



Francis MASSÉ

Président de MDN Consultants, membre fondateur du Cercle de la réforme de l'État¹

Agir c'est (ce devrait être) toujours simplifier

Mots-clés : gestion publique - bureaucratie - simplifications

La complication bureaucratique est trop souvent une réponse à la complexité sociale. Il importe de mieux analyser celle-ci et d'adapter le management public par la décentralisation et la confiance et de renforcer ainsi les liens avec les citoyens et les territoires.

P romesse de campagne d'Emmanuel Macron, président de la République, la simplification ne cesse d'être à l'ordre du jour. Dès juillet 2017, le Premier ministre signait une circulaire instaurant la double compensation des mesures réglementaires nouvelles par des abrogations ou des simplifications de texte de niveau équivalent dans la hiérarchie des normes. Puis le projet de loi sur la simplification des démarches administratives, avec sa mesure phare sur le droit à l'erreur, a été déposé dès l'automne 2017. Il visait à considérer l'usager ou l'entreprise comme étant de bonne foi dans sa relation avec l'Administration. Le projet PACTE (plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) présenté au Conseil des ministres le 18 juin 2018 contient également des mesures de simplification, notamment celle du soutien public à l'exportation ainsi qu'une simplification des dispositifs d'intéressement et de participation des salariés.

Ce mouvement relancé sous le précédent quinquennat avec le « choc de simplification » en mars 2013, répond clairement à de fortes attentes de l'opinion publique. Toutefois les 770 mesures prises par les précédents gouvernements n'ont

pas réussi à enrayer en profondeur un mécanisme quasi pernicieux de complication.

De fait, la simplification est un processus complexe de longue durée qui doit traiter toutes les questions à la source.

Un acteur ou un service public qui complique n'agit pas. Il fait semblant, il simule, il trompe et se trompe. Il tourne le dos à l'efficacité publique.

Face à la complexité la complication règne : elle est encore trop souvent la seule réponse de l'administration, que ce soit dans son volet juridique ou dans celui d'opérateur. Il en est de même pour toutes les grandes organisations, publiques ou privées. C'est donc en milieu complexe et ouvert que l'action est la plus difficile parce que l'on court le risque d'être loin des réalités et le plus éloigné de la compréhension des situations.

En outre on peut observer que la situation s'aggrave : le mécanisme de complication est en quelque sorte exponentiel.

Dans les petites structures la proximité avec les situations concrètes peut permettre plus facilement de rechercher et de trouver les bonnes solutions qui sont souvent les plus simples.

¹ Son dernier livre *Urgences et lenteur - Quel management à l'aube du changement de monde ?* est paru aux Éditions Fauves. Il est préfacé par Anne-Marie Idrac. (V. biblio, G&FP n° 6-2017, novembre-décembre 2017).

Dans les grandes si l'on n'y prend pas garde on fait des actes compliqués et souvent inutiles et donc inefficaces. Toutefois il n'est pas possible de généraliser :

- Des exemples convaincants dans le secteur privé montrent qu'il est possible de simplifier la gouvernance des organisations complexes ;
- Parfois il n'est possible de concevoir des mesures adaptées qu'à l'échelle, les petites structures ne pouvant appréhender qu'une partie de la réalité.

De fait la problématique de la simplification n'est pas nouvelle. L'écrivain romain Pétrone constatait déjà au 7^e de notre ère : « *Nous suivions un entraînement très dur, mais curieusement à chaque fois que nous commençons à former des équipes, on nous réorganisait. La vie devait m'appendre par la suite que nous avons tendance à affronter toute situation nouvelle en nous réorganisant. Voilà une merveilleuse méthode pour donner l'illusion de faire avancer les choses tout n'engendrant que confusion, inefficacité et découragement.* »

Plus près de nous à l'instar des gouvernants de la 5^e République, l'État s'est confronté à ce problème ; la France a connu des rois plus ardents que d'autres pour apprendre à gérer dans la complexité.

Ce qui apparaît clairement c'est que chaque fois que l'on a voulu réellement résoudre cette question lancinante, le moyen approprié a été trouvé sans qu'aucunement se soit glissé une complication. Louis XI a ainsi créé la Poste, véritable outil de communication et d'unité du pays. Naturellement ce n'était pas plus facile avant ; il existait beaucoup de difficultés, de chausse-trappes ou de véritables dangers. Pourtant la décision royale emporta la conviction et était significative.

