



**BESOIN DE SIMPLIFICATION
ET NÉCESSITÉ DE RÉGULATION :
VERS UN ÉTAT PLUS AGILE ?**

**BESOIN DE SIMPLIFICATION
ET NÉCESSITÉ DE RÉGULATION :
VERS UN ÉTAT PLUS AGILE ?**

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| Préface | 5 |
| Gilles BONNENFANT <i>Président d'Eurogroup Consulting</i> | |
| Bâtir une simplification collaborative et durable | 13 |
| Laure de LA BRETÈCHE <i>Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)</i> | |
| La simplification pour réussir la décentralisation | 31 |
| Estelle GRELIER <i>Ancienne secrétaire d'État aux Collectivités territoriales</i> | |
| Simplification et qualité du droit | 45 |
| Henri PLAGNOL <i>Ancien ministre, conseiller d'État</i> | |
| Simplification ou régulation, un dilemme à dépasser ? | 55 |
| Jean-Benoît ALBERTINI <i>Préfet</i> | |
| Besoin de simplification et nécessité de régulation : vers un État plus agile ? | 69 |
| Rolf ALTER <i>Directeur, Gouvernance publique et développement territorial (OCDE)</i> | |
| Des outils innovants, au service de la régulation de demain | 77 |
| Sophie VERMEILLE <i>Avocate, présidente du Think Tank Droit & Croissance et chercheuse au laboratoire d'économie du droit de Paris II</i> | |
| Simplification et régulation, nos propositions | 91 |
| Stéphane GEFFRIER <i>Associé d'Eurogroup Consulting</i> | |
| Biographies | 103 |

Les textes de cet ouvrage ont été produits au premier semestre 2017.
Certains contributeurs ont pu changer de fonction depuis.
Nous les remercions tous pour leur participation à cet ouvrage collectif.

PRÉFACE

Gilles BONNENFANT

Président d'Eurogroup Consulting

Cabinet de conseil de référence au service des acteurs publics pour les accompagner dans leurs projets, Eurogroup Consulting organise depuis plus de huit ans les Rencontres de la transformation publique (RTP) en partenariat avec la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) et l'École nationale d'administration (ENA).

Notre cabinet a pour ambition de peser dans le débat public, au travers de cette série de conférences qui rassemblent chaque année, autour de débats souvent passionnés, des intervenants prestigieux issus des administrations centrales et des services déconcentrés, des collectivités territoriales, des opérateurs publics, des établissements hospitaliers, des organisations syndicales ou encore de la société civile. Au fil du temps, ces rencontres s'affirment comme un moment de réflexion sur les sujets d'actualité et d'intérêt pour l'ensemble de la sphère publique, pour anticiper les évolutions de la société et les attentes des usagers.

Une première série de quatre conférences a été essentiellement centrée sur l'évolution des ressources humaines dans la fonction publique. Depuis 2013, un nouveau cycle se focalise sur des sujets d'actualité directement liés à la modernisation des services publics : participation des usagers et agents aux politiques publiques ; impact du numérique sur les services publics ; stratégie et organisation de la réforme territoriale.

Dans ce droit fil, nous avons décidé cette année, en commun accord avec nos partenaires, de nous intéresser à un sujet d'une brûlante actualité... depuis des décennies : la simplification des services publics, plus précisément l'équilibre à rechercher entre régulation et simplification pour un État plus agile.

Avec 400 000 lois, ordonnances, décrets, règlements, arrêtés, directives, circulaires... la France est souvent critiquée pour le nombre et la complexité de ses textes, et pour le surcoût engendré pour les usagers comme pour les administrations. Le phénomène n'est pas nouveau : les premières démarches de simplification datent des années 1960.

Comment expliquer, malgré une volonté politique fortement exprimée, quelle que soit la majorité au pouvoir, que le nombre de textes de loi adoptés chaque année soit toujours aussi élevé ? Comment réduire le stock de normes rappelé ci-dessus, qui est pesant pour tous, entreprises, citoyens et collectivités locales ? Quelles réponses sont envisageables, permettant tout à la fois un bon fonctionnement du marché, la protection des citoyens, et la liberté d'entreprendre ?

Nous avons fondé cette année notre étude sur des recherches documentaires (y compris sur les pratiques d'autres pays, riches d'enseignements et d'idées) et différents entretiens menés auprès de responsables publics et privés. Nous en avons tiré quatre axes de travail en vue d'alléger le « harcèlement textuel » depuis si longtemps déploré, mais jamais résolu.

Tout d'abord, **simplifier et réduire le stock normatif**, c'est-à-dire l'ensemble des textes en vigueur et applicables. Ceci nécessite à notre sens de combiner six actions :

- élaborer un diagnostic d'utilisation fondé sur la consultation des usagers (entreprises et particuliers), ceci de façon fine afin d'orienter les actions sur les normes les plus coûteuses et les plus contraignantes (en évitant une énième étude globale sans effet) ;

- abroger les normes superflues ou obsolètes, en suscitant une culture de l’abrogation, par exemple en élargissant le périmètre de la règle du « un pour un », trop limité aujourd’hui, en luttant contre certains lobbyings, en incitant à l’alerte auprès de la Commission consultative d’évaluation des normes (CCEN) ;
- examiner régulièrement les normes conservées – tant dans leur rédaction que dans leurs modalités d’application – afin d’assurer leur efficacité et leur évolution si nécessaire, ce qui nécessite la mise en place d’évaluations systématiques ;
- pour les normes intrinsèquement complexes, utiliser des outils numériques et refondre les processus administratifs afin de réduire la complexité ressentie par l’usager, en renforçant les démarches de simplification déjà engagées et en réorientant la formation des fonctionnaires vers la création de services ou la simplification de normes, et non plus seulement vers l’écriture de textes ;
- limiter la surtransposition des directives européennes, un mal bien français qui surréglemente trop systématiquement, en encadrant les transpositions par un ensemble de directives et de procédures en ce sens (encore des textes, mais pour la bonne cause) ;
- piloter la démarche afin d’en assurer la bonne fin sur le stock de 400 000 normes, ce qui à notre sens passe par une institution unique et dotée de suffisamment de pouvoir pour imposer des réformes, et de temps pour réaliser des évaluations critiques sur le passé afin d’éviter de reproduire les erreurs.

Parallèlement au traitement du stock, **améliorer le flux et la qualité des nouvelles normes**, et donc du processus de leur élaboration. L'élaboration d'une norme, quel que soit son niveau (loi, décret, circulaire, etc.) se déroule en trois phases – conception, mise en œuvre, évaluation ex post – qui, si elles sont bien exécutées, créent une boucle d'amélioration continue. Nous avons ainsi relevé diverses pistes dans les étapes clés de ces trois phases :

- pour la conception : la réalisation d'études d'impact (existantes en France, mais non priorisées, peu étayées faute de moyens, restant souvent à un niveau formel sans réel effet sur le législateur) ; la consultation publique (en plein essor via les nouveaux outils numériques, mais encore à renforcer, tant dans l'encadrement des commissions consultatives que dans l'impact réel des contributions sur le projet final, par exemple) ;
- pour la mise en œuvre : une formulation claire des textes, qui pourrait s'appuyer sur un guide des règles d'écriture à destination des parlementaires, afin d'améliorer la clarté, la simplicité et la précision des textes ; la coordination entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées (ce qui d'ailleurs aurait un effet positif pour la mise en œuvre, mais aussi dès la conception pour la prise en compte des réalités et contraintes de terrain) ; la communication, via les nouvelles technologies (le site legifrance.gouv.fr est exemplaire à ce titre), mais aussi par l'extension de la procédure du rescrit à d'autres domaines publics (bien ciblés) que la fiscalité ; une application conciliante du droit, par des agents responsabilisés grâce à des marges d'action claires ;

- pour l'évaluation ex post, elle est à systématiser, compléter et centraliser.

Enfin, de même que pour la réduction du stock de normes, la réussite de ce deuxième axe nécessite à notre avis un pilotage centralisé par un organisme central de surveillance.

Un troisième axe est de **substituer à la norme d'autres modes de régulation plus agiles**, en combinant une palette d'outils et de leviers. En matière de régulation, le modèle français repose quasi exclusivement sur le droit, héritage historique qui a peu évolué au regard des mutations socio-économiques et technologiques de notre société. Pour répondre aux nouveaux enjeux d'anticipation et d'agilité de l'État, au service des besoins modernes des citoyens et des entreprises, nous proposons qu'il complète la norme par d'autres outils de régulation, tels que la contractualisation, le soft *law* (droit souple), l'autorégulation, les dispositifs incitatifs, le *nudge* (coup de pouce)... De multiples idées sont à prendre au-delà des frontières. La bonne application de ces outils passe par l'action de leviers politiques, administratifs ou managériaux, à activer en complément du seul levier juridique.

Enfin, **sensibiliser, former et animer les acteurs publics** sont des conditions pour un bon maniement de ces outils et une articulation efficace de ces leviers. En effet, une évolution des comportements et des « réflexes normalisateurs » est indispensable, de la part des fonctionnaires, mais aussi des parlementaires. Les outils ne feront pas tout, il est indispensable de responsabiliser l'ensemble des acteurs publics sur les « bonnes règles » de rédaction et d'application des normes, mais aussi plus généralement sur l'ensemble des outils

permettant à l'État de jouer son rôle de régulateur. Ce changement de comportement est une condition de réussite fondamentale pour la création d'un mouvement de fond permettant de trouver un équilibre entre nécessité de régulation et besoin de simplification des normes.

Nous vous proposons dans cet ouvrage différents « regards », contrastés, sans censure ni tabou, portés sur la question de la simplification. Nous avons souhaité cette diversité des analyses, avec une perspective internationale proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), grâce aux travaux de réflexion et d'accompagnement conduits par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), dans l'approche plus politique de l'ancienne secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales, au travers de l'analyse juridique du Conseil d'État ou celle d'une avocate, ou encore à partir de l'expérience d'un préfet de terrain...

Je tiens à nouveau à remercier vivement l'ensemble des intervenants à notre conférence et des contributeurs au présent ouvrage. Je vous en souhaite une excellente lecture.

Gilles BONNENFANT
Président d'Eurogroup Consulting

BÂTIR UNE SIMPLIFICATION COLLABORATIVE ET DURABLE

Laure de la BRETÈCHE

*Secrétaire générale pour la modernisation de l'action
publique (SGMAP)*

La simplification administrative, action impulsée au plus haut niveau de l'État et coordonnée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), est une réponse à une attente forte des particuliers, des entreprises et des collectivités territoriales. Elle s'appuie sur une démarche participative, à laquelle les usagers et les administrations sont associés à chaque étape, de l'identification des mesures à l'appréciation de leur mise en œuvre. L'enjeu est que le « faire simple » devienne un fondamental de la pratique administrative.

La démarche de simplification administrative part d'un constat : un particulier sur cinq juge complexe sa relation avec l'administration selon l'enquête bisannuelle (à retrouver sur modernisation.gouv.fr) que mène le SGMAP. Cette appréciation générale varie toutefois fortement selon les moments de vie : mariage, déménagement, hospitalisation...

Les enjeux de la simplification administrative

Le programme de simplification à destination des particuliers se traduit par un allègement des procédures administratives. Y consacrer moins de temps, mais aussi être mieux orienté et informé sur des éléments importants, comme les pièces jointes à fournir, tels sont les maîtres mots du programme. En parallèle, l'administration se modernise et devient plus performante grâce à ces procédés simplifiés, afin de permettre à chacun d'être mieux accompagné par les services publics à chaque étape de sa vie.

La simplification contribue au développement d'un État moderne, pourvoyeur de services en ligne de qualité, véritables relais dématérialisés du service public. Les nouvelles technologies permettent de faire émerger des plateformes accessibles à tous, sans se déplacer, pour un accès plus égalitaire aux démarches administratives et une meilleure compréhension de ces dernières par les usagers.

Enfin, le programme de simplification est garant d'un accès aux droits renforcé, afin de mieux répondre aux situations de fragilité rencontrées à certains moments de vie, avec des procédures adaptées à ces différentes circonstances. Permettre à chacun de connaître ce à quoi il a droit de manière simple, lisible et personnalisée, grâce à une information ciblée et un accompagnement dans les démarches à effectuer, tel est l'objectif d'un service public sur mesure.

Les entreprises, elles aussi, sont demandeuses de simplification

Une réduction de 25 % de leurs charges administratives ferait économiser 15 milliards d'euros aux entreprises. À l'échelle européenne, un effort du même ordre se traduirait par une augmentation de 0,8 % du produit intérieur brut (PIB) européen à court terme et de 1,4 % à plus long terme, selon la Commission économique européenne.

La politique de simplification pour les entreprises vise à alléger les contraintes, fluidifier les rapports avec l'administration, libérer la croissance en accompagnant l'activité et contribuer ainsi au renforcement de la compétitivité des entreprises françaises.

Elle se caractérise par un allègement des procédures administratives qui touchent l'entreprise à chaque moment de sa vie économique, afin de permettre aux employeurs de se concentrer sur leur activité. L'objectif est de consacrer moins de temps aux démarches à effectuer, grâce à des procédures simplifiées et une information clarifiée.

Elle se traduit également par le développement de l'administration numérique, qui facilite le quotidien des entreprises en proposant 527 services et simulateurs disponibles en ligne, dont 230 sont accessibles depuis le site **service-public-pro.fr**. Ce recours à des solutions innovantes et personnalisées leur permet d'éviter des déplacements inutiles, de libérer du temps et de générer des gains.

L'effort de simplification à destination des entreprises témoigne également d'une confiance renforcée de l'administration dans le potentiel de celles-ci en matière de création d'emplois et de stimulation de la vie économique. Plus de 40 obligations ont notamment été supprimées pour leur permettre de libérer du temps pour leur activité.

Une enquête réalisée par le cabinet indépendant EY, sur la base d'études d'impact gouvernementales, évalue à 5 milliards d'euros bruts les gains ainsi générés pour les entreprises sur l'année 2017.

À chaque public ses motivations

Les bénéfices attendus par public



Entreprises

Gain de compétitivité, facilitation des démarches à toutes les étapes du développement



Particuliers

Gain de temps dans les démarches quotidiennes, meilleure qualité de service, proactivité des pouvoirs publics



Collectivités territoriales

Gain de temps pour les élus et agents publics, gain économique pour les collectivités, qualité de service public

Un engagement porté au plus haut niveau de l'État

La fluidification des échanges entre les usagers et l'administration constitue un enjeu national, à la fois social et économique, porté au plus haut niveau de l'État. Le « choc de simplification », annoncé par le président de la République en mars 2013, a insufflé une nouvelle dynamique à la démarche d'allègement des procédures administratives qui avait été initiée au milieu des années 2000.

Le rôle clé du Conseil de la simplification pour les entreprises

Le Conseil de la simplification pour les entreprises (CSE) est une entité indépendante qui assure le dialogue avec le monde économique. Il est à la fois pilote et coordinateur du choc de simplification à destination des entreprises. Coprésidé par le député Laurent Grandguillaume et la cheffe d'entreprise Françoise Holder, il comprend 20 autres membres nommés au sein de 4 collèges représentatifs composés de représentants d'entreprises, d'élus, d'experts et de hauts fonctionnaires. Lever les freins à l'embauche, accompagner les entreprises dans leur transition vers l'économie numérique, clarifier les normes et faciliter les démarches quotidiennes des entreprises sont les missions prioritaires du Conseil.

Depuis janvier 2014, le CSE annonce chaque semestre une série de nouvelles mesures, préalablement validées par le Gouvernement. Depuis avril 2014, ce sont ainsi 241 propositions qui ont été formulées par le CSE.

