

Les risques de la simplification administrative en matière d'accès aux droits

di Frédéric Colin

Abstract: The risks of administrative simplification in the matter of access to rights - La simplification administrative peut se définir comme la mise en œuvre de réformes structurelles, formalités, et procédures administratives destinées à faciliter les relations entre l'administration publique et le public. Mais de façon apparemment paradoxale, elle bénéficie parfois davantage à l'administration, qui pourtant doit être dédiée au «service public». Le public, qui est censé en être le bénéficiaire, se voit en effet quelquefois privé de tout avantage de la simplification. Dans certains cas même, elle se révèle contraire à l'intérêt du public, lui rendant les démarches plus contraignantes, jusqu'à le dissuader de mettre en œuvre ses droits.

Keywords: administrative simplification, access to rights, administrative organization, complexity, administrative procedure.

2019

Il n'y a pas de simplicité véritable.
Il n'y a que des simplifications.
Léon-Paul Fargue
Sous la lampe, 1929

1. Introduction

La simplification administrative peut se définir comme la mise en œuvre de formalités et de procédures administratives destinées à faciliter les relations entre l'administration publique et le public de façon concrète. Elle peut se manifester de bien des façons: suppression de production de documents inutiles ou redondants, allègement des procédures, réorganisation de l'administration pour permettre une réduction du nombre et une meilleure identification des interlocuteurs administratifs¹. Parmi les moyens utilisés,

¹ Sur la simplification administrative, v., *ex multis*, F. Colin, *La régulation de la simplification administrative*, in *Revue française d'adm. pub.*, 2016, n. 157/1, 171-182; J. Chevallier, *La simplification de l'action publique et la question du droit*, in *Revue française d'adm. pub.*, 2016/1, n. 157, 205-214; H. Portelli et J.-P. Sueur, (2015), *Rapport d'information sur le bilan d'application de la loi n. 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*, n. 629, Sénat, 15 juillet, 2015; AJDA, dossier spécial, *La simplification des relations entre l'administration et les citoyens*, 24 février 2014; F. Colin, *La perte de droits des administrés*, in *Revue française d'adm. pub.*, 2013, n. 145, 163-174; G.

les technologies de l'information et de la communication (TIC; ou «e-administration») constituent un réservoir utile de renforcement de la politique de simplification, par exemple grâce aux téléprocédures². Le *langage administratif* participe aussi de la réflexion, afin d'incarner une administration en lien avec la population, communiquant avec elle en utilisant au maximum la langue courante et des formes directement compréhensibles, sans jargon technique superflu³. L'enjeu est d'importance puisque la simplification doit être considérée comme de nature à faciliter l'accès aux droits du public, comme l'action des agents publics⁴.

Au-delà de la formulation d'obstacles récurrents et assez bien connus en matière de simplification, nous nous proposons d'envisager une problématique qui peut sembler de prime abord contre-intuitive, mais espérons-le féconde: la simplification défavorable au public. En effet, si la simplification bénéficie en principe à l'administration de façon évidente (p. ex., transformation des formulaires « papier » en formulaires « en ligne » préremplis par les usagers; archivage déporté sur l'usager), elle ne semble pas dans tous les cas bénéficier au public.

On peut ainsi observer dans bien des cas une déconnexion entre l'objectif affiché par les pouvoirs publics de simplifier la relation entre l'administration et le public, et la réalité, qui démontre une complexification *de fait* pour l'usager, ce qui peut dans certains cas entraîner pour lui des difficultés, voire un obstacle parfois insurmontable. Il s'agit donc de s'interroger sur les facteurs qui peuvent s'avérer «contreproductifs» pour le

Koubi, *Les mots de la modernisation des relations administratives*, in *Revue française d'adm. pub.*, 2013, n. 146, 339-350; F. Waintrop, *Écouter les usagers: de la simplification à l'innovation. Témoignage*, in *Revue française d'adm. pub.*, 2011, n. 137-138, 209-215; J.-L. Warsmann, *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi: rapport au Président de la République*, 2011; Idem, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français: rapport au Premier ministre sur la qualité et la simplification du droit*, in *La documentation française*, 2009.

² Voir le portail de la Modernisation de l'Action Publique, in <http://www.modernisation.gouv.fr/ladministration-change-avec-le-numerique>; et R. Iugulescu-Lestrade, *Téléconférence et visioconférence ou les paradoxes des outils de simplification des réunions*, in *Revue française adm. pub.*, 2016/1, n. 157, 105-116; et H. Maisl et B. Du Marais, Bertrand, *L'administration électronique*, in *Revue française d'adm. pub.*, 2004, n. 110, 211-216; et le Rapport sur l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaires, Juin 2006, in <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000662.pdf>.

³ V. p. ex. Ph. Dubois, *L'intelligibilité de la loi*, in *Libres propos sur les sources du droit, Mélanges en l'honneur de Philippe Jestaz*, Paris, 2006, p. 135 s.; J.-M. Larralde, *Intelligibilité de la loi et accès au droit*, in *Les Petites Affiches*, 19 novembre 2002, 11; P. Encrevé, *La simplification du langage administratif*, in *La jaune et la rouge*, 2014, 11-14. Sur la notion d'intelligibilité du droit, v. Cons. const. n. 99-421, DC du 16 décembre 1999, Loi relative à la codification par ordonnance; Conseil d'État, Ass., 24 mars 2006, *Sté KPMG et autres*, n. 288460, in *Recueil Lebon*, 154.

⁴ Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, Volume 2, Relations des usagères et usagers avec les services publics: le risque du non-recours*, 2017, 32.

public en matière de simplification administrative, en lien avec l'accès aux droits. Dans une présentation classique, on peut observer deux grandes catégories de difficultés: des facteurs organisationnels, et des facteurs tenant aux procédures administratives.

2. Garantir la lisibilité de l'organisation administrative

Si la simplification fait désormais partie de façon récurrente du discours des pouvoirs publics, elle se heurte à un principe de réalité qui peut obérer ses chances de concrétisation sur le terrain. Il faut donc s'assurer d'un «leadership» au plus haut niveau, dans la durée. De plus, il faut surmonter la «dispersion» institutionnelle au sein de l'administration publique⁵.

