

Comment simplifier l'administration ?

Bernard Abate

DANS **GESTION & FINANCES PUBLIQUES** 2023/3 (N° 3), PAGES 14 À 17

ÉDITIONS **LAVOISIER**

ISSN 1969-1009

DOI 10.3166/gfp.2023.3.002

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2023-3-page-14.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Bernard ABATE
Haut fonctionnaire honoraire¹

Comment simplifier l'administration ?

Mots-clés : bureaucratie - simplification

La revendication d'une simplification administrative est de plus en plus présente. Encore faut-il savoir comment faire : c'est sur ce point que l'auteur avance quelques idées, nourries tant par ses expériences de modernisation des administrations que par ses études de l'histoire de l'organisation du travail.

La complexité administrative est de plus en plus reconnue comme étant au cœur des difficultés rencontrées tant par les usagers que par les agents des services publics. Les appels à la simplification se multiplient. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes, rappelle sans cesse la nécessité d'une action résolue en ce sens². Les tribunes sur ce sujet se multiplient dans les journaux ; Gaspard Koenig en avait même fait le thème unique de sa précampagne pour l'élection présidentielle. Aucun gouvernement ne néglige d'afficher sa volonté d'affronter ce problème. Force est de constater que le blocage reste entier. Avant d'avancer des solutions, il faut mieux pré-

ser quel est le problème et quelles en sont les causes.

La gestion de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 pourrait servir de cas d'école³. Revenons sur deux épisodes. L'approvisionnement en masques : ceux commandés par l'État ont tardé à arriver. Parce que les règles de nos marchés publics prévoyaient une avance de 5 % du prix à la commande et le solde à la réception, là où les fournisseurs chinois exigeaient 75 % d'avance et 100 % avant expédition, exigences qui ont sans doute fini par être acceptées, mais trop tard pour ne pas s'être fait doubler par d'autres acheteurs. Le manque de capacités de tests : les laboratoires vétérinaires et ceux des établissements de recherche possédaient des capacités précieuses

¹ Et auteur de *Notre travail sera-t-il plus intelligent ? Ce qui change avec le numérique*, Manitoba / Les Belles Lettres, 2020.

² Cf. <https://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr>

³ Cf. « Si l'action publique a besoin d'un encadrement, elle doit aussi libérer l'initiative des acteurs de terrain », Bernard Abate, *Le Monde*.fr 19 juin 2020.

pour renforcer celles des laboratoires médicaux et des hôpitaux, mais lever les obstacles à leur participation à la lutte contre l'épidémie a été un combat pour franchir les barrières qui enfermaient le droit de chaque domaine (santé humaine, santé animale, recherche...). Il a fallu prendre un décret, puis au cas par cas une réquisition par le préfet, assortie d'une supervision par un hôpital ou un laboratoire médical ; seuls certains y sont arrivés.

Au-delà de ces deux épisodes, d'innombrables décisions ont été entravées ou ralenties par le droit. A tel point que le gouvernement a dû créer des cellules de crise pour suspendre ou alléger une multitude de réglementations : sur le fondement de deux lois d'urgence, des dizaines d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés ont été pris dans ce but. Cet épuisant combat n'a pas suffi à éviter blocages et retards.

Le cas de la crise sanitaire cible donc le droit comme principal suspect des difficultés rencontrées pour obtenir une gestion administrative plus souple et plus efficace. Mais, à ce point de notre raisonnement, il est nécessaire de faire retour sur l'histoire. La bureaucratie est au fondement même de notre modèle d'administration, qui est réglementaire et hiérarchique : chaque acteur doit agir conformément à des règles écrites dont l'application est surveillée par une hiérarchie étoffée et par de nombreux contrôles. Ce modèle a longtemps accumulé les succès pour réduire l'arbitraire, assurer l'égalité devant la loi, implanter sur tout le territoire un réseau de services publics uniformes, et cet acquis doit être préservé. S'il ne donne plus entièrement satisfaction aujourd'hui, la première cause en est la complexité croissante des enjeux que doit affronter un État devenu fournisseur de services publics de masse, dont les citoyens attendent qu'ils soient efficaces.

