

Appel à contributions

Simplification des formes et des modalités de l'action publique

Les 10 et 11 décembre 2015

**Ecole Nationale d'Administration
Strasbourg**

Symposium

Organisé par :

Le Centre d'Expertise et de Recherche Administrative (CERA) de l'ENA

En collaboration avec :

Le Laboratoire de Recherche en Management LAREQUOI, Université de Versailles St-Quentin

Le Centre d'Etudes et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques (CERSA-CNRS)

Le Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés LATTs, Université Paris Est

LE SUJET

La « simplification » fait partie des orientations actuellement présentes dans les politiques de modernisation de l'action publique au sein de nombreux pays. Ainsi par exemple, « Faire simple »¹ est « une plateforme collaborative à l'initiative du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) » en France. Son objectif affiché est de simplifier les démarches et de moderniser l'action publique. Plus généralement, la politique de simplification du gouvernement se résume par la formule suivante : « Démarches, normes, formulaires, accessibilité, l'Administration simplifie ses procédures ».² La politique française de simplification de l'action publique est formellement déclinée en trois grands axes : la vie des particuliers, la vie des entreprises, et l'action des administrations. Elle est supposée répondre à un besoin majeur de la société, pour faciliter et fluidifier la relation entre les pouvoirs publics et les citoyens.

La médiatisation de cette orientation est aujourd'hui très importante, ne serait-ce qu'autour des slogans porteurs et régulièrement reproduits, comme le fameux « choc de simplification » de Jean-Marc Ayrault formulé en 2013, alors qu'il était premier ministre. Tout récemment, le conseil des ministres a encore défini de nouveaux axes de simplification de la relation entre l'administration et les citoyens³.

Il serait cependant erroné de penser qu'une telle orientation est récente et propre à la France. En effet, depuis un quart de siècle au moins, l'un des axes majeurs de l'amélioration du

¹ <http://www.faire-simple.gouv.fr/>

² <http://simplification.modernisation.gouv.fr/>

³ Voir le Compte rendu du conseil des ministres du 28 janvier 2015

fonctionnement des organisations publiques, tant en France qu'à l'étranger, repose sur le rejet du carcan bureaucratique, souvent vécu comme pesant et handicapant par l'utilisateur. Dans ce cadre, la simplification des démarches administratives joue un rôle essentiel, et de nombreux pays sont engagés dans cette voie : c'est ce que montrait déjà le rapport parlementaire sur la réforme de l'État à l'étranger en 2001⁴. Ce document et d'autres analyses⁵ ont rapporté par exemple qu'au Royaume-Uni, chaque ministère a mis à disposition une « *helpline* » (ligne téléphonique d'aide) à partir de laquelle il était possible d'obtenir tout type de renseignements avec un délai d'attente satisfaisant. En Italie, une loi de simplification a conduit à identifier chaque année les procédures que le gouvernement était autorisé à supprimer ou à simplifier par ordonnance. En Belgique, une agence de simplification administrative a été instaurée en octobre 1999. En Norvège, des guichets uniques pour l'ensemble des services publics ont été créés dans chaque commune... Les résultats de ces démarches s'accompagnent parfois de chiffres, comme l'a mis en évidence un colloque DGME de 2008 : « Côté britannique, plus de 280 réglementations ont été simplifiées ou éliminées (...). Aux Pays-Bas, les charges administratives pour les citoyens ont été réduites de 23 % en temps et 18 % en coût. »⁶. De façon plus transverse, au plan européen, la logique du marché intérieur est également porteuse de démarches de simplification, notamment pour les organisations qui étendent leurs zones d'activité au delà des frontières nationales.

En France, la simplification des formalités, actions et procédures administratives a constitué un cheval de bataille de gouvernements successifs depuis plusieurs décennies, comme le montre un rapport de l'OCDE publié en 2004 sous le titre : « La simplification administrative de la France ». On peut citer par exemple la commission pour la simplification des formalités (Cosiform) en 1990, la commission pour les simplifications administratives (COSA) en 1998, ou la loi portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification et de codification du droit, qui fut promulguée en 2003. De même, la loi de 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a contribué à réduire la charge de ce que certains appellent « l'impôt papier »⁷, laquelle serait encore plus pesante en France qu'ailleurs ...

Si la simplification est donc un principe ancien et quasiment consensuel, on peut se demander pourquoi l'ouvrage doit continuellement être remis sur le métier. Il y a à cet état de fait à la fois des raisons et des causes.