2.1. La nécessité d'une véritable politique de simplification

La simplification administrative doit correspondre, au-delà d'une stratégie strictement administrative (de nature technique), à un véritable projet *politique* fort, porté au plus haut niveau des pouvoirs publics, et dans le long terme. Elle peut prendre une dimension globale, ou viser plus spécifiquement des secteurs précis de l'administration. Il ne doit pas s'agir d'un simple «pilotage» technique, énième avatar combinant objectifs et moyens de façon sans doute rationnelle, mais sans «vision» forte. La simplification doit donc être porteuse d'un véritable de sens, et donc être soutenue politiquement.

L'administration publique, qui a pour but de servir l'intérêt général tel qu'il est déterminé par les pouvoirs publics (Parlement et pouvoir exécutif), doit en effet incarner cet intérêt général de façon claire et forte, ce qui implique une dimension de «durabilité», notamment afin de partager cet élément du pacte social avec le public, qui doit pouvoir disposer d'un temps d'adaptation afin d'assimiler quelles administrations agissent dans quel domaine de l'intérêt général, et dans quelles perspectives.

C'est donc le *pouvoir exécutif* qui doit investir clairement une stratégie de simplification. Or, le temps du pouvoir exécutif, et a fortiori celui des gouvernements actuels n'est plus celui de l'administration publique. La tension entre les deux est même de plus en plus forte, le gouvernement étant «sommé» d'être de plus en plus réactif et rapide. De son côté, l'administration exige un temps plus long, notamment parce qu'elle engage dans son action des cohortes extrêmement nombreuses (tant du public que du personnel administratif), ce qui nécessite la mise en place de procédures rigoureuses, garantissant le respect de l'égalité et d'une légalité uniformément appliquée.

⁵ Pour un aperçu général, voir A. Bartoli, G. Jeannot, et F. Larat, *La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité*, in *Revue française adm. pub.*, 2016/1, n. 157, 7-22.

Tout changement de procédure, compte tenu de la complexité qui a été introduite dans le système administratif avec le temps, développe des effets en cascade, qui doivent être expertisés, nécessitent donc du temps, et une réflexion sur la réception de ces changements par les destinataires de la simplification (qui risque par effet «domino», d'entraîner des effets collatéraux néfastes sur d'autres mesures). Mais force est de constater que si l'évaluation «ex ante» des réformes est bien expertisée dans le cadre des politiques publiques, elle est souvent minorée, voire écartée, au stade de l'application purement administrative.

De plus, le *processus de simplification* s'avère lui-même si délicat à mettre en place qu'il prend souvent un temps très long: plusieurs mois, voire plusieurs années. Dès lors, certaines politiques ont bien des difficultés à être totalement finalisées. À titre d'exemple, on peut mentionner:

- le «choc de simplification» voulu par le pouvoir exécutif (président de la République) à compter de 2013, et qui s'est développé jusqu'en 2017⁶;
- la création en 2014 d'un Conseil de la simplification pour les entreprises, pour une durée de 3 ans; si plusieurs centaines de mesure ont été indiquées comme réalisées, il est en réalité quasiment impossible de mesurer le caractère véritablement positif de leur impact, en termes de simplification, dans le cadre d'une analyse globale. En effet, cela impliquerait d'analyser à la fois les procédures considérées comme simplifiées, mais aussi celles nouvellement créées dans le même temps; l'analyse devrait porter sur plusieurs champs: juridique, comptable, économique, social. La tâche peinerait à pouvoir être complètement objectivée.

Le pouvoir politique doit aussi s'assurer de la *visibilité* de l'organe chargé de la simplification. Or, ces dernières décennies, on a pu observer une accélération de la succession des organes chargés de la simplification administrative, rendant le paysage trop mouvant. Pour illustrer le propos par des structures assez proches dans le temps, on peut mentionner la Commission pour la simplification des formalités (COSIFORM, installée en 1994), devenue la Commission pour les simplifications administratives (COSA, en 1998), puis la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA, en 2003), la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME, en 2005), le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP, en 2012), et enfin la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP, en 2017; qui a été reconfigurée en 2019).

L'avalanche de structures chargées de la simplification brouille le paysage (à tel point que les sites internet publics ont conservé les pages d'anciennes structures pourtant supprimées, ce qui rend parfois illisible les politiques menées). Par ailleurs, le ministère chargé de la simplification a lui aussi subi bien des modifications et changements d'appellation. Autrement

⁶ Voir S. Khenniche et X. Pierre, *Les perceptions du «choc de simplification» par les acteurs impliqués dans cette démarche*, in *Revue française adm. pub.*, 2016/1, n. 157, 23-32.

dit, si la coordination existe, la «coordination de la coordination», elle, fait défaut. Actuellement, il s'agit du Ministère «de la Transformation et de la Fonction publiques».

En tout état de cause, l'élaboration et le suivi de la simplification doivent être confiés à une structure ad hoc, de haut niveau qui dispose de l'autorité nécessaire et du pouvoir d'imposer ses arbitrages cohérents et non contingents.

L'intégration de la « longue durée » est enfin un impératif nécessaire, avec la nécessité d'éviter tout phénomène de discontinuité dans les buts poursuivis. Autrement dit, une programmation est nécessaire, hiérarchisant clairement les objectifs et les temporalités.

2.2. La lutte contre «l'effet de nébuleuse»

Le processus de simplification, qui concerne des personnes publiques de catégories différentes, entre parfois en application de façon très progressive afin de respecter des principes juridiques constitutionnels impératifs, comme celui de la libre administration des collectivités territoriales, ou nécessite des adaptations techniques pour certaines administrations spécialisées (ex. les établissements publics, comme les hôpitaux, les universités...). Autrement dit, il existe un phénomène «*d'atomicité administrative*» : une sorte d'état d'équilibre obtenu avec le temps, dans lequel les personnes publiques sont nombreuses et plus aucune ne domine les autres par son importance (en France, même l'État, en principe au «sommet de la pyramide», est «contesté» régulièrement par des représentants de collectivités territoriales, par exemple).

