

NUMÉRO 72

NOVEMBRE 2025

constructif

Simplifier,
c'est compliqué

Des contributions
plurielles aux grands
débats de notre temps

www.constructif.fr



constructif



www.constructif.fr

Retrouvez l'intégralité des numéros en téléchargement sur le site Internet.

Convaincue que les acteurs de la société civile ont un vrai rôle à jouer dans les grands débats de notre temps, et prenant acte de la rareté des publications de réflexion stratégique dans l'univers entrepreneurial, **la Fédération Française du Bâtiment a pris l'initiative de publier la revue *Constructif*.**

Depuis 2002, avec comme unique parti pris le pluralisme des opinions, *Constructif* offre une tribune où s'expriment librement la richesse et la diversité des analyses, des expériences et des approches dans les champs économique, politique et social.

En donnant la parole à des acteurs de terrain autant qu'à des chercheurs de disciplines et d'horizons multiples, *Constructif* a l'ambition de contribuer à fournir des clés pour mieux identifier les enjeux mais aussi les mutations et les ruptures d'aujourd'hui et de demain.

Diffusée trois fois par an auprès d'un public de plus de 5000 décideurs, reproduite intégralement sur Internet, *Constructif* offre au lecteur des éclairages toujours divers pour l'aider à nourrir sa réflexion, à prendre du recul et à faire des choix en prise avec les grands enjeux collectifs.

DIRECTION DE LA PUBLICATION
Olivier SALLERON

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION
Séverin ABBATUCCI

RÉDACTEUR EN CHEF
Julien DAMON



Dépôt légal : novembre 2023

Éditeur : Fédération Française du Bâtiment – 9, rue La Pérouse, 75784 Paris Cedex 16
Tél. : 01 40 69 51 82 - Fax : 01 40 69 57 88

Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication faite sans autorisation de l'éditeur est illicite (art. L. 122-4 du Code de la propriété intellectuelle) et constitue une contrefaçon.



1

Complexité : sombre réalité et tristes nécessités

- 5 La bureaucratie en procès
Franz Kafka
- 10 Complexité de la société,
complexité du droit
Jean-Denis Combrexelle
- 13 Bâtiment : inquiétudes
face aux normes mais nécessité
de la normalisation
Franck Perraud
- 17 L'architecte contre la tyrannie
des normes
Rudy Ricciotti
- 19 L'inflation normative,
une maladie législative
Christophe Échoe-Duval
- 24 Les coûts de la complexité
administrative
Agnès Verdier-Molinié
- 28 Entreprise et bureaucratie
Jean-Marc Vittori
- 32 La minocratie : compliquer
pour régner
Jacques Bichot



2

Simplification : ardente obligation, faible réalisation

- 38 Histoire de la débureaucratiation
et de la simplification administrative
Michel Le Clainche
- 43 Simplifier à la tronçonneuse :
les libertariens au pouvoir
Erwan Le Noan
- 46 Simplifier, c'est avant tout
une question de culture
Pierre Berlioz
- 50 La simplification : dernière chance
pour un redressement durable
Guillaume Poitral
- 54 Simplifier les normes pour
les collectivités territoriales
Gilles Carrez
- 57 La simplicité artificielle :
une promesse confuse
Yann Ferguson
- 62 Simplifier les politiques sociales :
c'est trop compliqué ?
Julien Damon
- 69 Pour un urbanisme de confiance
Sylvain Bogeat

AVANT-
PROPOS

© Arthur Maia



Mission impossible?

Déplorer la complexité relève maintenant de la figure imposée. Il est vrai que le souci unanime de simplicité se heurte à l'aggravation des entraves, à l'accumulation continue de règles fluctuantes, à la non-réalisation des « chocs de simplification » annoncés de façon récurrente.

Il convient cependant, face à la permanence des problèmes, de ne pas verser dans un simplisme outrancier. Tout le monde dénonce des normes inhibitrices tout en demandant d'autres, protectrices. Faut-il pour autant se résigner ? Sisyphe simplificateur, hissant sa pierre sur une montagne d'infinies paperasseries (en papier et maintenant sur écran), n'est pas près de partir à la retraite !

Le bâtiment, comme d'autres secteurs d'activité, vit durement les complications inutiles et l'inflation juridique sans fin. Ses activités appellent stabilité, prévisibilité et agilité. Faut-il vraiment rappeler que simplicité rime bien avec qualité et efficacité ?

Ce dossier de *Constructif*, analysant les nécessités et les difficultés d'un allègement normatif, ne cède pas aux sirènes de la facilité. Traitant d'un thème d'importance aux multiples dimensions, il souligne que la volonté permet de ne pas se résoudre à la fatalité.

Olivier Salleron
Président

de la Fédération Française du Bâtiment



www.constructif.fr

Retrouvez l'intégralité des
numéros en téléchargement
sur le site Internet.



Complexité : sombre réalité et tristes nécessités

- | | | | |
|----|--|----|---|
| 5 | La bureaucratie en procès
Franz Kafka | 19 | L'inflation normative,
une maladie législative
Christophe Échoche-Duval |
| 10 | Complexité de la société,
complexité du droit
Jean-Denis Combrexelle | 24 | Les coûts de la complexité
administrative
Agnès Verdier-Molinié |
| 13 | Bâtiment : inquiétudes face
aux normes mais nécessité
de la normalisation
Franck Perraud | 28 | Entreprise et bureaucratie
Jean-Marc Vittori |
| 17 | L'architecte contre
la tyrannie des normes
Rudy Ricciotti | 32 | La minocratie :
compliquer pour régner
Jacques Bichot |

Franz Kafka

La bureaucratie en procès

Conte noir et intrigant, *Le Procès* (paru de façon posthume en 1925) illustre la déshumanisation administrative et la bureaucratie intrusive. Dans une atmosphère troublante et pesante, le héros de Kafka, Joseph K., se trouve confronté à un système légal envahissant et retors. Écrasé par la situation, K. se débat et s'échine néanmoins à comprendre ce qui lui arrive. Ces extraits des deux premiers chapitres d'un livre figurant parmi les chefs-d'œuvre du XX^e siècle montrent l'emprise croissante du système sur la vie et sur l'esprit du protagoniste.

Arrestation de Joseph K.

On avait sûrement calomnié Joseph K., car, sans avoir rien fait de mal, il fut arrêté un matin. La cuisinière de sa logeuse, Mme Grubach, qui lui apportait tous les jours son déjeuner à huit heures, ne se présenta pas ce matin-là. Ce n'était jamais arrivé. K. attendit encore un instant, regarda du fond de son oreiller la vieille femme qui habitait en face de chez lui et qui l'observait avec une curiosité surprenante, puis, affamé et étonné tout à la fois, il sonna la bonne. À ce moment, on frappa à la porte, et un homme entra qu'il n'avait encore jamais vu dans la maison. Ce personnage était svelte, mais solidement bâti, il portait un habit noir et collant, pourvu d'une ceinture et de toutes sortes de plis, de poches, de boucles et de boutons qui donnaient à ce vêtement une apparence particulièrement pratique sans qu'on pût cependant bien comprendre à quoi tout cela pouvait servir.