On peut, au titre des raisons poussant à la simplification rester circonspect devant une accélération des procédures qui simplifie en supprimant le temps de la réflexion et des recours, ou devant une simplification des règles qui écrase les exceptions. Les développements de la démocratie administrative se sont largement traduits par le développement de nouveaux recours individuels ou collectifs qui ne simplifient jamais les décisions. Faut-il s'en passer ? On pourrait aussi s'interroger sur certains objectifs affichés concernant le fonctionnement des organisations. Ainsi, la suppression de niveaux hiérarchiques fait parfois regretter le rôle médiateur de hiérarchies intermédiaires, tandis que la création d'agences thématiques peut

⁴ Braun G., *La réforme de l'État à l'étranger*, rapport d'information au Sénat n° 348 (2000-2001), fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 mai 2001

⁵ Bartoli A. et Blatrix C. « *Le management dans les organisations publiques. Sens et logiques d'action* », Dunod, 4^{ème} édition, Janvier 2015

⁶ DGME : « Ensemble simplifions », colloque du 6 octobre 2008 à Bercy, Paris, www.modernisation.gouv.fr

⁷ Agnès Verdier-Molinié « 60 milliards d'économies ! Oui... mais tous les ans », Editions Albin Michel (2013)

compromettre la capacité d'intégration des administrations classiques... Au plan cognitif, on peut aussi s'interroger sur la possibilité de traiter de manière simple des choses complexes ou compliquées, les deux adjectifs renvoyant d'ailleurs à des phénomènes distincts.⁸

Au titre des causes, on peut évoquer les dynamiques propres à la production législative. Un énoncé juridique volontairement simple risque de faire émerger des cas singuliers irréductibles à la règle engendrant des jurisprudences, et finalement une expression moins appréhendable du droit. On peut aussi trouver des causes liées aux organisations, dès lors que tout bureau pour exister doit produire des circulaires décrivant toutes les situations. Une attention particulière peut être portée aux politiques publiques qui ont cherché à simplifier l'intervention et le contact avec les destinataires en visant un angle particulier : les guichets uniques pour les habitants d'un territoire, les politiques thématiques comme la politique de la ville, les politiques ciblées sur des populations comme les missions pour l'emploi des jeunes, les responsables thématiques comme les préfets développeurs. Ce qui apparaît simplifié dans une certaine perspective peut finalement se retrouver compliqué dans une autre, tant en interne qu'en externe quand un même individu se trouve concerné finalement par plusieurs de ces aspects.

Il convient alors de poser aussi la question de la faisabilité, voire de l'opportunité de cette simplification, qui au fond, pourrait être rapprochée du « mythe de la transparence administrative » précédemment mis en lumière par Chevallier.⁹ Si chacun s'accorde généralement à reconnaître le besoin d'alléger les excès bureaucratiques, il n'est sans doute pas évident pour autant de s'attaquer à la complexité des phénomènes humains et sociétaux, au risque de tomber dans le piège du simplisme ou du réductionnisme. Souvenons-nous en particulier de la loi de la variété requise proposée par Ashby¹⁰, psychiatre et ingénieur passionné de cybernétique, selon laquelle pour qu'un système A puisse gérer un système B, il faut que la variété de A soit supérieure ou au moins égale à celle de B, la variété étant le nombre de comportements ou d'états du système. Dès lors, selon cette approche, si la puissance publique veut un tant soit peu piloter les différents systèmes qui contribuent à l'action publique, son degré de complexité serait nécessairement supérieur... La lourdeur du phénomène bureaucratique¹¹ serait-elle alors inévitable, et la simplification constituerait-elle un leurre ou un alibi ?

Pour autant, l'observation relative de cette réalité, au regard d'autres situations nationales, apporte un éclairage intéressant. Ainsi, le fardeau administratif français semble particulièrement lourd, si l'on en juge par le rapport global de compétitivité économique du « World Economic Forum ». Selon cette analyse, le poids des réglementations publiques met la France en 126^{ème} position sur 144 pays en 2012¹². On comprend dès lors qu'un ensemble de démarches de simplification des formalités et des procédures administratives ait pu être mis en place par les gouvernements, autour de mesures concrètes. Il est cependant intéressant de noter que les textes officiels précisent à leur propos : « Ces dispositions concernent des domaines

⁸ Edgar Morin Edgar et Jean-Louis Le Moigne *L'intelligence de la complexité*, L'Harmattan (1999)

⁹ Jacques Chevallier : *Le mythe de la transparence administrative* », in *Information et transparence administratives*, PUF 1988, pp. 239-275

¹⁰ Ashby W.R., "Mécanismes cérébraux de l'activité intelligente", in *Perspectives cybernétiques en psychopathologie*, Colloque, 1951, et *Design for a Brain*, Chapman & Hall, 2nd edition, 1966

¹¹ Michel Crozier : *Le phénomène bureaucratique*, Poche, 1971

¹² World Economic Forum : *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, Geneva 2012, page 169

différents et ne répondent pas à un plan stratégique d'ensemble. »¹³ Ce commentaire pourrait expliquer le regret de bon nombre d'observateurs sur le fait que ces démarches s'attaquent aux symptômes et non aux causes, et qu'elles provoquent des effets pervers tels que l'intervention de lobbies pour faire reculer certaines dispositions et lois prises par ailleurs, mais jugées gênantes...¹⁴.