Ce phénomène impacte bien évidemment la simplification administrative, qui ne parviendra pas à être partagée par l'ensemble des acteurs.

Pour illustrer le propos, on peut évoquer un « effet de nébuleuse » : l'usager se trouve face à une myriade d'administrations dont il n'arrive pas à identifier précisément les composantes, les services, et leur rôle respectif, ni les frontières réelles de leurs compétences (c'est p. ex. le cas en France, en ce qui concerne certaines compétences communes/intercommunalité, très floues encore aujourd'hui). Face à cette difficulté, une information et une orientation simples sur l'accès aux droits sont nécessaires⁷.

On observe dès lors de multiples effets délétères dans les simplifications structurelles projetées.

L'une d'entre elles réside dans les *décalages temporels* dans la mise en application des décisions, incompréhensibles pour le public (généralement, les réformes entrent en application au sein de l'État en premier, puis dans les

⁷ Sur cette thématique (notamment), M.-P. Hamel, *Politiques d'accès aux droits sociaux: une approche comparée dans trois pays européens*, in *Informations sociales*, 2013/4, n. 178, 24-32.

collectivités territoriales et enfin dans les établissements publics, avec un «effet retard» donc).

La simplification des structures constitue par ailleurs dans certains cas le «masque» d'un *désengagement administratif*, contribuant encore à brouiller la figure de l'administration vis-à-vis du public. Les politiques de contraction budgétaire, qui se répercutent sur les effectifs, tendent en effet à modifier, à réduire certains aspects de l'action publique. Dans cette perspective, sous couvert de simplification, les pouvoirs publics modifient des procédures en les allégeant, simplement faute de personnels pour l'instruction des dossiers, ou pour le contrôle. Le champ de l'action économique en est un exemple flagrant : de multiples procédures d'autorisation ont été transformées en simples mesures de déclaration ces dernières décennies, sous couvert de simplification.

Mais si cela semble changer la philosophie de la relation avec le public en introduisant plus de confiance, cela engendre de nouveaux risques : l'erreur déclarative d'un usager, découverte après coup, entraîne des «reprises» administratives plus importantes, fragilisant parfois beaucoup plus l'usager (p. ex. en matière d'indu social). Et si cela simplifie effectivement le travail de l'administration, cela ne dispense pas le déclarant de produire un dossier (parfois tout aussi complexe que celui antérieur, d'autorisation) ; et surtout cela s'inscrit dans un mouvement de « libéralisme administratif » déportant parfois sur les autres usagers la charge d'un contrôle du respect de la législation par l'auteur de la déclaration.

L'organisation administrative contemporaine semble même parfois complètement *réfractaire* au concept même de simplification. Force est de constater que ces dernières décennies ont vu se conjuguer plusieurs phénomènes de complexification dans l'organisation, quel que soit le modèle d'administration concerné (étatique ou non).

2.2.1. Une administration étatique «invisible»

En ce qui concerne *l'administration étatique centrale*, l'organisation des ministères n'a jamais véritablement connu de ministère de la simplification bénéficiant d'une réelle aura». Les appellations retenues n'ont pas toujours été vraiment explicites sur le ministère de rattachement (ex. ministère «de l'action et des comptes publics»). En tout état de cause, pour l'usager «lambda», le ministère restera toujours une administration lointaine sans rôle de gestion directe, donc sans réalité concrète, notamment en matière de simplification.

En ce qui concerne *l'administration étatique déconcentrée*, simplification rime souvent avec dématérialisation et fermeture de l'accueil du public (les préfectures sont devenues quasiment inaccessibles au citoyen, sauf problématiques très spécifiques, p. ex. exercice des professions réglementées). Dès lors, il est souvent difficile pour l'usager de savoir quel

service contacter. De plus, de multiples fonctions étatiques déconcentrées ont été «délégées», soit à des collectivités territoriales (ex. la recevabilité des dossiers de documents d'identité), soit à des opérateurs privés – facturant donc parfois la prestation : on trouve donc un paradoxe: la simplification du service public s'accompagne de la création de prestations payantes d'accès aux droits (ex. permis de conduire, certificat d'immatriculation). Ces délégations rendent encore plus délicate, de plus, l'identification du «service responsable».

La création d'administrations «indépendantes» souvent uniques en leur genre et sans modèle clair en est la première illustration (ce qui a motivé l'adoption d'une loi en 2017, consacrant un statut «a minima» des autorités administratives indépendantes (AAI); ce qui n'empêche pas d'ailleurs, que le Défenseur des droits, lui aussi AAI, soit prévu, lui, non dans une loi mais par la Constitution...). Et les AAI ne sont pas prévues pour accueillir du public.

Au résultat, l'administration étatique de désincarner progressivement, sans que la simplification ne garantisse sa «proximité sociale» pour le public.

2.2.2. L'administration décentralisée

En ce qui concerne la *décentralisation*, les difficultés sont peut-être encore plus marquées. L'augmentation continue des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales depuis les années 1980 s'est accompagnée d'une « dilution administrative » locale. Le « millefeuille » territorial n'a cessé de se complexifier, et d'engendrer un éloignement avec le public. Sous prétexte de simplification, le paysage administratif local s'est en réalité diversifié. Ainsi de la politique de réduction du nombre de collectivités territoriales : deux « niveaux » en ont fait l'expérience: la région (diminution autoritaire du fait de la loi: passage de 22 à 13 régions⁸; mais la Cour des comptes a fait un bilan sévère de cette politique de fusion, qui s'est révélée coûteuse)⁹; et la commune (via deux mécanismes: la fusion de commune; et l'intégration obligatoire au sein de l'intercommunalité via les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui tendent à «vider» les petites communes de leur substance).

