

L'administration à l'épreuve du projet de simplification

Résumé de la visioconférence donnée par par khalid Benosmane, dans le cadre de l'OMAP
le 28 avril 2020

La thématique de la simplification des procédures administratives sera abordée sous trois angles :

- Retour sur le projet de simplification
- La simplification à la lumière de quelques expériences étrangères
- Clés pour ouvrir la porte du succès de la simplification

1. Retour sur le projet de simplification

Une loi ambitieuse

La simplification des procédures administratives a été amorcée dès la fin des années 90 mais de manière assez timide par le département chargé de la modernisation de l'administration. Elle prend aujourd'hui une importance stratégique dans le domaine du développement de la qualité des services publics, du soutien à la transparence des relations entre l'administration et les usagers et l'amélioration du climat des affaires dans notre pays.

Il faut reconnaître que les différentes tentatives de simplification ont été plutôt fragmentées et n'ont pas pris une ampleur suffisante pour transformer la relation administration/usager.

La loi 55-19 promulguée¹ le 19 mars 2020 inaugure une nouvelle étape dans le processus. Elle comprend des réformes importantes, notamment en matière de définition des principes généraux régissant les nouvelles relations entre l'administration et l'utilisateur et autres mesures telles que :

- ☞ la création d'un **portail national dédié aux procédures et décisions administratives** (avis, coût, pièces requises, références juridiques, délai de traitement...) et la dématérialisation des différentes procédures et formalités, dont le paiement des frais des dossiers déposés par les citoyens. Cette disposition doit être appliquée dans un délai de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de cette loi.
- ☞ la demande d'**une seule copie du dossier et des pièces** composant la demande de l'utilisateur;
- ☞ La **suppression de la légalisation de signature** pour le traitement d'un dossier administratif ;
- ☞ l'**échange électronique, entre les administrations** concernées, d'informations et de pièces administratives requises pour le traitement de la demande du citoyen. Ce dernier sera en mesure de fournir les pièces seulement à caractère personnel. Il doit être informé de l'usage de certaines données à caractère personnel dans le cadre de la protection des données. Cette disposition sera **appliquée progressivement**, avec une priorité accordée aux projets d'investissements.
- ☞ l'**abandon des copies conformes** des pièces composant les dossiers de demande présentés par les citoyens, sauf dans des cas particuliers;
- ☞ la **livraison de reçus** aux usagers pour chaque prestation demandée. Il sert de justificatif en cas de dépassement du délai de réponse par l'administration (**60 jours**, à partir du dépôt de la demande et 30 jours pour le traitement des demandes liées aux projets d'investissement).
- ☞ le **"silence de l'administration" après ce délai est considéré comme une "approbation"**. Le citoyen doit être informé par tous les moyens de communication disponibles.
- ☞ L'obligation pour l'administration de **répertorier, classer, documenter et enregistrer** toutes ses décisions administratives, telles que les licences, autorisations, certificats, permis, décisions et autres documents administratifs, en plus de simplifier les procédures administratives.
- ☞ la **généralisation de la numérisation des procédures** et démarches relatives aux décisions administratives et la création d'un portail national de procédures et démarches administratives. L'échange de données entre administrations
- ☞ la création d'une **Commission nationale de simplification des procédures administratives**, chargée de définir une stratégie nationale et du suivi du chantier de dématérialisation. Elle sera également chargée de l'adoption de certaines décisions à l'exception de celles relevant des collectivités locales (Intérieur),

¹ BO_6866_Ar-74-79

- ☞ Un **observatoire des services publics** sera créé pour assurer le suivi de l'application de la Charte, des performances des services publics, de l'évaluation des plans et stratégies et de la proposition de mesures pour améliorer la qualité des prestations.

Il semble que ce soit une véritable révolution qu'ambitionne d'introduire la nouvelle loi sur la simplification des procédures administratives. Les mesures techniques apportées par la loi 55-19 sont accompagnées par un ordre moral cadré par un projet de loi 54.19 portant charte des services publics qui a pour objectif de « fixer les droits des usagers dans leurs relations avec l'administration ».

Au-delà de la simplification des procédures, la Charte prévue par cette loi, (s'inscrit en complément du projet de Charte des services publics), qui se veut une référence nationale pour les autorités gouvernementales, vise à consacrer les fondements de bonne gouvernance, dont la primauté de la loi, l'égalité, la continuité, l'équité dans la couverture du territoire national, ainsi que le bon encadrement de la relation avec les citoyens, basée sur l'ouverture, la communication et la transparence.

L'idée est de renforcer l'efficacité du service public en matière d'organisation et de gouvernance des administrations publiques, des régions et des collectivités locales, à travers un certain nombre de mesures relevant de la qualité du service public.

Force est de constater que de prime abord, la loi 55-19 pour être effective, est en attente de la promulgation de la charte des services publics, mais aussi et surtout de la mise en place de pas moins de huit décrets d'application qui devraient préciser les modalités de mise en œuvre des différentes dispositions introduites.