« Qui êtes-vous ? » demanda K. en se dressant sur son séant.

Mais l'homme passa sur la question, comme s'il était tout naturel qu'on le prît quand il venait, et se contenta de demander de son côté :

« Vous avez sonné ? »

– Anna doit me porter le déjeuner », dit K., essayant d'abord muettement de découvrir par déduction qui pouvait être ce monsieur. Mais l'autre ne s'attarda pas à se laisser examiner ; il se retourna vers la porte

et l'entrouvrit pour dire à quelqu'un qui devait se trouver juste derrière :

« Il veut qu'Anna lui apporte le déjeuner ! »

Un petit rire suivit dans la pièce voisine ; à en juger d'après le bruit, il pouvait se faire qu'il y eût là plusieurs personnes. Bien que l'étranger n'eût pu apprendre de ce rire rien qu'il ne sût auparavant, il déclara « C'est impossible » à K. sur un ton de commandement.

« Voilà qui est fort, répondit K. en sautant à bas de son lit pour enfiler son pantalon. Je voudrais bien voir qui sont ces gens de la pièce à côté, et comment Mme Grubach m'expliquera qu'elle puisse tolérer qu'on vienne me déranger de la sorte. »

L'idée lui vint bien aussitôt qu'il n'eût pas dû parler ainsi à haute voix, car il avait l'air, en le faisant, de reconnaître en quelque sorte un droit de regard à l'étranger, mais il n'y attacha pas d'importance sur le moment. L'autre l'avait pourtant compris comme il n'aurait justement pas fallu, car il lui dit :

« N'aimeriez-vous pas mieux rester ici ? »

– Je ne veux ni rester ici ni vous entendre m'adresser la parole tant que vous ne vous serez pas présenté.

– Je le faisais dans une bonne intention », dit l'étranger.

[...]

« Il vaut beaucoup mieux, lui dirent-ils, nous confier vos objets à garder, car, au dépôt, il se produit souvent des fraudes et d'ailleurs on y revend tout, au bout d'un temps déterminé, sans s'inquiéter de savoir si le procès est fini. Or, on ne sait jamais, surtout ces derniers temps, combien ce genre d'affaires peut durer. Au bout du compte, le dépôt vous rendrait bien le produit de la vente, mais d'abord ce ne serait pas grand-chose, car ce n'est pas la grandeur de l'offre qui décide du prix, mais celle du pot-de-vin, et puis l'expérience montre trop que ces sommes diminuent toujours avec les années en passant de main en main. »

K. fit à peine attention à ces discours; il n'accordait pas grande importance au droit qu'il pouvait encore posséder sur son linge; il lui semblait beaucoup plus urgent de se faire éclaircir sa situation; mais, en présence de ces gens, il ne pouvait même pas réfléchir; le ventre du second inspecteur – ce ne pouvaient être évidemment que des inspecteurs – s'aplatissait à chaque instant sur lui de la façon la plus cordiale, mais lorsqu'il levait les yeux, il découvrait une tête sèche et osseuse, armée d'un grand nez déjeté, qui n'allait pas sur ce gros corps et qui se concertait comme une personne à part avec le second inspecteur. Quels hommes étaient-ce donc là? De quoi parlaient-ils? À quel service appartenaient-ils? K. vivait pourtant dans un État constitutionnel. La paix régnait partout! Les lois étaient respectées! Qui osait là lui tomber dessus dans sa maison? Il avait toujours tendance à prendre les choses légèrement, à ne croire au pire que quand il arrivait et à ne pas s'armer de précautions pour l'avenir, même alors que tout menaçait; mais, dans le cas qui se présentait, cette attitude lui sembla déplacée; sans doute cette scène n'était-elle qu'une plaisanterie, une grossière plaisanterie, que ses collègues de la banque avaient organisée à son intention pour des raisons qu'il ignorait – peut-être parce que c'était le jour de son trentième anniversaire – c'était possible, évidemment; peut-être n'aurait-il qu'à éclater de rire pour que ses gardiens en fissent autant; peut-être bien ces fameux inspecteurs n'étaient-ils que les commissionnaires du coin; en tout cas ils leur ressemblaient; et cependant, depuis l'instant où il avait aperçu Franz, K. était décidé à ne pas abandonner le moindre atout qu'il pût avoir contre ces hommes. Si l'on disait plus tard qu'il n'avait pas compris la plaisanterie, tant pis, ce n'était pas un gros danger; sans être de ces gens à qui l'expérience profite toujours, il se rappelait avoir été puni par les événements, de s'être sciemment conduit avec imprudence dans certains cas, au contraire de ses amis. Cela ne se reproduirait pas, tout au moins cette fois-ci. S'il s'agissait d'une comédie, il allait la jouer lui aussi.

Pour le moment, il était encore libre.

« Permettez », dit-il, et, se glissant entre les gardiens, il entra vivement dans sa chambre.

« Il semble raisonnable », entendit-il dire derrière lui.

Aussitôt chez lui, il ouvrit brutalement les tiroirs de son secrétaire; tout s'y trouvait dans le plus grand ordre; mais l'émotion l'empêcha de découvrir immédiatement les pièces d'identité qu'il cherchait. Il finit par mettre la main sur un permis de bicyclette, et il allait déjà le présenter au gardien quand, se ravisant, il l'estima insuffisant et continua à chercher jusqu'à ce qu'il eût trouvé un extrait de naissance. Lorsqu'il revint dans la pièce voisine, la porte d'en face s'en ouvrait et Mme Grubach s'appropriait à entrer. On n'aperçut d'ailleurs cette dame qu'un instant, car, à peine l'eut-elle reconnu, qu'elle s'excusa, visiblement gênée, disparut et referma la porte avec les plus grandes précautions.

« Entrez donc! »

C'était tout ce que K. avait eu le temps de lui dire. Il restait là, planté avec ses papiers à la main au milieu de cette pièce, à regarder la porte qui ne se rouvrait pas; un appel des gardiens le réveilla en sursaut; ils étaient attablés devant la fenêtre ouverte, en train de manger son déjeuner.

« Pourquoi n'est-elle pas entrée? demanda-t-il.

– Elle n'en a pas le droit, dit le plus grand des deux gardiens. Vous savez bien que vous êtes arrêté.

– Pourquoi serais-je donc arrêté? Et de cette façon, pour comble?

– Voilà donc que vous recommencez! dit l'inspecteur en plongeant une tartine beurrée dans le petit pot de miel. Nous ne répondons pas à de pareilles questions.

– Vous serez bien obligés d'y répondre, dit K. Voici mes papiers d'identité; maintenant, montrez-moi les vôtres et faites-moi voir, surtout, votre mandat d'arrêt.