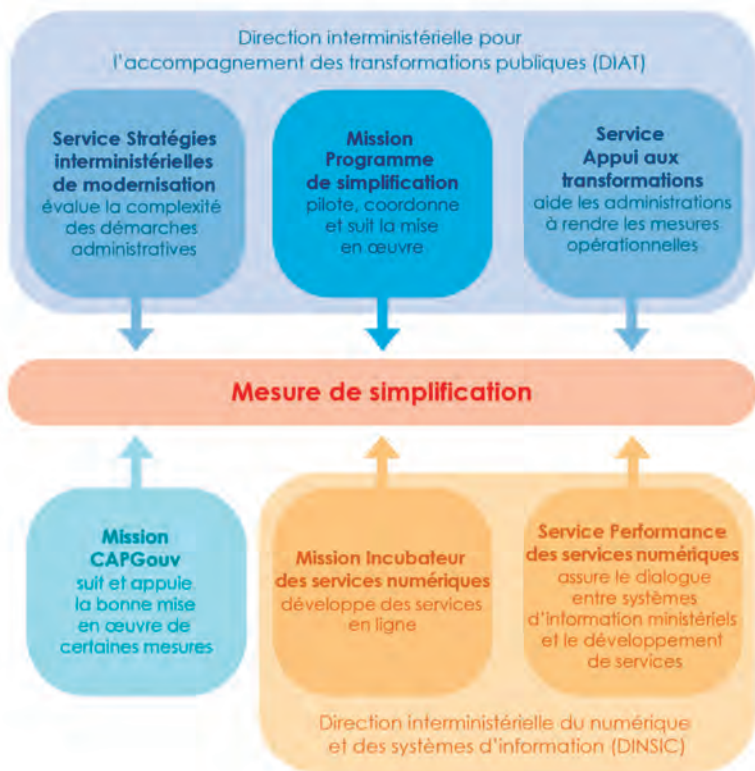
Cette production de mesures de simplification est le fruit d'une méthode innovante, qui repose sur des ateliers collaboratifs au sein desquels les entreprises font part des complexités vécues concrètement sur le terrain et élaborent des solutions de simplification avec les administrations. Les mesures, de leur conception à leur mise en œuvre, sont donc centrées sur les besoins réels des entreprises.

Le CSE est à l'origine de plus de la moitié des mesures du programme de simplification, dont près de 60 % ont dès à présent pleinement effectives.

Au sein du SGMAP, la mission « Programme de simplification » coordonne la démarche et accompagne les ministères et les partenaires institutionnels. Elle assure ainsi le secrétariat du CSE, qui fixe les grandes orientations de la simplification pour les entreprises. Mais c'est l'ensemble du SGMAP qui contribue à l'élaboration et à

la mise en œuvre des mesures, notamment par sa capacité d'appui à des projets structurants comme l'autorisation environnementale unique, ou sa capacité à incuber des services comme **mes-aides.gouv.fr** ou piloter des programmes structurants comme « Dites-le nous une fois ».

Le SGMAP, pilote et accompagnateur



Les usagers, acteurs de la démarche

Le volontarisme de l'État se décline d'un point de vue opérationnel à travers une méthode participative. Le programme de simplification, engagé en 2013, se distingue ainsi des initiatives passées en impliquant activement les premiers concernés, c'est-à-dire les usagers, tout au long du processus. C'était l'une des recommandations du rapport de Thierry Mandon, *Mieux simplifier : la simplification collaborative*¹.

Les irritants de la vie quotidienne dans les rapports avec l'administration constituent le point de départ de toute action de simplification. La méthode, qui associe les usagers de bout en bout, garantit une approche en phase avec leurs besoins et une application conforme à leurs attentes.

Une démarche participative, en prise avec le terrain



1. Des pistes de simplification venues des usagers

Les particuliers, les entreprises et les collectivités territoriales donnent l'impulsion. Ils peuvent soumettre leurs propositions en direct, notamment *via* le site **faire-simple.gouv.fr**, auprès du CSE ou des associations d'élus pour les collectivités.

Des sondages menés tous les deux ans par le SGMAP auprès des particuliers et des entreprises permettent d'identifier les « événements de vie » (« je déclare et paie mes impôts », « je crée une

1. Mandon T, Ministère de l'Économie et des Finances. *Mission parlementaire de simplification de l'environnement réglementaire, administratif et fiscal des entreprises. Mieux simplifier, « La simplification collaborative »*. Février 2013. Commandité par le Premier ministre

entreprise », etc.) jugés les plus complexes. Pour chacun d'eux, des cartographies retracent l'intégralité du parcours usager et mettent en évidence, grâce à des entretiens individuels, les motifs et moments d'insatisfaction.

> Consulter l'Enquête 2014 auprès des particuliers²

Des pistes de simplification sont également fournies par les évaluations des politiques publiques, notamment les rapports rédigés par les inspections.



2. Des propositions discutées entre toutes les parties prenantes

Les usagers, entreprises, élus et agents des collectivités territoriales débattent de leurs expériences vécues et de leurs idées de simplification avec les agents des ministères au sein des ateliers participatifs pilotés par la mission Programme de simplification.

> Lire aussi *Simplification pour les entreprises : au cœur d'un atelier participatif*³

2. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). *La complexité administrative vue par les Français*. Enquête 2014 : Volet Particuliers. Mars 2015

3. www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-lecoute/simplification-pour-les-entreprises-au-coeur-un-atelier-participatif



3. Un arbitrage interministériel

À l'issue des ateliers, les propositions argumentées sont soumises à l'arbitrage interministériel lors de réunions présidées par le cabinet du Premier ministre. Sont pris en compte la pertinence, la faisabilité et l'impact des différentes mesures



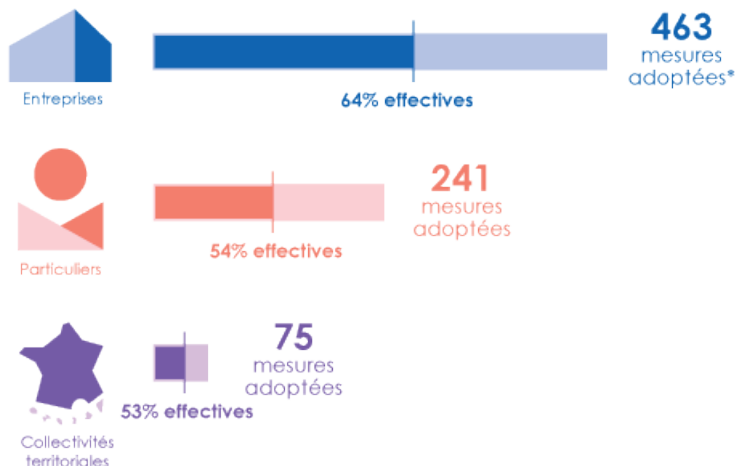
4. Une appréciation par les usagers

En fin de parcours, les participants aux ateliers sont de nouveau mobilisés pour témoigner de l'adoption et de l'impact des mesures déployées. Ils ont été informés entre-temps de leur avancement par la mission « Programme de simplification », impliquée tout au long du processus. Un comité de suivi des simplifications pour les collectivités est régulièrement réuni sur initiative des secrétariats d'État respectivement en charge des collectivités territoriales et de la simplification, afin de suivre l'état d'avancement des mesures

Un nouveau train de mesures tous les six mois

Le programme de simplification s'inscrit dans la durée. Il est alimenté tous les six mois par une nouvelle vague de mesures. Entre 2013 et aujourd'hui, plus de 770 mesures ont été adoptées, dont une majorité est déjà effective dans la vie des usagers. Ce résultat traduit l'efficacité de la démarche, confirmée par la très faible proportion de mesures abandonnées après avoir été annoncées, qui est de l'ordre de quelques pour cent.

Plus de la moitié des mesures déjà effectives (données au 24/02/2017)



** dont 290 issues du Conseil de la simplification pour les entreprises.*

> Suivre la mise en œuvre des mesures sur **simplification.modernisation.gouv.fr**

Allègement réglementaire et dématérialisation

En pratique, les mesures à destination des entreprises et des collectivités territoriales se traduisent majoritairement par des aménagements réglementaires. Lorsque cela est possible, les bénéfices réalisés sont évalués, par exemple en s'appuyant sur la méthode dite « des coûts standards » (ou SCM pour Standard Cost Model). Chaque démarche administrative est

alors décomposée en tâches et processus élémentaires pour lesquels sont calculés des gains de temps.

Le chiffrage général de la mesure est obtenu en prenant en compte la population cible et la fréquence de la démarche.

Dans le cas des particuliers, les mesures de simplification ne sont généralement pas de la même nature. Elles se concrétisent le plus souvent par l'ouverture d'un service en ligne ou la dématérialisation d'une démarche administrative.

Zoom sur quatre mesures emblématiques



Marché public simplifié (MPS)

Les entreprises candidatent désormais à des appels d'offres grâce leur seul numéro Siret. Le dispositif Marché public simplifié (MPS) fait gagner deux heures pour chaque démarche, soit des économies annuelles chiffrées à quelques dizaines de millions d'euros pour les entreprises et le service public. Cette simplification constitutive est le fruit du programme « Dites-le-nous une fois », qui organise les échanges de données, documents et attestations directement entre administrations, évitant aux entreprises de produire plusieurs fois les mêmes informations.

> Plus d'infos sur **<https://mps.apientreprise.fr/>**



Le simulateur mes-aides.gouv.fr

Le simulateur en ligne **mes-aides.gouv.fr** permet à chacun d'identifier les aides sociales auxquelles il a droit et de calculer les montants correspondants après avoir renseigné un formulaire sur sa situation familiale, son niveau de ressources, ses conditions de logement... À la suite de l'estimation individualisée, l'utilisateur peut entamer les démarches administratives auprès des différents organismes publics. Ce service, développé par une start-up d'État, vise à lutter contre le non-recours aux aides publiques auxquelles les plus fragiles ont droit.

> Plus d'infos sur **mes-aides.gouv.fr**



Des économies pour les équipements sportifs locaux

Parmi les premières mesures destinées aux collectivités territoriales figure l'allégement de la réglementation en matière de vidange des piscines publiques. Un arrêté de 1982 imposait en effet d'effectuer l'opération deux fois par an. Les progrès sanitaires réalisés rendent aujourd'hui cette obligation caduque. L'obligation est donc ramenée à une fois par an. Les économies attendues sont évaluées entre 6 et 9 millions d'euros par an.

> Plus d'infos sur

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



L'autorisation environnementale unique

L'autorisation environnementale unique simplifie les démarches administratives des porteurs de projet tout en facilitant l'instruction des dossiers par les services de l'État. Les différentes procédures et décisions environnementales, requises pour les installations classées pour la protection de l'environnement et les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation « Loi sur l'eau », sont fusionnées en un seul permis, à demander auprès d'un guichet unique. Les services de l'État s'organisent pour accompagner les maîtres d'ouvrage en amont du projet ; les délais de procédure sont ainsi réduits avec un objectif de 9 mois d'instruction dans le cas général, sans abaisser le niveau de protection. L'approche par « projet », et non plus par « procédure », permet quant à elle de mieux évaluer l'ensemble des incidences sur l'environnement et d'éviter des études d'impact et des consultations du public redondantes. Enfin, une articulation avec les procédures d'urbanisme est prévue :

- le porteur de projet choisit librement le moment où il sollicite un permis de construire ; ce dernier peut être délivré avant l'autorisation environnementale, mais il ne peut être exécuté qu'après la délivrance de cette dernière ;
- pour les éoliennes, l'autorisation environnementale dispense de permis de construire ;
- dans le cas où la modification d'un document d'urbanisme est nécessaire, celle-ci peut intervenir en même temps que l'instruction de l'autorisation environnementale. L'enquête

publique est unique lorsqu'elle est requise par les deux décisions (au titre de la protection de l'environnement et de l'urbanisme).

Informé sur les actions menées

Identifier les nœuds de complexité, les défaire en adoptant des solutions élaborées conjointement avec les usagers, assurer le suivi de l'implémentation des mesures dans les ministères... le processus est bien rôdé. La priorité des prochains mois est double : poursuivre les efforts sur la mise en œuvre des mesures pour garantir que celles annoncées débouchent sur des simplifications réelles et informer le public sur celles qui sont déjà en place, car une action de simplification méconnue n'apporte aucun bénéfice.

Pour faire connaître les réalisations effectuées, des partenariats avec l'écosystème (ministères, associations, organisations et fédérations professionnelles) sont noués afin de communiquer auprès du plus grand nombre. La logique participative va ainsi jusqu'au bout de la démarche : depuis la conception jusqu'à l'information sur les mesures.

En 2015, le Gouvernement a souhaité amplifier le mouvement de simplification des normes pour les collectivités territoriales. En décembre 2015, il a ainsi missionné le SGMAP pour piloter la simplification au niveau des territoires. Les objectifs : alléger le nombre de normes existantes, supprimer les redondances ou normes devenues obsolètes, faciliter le quotidien des élus et agents publics locaux, favoriser l'investissement public local.

Pour ce faire, les partenariats et consultations ont été multipliés : ateliers territoriaux (cf. focus), Sénat, associations d'élus et d'agents territoriaux,

Dans la continuité des simplifications adoptées dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe » (août 2015), des comités interministériels aux ruralités de Vesoul (septembre 2015) et Privas (mai 2016), ce sont 25 nouvelles mesures de simplification qui ont été annoncées à Alençon le 5 décembre 2016, en présence du président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Focus : les ateliers territoriaux de la simplification, méthode collaborative et innovante

Ces ateliers permettent de réunir sur un territoire donné les acteurs locaux, témoins directs de la complexité du champ normatif dans lequel ils évoluent. Les propositions issues des ateliers sont mises en ligne sur **faire-simple.gouv.fr** pour proposer aux internautes de se prononcer sur les priorités de simplification. Une fois sélectionnées, ces pistes font l'objet d'une instruction interministérielle, avant, le cas échéant, d'être arbitrées et finalement annoncées.



Permettant de réunir sur un territoire l'ensemble des acteurs directement concernés par la simplification pour les collectivités territoriales (services de collectivités, services déconcentrés, ministères), ils sont un véritable lieu de partage et de coconstruction des simplifications en lien direct avec les problématiques les plus prégnantes dans les territoires.

Quatre ateliers se sont tenus en 2016 ; en 2017, le premier a eu lieu le 21 mars 2017.

Conclusion

Méthode participative, impulsion politique constante, animation interministérielle, la simplification est finalement un enjeu de changement culturel et de pratique. Faire simple pour l'utilisateur, l'entreprise, la collectivité, mais aussi pour l'agent public doit devenir une préoccupation de plus en plus forte dans la

conduite de l'action publique Sur le long terme, l'ambition de l'action de simplification est donc de diffuser de nouveaux réflexes à l'administration en l'amenant, lorsqu'elle produit un nouveau texte ou définit ses conditions d'application, à considérer systématiquement les répercussions sur la compétitivité des entreprises, la vie quotidienne des Français et le fonctionnement des collectivités territoriales.

LA SIMPLIFICATION POUR RÉUSSIR LA DÉCENTRALISATION

Estelle GRELIER

Ancienne secrétaire d'État aux Collectivités territoriales

Revendiquant depuis longtemps des efforts en matière de simplification, les collectivités territoriales peinent parfois à percevoir les résultats. Les initiatives gouvernementales sont pourtant réelles et ont été sensiblement accentuées ces dernières années. Mais dans ce domaine, la perception négative des acteurs est très difficile à changer car la complexité, réelle ou ressentie, s'explique par la conjonction de nombreux facteurs.

Le rôle de l'État est avant tout d'être à l'écoute des territoires et de soutenir les propositions et les projets locaux en matière de simplification. Au fond, l'enjeu principal demeure l'amélioration du service au citoyen. La complexité administrative, les normes trop contraignantes ou trop coûteuses doivent être supprimées quand elles sont constitutives de freins à l'initiative locale et génèrent des surcoûts. Pour cela, il est nécessaire de mener une action sur plusieurs fronts :

1. **Agir contre l'inflation normative** à travers la mise en place d'une démarche collaborative avec l'ensemble des acteurs territoriaux ;
2. **Améliorer les outils d'évaluation des politiques publiques** en développant l'ouverture des données et de nouveaux outils d'analyse ;
3. **Encourager l'expérimentation territoriale** au service de l'innovation et soutenir les initiatives déjà existantes.

Agir contre l'inflation normative

Le principe de la simplification normative fait unanimité. En ce qui concerne les collectivités territoriales, chacun des principaux acteurs concernés (élus, agents territoriaux, administrations de l'État...) est convaincu de la nécessité d'alléger certaines contraintes et de supprimer des normes jugées absurdes. Le chiffre de 400 000 normes revient souvent, et les acteurs de terrain font remonter une forme d'incompréhension et d'irritation face à ce qui est perçu comme une inflation normative.

Il est vrai que pendant de longues années, cette question n'a été traitée que de manière périphérique. Aujourd'hui, la simplification pour les collectivités territoriales est un sujet prioritaire pour le Gouvernement. Néanmoins, la simplification demeure une notion relativement difficile à définir : que souhaite-t-on simplifier et pourquoi ?

La simplification est souvent résumée à la question de l'allègement ou de la suppression de normes. Un exemple parlant est celui de l'allègement des obligations de vidange des bassins de piscines. Par le passé, il y avait une obligation de vidanger les piscines deux fois par an. Sur le fondement d'une concertation entre le Gouvernement, les principales associations d'élus et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), cette obligation a été réduite, par un arrêté du 7 septembre 2016, à une seule vidange annuelle pour les collectivités disposant d'un tel équipement, sans risque sanitaire, générant une économie estimée entre 6 et 10 millions d'euros.