Comment alors sortir de ces pièges ? Puisque chaque tentative de fixer la simplicité est susceptible d'engendrer des effets inverses, c'est peut être du côté d'un certain relâchement et d'une certaine souplesse qu'on peut trouver des perspectives. Comment la notion de confiance dans la gestion est-elle une ressource ? Comment se mettre autour d'une table pour traiter d'un problème épineux peut-il être plus simple que de faire circuler un dossier dans différents services ? Qu'est-ce qu'une application facilitatrice des règles ? Le « droit souple » est-il un facteur de simplicité ? En quoi l'usage du courriel et son caractère informel facilitent-ils ou compliquent-ils la vie administrative ? Faut-il des idées simples pour aller voir des mondes compliqués ou une profonde maîtrise de la complexité pour pouvoir faire une réponse simple ?

QUESTIONS A ABORDER :

De nombreuses questions peuvent ainsi être posées pour comprendre les origines, enjeux, formes, modalités et implications des processus de simplification de l'action publique. S'intéresser à ce thème suppose en particulier plusieurs grilles de lecture et regards disciplinaires, dont la combinaison peut s'avérer fructueuse. Le symposium s'efforcera ainsi de croiser plusieurs perspectives, dans les champs philosophiques, juridiques, politistes, managériaux, économiques, sociologiques...

Plusieurs axes de réflexion pourront être dégagés :

1° Pourquoi la simplification ? Y a-t-il une exigence de simplification et quelles en sont les origines ?

Les différentes réponses possibles à ces interrogations pourront être envisagées sous des angles variés. Ainsi, tout d'abord la question de savoir si la simplification correspond réellement à une exigence, ou si à l'inverse elle constitue une fausse nécessité ou une fausse évidence, pourrait être source de réflexions préalables.

Sur ces bases, on peut être amené à considérer que la simplification constitue une tentative de réponse à des exigences économiques ou politiques. Elle peut également être vue comme une nécessité face aux logiques d'efficacité et d'efficience, ou comme une contribution à la réduction des coûts de la réglementation et de la procédure administrative, ou encore comme un moyen de se conformer à l'exigence de qualité de l'action publique...

La simplification peut en outre constituer une réponse à une exigence sociale, notamment pour lutter contre le phénomène de non recours aux droits (en particulier aux

¹³ Voir : [viepublique.fr](http://www.viepublique.fr), site officiel de la Direction de l'Information Légale et Administrative, <http://www.viepublique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/modernisation/attentes-usagers/qu-est-ce-que-simplification-formalites-procedures-administratives.html> (Consultation juillet 2014).

¹⁴ Atlantico : « Mesures de simplification : bonnes intentions, effets réduits », entretien avec J. Boutiron et L. Kalogeropoulos, 14 avril 2014. www.atlantico.fr

prestations sociales). Les informations (peu nombreuses) à cet égard font état de procédures perçues comme trop compliquées et décourageantes.

2° Qu'est-ce qu'une action publique simple ?

La définition ou l'approche des contours de la simplification de l'action publique s'avère également nécessaire. Une clarification sémantique peut d'ailleurs s'avérer opportune, pour mettre en perspective la simplicité, la simplification, et leurs possibles contraires qui pourraient être selon la logique adoptée la complication ou la complexité, voire la complexification.

Quatre volets, parmi d'autres possibles, peuvent ici être envisagés : les démarches et procédures administratives ; le langage administratif ; l'organisation administrative ; le fonctionnement administratif et la question de la place du droit dans l'action publique...

Une analyse par domaines ou secteurs spécifiques serait également intéressante. Ainsi, des travaux ou études de cas sur des domaines variés au sein desquels ont eu lieu des opérations de simplification seraient opportuns. On peut penser à des pans particuliers et divers de l'action publique touchant par exemple les douanes, l'état civil, le divorce, la création d'entreprises, l'urbanisme, l'environnement, et bien d'autres aspects. Au plan européen, les procédures d'attribution et de gestion des fonds communautaires, pourraient également être étudiées.