– Mon Dieu! mon Dieu! dit le gardien, que vous êtes long à entendre raison! On dirait que vous ne cherchez qu'à nous irriter inutilement, nous qui, pourtant, sommes sans doute en ce moment les gens qui vous veulent le plus de bien.

[...]

« Voici mes pièces d'identité.

- Que voulez-vous que nous en fassions? s'écria alors le grand gardien. Vous vous conduisez pis qu'un enfant. Que voulez-vous donc? Vous figurez-vous que vous amènerez plus vite la fin de ce sacré procès en discutant avec nous, les gardiens, sur votre mandat d'arrestation et sur vos papiers d'identité? Nous ne sommes que des employés subalternes; nous nous y connaissons à peine en papiers d'identité et nous n'avons pas autre chose à faire qu'à vous garder dix heures par jour et à toucher notre salaire pour ce travail. C'est tout; cela ne nous empêche pas de savoir que les autorités qui nous emploient enquêtent très minutieusement sur les motifs de l'arrestation avant de délivrer le mandat. Il n'y a aucune erreur là-dedans. Les autorités que nous représentons - encore ne les connais-je que par les grades inférieurs - ne sont pas de celles qui recherchent les délits de la

population, mais de celles qui, comme la loi le dit, sont « attirées », sont mises en jeu par le délit et doivent alors nous expédier, nous autres gardiens. Voilà la loi, où y aurait-il là une erreur?

- Je ne connais pas cette loi, dit K.

- Vous vous en mordrez les doigts, dit le gardien.

- Elle n'existe certainement que dans votre tête », répondit K.

Il aurait voulu trouver un moyen de se glisser dans la pensée de ses gardiens, de la retourner en sa faveur ou de la pénétrer complètement. Mais le gardien éluda toute explication en déclarant:

« Vous verrez bien quand vous la sentirez passer! »



Franz Kafka (1883-1924)

Écrivain juif austro-hongrois ayant passé l'essentiel de son existence à Prague, titulaire d'un doctorat en droit, Kafka laisse une œuvre majeure et sombre. Il y dépeint, notamment, la dépersonnalisation et l'étrangeté de la société. Sa postérité passe par un adjectif tiré de l'ambiance de ses textes, kafkaïen, pour désigner ce qui est absurde et confus, illogique et incompréhensible. Ses premières interprétations mettent l'accent sur les rouages et les conséquences d'un monde bureaucratise. D'autres trouvent matière à des lectures plus métaphysiques.

[...]

Premier interrogatoire

K. avait été avisé par téléphone qu'on procéderait le dimanche suivant à une petite enquête sur son affaire. On l'avait prévenu aussi que l'instruction se poursuivrait désormais régulièrement et que les interrogatoires auraient lieu, sinon toutes les semaines, du moins assez fréquemment; il fallait, lui avait-on dit, terminer rapidement le procès dans l'intérêt de tout le monde, mais les interrogatoires n'en devaient pas moins être extrêmement minutieux, tout en restant assez courts, cependant, pour épargner un excès de fatigue. C'étaient là les raisons qui avaient engagé à choisir ce système de petits interrogatoires fréquents. Quant au dimanche, si on avait préféré ce jour, c'était pour ne pas déranger K. dans son travail professionnel. On supposait qu'il était d'accord; toutefois, s'il préférait une autre date, on tâcherait de lui faire plaisir dans la mesure du possible, en l'interrogeant de nuit, par exemple, mais ce n'était pas un bon système, car K. ne serait pas assez dispos pour supporter une telle fatigue, de sorte qu'on s'en tiendrait au dimanche, s'il n'y voyait pas d'objection. Naturellement il était tenu de se présenter, il était inutile qu'on insistât là-dessus; on lui dit le numéro de la maison où il devrait venir; il s'agissait d'un immeuble lointain situé dans une rue de faubourg où K. n'était jamais allé.

Il raccrocha le récepteur sans rien répondre quand on lui communiqua cette information; il était décidé à se rendre là-bas; c'était certainement nécessaire; le procès se nouait et il fallait faire face à la situation; il fallait que ce premier interrogatoire fût aussi le dernier. Il restait là pensivement près de l'appareil quand il entendit derrière lui la voix du directeur adjoint qui aurait voulu téléphoner, mais auquel il barrait le chemin.

[...]

Le dimanche, il fit un temps gris. K. se trouvait très fatigué, ayant passé la moitié de la nuit au restaurant à l'occasion d'une petite fête à la table des habitués, et il faillit en oublier l'heure. Il n'eut pas le temps de réfléchir et de coordonner les différents projets qu'il avait élaborés pendant la semaine; il dut s'habiller au plus vite et se rendre sans déjeuner dans le faubourg qu'on lui avait indiqué. Bien qu'il n'eût guère le temps de regarder la rue, il aperçut en chemin – fait étrange – Rabensteiner, Kullisch et Kaminer; les trois employés de la banque qui étaient mêlés à son affaire. Les deux premiers le croisèrent en tramway, mais Kaminer était assis à la terrasse d'un café bordé d'une balustrade sur laquelle il se pencha avec curiosité au moment où K. passa devant lui. Tous trois l'avaient suivi des yeux, surpris de voir courir ainsi leur supérieur; c'était une sorte d'esprit de bravade qui avait empêché K. de prendre le tramway; il éprouvait une répulsion à

employer dans son affaire le secours de qui que ce fût; il ne voulait avoir recours à personne pour être sûr de ne mettre personne dans le secret; enfin, il n'avait pas la moindre envie de s'humilier devant la commission d'enquête par un excès de ponctualité.

En attendant, il se hâtait, soucieux d'arriver à neuf heures, bien qu'il n'eût pas été convoqué pour un moment précis.

K. s'enfonça lentement dans la rue comme s'il avait eu le temps maintenant, ou comme si le juge d'instruction l'avait vu par quelque fenêtre et savait qu'il était présent. Il était un peu plus de neuf heures. La maison était assez loin, elle avait une façade extraordinairement longue et une porte de formidables dimensions, qui devait avoir été percée pour le charroi des marchandises des divers dépôts qui entouraient la grande cour, portes fermées et dont certains s'ornaient de noms de firmes que K. connaissait par la banque. À l'encontre de ses habitudes, il s'occupa minutieusement de ces détails et s'arrêta même un instant à l'entrée de la cour. Près de lui, assis sur une caisse, un homme pieds nus lisait le journal. Deux jeunes garçons se balançaient aux deux bouts d'une voiture à bras. Devant une pompe, une grêle fillette en camisole se tenait debout et regardait K. pendant que sa cruche s'emplissait. Dans un coin, entre deux fenêtres, on pendait du linge sur une corde; un homme, au-dessous, dirigeait le travail en lançant des indications.