La bureaucratie n'est donc pas une maladie de l'administration que l'on pourrait guérir, par exemple en diminuant le nombre de fonctionnaires qui s'ingénient à rédiger sans cesse de nouvelles normes, ou bien en résistant mieux à la pression d'une société et d'hommes politiques qui demandent tout à l'État. Le problème vient de ce que la bureaucratie ne sait répondre à la complexité croissante que par plus de règles, plus de procédures, plus de contrôles, alors que les nouveaux enjeux nécessiteraient, au contraire, de libérer l'initiative des acteurs de base, qui, individuellement ou collectivement, savent, mieux que les règlements, mieux que les autorités supérieures, adapter les moyens d'action à la variété des situations concrètes.

Peut-on changer de système ? Prenons un premier point de comparaison avec le monde des entreprises. Les entreprises ne sont pas du tout à l'abri des impasses de la bureaucratie. Elles aussi ont tendance à réagir à la complexité inhérente au monde extérieur en créant de la complication à l'intérieur⁴. Elles savent cependant, un peu mieux, supprimer des strates d'organisation et des processus superflus, concentrer leur attention sur les enjeux essentiels. C'est plus difficile pour les administrations publiques, parce qu'elles sont paralysées par la montagne de règles juridiques accumulées au fil du temps. Le « comment faire » a été érigé au même niveau que le « quoi faire » et le « pourquoi ». Les procédures ont été intégrées dans la réglementation. Ce simple constat indique une solution : il faudrait sortir les procédures de la réglementation pour donner aux acteurs l'autonomie et la capacité d'initiative dont la réglementation les prive. Il faudrait ne conserver dans le droit que les principes, les exigences essentielles. La mobilisation de l'intelligence et de l'initiative individuelles deviendrait alors possible.

L'étude du Conseil d'État « Le droit souple »⁵ incite les administrations à aller dans cette direction. Les lois et les règlements pourraient être centrés sur la définition des exigences essentielles à respecter ; des normes techniques ou des lignes directrices définiraient les voies possibles pour se conformer à ces exigences, les destinataires conservant la possibilité de les respecter par d'autres moyens. Nous irions ainsi vers un système d'administration nouveau marchant sur deux jambes : un droit « dur » épuré, beaucoup plus concis et lisible, et un « droit souple » sans force obligatoire permettant de guider les acteurs sans supprimer leurs marges de manœuvre.

Or, que s'est-il passé du côté du droit dur ? Quelques initiatives telles que la réforme de l'apprentissage ont montré que la suppression d'autorisations administratives suffit parfois à rendre plus efficace une politique. En outre, les gouvernements ont lancé des politiques de simplification de plus en plus ambitieuses, en apparence du moins. Dernière en date, la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 « *relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact* » reconnaît que les tentatives menées jusqu'alors de maîtrise du flux des textes réglementaires n'ont pas produit des résultats à la hauteur des enjeux. Cette circulaire durcit donc les mesures antérieures.

Analysons pourquoi ce nouvel arsenal de mesures reste lui-même insuffisant. La circulaire

⁴ Cf. Morieux Y., *Smart simplicity. Six règles pour gérer la complexité sans devenir compliqué*, Les Belles Lettres, 2014.

⁵ Le droit souple, Conseil d'État, étude annuelle, 2013.

prescrit que l'intervention d'un nouveau décret réglementaire soit compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes. Mais cette règle ne s'applique qu'aux projets comportant des normes contraignantes opposables aux acteurs de la société civile : elle exclut donc, notamment, tout le champ des mesures budgétaires, des statuts des agents et des mesures d'organisation interne. Elle ne s'applique pas aux arrêtés et aux circulaires, qui constituent une part essentielle de l'édifice réglementaire. Elle ne s'applique qu'aux décrets autonomes, excluant donc les décrets pris en application de la loi. Enfin elle ne s'applique pas aux lois elles-mêmes. La simplification visée ne s'attaque donc que très partiellement au flux et à une infime partie du stock qui constitue l'essentiel du carcan dans lequel sont enfermés les agents et les administrés.