La Loi 55-19 rattrapée par Covid 19

Au moment où la loi sur la simplification est publiée au bulletin officiel, l'administration est confrontée à un défi majeur, celui de surmonter une crise dont elle a la pleine responsabilité. En effet, la pandémie du Covid-19 a su déclencher un certain nombre de décisions de l'administration qui tranchent avec son comportement habituel. Connue pour sa bureaucratie et ses procédures éclatées et compliquées, l'administration est conduite à réagir vite et même à proagir pour surmonter les effets de la pandémie. On peut dire que celle-ci a eu le mérite d'accélérer le processus de réactivité de l'administration.

Aujourd'hui, la crise due au Covid-19, quelles que soient ses retombées déplorables pour notre pays, présente une opportunité pour les programmes de simplification. Dans la mesure où de nombreuses mesures ont été prises rapidement par l'administration sans tergiversations ni consultations retardantes préalables.

Dans l'urgence, l'administration a pris via deux circulaires et à la va vite, une vingtaine de mesures réparties en cinq ensembles, dont deux concernent directement le travail administratif.

Un changement radical est en cours pour certaines administrations qui n'avaient pas encore pris le train de la digitalisation. Mais dans de pareilles circonstances, marquées par la pandémie, il n'y avait pas d'autre choix que de prendre le train du digital par la mise en place d'un bureau d'ordre digital, d'un guichet électronique des courriers, d'un parapheur électronique et de l'encouragement au télétravail

Il semble que la loi 55-19 a été prise de court par des mesures de gestion de l'urgence qu'elle n'avait pas anticipées. La pandémie a donc bousculé la bureaucratie.

Dans l'attente des décrets d'application, ce projet de loi ambitieux saura-t-il faire face à la résistance des administrations publiques sur le terrain ? saura-t-il réconcilier l'administration avec le citoyen ?

2. La simplification à la lumière de quelques expériences étrangères

Expériences étrangères

La simplification est bien dans l'esprit du temps. Elle participe pleinement de l'idéal libéral qui sert de principe réformateur, depuis quelques décennies, à la plupart des vieilles constructions administratives occidentales.

En France, plusieurs tentatives de simplification ont été entreprises. La simplification semble-t-il n'a démarré sérieusement qu'au début de 2000 avec cinq lois de simplification et, au bas mot, trois cent-cinquante mesures annoncées dans le cadre de deux programmes de grande ampleur :

- Mesures et réduction des charges administratives » (MRCA)
- le programme « 100 simplifications » (2009-2012), dissimulé au creux de Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui vise plus la réduction des effectifs et le « désencombrement » de l'État. La simplification administrative passe alors au second plan au profit de réformes de structure.

En 2013 : le slogan du « Choc de simplification » a accompagné le plan de modernisation de l'action publique (MAP) avec des mesures issues de la grande consultation nationale lancée sur faire-simple.gouv.fr

Récemment, en 2020 un projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique est dans le circuit d'adoption qui prévoit :

- la suppression ou le regroupement de près de 90 commissions consultatives
- de promouvoir la prise de décision à un niveau déconcentré
- la Mise en place d'un site internet unique
- l'accélérateur de simplification par le numérique.

Ce dernier projet prévoit de porter la simplification par le développement de la cyberadministration : La cyberadministration a pour objectif de permettre à la population et à l'économie de traiter leurs affaires importantes avec les autorités par voie électronique, grâce aux technologies de l'information et de la communication.

Une nouvelle approche de la simplification est amorcée sur la base de :

- L'appel à contributions sur la plateforme participative (Faire-simple.gouv.fr) qui a permis de recueillir des propositions émanant directement du terrain de manière continue et efficace.
- Des ateliers territoriaux : les ministères en charge de la simplification et des collectivités territoriales ont souhaité consulter les acteurs locaux et mis en place en septembre un cycle d'ateliers territoriaux, associant élus locaux, services déconcentrés de l'État, et fonctionnaires territoriaux.
- Le principe de « Dites-le-nous une fois » réduisant la redondance des informations demandées aux entreprises

Le pilotage : Si le fonctionnement d'une petite équipe agile œuvrant de manière transversale s'est avéré particulièrement pertinent pour lancer la dynamique, il semble trouver aujourd'hui ses limites. Les acteurs constatent le besoin d'un portage au sein des ministères, notamment pour changer les pratiques de l'intérieur. Il se dessine alors un écueil à éviter, celui de la création d'une organisation rigide, complexe, aux antipodes de l'esprit du « Choc de simplification ».

En Allemagne

Le « Mieux légiférer » en Allemagne a conduit à distinguer trois interprétations élémentaires du concept de simplification :

- la simplification par la dérégulation et la suppression de dispositions réglementaires ;
- la simplification par des initiatives spéciales
- la simplification comme mission constante et processus.