K. s'avancait déjà vers l'escalier quand il s'arrêta tout à coup en s'apercevant qu'il y en avait encore trois autres, sans compter un petit passage qui devait mener à une seconde cour. Il s'irrita de voir qu'on ne lui avait pas précisé la situation du bureau où il devait se rendre; on l'avait vraiment traité avec une négligence étrange ou une indifférence révoltante; il avait l'intention de le faire remarquer haut et ferme. Il finit tout de même par monter le premier escalier, jouant en pensée avec l'expression de l'inspecteur Willem qui lui avait dit que la justice était « attirée par le délit », d'où il suivait que la pièce cherchée se trouverait forcément au bout de l'escalier que K. choisissait par hasard.

[...]

K. se laissa conduire; il s'aperçut que la cohue laissait un étroit passage qui devait séparer deux partis; c'était d'autant plus vraisemblable que tout le long des deux premières rangées, celle de droite et celle de gauche, il ne vit pas un seul visage tourné vers lui, mais seulement les dos de gens qui n'adressaient leurs discours et leurs gestes qu'à une moitié de l'assemblée. La plupart étaient vêtus de noir et portaient de longues redingotes de cérémonie qui pendaient mollement sur leurs corps. C'était ce vêtement qui désorientait K.; sans lui, il aurait cru se trouver dans une réunion politique.

À l'autre bout de la pièce où on le conduisit, une petite table avait été posée en large sur une estrade basse et couverte de gens comme le reste de la salle; derrière la table, près du bord de cette estrade, un petit homme gras et essoufflé était assis, en train de parler, au milieu de rires bruyants, avec un homme qui se tenait debout derrière lui, les jambes croisées et les coudes appuyés sur le dossier de la chaise de son interlocuteur. Il agitant parfois les bras en l'air comme pour caricaturer quelqu'un; le jeune homme qui conduisait K. eut peine à exécuter sa mission. Il avait déjà cherché par deux fois, en se levant sur la pointe des pieds, à annoncer son visiteur sans parvenir à se faire voir du petit homme. Ce ne fut que quand l'une des personnes de l'estrade eut attiré son attention sur le garçon que le petit homme se retourna et écouta en se penchant la communication que l'autre lui chuchota. Puis il sortit sa montre et jeta un bref regard sur K.

« Vous auriez dû vous présenter, dit-il, il y a une heure et cinq minutes. »

K. voulut répondre quelque chose, mais il n'en eut pas le temps, car à peine l'homme eut-il fini de parler qu'un murmure général s'éleva dans la moitié droite de la salle.

« Vous auriez dû vous présenter il y a une heure et cinq minutes, » répéta alors l'homme en élevant la voix et en jetant les yeux sur le public.

La rumeur enfla subitement, puis, l'homme ne disant plus rien, s'apaisa petit à petit. Le calme était maintenant plus grand qu'au moment de l'entrée de K. Seuls les gens de la galerie ne cessaient de faire leurs remarques. Autant qu'on pût les distinguer dans la pénombre, la poussière et la fumée, ils semblaient bien plus mal vêtus que ceux d'en bas. Beaucoup d'entre eux avaient apporté des coussins qu'ils avaient mis entre leur tête et le plafond pour ne pas se cogner le crâne.

K., ayant décidé d'observer plus que de parler, renonça à s'excuser de son prétendu retard et se contenta de déclarer:

« Que je sois venu trop tard ou non, maintenant je suis ici. »

Les applaudissements retentirent de nouveau dans la moitié droite de la salle.

« Les faveurs de ces gens sont faciles à gagner », pensa K., inquiet seulement du silence de la moitié gauche devant laquelle il se tenait et d'où ne s'étaient élevées que des approbations isolées. Il se demanda ce qu'il pourrait dire pour gagner tout le monde d'un seul coup ou, si ce n'était pas possible, pour s'acquérir au moins un temps la sympathie de ceux qui s'étaient tus jusque-là.

« Oui, lui répondit alors le petit homme, mais je ne suis plus obligé de vous écouter maintenant. » ●

Jean-Denis Combrexelle

Président de section honoraire du Conseil d'État, ancien directeur de cabinet de la Première ministre, auteur de *Les Normes à l'assaut de la démocratie* (Odile Jacob, 2024).

Complexité de la société, complexité du droit

Chacun demande à la fois de la simplicité, en général, et de la complexité, pour soi-même. Tout le monde s'estime en effet spécifique par rapport à des normes qu'il importe dès lors de particulariser. L'inflation normative résulte ainsi de l'action conjuguée des pouvoirs publics perfectionnistes et des représentants de tous les intérêts. Revenir à davantage de confiance et viser d'abord des résultats concrets comptent parmi les remèdes possibles.

I. – Une demande individuelle de spécificité

Nous tous, tant dans notre vie personnelle que professionnelle, pestons contre cette fichue réglementation que nous ne comprenons pas ou ce formulaire, papier ou en ligne, que nous n'arrivons pas à remplir. Si la fameuse scène du *Père Noël est une ordure* dans laquelle Zézette se débat avec son formulaire et le « Zézette épouse X » nous fait tant rire, c'est bien que, au-delà de la caricature, elle recèle une part de vécu.

Alors que chacun d'entre nous exprime un besoin de simplicité et de clarté, pourquoi n'y arrivons-nous pas au niveau de la société ? Répondre que l'on ne peut pas faire une réglementation simple dans une société complexe est bien évidemment vrai, mais en partie seulement. Cela peut même devenir une facilité de raisonnement. La société, sa complexité et sa diversité ont bon dos.

En réalité, c'est chaque personne qui, dans un même souffle, demande à la fois de la simplicité et de la complexité.

Plutôt qu'un long et fastidieux raisonnement théorique, je propose au lecteur de faire une expérience. Prenez, dans votre cercle familial, amical ou professionnel, la personne la plus opposée, parfois de façon véhémente, à l'État, à la bureaucratie, aux fonctionnaires, aux normes, etc. Et parlez-lui d'une réglementation qui, par exemple, s'applique à son activité professionnelle.

Au départ, cette personne va vous dire que cette réglementation est beaucoup trop volumineuse et complexe. Demandez-lui alors ce qu'il faudrait faire. La même personne va alors vous dire que la réglementation devrait mieux prendre en compte la spécificité de sa situation, qu'il faudrait prévoir une dérogation. À la fin, vous vous apercevrez que, dans la très grande majorité des cas, ce que vous suggère cette personne aboutit à rallonger le texte de la réglementation si honnie.

Tout au long de ma carrière, j'ai présidé des centaines de commissions dans lesquelles siégeaient des professionnels. Quasiment jamais le texte proposé par l'administration ne ressortait plus court à l'issue de la consultation de la commission, il était toujours rallongé.