Une simplification beaucoup plus radicale et systématique du droit dur serait nécessaire. Encore ne suffirait-elle pas si, en même temps, n'est pas organisée la production d'un droit souple. Il ne serait pas fondé en effet d'obliger chacun à « réinventer l'eau chaude ». Les acteurs ont besoin de guides de bonnes pratiques, de référentiels qui mettent en commun leurs retours d'expérience. Un ensemble aussi réellement complexe à administrer que les politiques publiques ne peut pas être privé d'intelligence collective. Faute de quoi, les acteurs seront tentés d'imposer leur « réglementation privée » : nous le voyons par exemple quand le principe « *Dites-le-nous une fois* » et la création de guichets uniques n'empêchent pas certains services de continuer à imposer leurs propres calendriers d'instruction et leurs propres formulaires. Ou bien les procédures continueront à être déversées dans la réglementation. Ou bien encore le vide laissé sera comblé par la recherche de jurisprudences qui créeront un nouvel univers de complexité ; or la régulation par les juges n'est pas forcément préférable à la réglementation.

Pourtant l'usage du droit souple par les administrations est encore naissant. Comment faire pour le développer ?⁶ Les entreprises offrent un modèle de fonctionnement qui commence à inspirer les administrations, bien qu'il ne soit pas parfait ni exempt de critiques. C'est celui des normes techniques devenues, au fil d'une expérience centenaire, des référentiels développés pour les sujets industriels aussi bien que pour les sujets de gestion (gouvernance, systèmes de management, qualité, comptabilité, audit, RSE...).

Au sein des entreprises, les protestations contre l'inflation normative adressent parfois un op-

probre indistinct aux réglementations publiques et aux normes volontaires émises par les instituts de normalisation ou les associations professionnelles. Il est vrai qu'avec l'introduction de critères de sécurité au travail ou de protection de l'environnement, par exemple, les entreprises ont vu s'accroître les volets non financiers de leur gestion. Elles se sont senties soumises à un ensemble varié et croissant de règles relevant pour partie d'une réglementation publique et pour partie d'un droit souple. Leur internationalisation les a aussi mises au contact de normes commerciales et comptables relevant souvent du droit souple. Ce ressenti ne doit pas masquer que le mode de gestion des normes volontaires se distingue de celui des réglementations sur deux points : l'appropriation par les acteurs et la révision régulière. Les normes AFNOR ou CEN par exemple sont élaborées par consensus entre toutes les parties prenantes concernées par leur application. Elles sont ensuite évaluées périodiquement afin d'être confirmées, révisées ou annulées.

Les administrations pourraient donc construire, à côté du droit dur, épuré, un autre registre : des guides pour l'action, élaborés par les acteurs eux-mêmes et mettant à profit le formidable potentiel de travail collaboratif permis par le numérique. Ces guides ne s'ajouteraient pas, comme aujourd'hui, à des procédures obligatoires, mais les remplaceraient. Ils présenteraient l'immense avantage de reposer sur l'expérience des acteurs, sur la création de consensus entre les parties prenantes et sur un principe d'actualisation régulière. Cela nécessite un très gros travail de mise en place, qui ne devrait pas toutefois être supérieur à celui déployé aujourd'hui dans le cadre des organes de normalisation technique.

Certains objecteront qu'il s'agira d'une « déréglementation » diminuant les protections des citoyens. C'est tout le contraire. L'hyper-réglementation n'a empêché aucun scandale : amiante, sang contaminé, vache folle, Médiateur, difficultés rencontrées lors d'une crise sanitaire... La gestion efficace des risques requiert bien d'autres outils que le droit, dont l'excès entrave au contraire l'action.

La simplification drastique du droit existant et la construction de référentiels fondés sur la mise en commun des retours d'expérience représentent une révolution dans la culture administrative. L'impulsion doit venir du sommet : engager ou non l'État dans cette voie est un choix politique majeur. La tâche est immense et elle peut sembler irréalisable si l'on se situe du point de vue d'un centre unique qui agirait comme avaient pu

⁶ Cf. Abate B., *La nouvelle gestion publique – Ce que nous avons appris*, LGDJ, 2014.

le faire les juristes qui rédigèrent le Code civil. La tâche doit donc être répartie entre chacun des responsables d'une branche de l'action publique, et leur être assignée comme une tâche essentielle.

La révolution juridique ne suffira pas, mais elle commande les autres changements, dans l'organisation interne de l'État comme dans ses rapports avec les citoyens. ■