S'agit-il là d'une simplification territoriale? Rien n'est moins sûr: les communes ont l'obligation (ou la faculté, ce qui particularise les entités) de transférer à l'EPCI dont elles sont membres certaines de leurs compétences (p. ex. assainissement, voirie, gestion des équipements de proximité...), mais dans leurs dimension «communautaire». Ceci constitue, pour les habitants concernés, un facteur de complexité (par exemple, en matière de voirie : une

⁸ Loi n. 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Voir Cons. const., 1er juillet 2014, décision n. 2014-12 FNR, *Projet de loi relatif à la délimitation des régions*.

⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2019 - Fascicule 2, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Paris, 24 septembre 2019, 73 ss.

route « communale » peut s'avérer « purement communale »: gérée par la commune, ou « d'intérêt communautaire »: gérée par l'intercommunalité. Mais pour connaître le statut réel de la voie, encore faut-il pouvoir accéder aux registres des actes administratifs locaux, et à la délibération procédant au classement).

Pire encore, certaines appellations utilisées par le législateur sont ambivalentes: ainsi, la « métropole » peut correspondre à des catégories juridiques différentes: soit à un EPCI (en principe), soit à une collectivité territoriale.

En définitive, le public se trouve « confronté », en matière d'administration décentralisée, à une « constellation » d'intervenants: commune, département, région, EPCI, syndicat intercommunal, autres établissements publics spécialisés sous tutelle des collectivités territoriales, opérateurs privés délégataires de service public des collectivités territoriales¹⁰. Inévitablement, cela crée des difficultés de compréhension pour identifier le bon interlocuteur, et des difficultés de détermination des frontières d'action respectives, voire des concurrences entre intervenants; parfois même, il est impossible de trouver un interlocuteur qui se reconnaisse compétent.

Bref, la simplification locale, qui a récemment pris la forme d'une remise en cause de la « clause générale de compétence » des départements et des régions, brouille encore plus le paysage institutionnel et en tout cas n'est pas parvenue à remplir l'objectif de répartition claire des compétences entre collectivités territoriales¹¹. Cette dernière est devenue incompréhensible du public, or, certains évoquent pourtant la possibilité d'établir une organisation « à la carte », qui serait plus adaptée aux besoins des territoires. Cette approche serait juridiquement difficile à mettre en place, et à notre sens brouillerait encore plus la « figure » de l'administration locale. Le gouvernement réfléchit pourtant à l'introduction d'un droit à la « différenciation » locale dans la Constitution.

À notre sens, la multiplication des intervenants, et l'introduction de compétences « à la carte », susceptible d'entraîner de multiples approches de l'intérêt général, contribue à entraver la simplification.

Au résultat, alors que les réformes de simplification structurelles se succèdent, les pouvoirs publics en sont toujours à chercher à instaurer des « parcours administratifs » des usagers, simples et cohérents, afin d'éviter ce que l'on qualifie d' « errance administrative » (lorsque l'utilisateur est perdu, ne sachant plus quelle administration contacter pour régler son cas).

¹⁰ Sur cette thématique, v. E. Marcovici, *La simplification de l'administration territoriale de l'État par la modernisation de l'action publique: entre hésitations et complexité*, in *Revue française droit adm.*, 2016, 971.

¹¹ N. Gérardin, *L'objectif de simplification dans les réformes territoriales récentes: l'exemple de la clause de compétence générale*, in *Revue française adm. pub.*, 2016/1, n. 157, 95-104.

3. Une simplification des procédures administratives assurant l'accès aux droits

La simplification administrative doit contribuer de façon effective à l'allègement de la «charge administrative» qui pèse sur le public (quel qu'il soit: personnes physiques et morales)¹². Deux écueils doivent être évités: la simplification qui en réalité complique le quotidien du public (c'est la simplification «incompréhensible»), et pire encore, dans certains cas, la simplification peut même s'avérer dangereuse pour certains de ses destinataires.

3.1. La simplification «incompréhensible»

Paradoxalement, la simplification, telle qu'elle est pensée par ses acteurs, ne contribue pas toujours à clarifier les procédures.

3.1.1. La «dispersion» de la simplification

Si la politique de simplification porte incontestablement des fruits, elle présente néanmoins dans certains cas un *caractère fictif* du fait de son caractère pointilliste: elle n'est pas mesurable par le grand public.

Par ailleurs, dans de nombreux cas, la *simplification n'est pas menée à son terme*. Beaucoup de gouvernements annoncent ainsi quantité de réformes, mais leur décompte, à l'expiration du délai prévu pour leur réalisation, montre un taux de «réussite» de simplification bien inférieur aux prévisions. De multiples simplifications «s'enlisent» et ne sont pas finalisées; d'autres sont purement et simplement abandonnées, sans explication claire (tout simplement parce que le gouvernement a changé, bien souvent). Les raisons en sont diverses, et se répètent de «génération en génération»: opposition du public qui ne comprend plus les tenants et aboutissants du projet; opposition des agents publics censés appliquer la simplification (car celle-ci peut compliquer leur tâche); changement de majorité politique qui réoriente les priorités de la politique administrative; suppression de la structure chargée de la simplification; diminution voire suppression des fonds consacrés à la simplification.

Dès lors, pour l'utilisateur, il y a souvent un « effet de compensation » : certaines procédures sont simplifiées, alors que d'autres se complexifient : aucun bénéfice «global» n'est mesurable.

La simplification administrative doit donc être «assimilée» par l'ensemble des acteurs: elle doit être comprise bien évidemment du public, mais aussi, en interne, par les managers et les agents (ce qui n'est pas l'évidence, et nécessite notamment un effort résolu de communication). Elle nécessite aussi une augmentation des marges de manœuvre décisionnelle au

¹² OCDE, *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative, Orientations destinées aux décideurs*, 2009, Paris.

niveau local, au profit des agents qui sont encore en contact avec les usagers (mais la dématérialisation contredit souvent cette nécessité: il n'est plus si rare pour un usager de s'entendre rétorquer que «c'est l'ordinateur qui décide»).