Il en va même ainsi des commissions dédiées à la simplification administrative. À titre anecdotique, j'avais été rapporteur général, dans les années 2000, d'une commission chargée de simplifier les procédures administratives. Pour bien faire, le gouvernement de l'époque avait associé dans sa composition la présence de hauts fonctionnaires des ministères sociaux et de l'économie avec des « vraies gens », c'est-à-dire des maires, des chefs de petites et moyennes entreprises et des responsables d'associations. L'expérience a montré que ces derniers, tout en se prévalant de l'exigence de simplification, souhaitaient des textes encadrant davantage encore les administrations et prenant mieux en compte la particularité de leur situation, en un mot des textes encore plus longs et plus détaillés.

II. – Un besoin collectif de complexité

Le propos qui précède va sans doute beaucoup agacer les entrepreneurs du bâtiment qui lisent cette revue. Je crois même entendre certains maugréer : « On ne va pas quand même nous faire croire que c'est de notre faute, à nous entrepreneurs, s'il y a trop de normes ! »

Ce reproche est fondé si les développements précédents peuvent être interprétés comme exonérant les administrations de toute responsabilité en la matière.

Une telle exonération n'est pas de mise. Il est certain que l'État et sa bureaucratie ont une large part de responsabilité en la matière. Mais, là aussi, nous faisons souvent une erreur de diagnostic en pensant que l'administration, c'est l'employé derrière son guichet qui a été si bien moqué dans les pièces de théâtre de Courteline ou dans des « stand-up » comiques actuels. Ces caricatures des guichets SNCF et de la sécurité sociale mériteraient bien des commentaires, tant à l'égard des guichetiers qu'à l'égard de certaines attitudes des usagers, au point que, finalement, le guichet fait place à l'écran. La relation en ligne devient de fait exclusive, ce qui n'est pas sans poser des difficultés bien au-delà du cercle de ceux qui sont rétifs au numérique. Mais, en tout état de cause, n'en déplaise aux chroniqueurs de toutes sortes, ce n'est pas dans une vision fautive d'une « administration ronds-de-cuir » qu'il faut rechercher la cause de l'inflation normative.

L'administration, celle qui fabrique les normes dans les ministères, ce ne sont pas des guichets à la Kafka, mais de jeunes hauts fonctionnaires brillants, animés du souci de bien faire et de rédiger, en toutes circonstances, une réglementation parfaite et exhaustive. Cette administration répond ainsi aux souhaits des parlementaires et des ministres, qui baignent, trop souvent, dans une culture de la norme primant sur l'exigence du résultat concret pour les « gens ».

Il faut donc agir au niveau de l'État.

Mais cette mise au point salutaire faite, admettons que nous tous, sans parfois même nous en rendre compte, exprimons un besoin de complexité et de spécificité.

Ainsi est-il de bon ton aujourd'hui de se moquer du pointillisme de la réglementation sur le confinement au moment de la COVID, mais ceux qui critiquent étaient, à l'époque, les premiers à dire que cette réglementation n'était pas claire ni suffisamment précise sur ce que nous pouvions faire ou ne pas faire.

La vraie question est de savoir pourquoi nous exprimons collectivement ce besoin de complexité.

Tentons une explication. Faire une loi simple et courte suppose que nous fassions confiance à notre voisin, à notre concurrent, au fonctionnaire qui l'applique et au juge qui la met en œuvre en cas de litige. Si nous n'avons pas cette confiance minimale et que nous sommes dans une société où la défiance prédomine, chacun des acteurs de la société va vouloir se protéger par des murailles de papier, c'est-à-dire des normes très – ou trop – précises. Est-il besoin de souligner que cette défiance ne fait que s'accroître sous les effets délétères des réseaux sociaux, qui distillent une suspicion généralisée ?

D'où la complexité à simplifier. Ce n'est pas une question juridique, ni même une question de volonté politique : au cœur de l'inflation normative, il y a une société qui, culturellement, fait davantage confiance à la norme qu'à ses membres et au dialogue entre ceux-ci.

III. – Trop de norme tue la norme

Une fois ce diagnostic établi, la question est alors de savoir s'il faut se résoudre à cette situation et donc à une forme d'impuissance publique en la matière.

On ne peut ni ne doit se résoudre à ce mal. Nous sommes enserrés dans des millions de mots qui constituent nos codes, nos lois et nos décrets, et, à l'évidence, notre pays, comme d'autres, comme l'Union européenne, a atteint un plafond normatif qui met en péril nos libertés publiques et notre économie.

Une précision s'impose toutefois. Il ne s'agit pas de partir en croisade contre le principe même de la norme et de la loi. La démocratie, ce n'est pas faire n'importe quoi, au nom d'une majorité élue, et se résoudre ainsi à la loi du plus fort. Nos sociétés ne fonctionnent que s'il y a des lois et des juges qui garantissent nos libertés individuelles et collectives.

Ce qui est en cause, ce n'est pas le principe de la norme mais son trop-plein.

Disons-le tout net, il n'existe pas de recettes miracles. Ceux qui disent qu'il suffit de partir en guerre contre la bureaucratie pour réduire les normes mentent par omission.

Il y a de cela quelques mois, on aurait pu penser que cette affirmation relevait de la pure pétition de principe.

L'échec patent d'Elon Musk et de son DOGE est là pour donner consistance au propos. La tronçonneuse que le président argentin, Milei, a donnée à Elon Musk n'est pas le bon outil. Couper les arbres, y compris les plus nécessaires, n'aboutit qu'à laisser la place aux mauvaises herbes et aux fourrés.

Plutôt que des déclarations à l'emporte-pièce, le sujet mérite une politique cohérente, qui s'inscrit dans la durée. Et surtout qui implique tant l'État que l'ensemble des acteurs de la société civile.

IV. – Des remèdes possibles à l'inflation normative

Il faut d'abord un diagnostic partagé entre l'État et les organisations professionnelles, comme la FFB, sur la nécessité de sortir de cette culture de la norme, qui fait que, chaque fois qu'il y a un problème, nous pensons et nous disons qu'il faut faire un texte supplémentaire.

Collectivement, il faut nous interroger sur le point de savoir si nous ne pouvons pas faire des réformes et atteindre des résultats concrets pour les particuliers et les entreprises sans changer les textes. Cette réflexion devrait même inclure des juges: les jurisprudences peuvent, en effet, parfois induire un sentiment d'insécurité juridique auquel nos professionnels veulent répondre en faisant des normes.

Appliqué à l'Union européenne, cela suppose qu'elle applique davantage le principe de subsidiarité, inscrit dans les traités, en faisant la part, surtout en cette période historique, entre ce qui relève de l'essentiel et ce qui relève de l'accessoire.

Quant aux administrations, il faut, tant dans leur pratique que dans la formation des fonctionnaires, mettre davantage l'accent sur la culture du résultat concret. Beaucoup trop de fonctionnaires d'adminis-

tration centrale, y compris à un haut niveau, estiment que le travail est bouclé lorsque sortent les derniers décrets et circulaires d'application. En réalité, c'est là que tout commence.