Il y avait peut-être une moindre distance entre le fait, le texte du contenu de la décision et la mise en œuvre de la décision. Néanmoins, ce n'est pas forcément par hasard si avec Louis XI nous sommes face à un esprit stratège qui savait économiser les forces du royaume et éviter la guerre.

Lorsqu'il s'agit d'aborder cette question de la simplification, il apparaît nécessaire de mettre en valeur ce paradoxe que, a) la bureaucratie est nécessaire et que, b) la bureaucratie est dangereuse.

La bureaucratie est nécessaire². Beaucoup repose sur ce que Bruno Latour appelle le triage. Derrière cette expression on peut entendre l'ordre, les catégories juridiques, les procédures, les corpus, les classifications, le classement, le budget et la comptabilité, la fiscalité, etc., toutes choses où il est impossible d'agir sans spécifier. C'est le domaine de la gestion. Cela exige des esprits

méthodiques et rigoureux, très attentifs au bon ordonnancement des affaires. C'est cette fonction caractéristique qui, par exemple, aura permis à Bercy de réussir l'informatisation de la déclaration de l'impôt.

Mais la bureaucratie est dangereuse quand elle se veut garante des essentiels. D'une manière générale, lorsqu'une fonction seconde mais pas secondaire, veut prendre la première place, et le plus souvent subrepticement, elle impose ses codes et ses contraintes sans laisser émerger les finalités de la procédure.

J'ai un exemple très concret s'agissant de la mise en œuvre de la « politique voyage » d'une administration. Il s'agissait de renouveler la procédure et de réussir sa dématérialisation. J'ai échoué à faire comprendre aux équipes qu'il fallait saisir l'opportunité de cette implémentation d'un nouveau logiciel pour intégrer un dispositif permettant la validation du mandat de la mission (et non de la seule mission réduite à la notion de transport et d'hébergement) et la gestion du compte-rendu de mission. On sait en effet que les routines administratives, en particulier françaises, font que les fonctionnaires partent parfois en mission sans véritable mandat et ne rédigent que fort peu des rapports lors de leur retour afin de rendre compte. Cette hypothèse de travail a été en pratique renvoyé aux calendes grecques puisque l'urgence était de mettre en route au plus vite le nouveau mode de gestion comptable de la mission sans toutefois d'ailleurs, et pour d'autres raisons bien connues des spécialistes, assurer la dématérialisation du processus sur toute la chaîne.

Complexe : irréversibilité et systémique
Compliqué : réversibilité et mécaniste
Complication : illisibilité et prévalence
d'un facteur sur tous les autres

Cet exemple très anodin, mais se répétant de façon analogue dans la vie quotidienne des administrations et dans bien des domaines, internes ou externes, montre en tout cas plusieurs faits :

- la réduction de toute situation à quelques paramètres reconnus à tort ou à raison comme prioritaires, en en écartant d'autres ;
- la construction d'un sentiment d'urgence qui justifie le choix de ne pas étudier l'ensemble complexe du problème à traiter ;
- l'illusion que l'outil seul va résoudre la question ;

² « L'administration, ces fameux bureaucrates, ces fameux tamponneurs, ces fabricants de formulaires, méprisés généralement à la fois par la sociologie, l'économie et souvent par eux-mêmes et qui ont en fait un rôle décisif dans ces opérations (...) Il n'y a pas d'information qui flotte, à force de construire des réseaux, on peut les construire comme des termites... il faut donc une instrumentalisation administrative, comptable, camérale, extrêmement importante pour gérer ces expérimentations. L'Administration retrouve une position humble mais absolument essentielle d'archivage, de suivi, elle est le gardien des traces, la garantie des procédures, de l'expérience commune, science et politique. On voit bien que la question n'est plus celle des experts qui donnent des avis et des politiques qui décident. L'opération consiste à faire un triage. » Bruno Latour, séminaire du programme risques collectifs et situation de crise » CNRS, 1994.

- la relative incapacité du manager à relever tous les défis si une gouvernance appropriée et une culture plus holomorphique n'est pas préalablement développée ;
- l'importance de la prise en compte de la lenteur dans les transformations publiques ;
- le travail étroit de co-élaboration de la vision entre les cadres dirigeants, l'encadrement dit intermédiaire et les cadres gestionnaires.

Autrement dit la première des actions à mener lorsque l'on veut simplifier c'est d'abord d'arrêter de compliquer grâce à un management effectivement participatif.