3.1.2. La «théorie de l'apparence» de simplification

Derrière le discours annonçant la simplification, les pouvoirs publics se heurtent là encore dans bien des cas à des blocages, à l'incapacité de concrétiser les projets. Plusieurs facteurs expliquent ces difficultés. Dans certains cas, derrière une apparence de simplification, c'est en réalité une «complexification d'échelle» qui se met en place, et le bénéfice n'est pas également partagé entre public et administration, contre toute apparence.

Ainsi, l'introduction dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) d'un nouveau principe dit du «silence vaut acceptation» (le «SVA») semble un «gain» évident pour le public qui a obtenu le droit à une décision administrative (implicite) favorable¹³.

Mais l'examen plus précis du dispositif montre que le «principe» fait l'objet d'exclusions réglementaires extrêmement nombreuses (estimées à plus du tiers des procédures administratives), ce qui conduit vraisemblablement à rehausser le nombre de refus explicites (l'administration évitant ainsi une décision «automatiquement» favorable). De plus, alors que la situation antérieure pouvait effectivement paraître plus sévère, la situation actuelle conduit à un mécanisme incompréhensible (il est très difficile pour l'utilisateur de savoir à l'avance s'il rentre ou non dans le dispositif du SVA).

La *codification* elle-même interroge: présentée comme facteur de simplification puisqu'elle permet de rassembler (à droit constant, pour le cas de la France) en un seul document officiel l'ensemble des normes de droit positif relatives à un secteur donné, la réalité est beaucoup plus nuancée. On évoquera deux illustrations de la difficulté: tout d'abord, on est donc parvenu à un code entier dédié aux relations avec l'administration (le CRPA, susvisé): certains pourraient considérer cela inquiétant; ensuite, en une quarantaine

¹³ Voir la loi n. 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Le principe SVA est codifié à l'article L 231-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) fait néanmoins l'objet de dérogations, soit prévues limitativement par la loi (art. L 231-4 CRPA), soit par décrets en Conseil d'État fondés sur l'un des deux motifs: «eu égard à l'objet de certaines décisions ou pour des motifs de bonne administration» (art. L 231-5 CRPA). Voir également S. Khenniche et X. Pierre, *Les perceptions du «choc de simplification» par les acteurs impliqués dans cette démarche*, in *Revue française adm. pub.*, 2016/1, n. 157, 23-32. Sur l'application jurisprudentielle, voir Conseil d'État, 11 décembre 2015, *Polynésie Française*, *AJDA*, 2016, 579; Conseil d'État, 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques et autres*, n° 360085 360152 360353, in *Recueil Lebon*, 2013, 18; Conseil d'État, 19 février 2010, *M M. et autres*, in *Recueil Lebon*, 2010, p. 20.

d'années, la France est passée d'environ une vingtaine de codes à environ 80 aujourd'hui (et de nouveaux sont prévus). Cette multiplication inquiétante du nombre des codes ne rend pas les choses plus « simples » pour le néophyte.

Ensuite, la jurisprudence, amenée à appliquer un « nouveau » code, peut contribuer à « annuler » la simplification recherchée, en ajoutant de nouvelles précisions ou conditions¹⁴.

La simplification peut aussi se révéler *inutile* car elle peut exister, de fait, dans la *pratique administrative*. Ainsi, en France, la loi pour un État au service d'une société de confiance dite loi « ESSOC » du 10 août 2018 vise notamment à simplifier les relations de l'administration avec le public notamment via l'introduction d'un *droit à l'erreur* au profit du public à l'occasion de déclarations faites à l'administration publique. Mais ce droit à l'erreur était déjà pratiqué, de manière informelle il est vrai, par l'essentiel des administrations. La loi ne fait « que » valider un mode de relations administration/public déjà existant, ce qui il est vrai contribue à la *sécurité juridique*, mais ce qui introduit de la rigidité au système. Dans une autre perspective, certains domaines n'ont peut-être pas vocation à connaître la simplification; l'essentiel étant de s'assurer de l'adaptation du dispositif appliqué aux besoins du public concerné¹⁵.

L'allègement de procédures et/ou de démarches, s'accompagne aussi, dans certains cas, d'une production de *nouvelles normes* en parallèle, qui viennent se substituer à celles antérieures.

La simplification va aussi pouvoir se heurter aux *routines administratives* déjà mises en place: il existe toujours une *résistance au changement*, face à ce qui peut être perçu comme une menace quant à la survie de certains droits considérés comme « acquis ». Et finalement, de nombreux agents préféreront conserver une procédure, même complexe, mais qu'avec le temps ils ont appris à maîtriser, que de changer pour une nouvelle procédure, même si celle-ci leur est décrite comme plus « simple », ce qui leur demandera une remise en cause de leurs habitudes de travail. Dans cette hypothèse, la simplification sera « rabetée » afin de conserver ces procédures antérieures. Une autorégulation de la simplification doit donc être envisagée, afin de permettre aux agents d'être impliqués et valorisés dans la conception et/ou l'application des politiques de simplification¹⁶, et des agents représentant la volonté du politique, doivent développer le projet au niveau local; c'est une action menée depuis longtemps déjà, qui prend désormais

¹⁴ J. Viguier, *La codification constitue-t-elle une simplification du droit ?*, in *Qu'en est-il de la simplification du droit*, LGDJ, 2010, 81-91, § 75; Ph. Warin, P. Mazet, *La lutte contre le non-recours: des enjeux pour la production des politiques sociales*, in *Regards* 2014/2, n. 46, 75-82.

¹⁵ Cf. D. Migaud, *Simplifier, mais pourquoi ?*, in *Parole publique, Revue de la Communication publique*, le 6 juillet 2017.

¹⁶ F. Colin, *La régulation de la simplification administrative*, in *Revue française adm. pub.*, 2016, n. 157, 171-182.

l'appellation d'agents «préfigurateurs» (des préfets, au niveau de l'État), chargés de faire la promotion de la simplification, et sa communication.