Au niveau des services déconcentrés de l'État, il faudrait sans doute aussi renforcer leur pouvoir d'appréciation et de dérogation. Mais cela suppose que nous admettions des ruptures limitées au sacro-saint principe d'égalité, l'appréciation du préfet de Marseille pouvant être différente de celle du préfet de Lille.

Enfin, il pourrait exister une forme de remède miracle à l'inflation normative: l'intelligence artificielle (IA). Celle-ci pourrait permettre des textes très courts, pour l'application desquels on s'en remettrait aux algorithmes de l'IA. Techniquement, on sait déjà faire et on le saura de mieux en mieux. Se posera alors une question de démocratie sur la nature des contrôles auxquels seront assujettis ces algorithmes. Au nom de l'efficacité et de la simplicité, du moins apparente, certains prôneront, non sans irresponsabilité, de s'en remettre à l'IA, c'est-à-dire de lui donner un chèque en blanc.

Nous aurons, en conséquence, des arbitrages très délicats à faire entre démocratie et complexité. Il sera alors peut-être temps de dire que si la complexité de la société ne doit surtout pas être un prétexte commode pour justifier la bureaucratie et la complexité du droit, cette complexité doit être en partie tolérée au nom des exigences d'une certaine idée de la démocratie. ●

Franck Perraud

Vice-président de la Fédération Française du Bâtiment, président du Bureau de Normalisation des Équipements de la Construction (BNTEC)

Bâtiment : inquiétudes face AUX normes mais nécessité de la normalisation

Nécessaire, notamment pour la qualité et la sécurité des bâtiments, la normalisation est un enjeu de souveraineté et de compétitivité. À visée protectrice, issue de multiples sources, la production de normes tous azimuts nourrit aussi une complexité problématique. Voici posée l'équation qu'il convient de résoudre pour que la normalisation reste un levier et non un frein !

Voilà presque deux décennies que le secteur du bâtiment a entamé une mue profonde emmenée notamment par les enjeux environnementaux. Aux ambitions de transitions écologique, énergétique ou encore numérique répond l'évolution des métiers et des pratiques professionnelles. Le recours croissant aux matériaux biosourcés, l'encouragement au réemploi ou encore la construction hors site en sont quelques illustrations. La normalisation ne saurait évidemment rester étrangère à ces évolutions. Elle est nécessaire parce qu'elle revêt un caractère stabilisateur et rassurant. Normaliser, c'est constituer un socle technique, juridique et économique essentiel, garantissant la qualité des ouvrages ainsi que la sécurité des personnes et des biens. Normaliser, c'est permettre la reconnaissance de la performance des produits mis sur le marché et notamment la reconnaissance mutuelle entre professionnels qui contribuent à confectionner un produit ou réaliser un ouvrage.

Réglementation et normalisation : différentes mais complémentaires

La première précaution d'usage lorsque l'on évoque la normalisation dans le bâtiment est de rappeler ce qui la différencie de la réglementation. Dans cette dernière, on retrouve des éléments comme le Code de la construction et de l'habitation, les règles d'urbanisme, les règles thermiques, de sécurité incendie et d'accessibilité.

De leur côté, les normes peuvent concerner les essais, les calculs (les Eurocodes), les produits ou la mise en œuvre (les très fameux NF DTU, « Normes française - document technique unifié ») dont nous reparlerons par la suite.

Les deux dimensions se complètent pour encadrer l'exercice des métiers. La différence fondamentale réside dans ce que la réglementation est d'application obligatoire tandis que les normes sont majoritairement des textes d'utilisation volontaire. Elles ne deviennent obligatoires que si la réglementation l'impose, ce qui n'est le cas que pour 3 % d'entre elles. Citons par exemple la norme sur les travaux de traitement de l'amiante (NF X 46-011), sur les installations électriques basse tension (NF C15-100, chapitre X) ou encore la norme sur les boîtes aux lettres extérieures (NF D27-405).

Autre différence très concrète : l'accès à la réglementation et aux normes rendues obligatoires est gratuit. Pour toutes les autres normes de construction, pourtant essentielles, il faudra payer. C'est évidemment un frein à leur diffusion, notamment auprès des petites structures et cela n'est pas sans conséquences. En effet, de nombreux marchés privés comme publics font référence aux normes et leur non-respect peut constituer une présomption de faute de l'entreprise. En France, tous les acteurs de l'acte de construire s'ac-

cordent sur le fait que les normes contribuent à sécuriser les responsabilités contractuelles, notamment dans le cadre de la responsabilité décennale pour les entreprises de travaux. C'est pourquoi, dès que possible, la FFB s'emploie à faciliter l'accès au corpus normatif pour les entreprises de bâtiment. Par exemple, en soutenant la possibilité d'accéder à certains NF DTU dans le cadre d'une démarche de qualification.

Un empilement de textes souvent complexes, parfois contradictoires

La machine à réglementer et à normaliser s'est emballée dans tous les secteurs économiques. Le bâtiment n'échappe pas au phénomène, donnant aux professionnels la sensation d'être dans un carcan chaque jour plus resserré. Détournant la maxime des Shadoks, on serait tenté de dire que « s'il n'y a pas de normes, il n'y a pas de problèmes ». Songez que plus de 4500 normes Afnor couvrent les différents domaines du bâtiment !

Une des explications de la grande complexité ressentie par les acteurs tient dans une réglementation de plus en plus dense, qui dépasse souvent la seule mission régaliennne de l'État consistant à garantir la sécurité des personnes et des biens.

Au lieu de se limiter à fixer des exigences de résultats, à savoir des objectifs à atteindre en termes de sécurité, de performance ou d'impact environnemental, le législateur est tenté d'imposer des moyens techniques extrêmement précis, faisant référence à des guides ou des normes qui deviennent de facto obligatoires.

Dans toutes les instances où ils ont voie au chapitre, les mandataires de la FFB s'attachent à empêcher ce glissement qui transforme des documents conçus pour orienter ou aider les professionnels en outils réglementaires rigides. D'une logique de confiance et de progrès, on passe à une mécanique de défiance et de risque de sanction. Les remontées de terrain peuvent être préoccupantes. Nombre d'entrepreneurs et d'artisans estiment que les normes sont, au mieux, éloignées des réalités de chantier, au pire, totalement inadaptées. Dans ce cas, le danger est double : d'une part, une norme perçue comme trop complexe est mal appliquée ; d'autre part, elle restreint encore les capacités d'innovation. Les entreprises, surtout les plus petites, empêtrées dans un corpus normatif immaîtrisable et coûteux, finissent par baisser les bras. La normalisation agit alors comme vecteur d'exclusion.