Le gouvernement fédéral allemand avait décidé à l'époque que tous les projets de loi préparés par les ministères devaient être passés au crible d'une check-list comportant dix questions. Parmi celles-ci, la première était : « Faut-il vraiment faire quelque chose ? » et la quatrième : « Faut-il faire une loi ? ». Il fallait enfin vérifier si les bénéfices attendus étaient à la hauteur des coûts engagés.

Plus tard, les ministères doivent présenter un projet de loi selon 37 critères parmi lesquels figurent toujours les 10 questions établies auparavant.

Il a également été décidé qu'à l'avenir, tout projet de loi du Gouvernement devait être résumé dans un préambule structuré composé de six paragraphes et n'excédant pas deux pages.

Un système de sondage régulier auprès des citoyens et des entreprises accompagne le processus de simplification ainsi que le test des solutions avec les acteurs concernés ou avec des spécialistes du comportement avant que ces solutions ne soient adoptées par le Gouvernement et le Parlement. Lorsqu'un ministère crée de nouvelles charges, il est aussi responsable d'en supprimer dans les mêmes proportions, conformément à la formule emprunter aux britanniques « one in, one out ».

Au **Royaume Uni**, la simplification est bien ancrée. Pour faire court, il faut dire qu'elle repose sur trois principes :

- ➔ Simplicité
- ➔ Flexibilité
- ➔ Confiance

Et deux règles :

- « **One-in, One-out** ». Ce système exige que les ministères déterminent quelles règles en vigueur pourraient être éliminées lorsqu'ils cherchent à en introduire de nouvelles.
- « **One-in, Two-out** » : lorsqu'une nouvelle réglementation est décidée par un ministère, il doit indiquer, pour chaque livre sterling de coût supplémentaire, les modifications de la réglementation existante afin de générer une économie de deux livres.

Enseignements à tirer des expériences étrangères

- ➔ La simplification est devenue un enjeu central de toute action publique. Mais la concrétisation de cette simplification n'est pas encore réellement sensible pour le public. La simplification réelle suppose de se développer dans deux directions : externe (envers les usagers) et interne (propre à l'administration).
- ➔ La simplification a pour but d'optimiser l'action publique, et doit engendrer des économies de coûts, comme des gains d'efficacité. Elle vise à une diminution de la « charge administrative », tant en matière d'organisation que de fonctionnement ; ensuite, elle implique la recherche d'une relation plus directe au public
- ➔ Elle engage les deux dimensions de l'administration : organique et fonctionnelle. En augmentant la taille de l'organe d'intervention, on l'éloigne physiquement du public. Le gain en simplifications de structures semblerait difficile à atteindre.
- ➔ L'introduction des téléprocédures peut aussi conduire à des effets pervers qu'il convient de mesurer avant de les introduire. Il s'agit notamment de la mise en place de conditions nouvelles (par exemple l'obligation de créer un compte en ligne) ce qui suppose au moins pour partie, une analyse économique du droit
- ➔ La simplification, un mythe néolibéral ? La priorité a été donnée à la simplification de la vie de l'entreprise et de l'entrepreneur. Fait de l'allègement du fardeau administratif des entreprises leur

priorité, l'inscrivant effectivement dans une perspective économique centrée sur la logique de marché.

3. Sept clés pour ouvrir la porte de la simplification

L'observation des expériences de modernisation du secteur public dans les pays développés comme dans les pays émergents enseigne, que sept clés sont nécessaires pour ouvrir la porte du succès d'une réforme. Ces six clés ouvrent également les portes de la cyberadministration.

Un projet de simplification doit :

1. en premier lieu allier vision stratégique partagée et déclinaison opérationnelle rigoureuse portée par un projet fédérateur dans la durée,
2. Une stratégie claire et visible est en effet garante de l'obtention du soutien des équipes impliquées.
3. mettre en place un pilotage par les résultats, aux niveaux national et local. L'évaluation des actions menées et l'analyse des coûts permettent de mieux gérer les fonds publics, d'éclairer les décideurs et de responsabiliser l'ensemble des acteurs, administrations et usagers.
4. identifier et de mobiliser les compétences critiques. Anticiper les besoins pour savoir si les agents publics peuvent y répondre, et ménager un volant de sous-traitance si nécessaire (l'exemple tanzanien).
5. des dispositifs de mise en œuvre pragmatiques notamment expérimentaux pour préparer la généralisation du dispositif, et par des campagnes de sensibilisation et de communication auprès des agents et des usagers pour favoriser la diffusion des réformes (mode du pas à pas qui a été retenu par le Botswana).
6. le développement d'une approche centrée sur les usagers.
7. Etablir un climat de confiance réciproque. Appliquer le principe de confiance, c'est considérer que l'utilisateur est digne de confiance et qu'il ne doit pas fournir certains documents dès l'introduction de son dossier. Il doit cependant pouvoir les fournir ultérieurement à l'administration si, dans le cadre du traitement de sa demande, elle doit effectivement les vérifier. Ne pas considérer que l'utilisateur est fondamentalement fautif. L'administration fait son travail de façon rigoureuse mais elle ne donne pas l'impression de chercher à tout prix une faute de la part de l'utilisateur.