Ces agents doivent encadrer un véritable «réseau de la simplification», appelé à développer les connaissances, compétences et les expériences en la matière. De plus, une politique de formation professionnelle est indispensable pour que le personnel concerné soit en mesure d'intégrer les tenants et aboutissants de la simplification, et de développer les compétences ad hoc. La *réalité de la simplification* doit donc faire l'objet d'une analyse, et sa réussite être appréciée au-delà de données chiffrées.

Récompense et dissuasion sont deux techniques symétriques et pourtant souvent utilisées en même temps par l'administration pour «imposer» certaines «simplifications» ou réformes présentées comme telles. Il en a ainsi été de la déclaration de l'impôt sur le revenu en ligne, puis d'une de ses «conséquences» que constitue le prélèvement à la source (qui est une «simplification forcée», sans alternative possible pour le contribuable). Les contribuables ont été brièvement incités, puis ont été obligés de participer à cette dématérialisation, qui statistiquement est une «réussite» puisque l'ensemble de la population y est rapidement été soumis, une fois la décision actée. Mais au final, on peut considérer que la simplification en la matière n'est pas réelle, ou plus exactement sous-tend une *dépossession* de la procédure déclarative du contribuable, qui n'est plus l'initiateur de la procédure; il est même de plus en plus dans l'incapacité d'en décoder le mécanisme (p. ex., pour prendre le cas de la France, qui est en mesure d'estimer a priori, de façon précise, la somme due au titre de la CSG le concernant? ; ou la pertinence du «taux non personnalisé» en matière d'impôt sur le revenu?).

Dans la même perspective, *l'évaluation de la simplification*, a posteriori, est souvent faussée : les indicateurs sont développés par l'administration elle-même, et donc répondent sinon à son intérêt, en tout cas à la conception qu'elle se fait d'une fonction «bien» remplie. Dès lors, si ces indicateurs ont bien une pertinence interne, celle-ci ne s'applique pas forcément à tous les aspects des réformes de simplification, et certains indicateurs mis en avant n'ont en réalité pas de pertinence pour le public. Il est donc nécessaire d'instaurer des évaluations externes. En France, un *baromètre de la complexité administrative*, développé en partenariat avec l'institut Paul Delouvrier, mesure ainsi chaque année la perception par le public de la complexité administrative ; un baromètre de la complexité perçue par les agents publics doit être créé. La méthode du *test* par un échantillon représentatif du public concerné semble un moyen efficace d'évaluation de la pertinence de la simplification (la Belgique a développé un « test Kafka » dès 2004, relatif à la charge administrative)¹⁷.

Enfin, la simplification peut n'être qu'apparente, dans la mesure où en réalité elle *masque la complexité*, et *confisque* de fait la compréhension de la

¹⁷ www.kafka.be

prise de décision. Ainsi, dorénavant, certaines plateformes dématérialisées permettent de procéder assez facilement à des simulations concernant des droits à des aides ou au calcul d'impositions, mais il reste impossible de pouvoir « déconstruire » le mécanisme d'aide, que ce soit du côté de l'utilisateur, mais aussi, de plus en plus, du côté de l'administration (hormis l'ordinateur qui applique des calculs de façon automatique, ni l'utilisateur ni les agents ne sont en mesure d'espérer pouvoir procéder par eux-mêmes au calcul, trop complexe).

3.2. La simplification «dangereuse»

Enfin, aussi curieux que cela puisse paraître, dans certains cas, dans les conditions dans lesquelles elle est menée en tout cas, la simplification peut s'avérer *dangereuse*, ou contreproductive, en opposition avec l'exigence de sécurité juridique, dans la mesure où elle engendre parfois une instabilité normative, et peut exclure de droits.

3.2.1. La simplification conduisant à l'exclusion de droits

De façon paradoxale par rapport aux buts affichés, la simplification peut conduire à une exclusion de certains publics, par le développement d'un phénomène de «non-recours» à certains droits, voire à une «perte» de droits, ou une rupture de droits¹⁸. Il faut comprendre ici qu'il s'agit bien de la procédure nouvellement mise en place, de simplification, qui conduit à exclure le public de la mise en œuvre de droits (il existe ainsi des «trappes à non-recours» du fait de deux phénomènes : soit l'utilisateur a été découragé lors d'une première tentative et préfère ne plus contacter l'administration; soit, il abandonne ses démarches en cours, découragé par la nouvelle procédure).

Le cas peut se trouver, ces dernières années, en matière de *dématérialisation* de certaines procédures administratives. La dématérialisation est souvent présentée comme un présupposé de la simplification; rien n'est pourtant moins sûr, et la mise en place de téléprocédures engage même des facteurs de complexité ou des contraintes nouvelles (p. ex. création de multiples comptes : un par administration ; il existe bien en France un système intitulé «France connect», permettant d'accéder à divers sites et services publics en ligne en utilisant les identifiants d'un autre compte de service public, mais le dispositif n'est pas généralisé, et est encore méconnu du grand public). Une dématérialisation, pour correspondre à une véritable simplification, doit donc offrir une interface ergonomique, un langage simple, un référencement clair. Le Défenseur des droits a formulé plusieurs propositions afin de s'assurer que la dématérialisation ne renforce les inégalités d'accès aux services publics, dont

¹⁸ F. Colin, *La rupture de droits*, in *La Revue Administrative*, mai 2008, 298-306 ; F. Colin, *La perte de droits des administrés*, in *RFAP*, 2013, n. 145, 2013, 163-174.

on retiendra, au titre de la simplification, qu'il faut favoriser l'usage d'un identifiant unique pour l'ensemble des services publics dématérialisés¹⁹. Le Sénat, représentant les collectivités territoriales, les « territoires », a d'ailleurs bien pris conscience du recul des services publics et des difficultés nouvelles d'accès aux droits liés à la « simplification numérique »²⁰.