Cette sensation de saturation est accentuée par le fait que les ministères chargés des réglementations donnent l'impression de travailler en silos, produisant un empilement de textes souvent complexes à mettre en œuvre, parfois même contradictoires. Par exemple,

la superposition des exigences issues du Code de l'environnement (comme les règles relatives à la gestion des eaux pluviales) avec celles du Code de l'urbanisme (prescriptions des PLU) et du Code de la construction et de l'habitation (règles thermiques ou d'accessibilité) peut aboutir à des contradictions pour un même projet, sans coordination préalable entre les objectifs. Un cas concret : dans les zones à risques, les contraintes de la loi Littoral ou des Plans de prévention du risque inondation (PPRI) peuvent rendre inapplicables certaines dispositions pourtant exigées par ailleurs par la RE2020 ou la réglementation acoustique.

Pour une réglementation par objectifs de résultats

C'est pourquoi à la FFB, nous plaçons pour que l'État se concentre sur la fixation d'objectifs clairs et mesurables – par exemple : niveau maximal d'émissions carbone pour un bâtiment, seuil de perméabilité, ou classe de performance environnementale – en laissant au secteur privé (entreprises, experts, industriels, etc.) le soin de proposer les solutions techniques les plus adaptées pour les atteindre. Ainsi, un industriel pourra développer un béton bas carbone optimisé, une entreprise pourra choisir un système constructif innovant ou une solution biosourcée certifiée, tant qu'elle atteint les objectifs fixés par la réglementation.

Dit autrement, le rôle de l'État doit être de définir des exigences de résultats, en matière de sécurité, d'accessibilité, de performance énergétique, etc., sans imposer la manière d'y parvenir. Charge aux acteurs de terrain (experts, professionnels, industriels et artisans) de trouver des consensus et d'élaborer les normes volontaires utiles. Cela garantirait à la fois la liberté de choix, l'innovation et une plus grande adaptabilité aux spécificités de chaque projet et de chaque type de construction, voire de chaque territoire, en particulier quand on pense à nos territoires ultramarins.

Une telle approche, centrée sur des exigences de résultats plutôt que sur des prescriptions de moyens, permet également de mieux intégrer l'expertise propre à chaque métier dans l'élaboration des solutions techniques. Elle offrirait aux acteurs du terrain la possibilité d'expérimenter, d'innover, voire de coconstruire des réponses adaptées à leurs contraintes spécifiques. Cela renforcerait non seulement l'efficacité de l'action publique, mais aussi l'adhésion des professionnels aux objectifs fixés par la réglementation. C'est tout le sens du travail du Bureau de normalisation des équipements de la construction (BNTEC). Cette instance, qui agit par délégation de l'Afnor, permet aux entrepreneurs d'affirmer et de confirmer leur savoir-faire, notamment, à travers la collection des documents techniques unifiés, les NF DTU.

Les NF DTU : colonne vertébrale technique de l'excellence française

Ces normes, certainement les plus connues des entrepreneurs de bâtiment, concernent les exigences de mise en œuvre. Au nombre de 121, les NF DTU résultent d'un consensus entre les experts des différentes parties prenantes. Elles servent de référence en matière d'exécution des ouvrages. D'application volontaire, puisque ce sont des normes, leur rôle dépasse toutefois le seul cadre technique. Car la loi Spinetta de 1978 a instauré le principe fondamental de la responsabilité décennale des constructeurs, accompagnée d'une obligation d'assurance. Or, dans ce contexte, les normes, et notamment ces NF DTU, sont cruciales en ce qu'elles constituent des références pour apprécier la conformité de la mise en œuvre des ouvrages et sécuriser juridiquement les entreprises et les maîtres d'ouvrage. De sorte que si un professionnel s'écarte de leur contenu sans justification solide, il s'expose à un risque accru en cas de sinistre. À l'inverse, s'y conformer facilite la couverture par les assureurs, qui s'appuient souvent sur ces documents pour évaluer les pratiques et les garanties. Comme les experts et les tribunaux d'ailleurs.

Mais la norme n'est pas seulement française (NF), elle est également européenne (EN) et/ou internationale (ISO). De quoi ajouter à la complexité de l'écosystème. Prenons par exemple le nouveau règlement produits de construction (RPC) européen publié fin 2024. Un de ses principaux objectifs est de renforcer les exigences environnementales. De ce point de vue, la France est en avance avec, par exemple, sa réglementation environnementale 2020 (RE2020) qui impose des critères « carbone » ou des travaux de recommandations professionnelles pour favoriser le réemploi. Tout l'enjeu est de s'assurer que les autres pays européens appliqueront des standards au moins équivalents. À défaut, ceci nuirait à la compétitivité des acteurs français. Certes, l'application de ce nouveau règlement européen sera progressive (l'ancien et le nouveau coexisteront jusqu'en 2040), mais les nouvelles exigences combinées aux coûts de mise en conformité et à l'impératif de digitalisation pourraient, là encore, décourager les PME. Ajoutons un autre enjeu du RPC version 2024 : dynamiser l'adoption de nouvelles normes harmonisées européennes. Voilà qui rend indispensable le positionnement de la France dans le paysage normatif européen. Comme c'est depuis longtemps le cas dans l'aéronautique ou l'automobile, le secteur de la construction baigne désormais dans un contexte de mondialisation croissante où les normes nationales sont de véritables vecteurs d'influence. Elles ne sont plus seulement des outils techniques, mais aussi des instruments de souveraineté et de compétitivité. Ainsi, la capacité à imposer ou à faire reconnaître des normes reflétant les spécificités techniques,

environnementales ou culturelles françaises devient un enjeu stratégique, notamment face aux standards européens ou internationaux.

Pour une normalisation plus efficace, mieux équilibrée et mieux comprise

Afin d'être efficace en matière de normalisation, la FFB agit à toutes les échelles et à toutes les étapes.

À toutes les échelles, en intensifiant sa présence dans les instances européennes (directement et/ou *via* la Fédération de l'industrie européenne de la construction) et en consolidant ses positions dans toutes les instances nationales.

À toutes les étapes, cela signifie d'abord n'avoir de cesse de marteler la nécessité de tarir le flux de nouvelles réglementations pour permettre de s'attaquer, enfin, au stock existant. Ensuite, pendant l'élaboration des textes, il s'agit d'actionner trois leviers :

- Associer systématiquement les professionnels de terrain dans l'élaboration des normes, en valorisant les retours d'expérience et les situations spécifiques (outre-mer, réhabilitation, petits chantiers, etc.).
- Hiérarchiser les priorités : concentrer les efforts de normalisation sur les enjeux clés (sécurité, performance énergétique, adaptation au changement climatique) sans prétendre tout normer.
- Simplifier les formats : favoriser des normes plus lisibles, modulables selon les typologies des métiers et des ouvrages.

Enfin, en aval, il faut accompagner les entreprises dans la prise en main des normes. La FFB s'y attèle par le biais d'outils pratiques de communication et d'appropriation des règles de l'art comme les calepins de chantier. Ces documents visuels et synthétiques permettent aux professionnels de comprendre, d'appliquer et de partager plus facilement les exigences normatives sur le terrain. Ou encore par des campagnes de sensibilisation comme « La norme utile » menée en 2022.