On pourrait penser que cette forme de simplification est une évidence. Pourtant, derrière chaque norme existe une

justification, rarement dépourvue de fondement. Les normes répondent à des préoccupations aussi importantes que la préservation de l'environnement, la sécurité, la place des personnes handicapées, etc. Le problème vient essentiellement de leur accumulation, et d'une conception qui n'intègre pas suffisamment les considérations pratiques.

De plus, la suppression d'une norme suppose de pouvoir faire la démonstration de son inutilité ou de son inefficacité. C'est toute la question de l'évaluation ex post des normes. Grâce à la création du CNEN, en 2013, nous disposons désormais d'un outil efficace de contrôle et d'évaluation du flux de nouvelles normes. Mais l'impact réel de celles en vigueur depuis plusieurs années demeure mal évalué. Les administrations fournissent des études d'impact en amont de l'examen des textes. Ces études comportent notamment des estimations d'impact budgétaire pour les collectivités territoriales. Il est toutefois encore difficile, à ce stade, de confronter ces estimations budgétaires à la réalité des dépenses engagées sur le terrain. Par ailleurs, les évolutions introduites par des amendements ou encore par des propositions de loi ne font pas l'objet d'évaluation. Or elles sont de plus en plus nombreuses depuis la révision constitutionnelle de 2008. Le Gouvernement souhaite développer davantage cette dimension ex post de l'évaluation des normes. C'est pour cela que les modalités de saisine du CNEN ont été facilitées par un décret du 14 janvier 2016. Désormais, un maire ou président d'exécutif peut saisir seul cette instance pour évaluer telle ou telle norme en vigueur qui poserait des difficultés d'application sur le terrain. La charge

d'instruire cette demande d'évaluation repose sur l'administration de l'État qui est à l'origine de la norme en question.

En marge de ces évolutions, il est indispensable de développer de nouveaux outils pour évaluer l'impact des normes. Pour qu'une telle évaluation soit pleinement efficace, il importe de pouvoir identifier les priorités en matière de simplification. C'est pour cette raison que le Gouvernement a initié, dès 2013, un important travail d'identification de mesures de simplification, en s'appuyant notamment sur un certain nombre de rapports comme celui du Sénateur Éric Doligé, mais également sur les saisines du CNEN, ainsi que sur des groupes de travail thématiques, pilotés par les ministères impliqués.

En 2016, le Gouvernement a souhaité amplifier ces travaux en développant une approche collaborative afin d'identifier de nouvelles propositions de simplification pour les collectivités. En effet, un certain nombre de partenariats ont été noués, et un comité de suivi regroupant l'ensemble des acteurs concernés, notamment les associations d'élus, a été constitué.

Grâce à ces travaux sur l'allègement du stock de normes existantes, nous recensons désormais plus d'une centaine de mesures de simplification prises par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. Cela représente un effort inédit. Le dernier train de mesures, annoncé le 5 décembre 2016, comporte notamment de nouvelles règles en matière d'urbanisme issues des travaux du Sénat. La collaboration avec ce dernier, qui constitue la chambre représentative des collectivités territoriales et dont la majorité politique n'est pas celle du Gouvernement, est une belle illustration de notre capacité à agir collectivement contre l'inflation normative, bien au-delà des clivages traditionnels.

L'allégement du stock de normes existantes est un travail de longue haleine, nécessaire et fondamental. Néanmoins, le contrôle du flux de nouvelles normes constitue le « nerf de la guerre ». La lutte contre cette inflation normative relève principalement du CNEN, installé en juillet 2014 et compétent pour évaluer le flux de normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales. Plus précisément, cet organisme est consulté sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de texte réglementaire, d'acte de l'Union européenne et de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics.

Les évaluations effectuées par le CNEN permettent de constater, depuis 2014, une baisse significative du poids des normes s'appliquant aux collectivités. En effet, 1,6 milliard d'euros de charges nettes nouvelles avaient été comptabilisées en 2013. En 2014, le bilan établi par le CNEN les chiffrait à 770 millions. En 2015, selon les estimations du CNEN, l'impact financier des nouvelles normes a été neutre. En 2016, le bilan fait apparaître un surcoût important, mais issu pour l'essentiel d'une nouvelle réglementation sur l'isolation thermique des bâtiments, génératrice à terme d'importantes retombées positives, tant financières qu'environnementales, justifiant l'approbation du CNEN.

Enfin, il est utile de rappeler que la simplification concerne un domaine bien plus vaste que celui des normes réglementaires. En effet, le fonctionnement interne des collectivités, régi essentiellement par le Code général des collectivités territoriales, peut également être source de lourdeurs pour les

élus et les agents. La réforme territoriale, si elle apporte une clarification des compétences et une recomposition territoriale, peut également déstabiliser les acteurs locaux et créer de la complexité à court et à moyen terme. Conscient de cette réalité et souhaitant répondre aux attentes du terrain, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures d'accompagnement institutionnel permettant d'assouplir les règles de fonctionnement, et ainsi faciliter la mise en œuvre de la réforme territoriale. À titre d'exemple, de telles mesures ont été prises dès la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, notamment à travers l'introduction d'assouplissements aux règles de mise en place et de gestion des services communs entre intercommunalités et communes. De plus, la loi de finances pour 2017 comporte également de nombreuses mesures d'assouplissement pour les intercommunalités, dont l'objectif est notamment de faciliter les procédures de révision et de fixation des attributions de compensation ou l'intégration fiscale. Ces dispositions devront naturellement faire l'objet d'une évaluation pour déterminer si elles doivent être approfondies.

Améliorer les outils d'évaluation des politiques publiques

C'est cet objectif qui est précisément recherché à travers le choix d'allier démarche de simplification et évaluation. En effet, sans capacité d'analyse des coûts et des bénéfices des politiques publiques, comment envisager d'en améliorer l'efficacité ? Deux évolutions récentes – l'ouverture des données publiques et la mise en place de l'Observatoire des

finances et de la gestion publique locale – vont permettre d’avancer encore dans la réalisation d’évaluations de politiques publiques ou de modes d’organisation décentralisés.

En ce qui concerne les pouvoirs publics, l’ouverture des données, communément appelée open data, a pour principal objectif de renforcer la transparence de l’action publique et d’améliorer ainsi la qualité du service rendu au citoyen. Depuis la naissance de ce mouvement en France, il y a environ sept ans, une centaine de collectivités ont ouvert leurs données en ligne. Ce chiffre est amené à augmenter considérablement dans les années à venir, suite à l’inscription, d’abord dans la loi NOTRe puis dans la loi pour une République numérique, d’une obligation légale d’ouverture des données publiques applicable à toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants (environ 3 800 collectivités concernées). La prochaine étape sera la mise en place, conjointement par l’État et les collectivités, d’un dispositif d’accompagnement adapté aux réalités territoriales dont les grandes lignes ont été esquissées dans un rapport remis à Axelle Lemaire, Secrétaire d’État au Numérique et à l’Innovation, et à moi-même en octobre 2016, par l’association OpenDataFrance.

Les jeux de données publiées par les collectivités permettront notamment de nourrir les travaux du nouvel Observatoire des finances et de la gestion publique, installé depuis 18 octobre 2016 et se substituant à l’Observatoire des finances locales. Cette instance conserve ses anciennes missions, notamment la production d’un rapport annuel sur la situation financière des collectivités locales, mais se voit également confier deux nouvelles missions importantes en lien avec l’open data :

- l'établissement, la collecte, l'analyse et la mise à jour des données et des statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et la diffusion de ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques ;
- la réalisation d'évaluations de politiques publiques locales.

Les travaux de l'Observatoire ont vocation à inventer les outils d'analyse financière et statistique qui permettront à chaque collectivité de partager ses méthodes, apportant ainsi une matière objective et essentielle au débat sur la simplification.

Ces avancées récentes viendront enrichir les évaluations déjà effectuées par des acteurs tels que la Cour des comptes, qui joue un rôle important dans ce domaine, en s'appuyant sur le réseau des chambres régionales et leur connaissance fine des collectivités. Caractérisée par son indépendance et son professionnalisme, la Cour des comptes a trouvé ici un rôle nouveau, à l'équilibre non plus seulement entre le Parlement et le Gouvernement, comme le prévoit la Constitution, mais aussi désormais entre l'État et les collectivités territoriales.

Au-delà, le Gouvernement peut s'appuyer sur ses inspections interministérielles. L'évaluation de politiques publiques commandée conjointement par la ministre en charge des Collectivités et par le président de l'Association des maires de France (AMF) sur les mutualisations dans le bloc communal aura été exemplaire en termes de méthode. Débouchant sur plusieurs dispositions de la loi NOTRe et sur un guide méthodologique à destination des collectivités, elle aura également été très opérationnelle.

Depuis, les évaluations se sont multipliées. Quatre revues des dépenses, toutes rendues publiques, ont ainsi été réalisées dans le cadre de la loi de finances pour 2016. Une première propose une réforme en profondeur de la gestion du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Les gains à en attendre, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, sont substantiels ; ils sont évalués à 150 équivalents temps plein (ETP) à terme pour l'État, et surtout 3 000 ETP sur l'ensemble des collectivités territoriales. Une concertation sur la mise en œuvre des propositions contenues dans ce rapport s'ouvrira début 2017. Une seconde, sur les budgets annexes, fournit une feuille de route aux administrations de l'État concernées pour mieux suivre ces budgets et pouvoir, in fine, les intégrer dans le suivi de la dépense locale. Deux autres, enfin, sur les achats et sur le patrimoine des collectivités locales, ont procédé à une première analyse de domaines porteurs d'importantes économies pour les collectivités locales. L'Observatoire de la gestion publique pourra s'appuyer sur ces différentes études pour démarrer au plus vite son activité début 2017.

Dans le même temps, d'autres études sont lancées en vue d'une publication qui devrait figurer en annexe du projet de loi de finances pour 2018. Elles porteront sur la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales, mais aussi sur la voirie, les parcs naturels régionaux et enfin le suivi des opérateurs locaux (sociétés d'économie mixte – SEM –, sociétés publiques locales – SPL...).

L'objectif est d'utiliser ces études pour évaluer les réglementations et les normes existantes dans les différents champs

couverts, et proposer le cas échéant leur évolution. Au-delà de cet enjeu, il s'agit de renforcer la collecte, la fiabilisation et la diffusion des données utiles pour la gestion des services publics locaux. Avec la création de l'Observatoire, ces données et études auront vocation à être diffusées largement pour contribuer à l'amélioration de la gestion publique locale, mais aussi pour nourrir les débats démocratiques.

Encourager l'expérimentation territoriale

Si la plupart des normes et des règles de fonctionnement applicables aux collectivités sont édictées au niveau national, la plupart des innovations émanant de l'action publique locale sont issues directement des territoires. C'est en effet la raison d'être de la décentralisation que de faciliter la participation des citoyens et encourager les pratiques de gestion innovantes au plus près du terrain. C'est pour cela que la démarche de simplification pour les collectivités, souhaitée par le Gouvernement, repose sur un dialogue permanent avec les acteurs de terrain que sont les élus locaux et les agents. Avant tout, la responsabilité du Gouvernement est de créer un contexte global propice à l'innovation locale.

Les collectivités sont d'ores et déjà en première ligne s'agissant de l'expérimentation démocratique (développement d'outils de coconstruction des projets locaux, nouvelles formes de participation citoyenne...) et des politiques publiques innovantes, notamment dans des services locaux tels que la mobilité ou les politiques environnementales. Les recompositions dans le cadre de la réforme territoriale ont également

servi d'impulsion pour revoir les modes de fonctionnement des collectivités. En effet, les fusions (de régions, d'intercommunalités, de communes) offrent une opportunité pour bâtir une nouvelle administration modernisée, notamment à travers les usages du numérique et de nouvelles méthodes de travail (mutualisation, télétravail, management...).

Néanmoins, l'innovation territoriale se heurte encore trop souvent à des contraintes ou à des difficultés en matière de capitalisation des projets locaux. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'assouplir la mise en œuvre du droit à l'expérimentation prévue par la Constitution en ne faisant plus référence à la généralisation ou, à défaut, à l'abandon du projet au bout d'une période déterminée. Accepter des expérimentations de long terme et qui puissent varier d'un territoire à l'autre, c'est donner encore plus de marge pour une différenciation territoriale que chacun appelle de ses vœux. Il convient également d'améliorer la formation des élus et des agents en matière d'innovation, ainsi que développer des cadres d'échange de bonnes pratiques entre les collectivités et l'État. La Semaine de l'innovation publique, dont la troisième édition s'est déroulée en novembre 2016 et a été rythmée par l'organisation de plus de 270 événements partout en France, démontre toute la pertinence d'une collaboration étroite entre l'État et les collectivités pour promouvoir et soutenir des initiatives de modernisation de l'action publique.

Conclusion

Depuis 2012, le Gouvernement conduit une politique ambitieuse et cohérente de réorganisation de l'action publique locale de l'État et des collectivités. La réforme territoriale, mise en œuvre en trois volets (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAP-TAM –, loi relative à la délimitation des régions, loi NOTRe) s'est traduite par une clarification des responsabilités des différents échelons de collectivités et une refonte des cartes régionale et intercommunale. Elle n'aurait pas été cohérente sans réforme parallèle de l'administration déconcentrée de l'État, qui s'est restructurée selon les nouvelles cartes régionale et intercommunale et a profondément renouvelé ses modes de fonctionnement.

Ces évolutions reposent sur un principe de souplesse et d'adaptation des organisations afin de garantir plus d'égalité entre des territoires, par nature différents. La simplification pour les collectivités s'inscrit dans cette même démarche : accorder plus de libertés aux territoires pour faciliter une prise de décision au plus près du citoyen.

La question de la lisibilité de l'action publique est un enjeu essentiel. À travers la réforme territoriale, le Gouvernement a souhaité renforcer la lisibilité de l'architecture institutionnelle française pour le citoyen, mais aussi pour les acteurs institutionnels eux-mêmes. Ainsi, en alliant une profonde rénovation institutionnelle à la simplification des normes et du fonctionnement des collectivités, au développement de l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'à la promotion de

l'expérimentation territoriale, le Gouvernement a pour ambition de créer un cadre institutionnel et normatif durable, propice à l'innovation et à l'amélioration du service au citoyen.

SIMPLIFICATION ET QUALITÉ DU DROIT

Henri PLAGNOL

Ancien ministre, conseiller d'État

« Les maux qui affectent la production et la mise en œuvre de notre droit, par deux fois diagnostiqués, n’ont pas été traités et ils se sont aggravés – faute d’une posologie suffisante, faute d’une médication efficace, faute surtout d’une volonté constante, claire et déterminée de guérir⁴. »

Une dégradation de la qualité du droit

Dans la continuité de ses deux précédents rapports, De la *sécurité juridique* en 1991, puis *Sécurité juridique et complexité du droit*, en 2006, le Conseil d’État est revenu sur la question de la qualité du droit dans son Étude annuelle de 2016, *Simplification et qualité du droit*. Il s’agit donc de sa troisième publication sur cette question en l’espace de 25 ans, et le constat n’a malheureusement pas changé : la France a échoué dans sa quête de simplification du droit malgré des efforts indéniables, déployés à travers la mise en œuvre de multiples mesures. C’est un constat d’échec pour tous, y compris pour le Conseil d’État, puisque malgré la succession des rapports, les Français ont le sentiment légitime que la complexité du droit national ne cesse de s’aggraver.

Pour lutter contre la complexité du droit et l’inflation normative, il est nécessaire dans un premier temps d’en comprendre les causes. Si elles sont nombreuses et hétérogènes, je me bornerai à évoquer les principales : une culture politique trop « légicentrique », un système juridique et institutionnel qui produit de la complexité.

4. Conseil d’État. *Étude annuelle 2016 du Conseil d’État. Simplification et qualité du droit. Op. cit.*

La culture politique française et le légicentrisme

Les « lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires⁵ », affirmait déjà Montesquieu dans un traité de théorie politique illustre publié en 1748. Hélas, les lois inutiles, obscures et imprécises prolifèrent dans notre démocratie, complexifiant chaque jour un peu plus notre système juridique. Nos textes gagneraient de toute évidence à être davantage mûris en amont. Ainsi, avant de légiférer, le législateur devrait automatiquement s'interroger sur la véritable valeur ajoutée de la norme en cours d'élaboration et sur la possibilité d'employer d'autres instruments moins contraignants pour atteindre le même objectif. Si toutefois l'adoption d'une nouvelle norme s'avère le meilleur choix, le législateur devrait s'attacher à en simplifier et en clarifier au mieux la rédaction afin d'en faciliter l'application. Ces règles méthodologiques de bon sens, qui figurent dans d'innombrables rapports et déclarations d'intention, sont demeurées lettre morte.