Un autre écueil guette la simplification : le « guichet unique ». Présenté comme un facteur de simplification, s'il n'est pas correctement mis en place, il peut se retourner contre l'utilisateur. Il a en effet été bâti sur le modèle du secteur privé, notamment en concentrant les services instructeurs au sein de « plateformes » distantes et ultraconcentrées, donc en cassant institutionnellement le lien entre le public et l'instructeur de dossier. Dès lors, l'appréciation des cas dans leur individualité n'est souvent plus possible : la simplification « théorique » conduit à une complexification de fait. Elle implique aussi, souvent, des coûts propres pour l'utilisateur : les PME pour n'évoquer qu'elles ici, doivent « investir » dans du matériel ad hoc, voire, malgré des procédures dites « simplifiées », avoir recours à des prestataires externes à même de maîtriser ces procédures (expert-comptable, intervenant informatique) : il faut donc intégrer les PME (notamment) comme acteurs de la simplification, afin de ne pas échouer dans la simplification²¹. Il y a donc un effet de « report de charge », en réalité : d'administrative au sens strict, la charge de « paperasserie » est déportée vers d'autres prestataires (privés ; souvent à but commercial) qui servent d'interface entre l'utilisateur et l'administration (ex. en France, désormais des prestataires privés facturent la procédure d'obtention du document de certificat d'immatriculation de véhicule, qui a été totalement dématérialisée).

Une solution plus aboutie, en tout cas pour certains publics en grande fragilité, pourrait résider, plutôt, dans un « formulaire unique », à charge pour l'administration contactée par un utilisateur, d'envisager l'ensemble des droits auxquels il est susceptible de prétendre. La « procédure unique » est aussi une solution intéressante, permettant l'attribution « à vie » d'une qualité, sans avoir à renouveler de démarche (p. ex, qualité de personne en situation de handicap²²), tout comme, en conséquence, le « document unique » qui « concentre » différents documents antérieurs (on pense p. ex. à la « carte mobilité inclusion » (CMI), qui a fusionné trois cartes destinées à certaines

¹⁹ Défenseur des droits, *Dématérialisation des démarches administratives: le Défenseur des droits alerte sur les inégalités d'accès aux services publics*, mercredi 16 janvier 2019, in <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiqu%C3%A9-de-presse/2019/01/demat%C3%A9rialisation-des-demarches-administratives-le-defenseur-des-droits>. V. CDAD de Gironde, *L'accès au Droit à l'épreuve de la dématérialisation des services publics*, 2017, 37.

²⁰ Sénat, *Audition du Défenseur des droits: restaurer l'accès au droit et aux services publics dans les territoires*, 20 mars 2019, in <https://www.senat.fr/presse/cp20190321.html>.

²¹ OCDE, *Éliminer la paperasserie: Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris, 2006.

²² Cf. Décret n° 2018-1222 du 24 décembre 2018 portant diverses mesures de simplification dans le champ du handicap.

personnes en situation de handicap). Le «data mining» basé sur des échanges d'informations entre administrations peut constituer une piste intéressante en la matière, en mutualisant les données, si c'est bien dans la perspective de simplifier l'accès aux droits²³.

La dématérialisation engendre des risques de « fracture numérique » non négligeables. Celle-ci nécessite, dans la continuité de notre propos précédent, la mise en place d'opérateurs susceptibles d'aider le public en difficulté pour mettre en œuvre ses «droits numérisés». Or, ce ne sont parfois plus les services de l'État, ni même ceux des collectivités territoriales qui interviennent (donc plus des personnes publiques directement), mais des opérateurs privés (à but non lucratif en principe), dans le cadre de structures ad hoc, par exemple les «Maisons des services au public» («MSAP», qui ont pour vocation, pour certaines, d'être labellisées «Maisons France Service» - MFS).

On peut voir dans ce mécanisme le « verre à moitié plein », c'est-à-dire le développement d'un futur «service public universel»²⁴ ; on peut au contraire y voir un désengagement des personnes publiques (qui de « faire » passent au «faire faire»; la question de la *délégation de service public* constitue sans doute une problématique à venir, à renouveler: on a vu les difficultés tenant à l'externalisation dans le secteur privé; des difficultés du même ordre se développent dans le cadre des relations public/privé).

Enfin, la dématérialisation, qui présente indéniablement un intérêt en matière d'automatisation de procédure, en permettant par exemple la mise en place de procédures de «déclaration automatique» (p. ex., simple validation de déclaration sur le revenu), doit permettre aussi l'accès à une procédure simple de rectification.

La simplification s'avère parfois *inefficace*: là encore, la dématérialisation ne résout pas en soi difficultés. Ainsi, la numérisation des formulaires n'est souvent qu'un leurre: une formalité impossible à remplir sous l'empire du formulaire papier, peut très bien le demeurer en téléprocédure (p. ex. nécessité de production pour une entreprise étrangère d'une pièce justificative accessible uniquement aux entreprises françaises); ou ne pas dispenser d'un nombre parfois très élevé de pièces justificatives requises (jusqu'à presque une vingtaine en matière de complémentaire santé solidaire), ou ne pas alléger le nombre de critères d'obtention de droits. L'administration doit s'assurer que ses sites et portails internet d'information et de services soient opérationnels: pour l'instant, par exemple, si l'accès à l'information «généraliste» est généralement complet, il est

²³ Ph. Warin, *Normes centrales, environnement institutionnel et réglementaire, logique comptable*, in *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses universitaires de Grenoble, 2017, 83-98.

²⁴ J.-L. Silicani, *Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple*, Note pour l'institut Montaigne, mars 2019, in <https://www.institutmontaigne.org/publications/action-publique-pourquoi-faire-complique-quand-peut-faire-simple>

souvent impossible d'identifier un interlocuteur spécialisé, ou de télécharger un modèle de demande hors «Cerfa».

La simplification doit donc envisager le public le plus *fragile et vulnérable*, dans le but de s'assurer qu'elle bénéficie à tous ; elle ne doit pas renforcer la «précarité administrative».

