et des pratiques au regard de l'objectif de simplification.

3)-Une réflexion partagée et une action déterminée sur les normes doit commander l'élaboration des textes. La normalisation est-elle justifiée ? Une réglementation nouvelle est-elle nécessaire ? Doit-elle tout prévoir ? Quelle marge d'interprétation faut-il laisser aux acteurs de terrain ?

Des études d'impact pour les mesures nouvelles sont déjà prévues mais, quelles que soient leurs limites bien connues, elles doivent comprendre obligatoirement un examen de leurs conséquences concrètes sur les usagers.

Un programme pluriannuel de révision des dispositifs existants, comportant un suivi précis et des comptes-rendus réguliers et publics, devrait être organisé et soumis aux commissions parlementaires.

En même temps, quelques sujets complexes à forts enjeux doivent faire l'objet de **grands projets pilotés par des équipes dédiées** sur le modèle du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Ainsi, l'unification du recouvrement des impôts et des cotisations sociales ou l'attribution à la source des aides sociales, qui font actuellement l'objet d'approches très progressives, pourraient être accélérés.

**4)-Le management des organisations publiques** doit pleinement intégrer l'objectif de simplicité. Par exemple, les **tableaux de bord** doivent inclure des indicateurs relatifs à l'impact des formalités sur les usagers.

La **formation des fonctionnaires doit contribuer à faire évoluer les relations avec les usagers** : par la sensibilisation des fonctionnaires d'encadrement (par exemple dans le tronc commun des écoles de service public mis en œuvre par l'INSP) et par l'écoute des fonctionnaires de terrain, eux-mêmes victimes des complications inutiles.

**Des services d'écoute et d'assistance de proximité** resteront toujours indispensables. Le programme France Services est une bonne initiative à généraliser, renforcer et valoriser selon les dernières recommandations de la Cour des comptes. Il ne doit pas seulement pallier les fermetures des guichets d'accueil des services publics et doit s'attacher à répondre aux besoins des personnes qui ont le plus de difficultés pour accéder aux services publics du fait de l'éloignement ou de leur situation particulière.

**La conception des outils numériques**, qui peuvent simplifier les formalités d'une majorité d'usagers, doit impérativement prendre en compte l'expérience vécue des utilisateurs, et toujours prévoir des modalités d'accès aux services pour les usagers maîtrisant mal ces outils.

**5)-La révision des textes et des procédures, l'adaptation des organisations à l'objectif de simplification** ne peuvent réussir que si elles s'appuient sur un contexte de valorisation du service rendu aux publics et s'insèrent dans une **culture de la confiance**.

Une **association des usagers** dans leur diversité doit permettre d'imaginer une évolution des services publics, notamment pour ceux qui en ont le plus besoin. Une ou des conventions citoyennes pourraient utiliser l'expérience directe des citoyens et des agents, associée aux compétences de médiateurs et d'experts en sciences humaines, pour poser des diagnostics, indiquer les priorités d'actions, concilier les contraintes, inventer et tester des solutions innovantes.

La simplicité de l'action publique, une orientation à ne pas oublier dans le programme du nouveau gouvernement.

#### **Simplifier, vous avez dit simplifier ? Séminaire du Cercle de la réforme de l'État, le 11 juin 2024.**

*Pour analyser une complexité administrative en croissance, tirer les enseignements des difficultés à simplifier, partager les pistes pour agir, le Cercle a organisé un séminaire réunissant 69 participants dont plus de 30 intervenants : des universitaires, des membres du Conseil d'État, des fonctionnaires de responsabilité, le président du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, des représentants du monde de l'économie, de l'immobilier, de l'agriculture, de la santé, des collectivités territoriales.*

*Ce séminaire, coordonné et animé par Frédéric Petitbon, fera ultérieurement l'objet d'une publication détaillée. Le Cercle vient de publier une tribune et une note « Egalim et revenus agricoles : attention aux fausses promesses ! » qui analysent l'engrenage de surnormalisation progressive des relations commerciales entre agriculteurs et distributeurs par les lois Egalim, sans résultat sensible dans la plupart des filières agricoles. Voir [cerclereformatat.eu](https://www.cerclereformatat.eu)*

Michel Le Clainche, Frédéric Petitbon et Christian Babusiaux, Président du Cercle,  
pour le Cercle de la réforme de l'État.