Il serait trop simple et abusif d'imputer ce constat d'échec à l'ambition démesurée et à l'égoïsme de nos hommes politiques. Il s'agit en vérité d'un problème bien plus profond, qui tient d'abord à notre culture politique nationale, enracinée dans notre histoire et qui repose sur le primat de la loi, expression de la volonté générale. Force est de constater que dans notre système institutionnel, l'influence et la visibilité d'un ministre se mesurent largement à sa capacité à faire voter une loi à laquelle son nom est attaché. Et la logique est la même pour les parlementaires qui multiplient les amendements et les propositions de loi.

5. Montesquieu. *De l'esprit des lois*. Genève : Barrillot & Fils ; 1748.

Face aux attentes de l'opinion publique, le vote d'une loi a l'avantage d'apporter l'illusion d'une solution instantanée et visible dans une société où la culture de l'immédiateté tend à s'imposer, de surcroît en apparence peu onéreuse dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires de l'État. En l'absence d'un discours pédagogique de nos gouvernants et de verrous administratifs suffisants, il est très difficile pour le législateur de prendre le recul nécessaire et de mesurer les effets pervers de ce flux normatif non maîtrisé.

La source de ce « mal français » est donc ancrée profondément dans notre mode de gouvernance. Il est grand temps de se rendre compte que les actions éparées menées depuis 25 ans ne permettront pas d'enrayer l'inflation normative, et que seul un changement profond de notre culture politique permettra une prise de conscience collective et une amélioration dans la longue durée.

Le système juridique et institutionnel

Le système juridique français est caractérisé par deux éléments : le poids des normes constitutionnelles et conventionnelles et la passion française pour le perfectionnisme juridique. Ceci contribue grandement à la complexité de notre droit national et engendre un phénomène d'auto-alimentation des textes juridiques. La production d'une nouvelle norme implique très souvent la modification des précédentes, générant ainsi des décrets d'application, des arrêtés, des circulaires, des directives et d'autres documents connexes. De nouveaux textes se superposant à ceux déjà en place sont également

nécessaires pour éclaircir les différences d'interprétation des juges quand de simples mises à jour ne suffisent pas. La recherche sans fin de la perfection juridique et de la complétude des normes qui conduit à des lois toujours plus détaillées permet, en théorie, de répondre au mieux à tout l'éventail des situations possibles et ainsi de sécuriser les usagers et de garantir le respect du principe d'égalité. Mais le revers de la médaille désormais bien connu est que cela conduit à adopter des lois de plus en plus longues et complexes, au point parfois même d'être impossibles à appliquer et qui alimentent de nombreux contentieux.

Changer de culture normative

Force est donc de constater que les mesures prises par l'État depuis 25 ans n'ont pas permis d'enrayer la complexification du droit, car elles se sont contentées de traiter le problème en surface, sans jamais traiter les causes profondes. Si les efforts de la République n'ont pas porté jusqu'à présent tous leurs fruits, cela ne signifie évidemment pas que toutes les mesures prises ont été inutiles. Cela tient avant tout au fait que nous n'avons pas assez pris conscience que la simplification ne sera menée à terme que par un changement en profondeur de notre culture normative, et non par la mise en place de petites actions éparses. La mutation nécessaire de notre système juridique doit devenir un enjeu prioritaire du débat public en vue de la simplification et de la qualité de notre droit. Il est dorénavant primordial que les décideurs prennent la vraie mesure de la tâche à accomplir et qu'ils mettent en place une démarche

de rupture engagée et efficace. Par ailleurs, il est temps que les citoyens et les médias se saisissent de ce problème et exigent une initiative claire et déterminée plutôt que de se contenter d'actions superficielles. Seule une vraie révolution peut aboutir à l'amélioration et à la simplification de notre système juridique.

Pour parvenir à ce changement profond à la fois de culture et d'éthique, le gouvernement doit orienter son action autour de trois priorités : responsabiliser les décideurs publics, maîtriser l'emballage de la production normative et faciliter l'application de la norme.

Responsabiliser les décideurs publics

La démarche de simplification et de qualité du droit doit devenir une politique publique à part entière, portée au plus haut niveau de l'État. Elle doit être explicitée dans la déclaration de politique générale du Premier ministre en début de législature et se traduire par des indicateurs chiffrés permettant d'éclairer le débat public, faire l'objet d'un bilan annuel en Conseil des ministres, et être soumise à une évaluation indépendante et transparente. La stabilité dans le temps de cette politique aura un impact considérable sur son efficacité, c'est pourquoi il est essentiel qu'elle ne soit pas révisée dans sa globalité à chaque changement de gouvernement. Enfin, la mise en place d'une telle démarche ne sera pérenne que si l'État assure dans le même temps la formation ad hoc des fonctionnaires, à travers des modules traitant de la simplification et de la qualité du droit, en formation initiale et continue.

Mesurer en amont le coût de la norme

Pour maîtriser l'inflation normative, il serait judicieux que la France mette en place un dispositif de mesure du coût de la norme s'inspirant de l'exemple de la Hollande, qui compte parmi les meilleurs élèves en Europe en matière de simplification du droit. La Grande-Bretagne, l'Allemagne et bien d'autres pays de l'Union européenne ont déjà fait le choix d'emprunter cette voie. Le principe est simple : évaluer le coût global de création d'une nouvelle norme en mesurant son impact financier sur ses destinataires. La France bénéficie déjà d'un Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui mesure les coûts induits par toute norme nouvelle pour les collectivités territoriales, dont l'action s'est avérée très efficace. En revanche, aucune structure ne s'intéresse aux législations qui affectent directement les petites et moyennes entreprises (PME). Il est urgent et indispensable de remédier à cette lacune, d'autant qu'un tel dispositif d'évaluation serait simple et peu coûteux à mettre en œuvre. D'une manière générale, les études d'impact devraient systématiquement chiffrer en amont le coût induit par l'application d'une norme pour les entreprises. Concernant celles qui touchent directement les citoyens, un tel dispositif s'avérerait plus complexe, car leurs intérêts peuvent être différents, voire contradictoires. On pourra s'y atteler dans un second temps, après avoir construit une première méthodologie de calcul.

Il faut rappeler qu'une fois l'évaluation systématique du coût intégrée aux études d'impact, rien n'empêcherait un Premier ministre d'engager, s'il l'estime nécessaire au nom

de finalités politiques et sociales parfaitement légitimes, la production d'une norme qui induirait une hausse des coûts pour les destinataires.

Poursuivre les efforts engagés pour faciliter l'application de la norme

Les efforts de la France pour faciliter l'application des normes sont indéniables. Que ce soit pour rendre les textes plus compréhensibles et accessibles ou pour simplifier leur mise en application, de nombreuses mesures ont été prises qui ont permis une grande avancée en la matière. Citons par exemple le *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*⁶, la généralisation du guichet unique, ou encore les efforts considérables entrepris en matière de codification. Aujourd'hui, cette dernière constitue l'un des atouts majeurs de notre droit et un réel avantage comparatif pour la France. En résumé, la codification à la française permet à tous les citoyens et aux entreprises de savoir ce que contient la loi, alors que dans de nombreux pays occidentaux, le simple accès aux textes réglementaires demeure complexe, quand il n'est pas de facto réservé aux seuls membres des professions juridiques.

Une grande partie des réussites pour simplifier la vie de nos concitoyens ont été rendues possibles grâce au numérique et à la dématérialisation des données, comme en témoignent le site Légifrance, le dispositif « dites-le-nous une fois », les

6. Conseil d'État. *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*. Paris : La Documentation française ; 2007

déclarations d'impôts en ligne, et bien d'autres applications. Ces mesures sont très perceptibles par les usagers pour qui l'avènement du numérique est le premier vecteur de la simplification juridique.

Néanmoins, la France peut encore réaliser des progrès dans ce domaine, prioritairement en élargissant les dispositifs actuels qui ont permis de simplifier grandement la mise en œuvre des normes, en permettant aux juges de mobiliser davantage leurs pouvoirs d'instruction pour explorer les marges d'interprétation facilitatrice des normes, en poursuivant les efforts de clarification des textes, et en améliorant l'accessibilité de certaines sources sur Légifrance.

Vérifier que les normes évoluent avec la société

La France doit s'astreindre systématiquement à évaluer ex post les effets induits par une norme. Bien que des dispositifs partiels existent déjà pour certaines productions réglementaires, il faut encore les préciser, les généraliser, et contrôler leur application à intervalles définis. Ces évaluations devront être fondées sur le point de vue des usagers et les effets concrets dans leur quotidien.

Les évaluations ex post permettent de vérifier qu'une norme produit bien les effets attendus. Il est déraisonnable de laisser perdurer des textes réglementaires figés dans le temps. Dès lors que l'évaluation ex post démontre des effets négatifs, imputables à un défaut d'anticipation ou à l'évolution de la société, il est nécessaire d'abroger ou de faire évoluer les

normes concernées. Nous vivons dans un environnement en perpétuelle mutation, comme l'illustre le phénomène résumé par le vocable d'« uberisation ». Graver les lois dans le marbre est irrationnel ; celles-ci doivent au contraire rester flexibles, et par conséquent leur impact concret doit régulièrement être mesuré. Il faut aussi ne pas hésiter à corriger le tir lorsqu'on observe des coûts ou des contraintes imprévues et préjudiciables. Il faut réviser la norme, autant de fois que nécessaire, pour s'assurer qu'elle réponde bien à l'intention originelle du législateur.

Conclusion

Si la simplification de notre législation s'avère aujourd'hui indispensable, la nécessité d'une régulation protectrice et efficace l'est tout autant. Il ne faut pas confondre simplification et dérégulation ni mener le chantier de l'une au détriment de l'autre.

La France est une vieille et grande nation qui a toujours accordé une place centrale à la loi dans le débat social et politique. Tout en restant fidèles à cet héritage, nous devons changer de culture normative pour libérer les initiatives et les énergies créatrices.

SIMPLIFICATION OU RÉGULATION, UN DILEMME À DÉPASSER ?

Jean-Benoît ALBERTINI

Préfet

« Tout ce qui est simple est faux, tout ce qui ne l'est pas est inutilisable. » Si ces mots de Paul Valéry⁷ sont bien connus et utilisés dans une infinité de contextes, peu de sujets illustrent avec autant de perfection ce dilemme que celui de l'équilibre entre simplification et régulation.

La simplification présume un éclaircissement, une épuration des scories administratives et des procédures complexes ou enchevêtrées, une réduction des exceptions et des niches, une accélération des processus. Elle tend à l'édiction d'un droit facile d'accès, souple et opérationnel. C'est pourquoi les normes les plus simples sont réputées plus acceptables, au point que le Conseil d'État a, lui-même, placé en conclusion d'un rapport sur le sujet⁸, cette phrase de Montaigne désormais bien connue : « Les lois les plus désirables, ce sont les plus rares, plus simples et générales⁹. » Cette présomption mérite toutefois d'être questionnée (I) avant d'envisager une démarche qui dépasse le procès parfois superficiel de notre organisation administrative (II).

I. La complexité toujours dommageable et la simplicité toujours souhaitable : des présomptions à relativiser ?

La complexité du droit est souvent le reflet d'attentes sociales diverses voire divergentes

La nécessité de prendre en compte une infinité de critères explique pourquoi, en France, le régulateur se trouve souvent

7. Valéry P. *Mauvaises pensées et autres*. Paris : Gallimard ; 1942.

8. Conseil d'État. *Rapport public pour 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*. Paris : La Documentation française ; 2006. p. 337. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000245/index.shtml

9. Montaigne M. *Les Essais*. Livre III, chapitre 13 (1580-1588).

contraint d'édicter des règles complexes. La tendance française à la surtransposition des directives et celle de l'Union européenne à édicter des règlements interminables et complexes procèdent, bien souvent, du souhait du régulateur de prendre en compte les particularismes locaux, comme ce fut le cas concernant les règlements des fonds européens.

Parfois, la complexité du droit, tant décriée, n'est que la traduction de principes fondamentaux bien établis et reconnus. Ainsi la complexité de l'imposition sur le revenu est-elle le reflet l'article 13 de la Déclaration du 26 août 1789 : afin d'appréhender pleinement les capacités contributives de chaque individu tout en se voulant incitatif, l'impôt sur le revenu s'est enrichi de multiples allègements et tranches d'imposition, qui le rendent difficilement lisible. Si un impôt proportionnel (flat tax) est parfois présenté comme l'instrument d'une simplicité bienvenue, il conduirait à renoncer à ce type de « justice fiscale ». Paradoxalement, ce type d'impôt plus « injuste », au sens fiscal du terme, est souvent mieux accepté, à l'image de la contribution sociale généralisée (CSG), moins critiquée que l'impôt sur le revenu.

De même, la multiplication des procédures de **consultation des citoyens**, fréquemment présentée comme le gage d'une meilleure acceptabilité de la norme et de revitalisation de la démocratie, ne peut exister sans comprendre une part de complexité : la participation du public constitue une étape supplémentaire qui alourdit les processus décisionnels. L'article 7 de la Charte de l'environnement fait partie de ceux-là, dont l'application a conduit à la censure de plusieurs textes par question prioritaire de constitutionnalité (QPC), dans des

domaines très concrets, tels que les mesures en faveur de l'environnement, au prix d'une perte en sécurité juridique.

Ironiquement, les acteurs à l'origine de la complexité sont aussi ceux qui la dénoncent par la suite, comme l'a démontré l'exemple de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (directive n° 2000/60/CE) et de son programme « nitrate ». Une large concertation avec la profession agricole, au niveau régional, a abouti à la prise en compte de l'ensemble des spécificités locales par rapport au cadre générique européen. Elle s'est traduite par une multiplication des cas particuliers et d'exceptions aux règles, sur lesquels se sont fondés certains professionnels, un an plus tard, pour dénoncer un dispositif incompréhensible.

Instinctivement, la simplification semble donc s'opposer à la notion de « régulation ». En effet, la régulation, en ce qu'elle consiste à parer les contournements et les comportements déviants, tend à la complexité. Celle-ci peut même être une réaction naturelle du régulateur. Les près de 1 700 exceptions à la règle, selon laquelle « le silence vaut accord », mettent ainsi en évidence un « réflexe complexificateur » du régulateur : le principe simplificateur créant des opportunités d'abus, l'autorité y réagit en édictant une liste d'exceptions.

Dès lors, la complexité est, bien souvent, injustement rejetée. En miroir de ce rejet systématique s'est construite une autre présomption, également inexacte, selon laquelle la simplification serait, par nature, souhaitable et bénéfique à l'action de l'État.

La simplification peut paradoxalement engendrer la complexité

La simplification accroît par elle-même l'instabilité normative, ce à double titre. Tout d'abord, elle suppose un changement dans l'état du droit ou dans la pratique, ce qui rend nécessaire une adaptation des acteurs. Or, un droit complexe peut être appréhendé par l'administrateur ou l'utilisateur, pourvu qu'on leur laisse le temps de le faire. Le défi devient en revanche impossible à relever lorsque le droit – aussi simple soit-il devenu – évolue plus vite qu'il n'est compris.

De plus, la simplification reporte sur le juge la tâche de résoudre les cas qui n'ont pas été prévus par les textes. Le droit du travail illustre ce paradoxe. Si les entreprises déplorent souvent sa complexité textuelle, elles estiment aussi que la jurisprudence est un vecteur de complexité peut-être pire encore : outre qu'elle est – c'est là sa vocation – imprévisible et rétroactive, elle est plus difficile d'accès pour l'utilisateur qui consulte les textes.

Autre exemple de complexité paradoxale : l'alignement, par rapport aux règles européennes, des procédures françaises relatives aux installations classées au titre de la protection de l'environnement, qui sont appliquées en matière d'élevage, souligne l'insuffisante « culture de la simplicité » dont fait parfois montre le régulateur. En l'espèce, le droit français s'est, certes, aligné en 2009 sur le droit de l'Union européenne (UE) en supprimant le régime d'autorisation jusque-là en vigueur pour les exploitations de plus de 450 têtes dans l'élevage porcin. Mais une nouvelle procédure intermédiaire

d'enregistrement a été créée au passage, aboutissant désormais à trois régimes juridiques (déclaration/enregistrement/autorisation), contre deux auparavant !

La simplification peut conduire à la dérégulation

Comme toute évolution du droit, la simplification redistribue les cartes et modifie l'équilibre entre les acteurs. De ce nouvel environnement juridique, émergent des gagnants et des perdants. Il faut, en effet, garder à l'esprit que la norme régulatrice a vocation à protéger les droits des acteurs vulnérables. Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, par exemple, est parfois considéré comme pesant et rigide en ce qu'il expose le contrôlé à une censure parfois difficile à gérer en matière de délais. Pourtant, il rassure et protège les élus eux-mêmes, qui sont souvent réservés sur les mesures d'allègement envisagées dans ce domaine.