L'actualité nous aide dans cette tâche aride de détecter les maux de la bureaucratie aveugle. Il suffit de citer le cas de cette jeune française qui passe la frontière involontairement entre le Canada et les USA. Emprisonnée puis libérée, elle est désormais interdite de séjour aux États-Unis. Pour arrêter de compliquer, il faut en effet changer de comportement et refuser de sacraliser le règlement.

Il est possible également de supposer que les responsables politiques alimentent insidieusement la bureaucratie. Les administrations prêtent trop souvent le flanc à la critique alors qu'elles ne sont parfois pas gouvernées ou bien obligées de trouver dans l'urgence des mesures techniques utiles à court terme pour des effets d'annonce. Il est vrai que gouverner dans un monde hyper-médiatisé où l'information amplifie les émotions publiques est une gageure. Cependant il faut bien voir que cela provoque un empilement désordonné de nouvelles normes ou procédures, sans liens véritables les unes aux autres, sources réelles de confusion et de complication accrue.

Aujourd'hui, par conséquent, il est vrai que la machine administrative s'emballe et qu'un tourbillon de textes, de mesures et de guichets nous cernent.

Mais surtout on ne peut simplifier en travaillant en silos. Il s'agit là du principal obstacle à la simplification effective de l'action publique, des normes et des procédures.

Les situations aujourd'hui sont trop complexes et les sujets à traiter trop reliés entre eux pour que l'on poursuive sans danger et risques d'erreurs magistrales une pratique du travail en silos. Il ne faut pas se contenter d'ailleurs de remarquer la logique verticale de la structuration et du fonctionnement de l'État central et de ses opérateurs. Cette pratique alvéolaire existe partout dans la sphère publique et constitue la cause principale d'une impossible simplification.

Qui ne voit les risques politiques, économiques et sociaux d'une telle configuration ? Engoncés dans leurs fausses certitudes les compartiments administratifs agissent de façon autocentrée sans voir les angles morts de leurs diagnostics et des mesures qu'ils prennent en conséquence.

Qui sont les victimes d'un tel aveuglement ? À court et moyen terme, les citoyens et les chefs d'entreprise, qui voient leur environnement se dégrader ; à long terme le service public et les fonctionnaires eux-mêmes qui verront leur légitimité contestée.

Je vais citer deux exemples découlant d'un choix audacieux, en me plaçant naturellement du seul point de vue de la gouvernance publique et de la simplification.

Le premier exemple est tiré de la façon dont l'élargissement européen a été décidé après la chute du mur de Berlin. On se souvient qu'à l'époque le choix était posé ainsi : soit l'approfondissement de l'Europe, soit son élargissement. Des raisons impérieuses immédiates, morales, historiques, géopolitiques et sociales imposaient l'élargissement. Des motifs de fonctionnement démocratique interne à la Communauté européenne et de gouvernance publique (le « qui fait quoi ? » entre les institutions européennes et les États nationaux) auraient pu retarder le processus d'intégration et la répartition des compétences. Que s'est-il passé ? La réforme pratique des institutions a été négligée et a été actée, *a contrario*, l'intégration progressive des anciens pays de l'Est. Le bilan aujourd'hui est assez clair ; le Brexit et des difficultés de fond sur certaines politiques publiques telle la politique migratoire.

Le film de Steven Spielberg, « Lincoln », montre Abraham Lincoln, le 16^e Président des États-Unis, placé en face d'événements qui l'obligent à choisir entre l'abolition de l'esclavage et la fin de la guerre de sécession. Tous ses conseillers lui dictent un choix binaire. Le Président souhaite atteindre, contre toute rationalité apparente, les deux objectifs à la fois. Dès qu'on le place devant le problème, il raconte des histoires. Il tergiverse, réfléchit, suit sa stratégie, la seule qui vaille, jusqu'au bout et réussit.

La lenteur permet de laisser du temps à la situation et ainsi favoriser son mûrissement et d'attendre le moment favorable pour agir. Il est en effet évident *a posteriori*, que l'intérêt de la nation américaine était de traiter efficacement ces deux fléaux, la guerre et l'esclavage. À l'instar de la situation mondiale contemporaine où il faut traiter à la fois les inégalités et l'efficacité, la justice et la performance, la sécurité et les libertés publiques,

le développement économique et l'emploi, les protections et la reconquête.