3° Les implications de la simplification :

Les implications de la simplification peuvent être différentes selon les acteurs. Ainsi, différentes « cibles » ou parties prenantes peuvent être distinguées, telles que : les entreprises (cf. notamment la loi du 20 décembre 2014), les citoyens (cf. notamment loi du 12 novembre 2013), et les collectivités territoriales, chacune s'exerçant tant au plan local et national que communautaire.

Plus généralement, la dimension internationale sera également bienvenue, soit dans une approche comparative, soit pour développer l'analyse dans un contexte étranger spécifique.

Les implications peuvent aussi être pensées en termes d'effets pervers, comme dans les cas où la simplification peut conduire à des raccourcissements de processus participatifs, ou à une déclinaison de la dimension symbolique de l'action publique. En effet, simplification peut parfois rimer avec rapidité, proximité, ou transparence, et entraîner des effets en chaîne plus ou moins maîtrisés ou souhaités.

4° Les instruments, méthodes et démarches de simplification : Comment simplifier ?

Plusieurs registres peuvent permettre d'approcher la question du « comment ». On pensera en particulier aux instruments juridiques (tels que les lois de simplification, la codification...), mais aussi aux instruments administratifs et structurels (comme peuvent l'être en France le Secrétariat Général du Gouvernement et le Commissariat Général à la simplification...), ou encore aux instruments techniques (télé-procédures, télé-services, etc.). La dimension managériale et les processus organisationnels qui peuvent être alors conçus et mis en œuvre pour le pilotage du changement sont également importants dans l'analyse. Le rôle des systèmes et technologies de l'information et de la communication est également un angle d'analyse intéressant.

Les éventuels résultats obtenus et leurs modalités d'évaluation pourront par ailleurs être traités, ainsi que la présentation et l'analyse distanciée d'exemples concrets, en France et/ou à l'étranger.

5° Les limites de la simplification : Quels écueils et obstacles ?

Au-delà des besoins ou exigences identifiés, et des modalités opératoires, un travail sur les limites, tant dans le contenu que dans le processus, s'avère indispensable. Les apories de l'idée de simplicité pourront être opportunément approfondies, en particulier avec un retour critique sur les questions précédemment posées. Par exemple, qu'est-ce qu'une administration simple, et qu'est-ce qu'un droit simple ? Quid de la clarté et de l'intelligibilité du droit, du point de vue du spécialiste ou de celui de l'utilisateur ? On pourra s'interroger sur la nécessaire complexité de l'action publique, et sur la complexité de cette action vue en tant que reflet de la complexité du réel.

Une autre façon d'aborder la question des limites et possibles effets pervers de la simplification est de regarder la fonction symbolique de la complexité. Ne peut-elle pas être vue comme un moyen d'imposition du pouvoir administratif ? La complexité ne joue-t-elle pas un rôle de garantie procédurale pour les administrés ? Enfin, les points de vue organisationnels et managériaux de l'action publique pourront aussi conduire à s'intéresser à la complexité inhérente aux organisations dans leur ensemble, aux freins propres à tout processus de changement, ainsi qu'à l'exigence et aux enjeux de participation à travers les consultations et débats publics, lesquels ne contribuent pas nécessairement à la simplification...

PROCEDURE DE SOUMISSION

Les propositions de communication devront parvenir jusqu'au **30 avril 2015** par voie électronique aux membres du Comité de pilotage, à l'adresse suivante : copilsimplification@sympa.uvsq.fr

La proposition de communication comprendra 8000 caractères maximum (espaces compris) : une description détaillée de la problématique envisagée, le cadre théorique dans lequel elle s'inscrit, la méthodologie qui sera mise en œuvre, le matériel empirique utilisé, etc. La proposition devra également comprendre des références bibliographiques.

Le résultat de la sélection sera communiqué aux participants autour du **1^{er} juin 2015**.

Les textes complets devront être envoyés au comité de pilotage **avant le 30 septembre 2015** et rédigés selon les critères de la *Revue française d'administration publique* (RFAP) qui figurent à l'adresse suivante : <http://www.ena.fr/index.php?/fr/recherche/publications/rfap/contact-rfap>

PUBLICATION

Les meilleures présentations pourront faire l'objet d'une publication dans un numéro thématique de la Revue Française d'Administration Publique (revue classée CNRS et AERES).

COMITE DE PILOTAGE

Annie Bartoli, LAREQUOI-ISM, Université de Versailles St-Quentin

Jacques Chevallier, CERSA-CNRS

Bertrand Du Marais, Conseil d'Etat

Frédéric Edel, CERA, Ecole Nationale D'Administration

Gilles Jeannot, LATTIS Université Paris Est

François Lafarge, CERA, Ecole Nationale d'Administration

Fabrice Larat, CERA, Ecole Nationale d'Administration

Christelle Perrin, LAREQUOI-ISM, Université de Versailles St-Quentin