Or, si la simplification conduit à une absence d'équilibre entre les acteurs du secteur régulé, l'un d'eux peut devenir hégémonique et adopter un comportement abusif. La simplification peut, par exemple, induire une perte d'information, lorsque le volume des pièces exigées pour la conduite d'une procédure est réduit. La décision de mettre fin au fichier Fiben qui recense les dirigeants ayant connu un dépôt de bilan dans les trois dernières années s'inscrit ainsi dans une logique de « troc » : l'accès à l'information est sacrifié au bénéfice de procédures plus souples. Dès lors, la simplification s'apparente à une dérégulation en ce qu'elle ouvre une faille dans l'arsenal juridique régulateur. À la faveur d'une information réduite, les comportements déviants ou abusifs peuvent éventuellement prospérer.

Mais apprécier si la simplification emporte ou non dérégulation est parfois délicat, notamment du fait d'une appréciation différenciée de la situation par les acteurs intéressés. En appliquant au domaine juridique la théorie des *insiders-outsiders*¹⁰, simplifier peut devenir difficile : là où l'exclu (*outsider*) appréciera une simplification bienvenue, l'initié (*insider*) y verra une dangereuse dérégulation qui expose le marché à tous les abus. Les nombreux débats relatifs à la simplification de l'accès à des métiers réglementés, prévue par un projet de loi dit « Macron 2 », ont mis en exergue cette contradiction, notamment en ce qui concerne l'artisanat ou les professions juridiques réglementées. Encore plus récemment, l'opposition des taxis à Uber a procédé d'une même logique : voyager en Uber est simple et facile pour l'utilisateur, mais fragilise les taxis du fait de leurs coûts fixes liés à la réglementation antérieure.

Une relation syllogistique semble alors apparaître : si la régulation est complexe et si la simplification conduit à la dérégulation, alors simplifier implique de déréguler. C'est ici que se cristallise le dilemme entre simplification et régulation : faut-il, au nom d'un droit lisible et simplifié, accepter les comportements déviants et excessifs, au détriment des agents vulnérables du secteur dérégulé ?

10. Lindbeck A, Snower D. *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge : MIT Press ; 1988. www.jstor.org/stable/3440189?seq=1#page_scan_tab_contents

II. Écarter le « bouc émissaire » : un objectif politique de responsabilité collective

Agir sur la qualité du droit permet de le simplifier sans forcément abaisser son degré d'exigence

Des leviers de simplification existent, qui ne remettent pas en question le degré de protection prévu par l'état précédent du droit.

La clarification et la réorganisation des normes

Si l'on considère que la recherche de l'information est le premier écueil auquel se heurtent souvent nos concitoyens, le premier de ces leviers est la **clarification des normes**, leur réorganisation en vue d'une plus grande **accessibilité** pour les acteurs intéressés. Son activation nécessite d'identifier la complexité inutile et superfétatoire, qui pourra être supprimée sans emporter dérégulation. Plus qu'une simplification à proprement parler, il s'agit bien ici d'une rationalisation dont l'objet est de réinjecter, dans un processus devenu opaque, une dose visible de raison et de logique. Toute la difficulté est, dès lors, d'identifier l'instant où la complexité nécessaire disparaît, au profit d'une complexité exagérée et inutile.

Résoudre cette difficulté impose des choix clairs ainsi qu'une politique de simplification minutieusement élaborée. Les fins recherchées doivent être précisément choisies, explicitées et priorisées.

Le choix politique doit en particulier porter sur les indicateurs, qui seront, comme toujours, imparfaits. En particulier, il importe de décider si l'objectif premier doit être une

simplification massive et immédiate ou, au contraire, incrémentale et progressive du droit. Le premier choix implique de raisonner sur le stock de textes, puis d'édicter des lois de simplification, tout en réduisant la sédimentation normative. Le second suppose de raisonner par flux, en encadrant l'action du pouvoir réglementaire comme du législateur, par des dispositifs tels que le *one in/one out* britannique¹¹.

L'évaluation préalable des conséquences des nouvelles normes – dont l'avatar le plus répandu est l'étude d'impact – permet en outre de déterminer *ex ante* si le texte à venir conduira à une simplification effective, qui ne sera pas incompatible avec la réalité de la vie administrative et n'exposera pas un secteur à la dérégulation. C'est par exemple l'objet de l'étude d'impact « PME », censée permettre d'évaluer par avance les effets d'une mesure édictée sur les petites et moyennes entreprises. De même, le projet d'une étude d'impact « Administration territoriale de l'État (ATE) » permettrait de s'assurer que le nouveau texte simplifie objectivement les processus auprès des usagers en contact avec les services déconcentrés et n'entraîne pas de report caché de la complexité, au détriment de ces mêmes services.

Qui décide quoi ?

Il semble important que le nombre des autorités centrales à l'origine de normes régulatrices soit contrôlé, et la création de nouvelles entités – souvent des autorités administratives

11. École nationale d'administration (ENA), Institut national des études territoriales (Inet). *Simplifier et innover dans le domaine des services aux usagers/aux entreprises*, sessions communes ENA-Inet 2016-2017. « Politiques publiques en territoires : regards croisés État-collectivités territoriales », juillet 2016.

indépendantes (AAI) –, limitée à une réelle nécessité. Cette question rejoint celle de l'éclatement du pouvoir réglementaire, trop souvent constaté, entre État, collectivités territoriales, établissements publics, AAI ou même acteurs privés.

Entre les entités susceptibles d'agir sur le secteur régulé, les responsabilités doivent être clarifiées et les compétences définies de manière claire. Lorsqu'un enchevêtrement des compétences subsiste qui ne saurait être résolu, désigner précisément les chefs de file et les contours de leurs missions peut être une solution satisfaisante. De plus, **les transferts de compétences** entre personnes publiques doivent s'accompagner d'une réflexion sur le nécessaire accompagnement logistique au transfert. Par exemple, le partage des missions entre les collectivités, chargées de la compétence « urbanisme » et les directions départementales des territoires (DDT), chargées de la taxe d'aménagement, a conduit à remplacer l'unique outil informatique qui permettait auparavant de traiter à la fois les actes d'urbanisme et la taxe d'aménagement, en deux instruments distincts. En l'absence de passerelle entre les systèmes informatiques, il est depuis nécessaire de ressaisir les données de base dans le système, pour un coût de 2 ou 3 équivalents temps plein (ETP) par département. Les processus de remontées statistiques doivent aussi être finement conçus, puisqu'ils conditionneront l'évaluation ex post des nouveaux dispositifs.

Le recours à l'expérimentation permet de vérifier le réalisme de la mesure de simplification

Levier fondamental, l'expérimentation permet une validation in concreto de la simplification, ainsi qu'une révélation des éventuels effets pervers négligés ou inenvisagés. Cette

expérimentation doit être conduite avec méthode, en envisageant ex ante le délicat virage de sa généralisation. En effet, si la différenciation facilite à la fois l'expérimentation et l'élaboration d'une politique de simplification réaliste et adaptée aux enjeux, la concilier par la suite avec l'uniformité du droit et la transposer à l'échelle nationale est un exercice périlleux, qui doit être pensé largement en amont.

Enfin, de manière constante, l'adhésion des usagers et des agents constitue un ciment indispensable à la politique de simplification qui accroît les chances de réussite de cette dernière. Ici, les instruments habituels que sont l'obligation de résultat ou l'engagement contractuel mériteraient d'être utilisés plus largement, en laissant davantage de marge de manœuvre aux décideurs locaux (déconcentration).

Changer la perception des acteurs pour rendre la complexité plus acceptable

Cette question rejoint celle de la perception de la norme par les acteurs du secteur régulé qui peut affecter la complexité qu'ils ressentent. Elle est, à ce titre, un deuxième levier de simplification : lorsque la norme n'est plus perçue comme arbitraire et absurde, mais au contraire rationnelle et logique, la complexité devient alors plus acceptable.

Un travail sur l'interface entre la norme et le citoyen peut être une piste prometteuse. Tout d'abord, **faciliter son accès à l'information** permettrait à l'utilisateur – particulièrement exposé à la frustration qu'engendre un droit incompréhensible – de mieux appréhender cette complexité, de trouver la clef pour la déchiffrer et ainsi mieux l'accepter. Activer ce levier

reviendrait à résoudre le dilemme en rendant « utilisable ce qui n'est pas simple », grâce à la notion de « simplicité¹² » qui consiste à synthétiser savamment un processus complexe, pour l'exposer de manière simple et facilement compréhensible pour le non-initié, à l'image d'un tableau de commande épuré. Pour y parvenir, il peut être nécessaire de recourir, dans l'édiction des politiques de simplification administrative, à des sciences auxiliaires telles que le graphisme, la psychologie sociale et comportementale, la linguistique ou encore la sociologie.

Repenser les conséquences de l'écart à la norme : vers un nouveau paradigme régulateur ?

Une dernière piste pourrait consister à transformer la logique même de la régulation, en valorisant, au détriment d'une norme rigide et pesante, une régulation flexible et moins intrusive qui, grâce à sa souplesse, permettrait d'atteindre un équilibre entre régulation et simplicité. En effet, lorsque le citoyen adhère de lui-même à la norme, simplifier devient beaucoup plus aisé, puisqu'un abaissement des normes régulatrices n'implique plus de dérégulation effective.

Les procédures de contrôle sur les écarts à la norme pourraient être profilées afin de les rendre plus acceptables et donc acceptés par les agents régulés. Les chartes « contrôleurs-contrôlés » en matière fiscale s'inscrivent dans cet esprit. Elles recensent à la fois les droits du contrôlé et les engagements de l'administration, associant de facto le régulé à une régulation plus facile à accepter.

12. Berthoz A. *La Simplicité*. Paris : Odile Jacob ; 2009.

Dans une large mesure, le recours au droit mou (soft law) ou aux **méthodes dites d'« incitation douce »** (nudges) obéit à la même dynamique. Ces leviers parient sur la plus grande implication du citoyen dans une régulation perçue comme moins invasive et à laquelle se conformer offre un gain moral. Presque horizontale, la relation régulateur-régulé s'approche alors de l'échange. Le développement massif, ces dernières années, des chartes et engagements de bonnes pratiques, témoigne de l'avenir de cette régulation renouvelée.

Conclusion

Simplification et régulation ne sont donc pas nécessairement antinomiques, dans la mesure où une politique de simplification, pourvue qu'elle soit mesurée et minutieusement conçue, peut accroître l'efficacité des normes régulatrices et susciter l'adhésion des citoyens.

Atteindre cet objectif suppose de ne pas rechercher la simplification pour elle-même, car la relation mécanique amplification-dérégulation risquerait alors de s'enclencher, au détriment du citoyen. Dépasser cette relation suppose en revanche de simplifier avec mesure, en identifiant les points où la complexité est réellement superfétatoire et sous-optimale.

Dans ce dernier cas, associer les citoyens et concevoir des règles adaptées, pédagogiques et acceptables, permet de dépasser la contradiction simpliste entre régulation et simplification. Et de résoudre ainsi le dilemme valérien.

BESOIN DE SIMPLIFICATION ET NÉCESSITÉ DE RÉGULATION : VERS UN ÉTAT PLUS AGILE ?

Rolf ALTER

*Directeur, Gouvernance publique et développement
territorial (OCDE)*

Soulever la question de la simplification est déjà, en un sens, un aveu d'échec. Cela signifie en effet que les disciplines qui prévalent au développement des lois ont échoué à maîtriser l'inflation normative. De façon similaire, les efforts de simplification du stock réglementaire resteront lettre morte si aucune mesure n'est prise en parallèle pour réduire l'inflation législative. La gestion de la charge réglementaire demande d'abord que le robinet soit fermé avant que le trop-plein ne soit épongé.

Cette exigence renforce la nécessité d'une politique explicite de la qualité réglementaire qui mobilise l'ensemble des administrations, telle qu'elle a été définie par la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires*¹³. Cette Recommandation vise à assurer un système continu de qualité réglementaire, cohérent en amont avec une production normative maîtrisée et, en aval, avec une mise en œuvre, un contrôle et des inspections adaptés et efficaces. Un tel dispositif demande aussi d'aller au-delà des aspects purement juridiques de la loi pour prendre en compte ses impacts sur l'économie et la société.

Où en sont les pays de l'OCDE : leçons issues des Perspectives de la politique de la réglementation

Les résultats de l'Enquête¹⁴ menée en 2014 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

13. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires*. 2012. www.oecd.org/fr/gouvernance/politique-reglementaire/Recommandation%20with%20cover%20FR.pdf

14. OCDE. *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*. Paris : Éditions OCDE ; 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr>

montrent que ses pays membres ont considérablement renforcé leurs efforts en faveur d'une meilleure législation au cours des deux dernières décennies. Ils l'ont fait en adoptant une approche à l'échelle de l'administration tout entière et en en faisant de la réforme du secteur public l'un des piliers de leurs efforts :

- 33 pays ont adopté explicitement une politique réglementaire ;
- 29 pays ont désigné un ministre ou un responsable de haut niveau chargé d'améliorer cette politique ;
- 33 pays se sont dotés d'un organe permanent chargé de superviser les efforts de renforcement de la qualité réglementaire ;
- l'analyse d'impact et la consultation publique sont devenues des obligations formelles dans tous les pays, que tout ministre doit appliquer lors de l'élaboration d'un nouveau texte.

Toutefois, l'application des principes de la qualité réglementaire varie beaucoup d'un pays à l'autre, tant en termes de portée que de modalités. Nous faisons le constat que la politique du « mieux légiférer¹⁵ » demeure (à tort) un exercice largement cosmétique, mal vécu par les administrations et perçu comme une limitation du pouvoir exécutif. Nous avons identifié les voies d'amélioration suivantes :

- se focaliser davantage sur l'applicabilité et l'application des textes : la mise en œuvre et l'application des textes restent

15. OCDE. *Mieux légiférer en Europe : France*. Paris : Éditions OCDE ; 2010. www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/mieuxlegiferereneuropefrance.htm

les maillons faibles de la gouvernance réglementaire. Un tiers des pays de l'OCDE ne s'est pas doté d'une politique de mise en œuvre et de contrôle de l'application des textes ;

- donner toute sa place à la participation des parties prenantes à chaque étape du cycle d'élaboration de la réglementation ;
- avoir une approche plus systématique des analyses d'impact de la réglementation ;
- faire de l'évaluation ex post une phase essentielle de la vie d'une loi.

Renforcer la communication avec les parties prenantes

Une meilleure communication avec les parties concernées est la condition sine qua non pour identifier les lourdeurs administratives, tester les solutions et évaluer les résultats, ainsi que pour promouvoir une meilleure acceptabilité des mesures prises. Cependant, l'implication des parties prenantes est une tâche complexe qui doit exclure tout angélisme.

Celle-ci implique l'identification des parties prenantes afin d'assurer un processus de consultation représentatif et éviter les risques de capture. Il revient aux ministères et aux agences administratives de connaître ces parties et de bâtir les liens qui vont permettre de fonder la confiance et la crédibilité nécessaires. C'est à eux qu'incombe la charge d'assurer la représentativité des acteurs présents autour de la table, de faire en sorte qu'aucun d'eux ne manque à l'appel et de maintenir un lien direct avec le terrain et les entreprises « réelles ».

Les conditions pour assurer une implication positive des parties prenantes incluent de :

- leur accorder une place et un rôle institutionnel clairement définis ;
- leur donner effectivement le pouvoir d’orienter la politique ;
- leur attribuer une fonction consultative permanente et large ;
- les impliquer dans les processus d’évaluation ;
- assurer un retour sur l’usage fait des contributions des parties prenantes.

Renforcer en amont le rôle des analyses d’impact

L’analyse d’impact de la réglementation joue ici un rôle essentiel car elle permet d’examiner les problématiques auxquelles les pouvoirs publics souhaitent s’attaquer ainsi que les solutions envisageables (y compris des solutions non réglementaires), et mesurer les avantages, les coûts et les effets probables de ces solutions, afin de maîtriser et cibler la production normative. Cet outil ne joue cependant pleinement son rôle de support de la décision publique que sous certaines conditions :

- il doit être utilisé en amont du processus décisionnel, et non comme outil de légitimation a posteriori d’une décision déjà prise ;
- l’existence d’un cadre institutionnel adapté doit permettre un contrôle de qualité adéquat et un suivi de l’analyse d’impact ;

- le recours à des analyses d'impact approfondies doit être réservé à des interventions réglementaires significatives ayant des conséquences économiques notables. Les capacités d'analyse sont une ressource rare à répartir de manière proportionnée et ciblée ;
- l'analyse d'impact doit permettre de dresser un tableau d'ensemble des coûts et des avantages qui s'appuie, lorsque cela est pertinent et réalisable, sur des éléments quantitatifs, permettant d'informer la décision publique.