C'est d'ailleurs un point essentiel du management : celui de la logique profonde du « et » qui associe par rapport au « ou » qui dissocie. On reconnaîtra dans l'encadré ci-dessous des exemples-types des blocages français qui entravent notre dynamisme depuis des décennies et qui sont à la fois les causes et les conséquences d'un système de défiance.

Europe : élargissement ou approfondissement ?
Migrants/réfugiés : accueil ou refoulement ?
Énergie : Économies d'énergie ou énergies renouvelables
État de Droit : Sécurité ou libertés ?
Monde du travail : droit du travail ou efficacité économique ?
Fiscalité : justice fiscale ou efficacité économique ?
Formation : besoins de l'entreprise ou développement personnel du salarié ?
 Etc.

Qu'est-ce que cela a à voir avec la question de la simplification ?

Le fait que seule la clarté visionnaire et une analyse complète de la situation permettent d'accéder aux solutions simples. À réalité complexe et à mutations rapides, simplicité et lenteur. Nous faisons face aujourd'hui au couple infernal de l'accélération et de la complexité croissante. Toute précipitation entraînera de la complication qu'elle soit politique ou administrative. La seule issue dépend d'une supervision politique stratégique et du développement de l'intelligence collective d'acteurs responsabilisés pour la mise en œuvre collaborative des décisions. Le sens de l'action devenant alors prééminent, les procédures deviennent secondes et la tendance à la complication s'atténue de fait.

Mon deuxième exemple est tiré de l'actualité où le début se développe sur l'utilité des aides sociales. Il existe, d'une part, un débat politique sur l'opportunité des aides sociales en rapport avec le déficit budgétaire, et, d'autre part, un débat plus technique sur les effets réels des aides, voire leur effectivité. En effet, ces deux débats méritent d'être poussés jusqu'au bout. Car notre pays doit non seulement réduire ses déficits mais encore réduire sa dette ce qui signifie une approche plus qualitative de la dépense publique et une recherche absolue des coûts cachés qui rejoint le souci de simplification. Il doit également

vérifier que les politiques publiques sociales reposent sur des finalités bien établies et que leur effectivité soit assurée, ce qui exige des processus simples.

Or sans entrer dans les détails techniques, à bien regarder les documents économiques et techniques on peut observer des décalages importants sur la seule analyse de l'existant (réelle perception des aides, nombre et montant des aides, diversité des publics bénéficiaires, redondances, etc.).

Que nous apprend ce deuxième exemple ?

À nouveau que l'on ne peut simplifier sans analyse préalable d'une situation par nature globale et systémique. Qu'il est impossible d'atteindre la performance publique et donc des résultats efficaces dans la complication qui est une forme d'entropie produite par l'incompétence.

Par conséquent, le meilleur allié de la simplification, c'est l'information qui permet la compréhension de réalités toujours complexes par nature.

Et en effet, le simplisme politique renforce les bureaucraties tandis que la bureaucratie sans gouvernance démunit la décision politique de son potentiel d'efficience.

Comment fait-on ?

Les mesures de simplification lancées par les Pouvoirs publics constituent une œuvre de longue haleine qui exige pour réussir une vision claire et partagée. Cette démarche implique cinq impératifs :

- une révolution normative pour lutter contre l'inflation législative et réglementaire et ses causes originelles³ ;
- une nouvelle gouvernance publique qui fasse travailler différemment les producteurs de normes et de décisions publiques ;
- un portage effectif de l'enjeu de simplification interne (à l'intérieur du service) et externe (à destination des citoyens et des entreprises), car l'un n'est pas concevable sans l'autre, par des managers publics responsabilisés⁴ ;
- l'acceptation de la complexité ;
- la responsabilisation des acteurs publics et l'intéressement au développement de la simplification.

En pratique, il est important de rechercher d'abord les sources de la bureaucratiation qui se trouvent parfois dans une « sacralisation » de la hiérarchie et des règlements. L'intangibilité du règlement, vu comme une fin et non comme un moyen au service d'une efficacité et d'un résultat, amène beaucoup de déconvenues. L'observance

³ Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, écrivait Montesquieu. Le rapport Quilès de 2006 de l'Assemblée nationale montrait que 50% des lois se révélaient non applicables et les lois partiellement applicables représentaient 40% du total. Seules 10% des textes législatifs étaient applicables en totalité. Ajoutons les règlements et la production normative européenne qui constitue désormais environ 60% en moyenne de notre législation nationale.