3.2.2. La simplification au risque du «communautarisme procédural»

La période contemporaine montre la difficulté à réformer de façon «générale et impersonnelle». Le mode d'action traditionnel de l'administration publique, à savoir l'acte unilatéral, exige aujourd'hui des modalités d'élaboration plus participatives, ce qui ouvre à des nouvelles procédures de concertation, à l'expression d'attentes particularisées, et donc à des règles plus catégorielles. La promotion d'une «administration innovante» contribue par ailleurs à développer des structures inédites et/ou flexibles, ainsi que des modalités d'action hétérogènes (voire hétérodoxes).

Alors que les «Anciens» rédigeaient de façon très brève des textes formulés de façon abstraite, la période contemporaine semble avoir abandonné cette approche au profit d'une recherche de «réglementation totale», s'attachant aux cas concrets (ainsi, le Parlement, à compter de 2008, a « remplacé » le principe d'égalité, par l'interdiction de discrimination, dont l'approche «concrète» est considérablement plus technique et complexe, réellement délicate à faire comprendre au grand public: la définition juridique en est très subtile, et ne recouvre pas tous les champs de l'égalité)²⁵. La recherche d'exhaustivité dans la description des cas concrets à traiter par l'administration constitue un écueil fréquent de la normativité²⁶. On doit donc lier simplification juridique et simplification de l'action administrative²⁷. Dans cet esprit, on met souvent l'accent sur la réforme des procédures d'autorisation, afin de les alléger réglementairement²⁸.

Par ailleurs, la simplification des procédures affichée cache parfois en réalité simplement une *reconformation* de la réglementation et/ou des structures administratives, ou leur adaptation (p. ex. à de nouveaux procédés, de nouvelles technologies).

²⁵ La loi n. 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dans son article 1, donne une identification plus qu'une définition de la discrimination, qui ne fait pas moins de 17 lignes. De plus, l'article 2 la développe dans plusieurs secteurs spécifiques.

²⁶ Sur cette thématique, v. Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit, Étude annuelle adoptée par l'Assemblée générale le 13 juillet 2016*, Paris, 2016.

²⁷ J.-M. Sauvé, *La simplification du droit et de l'action administrative*, Colloque organisé par le Conseil d'État et la Cour des comptes, Conseil d'État, Vendredi 16 décembre 2016, Introduction, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-simplification-du-droit-et-de-l-action-administrative>.

²⁸ Sur cette thématique, v. notamment : OCDE, *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2003.

La période récente, en France tout du moins, se caractérise dans cette perspective par le développement presque «exponentiel» de *l'expérimentation*, notamment dans le domaine de la simplification administrative, qui en est même le terrain d'élection. En effet, elle permet des ajustements à coûts réduits, et permet d'évaluer les avantages et inconvénients concrets de la simplification projetée. Nous n'en reprendrons pas ici la liste, «à la Prévert», mais on mentionnera simplement les risques essentiels que l'expérimentation induit, en matière de simplification. Elle présente évidemment, a priori, un avantage: celui de «rôder» le dispositif concrètement, sur le terrain: les agents comme le public peuvent donc percevoir l'efficacité de la simplification.

Or, la pratique des expérimentations peut interroger car il en ressort souvent une grande complexité: elles ne concernent en général au sein d'un même service public que certains membres du public, et/ou certaines prestations, et/ou certains stades de la procédure [...] autrement dit, cela crée de nouvelles subtilités et catégories d'usagers en matière de recevabilité des dossiers. Dès lors, cela contribue à développer encore plus l'«itinérance administrative».

On crée ainsi de nouvelles catégories administratives, renforçant un «communautarisme procédural» administratif, qu'il faut comprendre comme une tendance actuelle à faire prévaloir des spécificités d'une catégorie du public au sein du public au sens générique du terme (c'est à dire conçu comme un ensemble unique, d'égaux). Si le temps des solutions globales et uniques est sans doute révolu, un nouvel équilibre doit être trouvé face à certaines tentations de la singularité²⁹. Et une «simplification collaborative» doit être recherchée³⁰.

4. Conclusion

La simplification, en lien avec l'accès aux droits, interroge le modèle même de l'administration publique du futur, et nécessite de plus en plus une approche multidisciplinaire. Il est nécessaire de rester focalisé sur le but premier de la simplification: alléger la charge administrative pesant sur le public. L'enjeu se résume à une question, en définitive: souhaite-t-on collectivement que l'administration soit conçue pour tout prévoir à l'avance dans le cadre de normes et de procédures très précises? Dans ce cas la simplification restera un vain mot. Ou au contraire, souhaite-t-on qu'elle dispose d'une marge de manœuvre dans le cadre de textes législatifs

²⁹ Sur cette thématique, en ce qui concerne la jeunesse, v. notamment: C. Vérot et A. Dulin, *Arrêtons de les mettre dans des cases! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse*, Rapport au premier ministre, mars 2017.

³⁰ En ce sens: T. Mandon, *Mieux simplifier, «La simplification collaborative»*, Mission parlementaire de simplification de l'environnement réglementaire, administratif et fiscal des entreprises, Rapport au Premier ministre, Paris, 2013.

généraux ? Dans ce cas, on peut espérer que, si toutes les réunions sont réunies, la simplification pourra s'incarner de façon effective.

Enfin, la mesure des «bénéfices» de la simplification doit s'effectuer sur la base d'indicateurs mesurant un gain concret pour le public (p. ex. diminution du nombre de démarches, ou d'intermédiaires requis pour mener à bien une déclaration), et pas seulement pour l'administration. Il faut privilégier l'approche «usager» (s'il nécessite un accompagnement dans la procédure, c'est le signe de l'échec de la simplification).

La simplification participe directement à l'efficacité de l'action administrative; encore faut-il dorénavant la concevoir comme intrinsèquement liée à une exigence de réalisation effective des droits du public. Elle doit faire l'objet d'une attention toute particulière pour garantir l'accès aux droits du public, souvent en situation de fragilité, et «invisible».

Fredéric Colin
Faculté de Droit et de Science Politique
Université d'Aix-Marseille
3 Avenue Robert Schuman
13100 Aix-en-Provence, Francia
frederic.colin@univ-amu.fr