L'importance de l'évaluation *ex post*

Une fois les lois et réglementations adoptées, l'évaluation *ex post* est une phase clé permettant d'assurer la pertinence des mesures prises et de communiquer sur les impacts, notamment en direction de ceux qui pourraient avoir des doutes. Ce rôle d'évaluation devrait être confié à des organismes distincts de ceux qui ont développé et mis en œuvre ces mesures, en s'appuyant sur des méthodologies qui prennent en compte les aspects non seulement quantitatifs, mais également qualitatifs.

Le domaine de l'évaluation *ex post* des lois est un domaine qui reste très largement à construire et qui, contrairement aux études d'impact *ex ante*, n'est pas encore une pratique systématique des pays de l'OCDE.

Trois grandes approches se dégagent de l'expérience des pays : 1) les évaluations des effets cumulés ; 2) les évaluations programmées, qui incluent les clauses de revue ou d'abrogation directement dans les lois et les évaluations *ex post* ; et 3) les revues entreprises *ad hoc*.

L'évaluation est un domaine qui fait face à un certain nombre de difficultés techniques liées aux critères utilisés, à la diffusion dans le temps des impacts de la réglementation et à l'interaction inextricable des diverses interventions publiques.

Les mesures qui visent à sécuriser le cadre réglementaire et renforcer sa stabilité ont un impact plus difficile à quantifier. Dans ce contexte, des approches complémentaires, telles que les enquêtes de perception, constituent un outil de retour d'information et de dialogue essentiel.

Créer des structures institutionnelles efficaces avec un pilotage clair

Mobiliser les différentes administrations et les pouvoirs publics requiert une implication et un leadership politiques, ainsi qu'un changement culturel généralisé au sein de l'administration. L'atteinte d'un tel objectif suppose la mise en place d'un organisme central chargé de contrôler les méthodes et les objectifs de la politique réglementaire, et de servir et mettre en œuvre la politique réglementaire.

On oublie souvent que d'autres institutions que l'administration centrale ont un rôle important à jouer pour améliorer l'élaboration, l'application, l'évaluation et la mise en cohérence des lois entre secteurs et territoires, tels que les parlements, les agences de régulation et les administrations territoriales et internationales. En effet, les agents économiques et les citoyens ne font pas la distinction, dans leur expérience au quotidien de la qualité des règles, entre les différentes sources du droit.

Consolider les initiatives prises dans l’Hexagone

La France a déployé d’importants efforts pour placer la qualité de sa politique en matière de réglementation au premier rang de ses priorités, depuis l’élévation de l’analyse d’impact au rang d’exigence constitutionnelle pour tous les projets de loi élaborés par le pouvoir exécutif en 2009, jusqu’au choc de simplification lancé en 2013.

Ces derniers restent cependant parcellaires. Par exemple, la création annoncée d’une autorité indépendante chargée d’évaluer les analyses d’impact et de contrôler l’application du moratoire sur la nouvelle législation sur les entreprises est toujours en suspens.

Conclusion

Plusieurs bilans ont été tirés de la qualité réglementaire en France – dont notre revue¹⁶ de 2010 et la récente Étude annuelle du Conseil d’État sur la simplification et la qualité du droit¹⁷ qui fait amplement référence aux travaux de l’OCDE. Les bilans ont été tirés, il est désormais temps d’agir.

16. *Ibid.*

17. Conseil d’État. *Étude annuelle 2016 du Conseil d’État. Simplification et qualité du droit. Op. cit.*

DES OUTILS INNOVANTS, AU SERVICE DE LA RÉGULATION DE DEMAIN

Sophie VERMEILLE

*Avocate, présidente du Think Tank Droit & Croissance
et chercheuse au laboratoire d'économie du droit
de Paris II*

L'inflation législative et normative, rappelée par le Conseil d'État dans son Étude annuelle de 2016¹⁸, procède de dysfonctionnements dans la fabrique du droit en France dont les origines sont multiples et interdépendantes. On l'attribue notamment à des raisons culturelles (un légicentrisme français qui voit dans la loi la solution à tout problème), institutionnelles (une procédure législative dépassée¹⁹, une recherche faible aux croisements du droit et de l'économie) et politiques (usage communicationnel du texte de loi).

Le rôle de la règle de droit n'a pourtant jamais été aussi important dans un monde de plus en plus complexe, où les échanges se sont démultipliés. Ainsi, le rétrécissement du monde accroît les risques systémiques, à l'image de la crise des *subprimes* qui a rappelé l'importance d'une bonne réglementation financière et le besoin de protection des populations contre les externalités de certaines activités de marché. Les questions climatiques et la transition numérique sont d'autres enjeux pour lesquels la réglementation est amenée à connaître une profonde mutation dans un avenir proche, et peut contribuer significativement au bien commun – à condition d'être bien pensée. La globalisation

18. Conseil d'État. *Étude annuelle 2016 du Conseil d'État. Simplification et qualité du droit. Op. cit.*

19. « L'exercice de la fonction législative souffre en France de plusieurs maux, généralement résumés à travers leur manifestation la plus visible, la prolifération des normes, avec son cortège : l'encombrement de l'agenda parlementaire, la précipitation et le désordre dans l'examen des textes et, finalement, leur médiocre qualité. » Avril P. *Premier bilan de la réforme de la procédure législative*. Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel. 2011:32. www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-32/premier-bilan-de-la-reforme-de-la-procedure-legislative.99059.html.

et ses effets font par ailleurs de la qualité de la norme un élément stratégique dans la compétition économique internationale. On observe par exemple une corrélation entre la dégradation de la règle de droit, d'une part, et l'affaiblissement de notre économie ainsi que le recul de notre influence normative dans le monde, d'autre part²⁰.

Cet état de fait ne résulte pas seulement d'un processus de conception de la norme inefficace, mais également, plus en amont, d'une insuffisante prise en compte conceptuelle de l'importance de l'interaction entre les disciplines économiques et juridiques, dans la recherche académique aussi bien que dans la pratique quotidienne par les concepteurs de la norme. Pallier ces insuffisances contribue à apporter des solutions simples et concrètes afin de formuler un droit en phase avec son époque, un droit intelligent (*smart régulation*) qui se définit comme un ensemble de principes et d'outils offrant au législateur les moyens de concevoir la règle de droit la plus efficace au regard des objectifs assignés. Certaines expériences à l'étranger, à l'instar des équipes d'analyse du comportement (*behavioral insights teams*) dont se sont dotés des gouvernements, montrent que ces nouveaux outils améliorent grandement la qualité du droit. Dès lors, si l'origine multiple des dysfonctionnements dans la création normative inscrit une refondation de notre processus normatif dans le long terme, il est possible d'envisager un certain nombre d'outils méthodologiques concrets, empruntés notamment à la science économique et applicables

20. Revel C. *Développer une influence normative internationale stratégique pour la France. Rapport remis à Nicole Brick*. 31 janvier 2013. www.lemoci.com/media/rapport-revel-2013.pdf.

à un horizon rapproché, qui permettraient de fluidifier, rationaliser et adapter le processus normatif aux nouveaux enjeux qui se présentent à l'État d'aujourd'hui et de demain.

Une triple démarche, accompagnée d'outils méthodologiques adéquats, peut être envisagée dans une optique de rationalisation de la production normative²¹ : une démarche « méthodique », existante, mais insuffisamment développée en France, fondée sur la pratique des consultations ; une démarche « évaluative », en amont comme en aval ; une démarche « innovante », enfin, fondée sur l'apport de disciplines nouvelles issues notamment de l'économie, qui propose des méthodes et solutions audacieuses pour atteindre une finalité particulière. Nous nous concentrons ici sur les apports des démarches « évaluatives » et « innovantes » dans la réforme de notre système normatif, tout en gardant à l'esprit qu'une telle réforme ne portera pleinement ses fruits qu'en se conjuguant aux apports des pratiques de la consultation.

Embrasser la pluridisciplinarité

Une approche innovante de la conception de la norme requiert un changement de paradigme. Elle demande en effet que soient reconnus les bénéfices de la pluridisciplinarité, et notamment les apports de l'économie. En particulier, les champs disciplinaires de l'analyse économique du droit, consacrés à nouveau

21. Chevallier J. « La rationalisation de la production juridique ». In : *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. Paris : Publisud ; 1991. p. 19.

en 2016 par deux prix Nobel²², ainsi que l'économie comportementale, présentent un potentiel considérable pour la mise en place d'une réglementation intelligente (*smart regulation*). Aux États-Unis et au Royaume-Uni, la recherche pluridisciplinaire en droit et la volonté de mesurer empiriquement l'incidence économique d'une règle de droit sont beaucoup plus développées et ambitieuses qu'elle ne l'est en France. Dans ces pays, de nombreux enseignements ont pu être appliqués à des problématiques de politiques publiques en matière notamment de paiement d'impôts, de limitation des coûts des assurances maladies ou encore de sécurité routière à travers l'utilisation de « coups de pouce » (*nudges*²³). Une telle approche est également adoptée par la Banque mondiale dans son aide à la conception de politiques publiques plus efficaces²⁴. Si l'on souhaite pouvoir identifier et mettre en place de tels leviers juridiques, il apparaît donc souhaitable de développer les compétences aux croisements de l'économie et du droit des créateurs de la norme en France, qu'ils soient législateurs ou légisticiens.

Changer de paradigme et diffuser l'importance de la pluridisciplinarité passe, sur le long terme, par une recherche elle-même ouverte à de telles évolutions. Améliorer la recherche

22. Les lauréats sont Oliver Hart et Bengt Holmström pour leurs travaux portant sur la théorie des contrats et des incitations.

23. Thaler RH, Sunstein CR. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven (É.-U.) & Londres (Angleterre) : Yale University Press ; 2008.

24. Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde 2015. Pensée, société et comportement*. 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20597/WDR2015Overview-French.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

en France nécessite tout d'abord une collaboration renforcée entre juristes et économistes. De la capacité de raisonner à la fois en économiste et en juriste dépend l'aptitude à pleinement prendre en compte les effets de la norme sur les comportements des agents, en se fondant notamment sur la recherche universitaire. Les pouvoirs publics ont, pour cette raison, besoin de pouvoir compter sur une recherche indépendante d'excellence à l'intersection de ces deux disciplines. Comme l'a montré le débat sur les 35 heures, le fossé peut en effet être profond entre, d'une part, les économistes qui s'astreignent à des règles précises en matière d'évaluation, et sont ainsi, susceptibles de publier dans des revues à comité, et, d'autre part, le personnel administratif chargé de l'évaluation des politiques publiques, qui n'a pas forcément été formé à ces techniques²⁵. La recherche aux croisements du droit et de l'économie doit, pour cette raison, être fortement encouragée. Elle est la seule façon d'améliorer la formation du capital humain au service de l'évaluation de la qualité des normes. Le retard important de la France dans ce domaine montre les limites de notre système universitaire qui laisse une place trop réduite à la pluridisciplinarité et au dialogue entre disciplines, comme l'a montré l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans un rapport de

25. Kramarz F. « Nos élites sont mal formées aux techniques d'évaluation des politiques publiques ». Le Monde, 17 août 2016. www.lemonde.fr/politique/article/2016/08/17/francis-kramarz-nos-elites-sont-mal-formees-aux-techniques-d-evaluation-des-politiques-publiques_4983875_823448.html.

septembre 2015²⁶, pointant notamment du doigt une organisation quasi monolithique des sections du Conseil national des universités (CNU). Une telle réforme de la recherche se reflétera dans les programmes de formation universitaire et devra être insufflée plus généralement à l'ensemble des programmes formant les leaders économiques et juridiques de demain, qu'ils se destinent à des carrières privées ou au service de l'État.

Se saisir pleinement de la méthode expérimentale

Développer une recherche et une formation aux croisements de l'économie et du droit permettra de former des concepteurs de la norme pleinement à même de mettre à profit les outils des économistes, comme cela est fait ailleurs dans le monde. La conception efficace d'une politique publique ou d'une règle de droit ne se résume pas à des questions d'esthétique ou de forme (par exemple de lisibilité et d'intelligibilité), mais devrait être le résultat du test de plusieurs idées et approches qui sont mises en concurrence les unes aux autres. Un système de régulation intelligent doit donc se fonder, quand cela est possible, sur l'expérimentation à l'échelle des groupes de test restreints. Les nouvelles mesures légales ou réglementaires (i) doivent autant que possible être testées et comparées à des solutions alternatives avant d'être adoptées ; (ii) les résultats de ces tests devraient être quantifiés et, même après qu'une

26. Collet-Sassere J, Bigaut C, Paquis G, Verhaeghe D, Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR). *Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants-chercheurs. Rapport n° 2015-073*. Septembre 2015. www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid100300/le-recrutement-le-deroulement-de-carriere-et-la-formation-des-enseignants-chercheurs.html

solution a été arrêtée au regard des résultats obtenus, (iii) un suivi de l'efficacité dans le temps de la mesure choisie doit être mis en place.

À ce titre, il faut rappeler la puissance de l'outil des expériences aléatoires, dont il est possible de tirer des enseignements uniques et précieux. Elles sont aujourd'hui considérées comme une règle d'or de l'évaluation des politiques publiques, inspirée du modèle des études médicales. Leur utilisation requiert néanmoins un changement de paradigme dans l'élaboration des politiques publiques : il faut notamment assumer le fait que nous ne disposons que de connaissances limitées sur de nombreux sujets. Sous cette condition, les expériences aléatoires sont un formidable moyen de réduire l'incertitude quant aux politiques publiques efficaces et celles qui ne le sont pas. Ainsi, les économistes Crépon et al. ont conduit une étude sur l'efficacité de politiques de retour à l'emploi²⁷, dont l'objectif était de vérifier si certaines politiques de formation permettent de diminuer le taux de chômage. Le résultat de l'étude est frappant : en effet, la formation accélère le retour à l'emploi, mais cela se fait entièrement au détriment des chômeurs qui n'ont pas bénéficié de la formation. En d'autres termes, le programme en question n'a eu que des effets d'éviction : il a permis à certains de retrouver un emploi plus vite que d'autres, mais n'a pas du tout permis de réduire le chômage globalement dans un bassin d'emploi donné. De telles conclusions auraient été impossibles à établir de manière convaincante sans le recours aux expériences aléatoires.

27. Crépon, et al. Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *Quarterly Journal of Economics*. 2013;128(2);531-80. <http://qje.oxfordjournals.org/content/128/2/531.abstract>

L'expérimentation, bien que peu utilisée, existe déjà en France²⁸, mais dans un champ d'application encore trop restreint. Dans une perspective d'évaluation des dispositifs législatifs, les lois d'expérimentation fournissent pourtant un cas idéal d'expérience contrôlée, pour les économistes, en permettant notamment de délimiter des groupes de contrôle et des groupes de traitement. Ces lois souffrent néanmoins de contraintes trop fortes qui, si elles sont nécessaires pour la préservation du principe d'égalité, gagneraient à être allégées. Ceci est notamment lié au fait que leur mise en place nécessite dans la majorité des cas de passer par le législateur. Un système d'allègement des contraintes pesant sur la mise en place d'une expérimentation législative pourrait ainsi être imaginé. En dessous de certains seuils d'impact socio-économique pour les citoyens, une procédure accélérée devrait ainsi pouvoir être utilisée, et ce afin de ne pas avoir à systématiquement solliciter l'arbitrage du législateur. Ce nouveau système devrait permettre aux créateurs de la règle de droit de se saisir plus régulièrement de l'outil de l'expérimentation législative.

28 . Depuis la loi constitutionnelle de 2003, l'article 37-1 de la Constitution assouplit le principe d'égalité devant la loi et introduit la possibilité de l'expérimentation : « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. » Cette possibilité est notamment ouverte aux collectivités territoriales avec la loi organique du 1er août 2003. Chaque expérimentation doit être autorisée par la loi, qui doit préciser l'objet de l'expérimentation, sa durée (5 ans maximum), les dispositions auxquelles il est possible de déroger et les caractéristiques des collectivités qui peuvent mettre en œuvre l'expérimentation. Par ailleurs, l'article 72-4 de la même révision constitutionnelle permet aux collectivités d'adapter à la marge des dispositions aux particularités locales. Ces deux dispositifs ont été imaginés dans le but même de rendre la loi plus efficace, plus légitime, et plus performante.

Faire des évaluations *ex ante* et *ex post* des outils permettant de mieux légiférer

L'étude d'impact est un instrument d'aide à la décision, notamment en ce qu'elle permet aux responsables politiques ou administratifs d'identifier les règles de droit les plus adaptées et les plus efficaces. En période d'incertitudes économiques et de restrictions budgétaires, une règle de droit de qualité peut représenter un levier efficace pour la croissance. Les études d'impact continuent néanmoins à souffrir d'un problème de perception par les administrations et le public, ce dernier la comprenant trop souvent comme un substitut technocratique à une décision démocratique. Elles souffrent également d'une limitation conceptuelle, qui laisse trop souvent de côté leur aspect économique au profit d'une seule analyse de leur incidence sur les plans juridique ou environnemental.