⁴ Cette méthode qui consisterait à travailler les processus de façon transversale, interministérielle et collectivités publiques avec, en outre, l'obligation de mettre dans la boucle les professions concernées, aurait de surcroît une pertinence supplémentaire. Elle associerait les fonctionnaires à une compréhension plus vaste de leur mission de service public au service des usagers et des citoyens. Elle leur permettrait de bâtir des procédures plus claires et au plus près du terrain, leur donnant ainsi un champ plus vaste d'initiative et une plus grande ouverture d'esprit aux demandes des citoyens. Voilà une manière de réformer les services publics et l'État, non d'une façon autocentrée mais à l'écoute des besoins de la société.

de la lettre plutôt que l'esprit d'un texte, la soumission inconditionnelle à l'autorité hiérarchique. Le manque de courage pour dire sa vérité sur la situation et démontrer l'erreur éventuelle de la hiérarchie peut générer des « décisions absurdes », voire catastrophiques⁵. Il faudrait oser imaginer un mécanisme tout à fait pratique de remontée des informations sur des cas réels dans la perspective du déclenchement d'une révision d'une règle devenue inadaptée.

Puis il est important de veiller à ce que la dé-bureaucratisation n'engendre pas davantage de bureaucratisation; or c'est le cas du fait des causes mêmes inscrites dans la culture de la défiance et de l'urgence. Il en résulte un accroissement des contrôles *a priori* y compris d'opportunité (CBCM) alors que l'on voulait les réduire au profit des contrôles *a posteriori*. Le temps passé à rendre compte aux différentes instances internes ou externes s'élève selon les cas entre 30 et 50% du temps.

Il est tout aussi essentiel de reconnaître la bonne administration, c'est-à-dire la bonne gestion des nécessités, la régulation, la bonne gouvernance, le triage des informations et la garantie de procédures efficaces et de bonne fin des politiques

publiques au bénéfice des citoyens, des actions tracées et gardées en mémoire.

Enfin, il faut savoir profiter des démarches de simplification pour permettre aux administrations de se réapproprier leur réforme; ceci pour éviter d'un côté des réformes autocrates où l'utilisateur est absent et de l'autre, des réformes pour l'externe sans lien avec le fonctionnement interne.

D'une manière générale, cesser d'avoir des approches outil dans les démarches de numérisation et de SI et investir dans les data et l'intelligence artificielle et le digital à partir de la notion d'usage s'impose. Car il faut être capable à la fois de reconnaître les potentialités de l'outil numérique – qui est plus qu'un outil mais un englobant –, et de partir des besoins métiers ou des nécessités, lesquels évoluent.

En conclusion, la meilleure des richesses face à la complexité incontournable des situations est celle du cerveau humain, c'est-à-dire des aptitudes cognitives des agents publics. Il revient donc aux cadres dirigeants de l'État et des autres collectivités publiques, quitte à les former autrement, de faire confiance, de décentraliser, de responsabiliser, d'autonomiser les fonctionnaires et leurs services mais aussi de construire des procédures et des textes simples. ■

⁵ Voir Christian Morel, *Les décisions absurdes et comment les éviter*, Gallimard, 2012.

Colloque Lyon

► Les institutions financières indépendantes, une nouvelle expertise ou un contre-pouvoir ?

Définis par l'OCDE comme des « *organismes indépendants, financés par des fonds publics, qui fournissent des analyses de politiques budgétaires non partisans* » tels que l'Office budgétaire du Congrès des États-Unis (1974), le Conseil de stabilité en Allemagne (2009), le Haut conseil des finances publiques en France (2012), ces nouveaux acteurs posent plusieurs questions : s'agit-il d'institutions, en quoi relèvent-elles de la problématique financière ? sont-elles réellement indépendantes ? quel statut peut-on envisager pour elles ?

Existe-t-il un modèle d'institution financière indépendante ?

Quel est l'impact des institutions financières indépendantes ?

Colloque organisé par le Centre d'Études fiscales et financières (Aix-Marseille Université) avec l'appui de Sorbonne Fiscalité & Finances Publiques (Paris 1) dans le cadre d'une coopération pluriannuelle au travers du réseau Allix.

Comité scientifique : Jean-Luc Albert, Matthieu Conan, Eric Oliva, Thierry Lambert, Ludovic Ayrault

Aix-en-Provence (site Schuman) - 29 mars 2019 - Inscription au colloque : sophie.borghino@univ-amu.fr