Idéalement, une étude d'impact devrait consister en (i) une évaluation préliminaire ou *ex ante* (analysant l'opportunité d'adopter une règle de droit en réponse à une problématique, souvent sur la base d'une consultation publique), (ii) une évaluation simultanée (pendant l'élaboration de la règle de droit), et (iii) une évaluation rétrospective ou *ex post* (vérifiant si la règle de droit a atteint ses objectifs ou nécessite une actualisation). Ainsi, les études d'impact doivent être actualisées si des changements significatifs interviennent. Ces derniers sont en effet susceptibles d'avoir des conséquences sur la cohérence d'une nouvelle règle de droit avec des textes antérieurs, ou sur l'articulation de différentes dispositions contenues dans un même texte (ainsi notamment celui de la « loi Macron »).

De façon générale, les analyses ex post devraient être effectuées de façon automatique et systématique, afin de pouvoir identifier, suffisamment en amont, la nécessité de réformer une règle de droit ou de mettre en place un nouveau programme de politique publique. À l'image de ce qui se pratique en matière européenne, l'introduction de clauses de réexamen automatique ou de révision obligatoire permettrait de s'assurer de la mise à jour continue de la législation, indépendamment des majorités politiques au pouvoir, et ainsi de préserver la sécurité juridique.

La qualité des études d'impact sera d'autant meilleure qu'une prise en compte des apports méthodologiques des sciences économiques aura lieu, permettant d'affiner les analyses coûts-bénéfices en tout genre²⁹, de même qu'elle requerra des personnels formés. Leur amélioration est donc tributaire d'une prise de conscience du besoin d'un changement de paradigme. Elle est également dépendante d'un renforcement des contrôles opérés et de l'indépendance des organes en charge de ce contrôle. Comme l'indique le Conseil économique, social et environnemental (CESE) « *en tant qu'acte politique, l'évaluation nécessite objectivité et impartialité du processus*³⁰ ». Si le ministère à l'origine du projet de loi se voit également confier la mission de faire réaliser une étude d'impact, il est

29. Kegels C, Debeuckelaere K. *L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : un outil pour améliorer la prise de décision politique ?* Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, management et état de droit. 2000;2;111-20.

30. Mansouri-Guilani N, Conseil économique, social et environnemental (CESE). *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : Journaux officiels ; 2015. p. 22 www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_22_politiques_publicques.pdf

indispensable d’instaurer des dispositifs de contrôle et de sanctions efficaces, afin de se prémunir de tout risque de partialité dans la conduite de l’étude, ainsi que du phénomène de capture du régulateur.

Adapter les institutions

Les besoins identifiés en matière d’outils « innovants », importés des sciences économiques et appliqués au processus de création normatif, requièrent des institutions repensées, où les rédacteurs de la règle de droit doivent apprendre et être contraints à travailler dans des équipes davantage pluridisciplinaires. Pour ce faire, leurs institutions respectives doivent se doter de l’expertise nécessaire pour permettre des échanges nourris durant les processus d’élaboration et d’évaluation d’une règle de droit. Cette transformation doit être requise des institutions responsables de la rédaction de la norme comme de celles qui en assurent a posteriori le contrôle.

En ce qui concerne la rédaction de la norme, chaque direction ministérielle pourrait se doter d’un bureau à compétence transversale, en charge de l’évaluation et de l’expérimentation des différentes politiques publiques élaborées par elle-même. Ce bureau devrait, pour des raisons de compétences professionnelles, être composé principalement d’ingénieurs et de chercheurs. Si dans un premier temps les corps techniques de l’État représentent un vivier de fonctionnaires potentiels, ces bureaux permettront d’intégrer des chercheurs du monde académique et d’associer des laboratoires de recherche, contribuant à un meilleur dialogue entre la recherche et l’administration.

Plusieurs solutions de contrôle de la qualité et de l'indépendance des évaluations sont envisageables. Outre la question d'une évaluation de la norme effectuée en interne, par l'État, ou par des prestataires extérieurs, celle de la nature de l'institution en charge d'une telle évaluation se pose. Pour que le Conseil d'État puisse réellement effectuer son travail de contrôle de la qualité des études d'impact, il conviendrait de le doter d'un nouveau groupe de travail composé d'économistes, de juristes, et le cas échéant d'experts selon les sujets et les thématiques traités. La mission de ce groupe serait de mettre en place un contrôle approfondi des études et des conclusions qui en sont tirées³¹. Alternativement, un comité d'analyse, totalement indépendant et à composition pluridisciplinaire, pourrait aussi être créé sans participation du Conseil d'État.

Le contrôle et le suivi des expérimentations requièrent eux aussi une évaluation indépendante et rigoureuse, menée par des professionnels de l'évaluation des politiques publiques. Un Conseil national de l'évaluation pourrait être créé, sur le modèle du Conseil d'analyse économique, ou intégré à ce dernier, et dont le mandat des membres serait précisément : (i) d'émettre des recommandations sur les meilleures pratiques d'évaluation, selon les politiques publiques ciblées, et (ii) de conduire d'eux-mêmes des expériences aléatoires sur différentes politiques publiques, en partenariat avec les administrations concernées. Siégeraient au sein de ce Conseil des personnalités qualifiées, issues de champs disciplinaires multiples, dont la connaissance de l'évaluation des politiques

31. Vermeille SV, Kohmann M, Luinaud M. *Un droit pour l'innovation et la croissance*. Paris : Fondation pour l'innovation politique ; 2016.

publiques permettrait d'identifier les politiques d'évaluation adaptées aux différentes politiques évaluées³². En effet, à différentes politiques évaluées correspondent différentes méthodes optimales d'évaluation afin d'obtenir des résultats probants permettant de tirer un véritable enseignement. Un tel Conseil serait également chargé du suivi des expérimentations législatives.

Conclusion

Ces nouvelles instances ainsi que les nouveaux rôles attribués à celles existantes doivent s'intégrer au sein des autres dispositifs de suivi des politiques économiques. Elles doivent en ce sens faire l'objet d'une réflexion de fond sur la place du Conseil d'analyse économique et de France Stratégie dans la conception et l'évaluation des politiques publiques françaises, et sur l'opportunité d'un éventuel rapprochement de l'ensemble des acteurs. À ce titre, *le Council of Economic Advisors* américain, dont le poids politique est bien supérieur, pourrait servir d'exemple.

32. Ferracci M, Wasmer É. *État moderne, État efficace. Évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français*. Paris : Odile Jacob ; 2012.

SIMPLIFICATION ET RÉGULATION, NOS PROPOSITIONS

Stéphane GEFFRIER

Associé d'Eurogroup Consulting

Alors qu'une grande partie des Etats occidentaux ont engagé des démarches ambitieuses et souvent efficaces en matière de simplification, la France semble encore à la peine malgré une prise de conscience de plus en plus large. A tel point que dix ans après un rapport consacré à la complexité juridique, le Conseil d'Etat a publié fin 2016 un nouveau rapport sur le thème « Simplification et qualité du droit ». Au début d'une nouvelle mandature marquée par une profonde volonté de changement, jamais on ne s'est autant interrogé sur la capacité des pouvoirs publics à proposer des dispositifs de régulation efficaces, lisibles et adaptés aux entreprises comme aux citoyens.

Au cœur de cette question sur l'amélioration des formes de régulation comme des modalités de simplification, il y a la norme, indispensable au bon fonctionnement de l'État de droit et à l'équilibre du marché. Dans la tradition politique et administrative française, la loi est « l'expression de la volonté générale », ce qui a conduit à une forme de légicentrisme et abouti à faire de la norme le vecteur privilégié de l'action publique. De fait, depuis la fin des années 1970, l'État a renforcé son intervention à travers nombre de lois et de réglementations. À cela s'ajoutent l'action des lobbys, les transpositions de directives européennes, le réflexe politique consistant à répondre aux faits de société par la création d'une nouvelle loi... Tout ceci contribue à un phénomène de lassitude que traduit l'expression « harcèlement textuel ».

Il serait irréaliste de se contenter de prôner moins de normes, en transposant ici le célèbre mot d'ordre : « moins d'État ! » En effet, face à l'émergence de nouveaux risques, l'exigence

légitime de protection ne cesse de progresser chez nos concitoyens. Or cette pression sociale se heurte à une question qui prend toute son acuité dans le contexte qui précisément la nourrit : à l'ère de la financiarisation des marchés et de l'uberisation de l'économie, peut-on concilier l'innovation et la compétitivité avec la promotion de l'intérêt général sans réfléchir au bon usage de la réglementation ?

Ce sont ces différents points de tension qu'il faut chercher à équilibrer dans nos réflexions.

Pourquoi en sommes-nous arrivés là ?

Quelques chiffres peuvent nous aider à objectiver ce constat de complexité normative avant d'en analyser les causes :

- **400 000** : c'est le « stock normatif » des lois, décrets et règlements en France, évalué dans le rapport Lambert-Boulard³³ de 2013 ;
- **60 Md** : c'est le coût de la charge administrative, telle qu'estimée par la commission Attali en 2008 à partir des hypothèses formulées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- **25 %** : c'est le taux des usagers des services publics qui évaluent comme « complexe » leur relation avec l'Administration, selon l'enquête menée régulièrement par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ;

33. Lambert A, Boulard JC. *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*. Paris : La Documentation française ; 2013. Commandité par le Premier ministre. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000199/index.shtml

- **115/140** : c'est le rang de la France concernant la charge administrative pour les entreprises, calculée dans un classement du Forum économique mondial en 2015.

Le Conseil d'État avait déjà pointé ce constat dans son rapport de 1991 : « La surproduction normative, l'inflation des prescriptions et des règles, ne sont pas une chimère, mais une réalité³⁴. » Quatre lois de simplification ont été votées depuis, respectivement en 2007³⁵, 2009³⁹, 2011³⁷ et 2012³⁹ ; un choc de simplification a été décidé en 2013 et mis en œuvre par une loi³⁹ et par des séries de mesures qui se sont succédé, notamment dans les programmes ministériels de modernisation et de simplification des différentes administrations. Que faut-il en penser ? Faut-il se résigner ? Faut-il accélérer ? Faut-il changer d'approche ? Avant de trancher ces questions, il convient

34. Conseil d'État. *Rapport public pour 1991. De la sécurité juridique*. Paris : La Documentation française ; 1991.

35. Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. JORF n° 0296 du 21 décembre 2007. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017727195&categorieLien=id

36. Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures. JORF n° 0110 du 13 mai 2009. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020604162&categorieLien=id

37. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. JORF n° 0115 du 18 mai 2011. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024021430&categorieLien=id

38. Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. JORF n° 0071 du 23 mars 2012. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025553296&categorieLien=id

39. Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. JORF n° 0263 du 13 novembre 2013. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028183023&categorieLien=id

d'analyser lucidement les causes de ce lancinant « mal français ».

Nous en avons retenu trois principales :

1. **La complexité de notre société**, qui commande très largement celle de notre droit : l'accélération des évolutions technologiques, la généralisation du principe de précaution et la part d'injonctions contradictoires des citoyens, qui souhaitent souvent moins de contraintes et plus de protection en sont des facteurs évidents ;
2. **L'écosystème législatif** (et pas seulement le processus à l'origine de la production de normes) : dans le pays de Rousseau, la loi reste un des outils privilégiés de l'action politique et elle cristallise à la fois les exigences de la hiérarchie des normes, notamment pour prendre en compte l'ensemble des règles européennes, et les contraintes politico-médiatiques. Avoir « sa » loi ou « son amendement » représente ainsi un enjeu typiquement français pour tenter de faire croire que l'on a prise sur les derniers faits de l'actualité ;
3. **La culture normative**, encore prédominante dans la fonction publique : notre État s'est certes en partie construit sur ce « légicentrisme », mais la contrainte budgétaire peut parfois conduire à agir par d'autres moyens et à privilégier l'action réglementaire à mauvais escient ; il ne s'agit bien sûr pas d'incriminer les fonctionnaires, mais de déceler ce qui peut être un « réflexe normalisateur » vis-à-vis des usagers comme au sein de l'Administration.

À partir de ces constats et de l'identification de ces différents facteurs, il est alors possible d'envisager des mesures de fond. Mais l'on voit bien qu'une analyse simpliste, qui ne prendrait en compte qu'une seule cause, ne pourrait régler la question.

Comment rendre notre droit plus cohérent, plus simple et plus efficace ?

Avant d'exposer nos recommandations, une précision sémantique s'impose. Quand on parle de « simplification », on utilise un substantif qui recouvre en réalité deux verbes : simplifier et faire simple. En d'autres termes : traiter le stock et le flux. Ce sont nos deux premières orientations. Il s'agit ensuite d'évoluer vers une régulation plus agile qui utilise une palette d'outils plus large que le « droit dur ». Or tout cela ne peut être réalisé qu'à travers la sensibilisation, la formation et la responsabilisation de l'ensemble des acteurs publics à cette priorité. C'est notre quatrième recommandation.

De cette analyse découle un ensemble de propositions qu'il serait laborieux d'exposer ici de manière exhaustive. L'ensemble peut être consulté dans l'étude⁴⁰ réalisée par Eurogroup Consulting à l'occasion de la 8e édition des Rencontres de la transformation publique (RTP). Toutefois, plusieurs points méritent qu'on s'y attarde car ils constituent la structure de ces recommandations.

40. www.eurogroupconsulting.fr/sites/eurogroupconsulting.fr/files/document_pdf/etude_rtp_8_-_26.10.2016_vf_0.pdf

Simplifier le stock normatif

La tâche peut sembler harassante puisqu'il s'agit de s'attaquer à ces 400 000 normes, et plus encore si l'on compte les nombreuses procédures qui sont parfois déclinées de manière différente selon qu'on s'adresse au guichet de la sous-préfecture de Bellac en Haute-Vienne ou de celle de Romorantin-Lanthenay dans le Loir-et-Cher.

Là aussi, il nous faut partir d'une analyse, la mesure de la norme, de ses effets et de sa perception. Nous rejoignons sur ce point la 1^{re} Recommandation du Conseil d'État⁴¹ ; mais sur la méthode, les avis peuvent diverger. Pour les avoir analysées, les modalités de calcul de la charge administrative et des coûts induits par les normes s'apparentent souvent à de véritables « usines à gaz » ; or si cette dérive sert surtout à faire travailler des consultants, on s'éloigne de l'objectif ! Il nous semble que l'approche du Conseil de la simplification, moins « quantitative », mais plus pragmatique, de l'analyse de la complexité perçue par les usagers – qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises – autour des principaux « événements de vie », est aussi opératoire et plus efficiente.

On peut aussi s'inspirer de ce qui se fait à l'étranger, au Royaume-Uni par exemple : conscient que la chasse aux normes inadaptées ou inefficaces est précisément un travail fastidieux, le gouvernement britannique a ainsi lancé, en 2011, le Red Tape Challenge afin de recueillir les avis des admi

41. Conseil d'État. Étude annuelle 2016 du Conseil d'État. *Simplification et qualité du droit*. Paris : La Documentation française ; 2016. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000610-etude-annuelle-2016-du-conseil-d-etat-simplification-et-qualite-du-droit

nistrés. Il s'agissait par cette mesure, que l'on peut qualifier « d'externalisation ouverte », de récolter des informations sur l'utilité réelle des normes auprès des acteurs concernés. Ces avis ont été ensuite utilisés pour décider du maintien, de l'évolution ou de l'abrogation de plus de 5 000 textes, avec un taux de prise en compte de près de 60 % des avis exprimés.

Il faut également considérer que simplifier, cela peut également consister à masquer la complexité à l'usager en l'internalisant : c'est alors à l'Administration de prendre en charge cette lourdeur pour la simplifier dans un second temps. C'est sur ce principe élémentaire, même s'il est compliqué à concrétiser, qu'a été fondé le projet « Dites-le-nous une fois », porté par le SGMAP et qui vise à permettre à un usager, pour le moment les entreprises, à transmettre une seule fois une information à une administration, charge à celle-ci de la communiquer aux autres administrations qui en ont besoin.

Produire une norme de qualité

Produire une norme de qualité, ce n'est pas seulement mieux maîtriser le processus législatif ; c'est optimiser tout son cycle de vie, de sa conception à son évaluation, avec des conséquences à plusieurs niveaux :

- **au moment de la conception** (et comme le recommande aussi l'OCDE) : il est nécessaire de compléter le dispositif des études d'impact afin d'en faire un véritable outil d'aide à la décision, pouvant conclure dans certains cas à un abandon du projet de norme. Ceci nécessite un travail appuyé par une méthode rigoureuse, à défaut d'être produit par une entité indépendante. Par ailleurs, cette bonne pratique doit

s'étendre également aux relations interadministrations. La récente Charte de déconcentration⁴² adoptée dans le cadre de la réforme territoriale, prévoit ainsi la réalisation systématique du test « Administration territoriale de l'État » (test ATE). Concrètement, il s'agit pour les administrations centrales de faire tester leurs projets de texte à destination des services déconcentrés auprès d'un groupe témoin, pour voir si celui-ci ne contient pas de dispositions inutiles ou contre-productives (c'est notamment le cas du ministère de la Transition écologique et solidaire⁴³) ;

- **au moment de l'application** : nous voulons insister sur l'interprétation facilitatrice des normes. La circulaire Ayrault d'avril 2013⁴⁴ recommande aux administrations d'utiliser les marges de manœuvre à leur disposition dans le cadre de l'application des normes pour mieux répondre aux besoins des usagers. Si cette initiative va dans le sens de la simplification de la réglementation au travers de son application, elle a cependant reçu un accueil très mitigé. Nous pensons qu'il faut approfondir cette voie, d'autant plus qu'elle pose clairement la question de l'autonomisation et de la responsabilisation des fonctionnaires au contact direct des administrés. Nous reviendrons sur ce point plus tard ;
- **au moment de l'évaluation** : c'est cette dernière étape qui fait le plus défaut actuellement. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'évaluation peut permettre d'enchaîner

42. Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030558997

43 www.ineris.fr/aida/consultation_document/34491

44 Premier ministre. Circulaire n° 5646/SG relative à l'interprétation facilitatrice des normes. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/04/cir_36746.pdf

une boucle vertueuse. Il serait par exemple utile de prendre le temps de revenir a posteriori sur les études d'impact pour voir si le scénario envisagé s'est déroulé tel qu'imaginé. Une telle pratique pourrait s'insérer dans le cadre des évaluations de politique publique et permettrait de renforcer progressivement la qualité de ces études, qu'elles soient conduites par le Parlement ou par les administrations dès lors que le principe de distanciation est respecté.

Vers une régulation plus agile

Notre réflexion s'est focalisée jusqu'ici sur la question de la norme ; pourtant, la fonction de régulation ne repose pas uniquement sur le droit traditionnel, c'est-à-dire la législation et la réglementation. Il faut envisager le recours plus systématique à des instruments incitatifs, comme la contractualisation et l'autorégulation. Deux autres exemples permettent d'illustrer ce propos sur les alternatives à la norme :

- **le *soft law*, ou « droit souple »** : à la différence du droit traditionnel, le soft law ne cherche pas à « ordonner, prescrire ou interdire », mais à « inciter, recommander et orienter ». Il est très présent dans l'Union européenne et est largement pratiqué par les autorités administratives indépendantes (AAI) pour réguler les secteurs dont elles ont la charge. Il pourrait venir efficacement compléter le droit dans d'autres domaines ;
- **le *nudge*, ou « coup de pouce »** : il s'agit d'une technique marketing, uniquement incitative et totalement non prescriptive. À partir de l'analyse comportementale des usagers, de leurs démarches et de leurs besoins, il est possible de

stimuler une action en communiquant la bonne information au bon moment, avec un rapport coût-bénéfice bien plus efficace qu'avec une norme. C'est ce qui a été mis en place par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les déclarations d'impôts en ligne ou par le ministère de la Santé en matière de prévention sanitaire ou encore par le ministère de l'Intérieur en matière de sécurité routière.

Nous avons donc à notre disposition toute une gamme d'outils et de démarches possibles. Aussi l'essentiel est-il dans la mobilisation des acteurs publics pour réellement infléchir ces pratiques.

Infléchir la culture normative

Il convient ici de distinguer deux catégories d'acteurs :

- **les acteurs politiques** : tout en respectant la liberté d'agir du Gouvernement et la liberté de légiférer de la représentation nationale, il est essentiel, comme le préconise le Conseil d'État, de mieux programmer l'activité normative de l'exécutif et de mieux maîtriser le processus législatif dans sa phase parlementaire, notamment autour de la pratique des amendements ;
- **les acteurs administratifs** : plus fondamentalement, il nous semble essentiel de faire évoluer certaines pratiques professionnelles, y compris celles du management au sein de la fonction publique. À un premier niveau, qui est celui de la formation initiale et continue, l'enjeu est de ne plus seulement apprendre à bien écrire les textes, mais de

s'interroger en amont sur la nécessité de les rédiger, ce qui implique d'acquérir la maîtrise de tous les outils de régulation alternatifs à la norme. À un deuxième niveau, qui est celui du comportement, celui-ci doit évoluer afin d'être toujours davantage au service du public : doit-on alors appliquer le principe selon lequel la prise en charge de la complexité revient à l'Administration et non à l'utilisateur ? Doit-on pratiquer au contraire l'interprétation facilitatrice des normes ? Les utilisateurs doivent-ils être associés à l'élaboration des normes qui les concerne ?

Afin d'animer cette démarche de simplification et de régulation, le secrétaire général de chaque ministère, de par sa responsabilité sur les fonctions transversales (dont le juridique) et, surtout, en tant que garant de la modernisation, doit impulser et piloter ce travail dans un cadre interministériel clarifié.

Pour conclure, une citation qui ne doit pas éteindre l'ambition de tous ceux qui œuvrent à simplifier notre droit et le fonctionnement de nos services publics, mais nous inviter à cette exigence de lucidité évoquée en introduction : « Il s'agit d'améliorer les contacts entre administrations et administrés, en simplifiant les procédures et en organisant une meilleure information des utilisateurs. » Elle est extraite d'un décret signé par Edgar Faure en 1955... Ou, pour le dire plus directement, en matière de simplification, il faut imaginer Sisyphe heureux !

BIOGRAPHIES

Jean-Benoît ALBERTINI

Préfet

Jean-Benoît ALBERTINI est diplômé de de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion Liberté-égalité-fraternité, 1989).

Avant d'être nommé au poste de directeur de cabinet du ministre de la Cohésion des territoires en mai 2017, Jean-Benoît ALBERTINI était préfet de la Vendée depuis 2013, et précédemment secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales. De 2008 à 2010, Jean-Benoît ALBERTINI était préfet du Territoire de Belfort. Il a également occupé les fonctions d'adjoint au délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), de 2005 à 2008.

Il a publié *La déconcentration : l'administration territoriale dans la réforme de l'État*, en 1997, et *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, en 2000.

Rolf ALTER

Directeur de la Gouvernance publique et du développement territorial à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à Paris

Rolf ALTER a rejoint en 1991 l'OCDE, où il dirige une équipe de 230 personnes dont l'objectif est d'aider les gouvernements à améliorer les résultats du secteur public pour une croissance inclusive, afin d'assurer la compétitivité de leur économie et le bien-être des citoyens. Les thématiques clés sont les réformes institutionnelles, l'innovation, la transparence et l'intégrité du secteur public, la budgétisation axée sur les résultats, la réforme de la réglementation, et l'économie des régions et des villes.

Tout au long de sa carrière à l'OCDE, il a exercé différentes fonctions au département des Affaires économiques, à la direction des Affaires financières et des Entreprises, et au Bureau du directeur exécutif. Avant de rejoindre l'OCDE, Rolf ALTER était économiste au Fonds monétaire international (FMI) à Washington DC. Il a commencé sa carrière professionnelle en 1981, au ministère allemand de l'Économie, après un doctorat obtenu à l'université de Göttingen (Allemagne).

Il est actuellement membre du Conseil de l'agenda mondial du Forum économique mondial et il a reçu le prix OP-Dwivedi 2016 de l'Association internationale des écoles et instituts d'administration (AIEIA).

Gilles BONNENFANT

Président d'Eurogroup Consulting

Ingénieur diplômé de l'École nationale supérieure des arts et métiers (Ensam) en 1987, Gilles BONNENFANT débute sa carrière comme ingénieur pétrolier aux États-Unis, puis comme consultant chez Arthur Andersen.

Il intègre le Groupe Mazars en 1990, en tant que fondé de pouvoir puis associé, avant d'être coopté associé d'Eurogroup Consulting en 1998. Il dirige de nombreuses missions pour de grands clients privés et publics (industries, services, finance), puis prend la responsabilité des activités publiques, parapubliques et industries réglementées d'Eurogroup Consulting.

Gilles BONNENFANT est élu président d'Eurogroup Consulting en 2012. Tout en continuant ses précédentes activités de conseil auprès des plus hautes autorités gouvernementales, il œuvre à un vaste mouvement de rénovation et d'expansion internationale du cabinet.

Spécialiste de la stratégie de l'organisation et de la conduite du changement depuis plus de vingt ans, il accompagne les grands changements de transformation des administrations et des établissements publics en France, se situant ainsi au cœur des problématiques des réformes de l'État.

Expert auprès des bailleurs de fond, il intervient auprès de gouvernements étrangers sur les réformes de gouvernance et de politiques publiques. Par ailleurs, il initie en 2009 les Rencontres de la transformation publique (RTP), qu'il anime annuellement en partenariat avec la direction générale de

l'Administration et de la Fonction publique (DGFAP) et l'ENA, et est à l'origine de nombreuses publications sur la modernisation publique.

Gilles BONNENFANT est président du Comité des conseillers du commerce extérieur des Hauts-de-Seine.

Laure de la BRETÈCHE

Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique

Laure de la BRETÈCHE est ancienne élève de l'École normale supérieure (ENS) ULM (1996) et de l'ENA (promotion Cyrano-de-Bergerac, 1999). Elle a également suivi un cursus en histoire et droit public (universités Paris IV et Paris II).

Elle débute sa carrière en 1999 à l'inspection générale des Affaires sociales où elle occupe aussi les fonctions d'adjointe à la cheffe du service. En 2002, elle rejoint la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne pour suivre les dossiers de politique sociale européenne ; en 2005, elle devient conseillère au cabinet du maire de Paris en charge des personnes âgées et du handicap. Laure de la BRETÈCHE devient en 2009 directrice générale du centre d'action sociale, opérateur majeur de la ville. Elle y pilote notamment la création d'une offre de restauration municipale pour les SDF et modernise le service d'aide à domicile parisien. En 2012, elle devient directrice générale de la direction de l'Action sociale, de l'Enfance et de la Santé, dont le budget de 1,3 Md est dédié au versant départemental des actions sociales de Paris.

En juillet 2014, Laure de la BRETÈCHE succède à Julien RENCKI, secrétaire général pour la modernisation de l'action publique depuis septembre 2013.

Stéphane GEFFRIER

Associé d'Eurogroup Consulting

Stéphane GEFFRIER a débuté sa carrière chez Eurogroup Consulting en 1999 dont il est associé au sein du secteur public.

Depuis plus d'une quinzaine d'années, Stéphane GEFFRIER est spécialisé dans le secteur public. Il accompagne les administrations d'État, les opérateurs publics et les collectivités territoriales dans leurs projets de transformation. Il est intervenu à de nombreuses reprises dans le domaine de la défense et sur les politiques publiques régaliennes, ainsi que dans le domaine santé/social. Ses sujets d'expertise couvrent notamment les projets de fusion, les démarches d'analyse stratégique, l'optimisation des organisations, l'amélioration de la qualité de service pour les usagers et l'évaluation des politiques publiques.

Stéphane GEFFRIER est diplômé de Sciences Po (service public, 1994) et est également titulaire du DESS de gestion publique de l'université Paris-Dauphine.

Estelle GRELIER

Ancienne secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales (février 2016 - mai 2017)

Diplômée de l'IEP Grenoble (1994), Estelle GRELIER a débuté sa carrière politique comme assistante parlementaire à l'Assemblée nationale (1995-1999) après l'obtention d'un DESS de relations franco-allemandes et institutions européennes (1995). En 1998, elle s'installe à Fécamp où elle rencontre le député-maire Patrick JEANNE dont elle devient la directrice de cabinet pendant deux ans. En 2001, elle se présente aux élections municipales, à l'issue desquelles elle est désignée première adjointe en charge des affaires sociales. La même année, elle accède à la tête de la communauté de communes de Fécamp, dont elle assurera la présidence jusqu'en 2014.

De 2004 à 2010, elle siège au conseil régional de Haute-Normandie dont elle est élue vice-présidente en charge de l'enseignement et des lycées. Elle occupe cette fonction de 2004 à 2009, année à laquelle elle fait son entrée au Parlement européen (juin 2009-juin 2012) sous la bannière socialiste. À l'issue de son mandat européen, elle remporte les élections législatives dans la 9^e circonscription de Seine-Maritime, ce qui lui vaudra de siéger jusqu'en février 2016 à l'Assemblée nationale où elle occupera notamment le poste de secrétaire de la commission des affaires européennes (juillet 2012-février 2016). Durant cette période, elle assure la présidence du conseil d'administration de l'établissement public Business France (août 2015-février 2016), avant d'être nommée secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales (11 février 2016-17 mai 2017).

Depuis 2015, Estelle GRELIER est membre du bureau national du parti socialiste dont elle a été successivement secrétaire nationale chargée des services publics, de la décentralisation et de la modernisation de l'État, puis de la justice sociale et la cohésion territoriale (depuis novembre 2012).

Henri PLAGNOL

Conseiller d'État

Henri PLAGNOL est conseiller d'État, membre de la Section du rapport et des études. Il fut maire de Saint-Maur-des-Fossés de 2008 à 2014, député de la première circonscription du Val-de-Marne de 1997 à 2012 et secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, de 2002 à 2004.

Agrégé en sciences sociales, Henri PLAGNOL est un ancien élève de l'IEP de Paris ainsi que de l'ÉNA (promotion Fernand-Braudel, 1987). Maître de conférences à Sciences Po, il a également enseigné la géopolitique internationale à l'université Paris-Dauphine.

Il est notamment l'auteur, avec le député socialiste Jean GLAVANY, d'un rapport parlementaire intitulé Afghanistan : un chemin pour la paix, déposé en 2009. Il a également publié un roman, Les Orphelins de l'Empire, en 2000.

Chevalier de la Légion d'honneur, Henri PLAGNOL est également signataire du Pacte écologique local proposé par Nicolas Hulot.

Sophie VERMEILLE

Avocate, fondatrice et présidente de Droit & Croissance

Fondatrice et présidente de Droit et Croissance, Sophie VERMEILLE est avocate en corporate et restructuring à la Cour à Paris, au sein du cabinet d'avocats d'affaires DLA Piper.

Conférencière et chercheuse au laboratoire d'économie du droit à l'université Panthéon-Assas (Paris II), sa recherche porte principalement sur l'économie de la défaillance. Elle a été invitée à enseigner le droit de la faillite dans différents établissements parisiens, notamment à l'École de droit de Sciences Po (IEP) et à l'école des Hautes Études commerciales (HEC). Elle a publié de nombreux articles mettant en évidence les lacunes du droit français en matière de faillite du point de vue d'une analyse économique du droit. L'ensemble de ses publications est disponible en anglais sur le site www.ssrn.com.

Sophie VERMEILLE est titulaire d'un magistère de juriste d'affaires, d'un diplôme de juriste conseil d'entreprise (DJCE) à Paris II et d'un legum magister of law (LLM) au King's College London en droit des affaires.

Contact :
Stéphane GEFFRIER, Associé
stephane.geffrier@eurogroupeconsulting.fr

À propos d'Eurogroup Consulting

Créé en 1982, Eurogroup Consulting est un cabinet de conseil indépendant d'essence européenne, spécialiste en stratégie, management et organisation.

Il s'est imposé comme un acteur majeur de la transformation de l'action publique et ce, auprès des trois sphères concernées : les administrations de l'État, les hôpitaux et les collectivités territoriales.

Fort de ses 350 consultants en France, il intervient sur des projets de stratégie de transformation, de réorganisation, d'amélioration de la qualité de service, de performance des processus, de démarche managériale, d'évaluation des politiques publiques, d'innovation et de transformation numérique.

L'accompagnement de ses clients publics s'appuie également sur les expériences partagées de son réseau international, au travers de ses missions auprès des administrations étrangères.

Eurogroup Consulting est à l'initiative de NextContinent, premier réseau international de cabinets de conseil indépendants présents dans 29 pays et 35 bureaux avec 1 200 consultants en Europe, Amérique Latine, Amérique du Nord, Afrique, Moyen Orient et Asie.



eurogroupconsulting.fr



Eurogroup Consulting France



@EurogroupFR



Eurogroup Consulting

EUROGROUP
CONSULTING

L'ART DE LA MOBILISATION

 citizen of nextcontinent