Dans un contexte de fortes tensions économiques et d'augmentation des prix des matériaux et des coûts de production, il est plus que jamais nécessaire de veiller à ce que les normes ne deviennent pas un frein à l'activité ou à l'innovation. Elles doivent, en effet, répondre aux besoins croissants du secteur tout en tenant compte de la réalité du terrain, notamment celle des TPE-PME du bâtiment. Cette stratégie doit rester la ligne directrice de notre politique de normalisation volontaire. À ce titre, l'installation en 2015 du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) constitue une avancée majeure : ce lieu de dialogue permet de croiser les expertises, d'anticiper les impacts et de formuler des avis éclairés. Encore faut-il que les avis rendus par

cette instance ne soient pas seulement consultatifs mais réellement pris en considération dans les décisions finales. Dans un secteur aussi structurant que le bâtiment, où les normes engagent à la fois la sécurité, la durabilité et la soutenabilité économique des projets, la concertation et la transparence doivent redevenir des piliers de l'action publique.

Aussi, la normalisation, lorsqu'elle est conçue avec pragmatisme et concertation, constitue un véri-

table levier de qualité, d'innovation et de compétitivité. Elle permet d'élever le niveau technique des ouvrages, de sécuriser les pratiques professionnelles et de renforcer la confiance entre acteurs, du fabricant à l'utilisateur final. C'est pourquoi la FFB défend une normalisation ouverte, équilibrée et ancrée dans la réalité du terrain, accompagnant l'évolution des métiers au lieu de la freiner. Elle veut faire des normes un outil au service de la performance, plutôt qu'une contrainte administrative ! ●

Rudy Ricciotti

Architecte

L'architecte contre la tyrannie des normes

Lauréat du Grand Prix national de l'architecture en 2006, Rudy Ricciotti défend haut et fort les métiers du bâtiment. Hommage aux « acteurs du récit constructif », son ouvrage *Insoumission* (2025) se veut une ode à l'honneur et à la fidélité sur les chantiers. Avec une truculence personnelle nourrie de puissantes expériences, ce texte de défense et d'illustration de l'acte de bâtir s'attaque en particulier à l'extension des méandres bureaucratiques. Ce dont ces extraits témoignent.

« **D**epuis quelques années, la construction d'une maison devient plus difficile que d'entreprendre la descente de Notre-Dame de la Garde à bicyclette sans frein avec trente magnums de châteauneuf-du-pape sur le dos.

[...]

Ultima ratio populi

La rage que m'inspire l'obsession normative est de notoriété publique. De livre en interview, je la clame, je la vocifère, au risque de passer pour l'anarchiste de service, rebelle par principe à toute forme d'autorité. Une rectification s'impose : prise au sens étymologique, j'aime l'autorité, mot venu du latin *augere* – augmenter, faire grandir, pousser vers le haut. L'autorité du maître fait grandir le disciple par la transmission d'un savoir. Si un chef digne de ce nom emporte son équipe vers des sommets, ce n'est pas en vertu du pouvoir qu'il détient. C'est grâce à son autorité, fondée sur la confiance mutuelle.

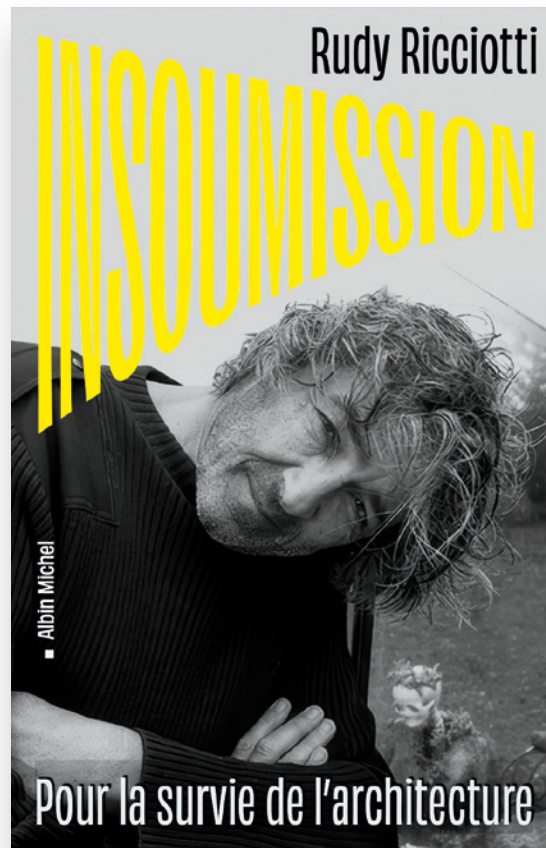
Je ne conteste pas les normes. Je conteste leur tyrannie et l'usage inexpert qu'on en fait. Qu'on me démontre leur prédisposition au bien commun, je serai heureux de les respecter. En attendant, contraint de les subir, je garde le doigt sur la détente. On ne bâtit pas sans réglementation, c'est évident. Un garde-corps oublié peut être fatal. Une économie de bouts

de chandelle sur la qualité du béton, l'immeuble ne résiste pas. Que la solidité et la sécurité soient régies par des normes fondées sur l'expérience et l'expertise scientifique, rien de plus normal. Que leur application soit contrôlée avec la dernière sévérité, bien sûr. Mais le prosternement aveugle devant des réglementations dont les effets sont soit hypothétiques, soit autocontradictaires, soit objectivement pernicieux est aussi obscène que lâche. La norme est souvent la chevalière au doigt permettant aux pays riches de ne pas renoncer à leurs privilèges tout en paraissant vertueux. Elle se situe à mi-parcours des séries TV et de l'art contemporain ; devenue *l'entertainment* de l'homme urbain abandonnant la romance à son futur !

Pour notre malheur à tous, le XXI^e siècle marque l'entrée dans une nouvelle ère. Une vérité vient de nous exploser à la figure : la nature ! Elle n'est pas une esclave docile corvéable à merci et pour l'éternité. Contrairement au lait de la chèvre, le pétrole ne se renouvelle pas sitôt après avoir été extrait de son puits de forage. La planète n'est pas encore autonettoyante. Le climat se réchauffe mais le thermostat fait la guele – tout juste peut-on régler l'amplitude de la hausse. Si l'humain a l'intention de se perpétuer au-delà de trois ou quatre générations, il a tout intérêt à revoir à la baisse ses exigences d'enfant tyrannique. D'où l'irruption fracassante des normes environnementales dans les réglementations de tous les métiers – agriculture, industrie, et naturellement, bâtiment.

Moins consommer – de matière, d'énergie; moins polluer – l'air, l'eau, la terre; s'imposer la frugalité, seule marque de respect accessible aux humains envers l'environnement... Tel est désormais le mot d'ordre. Je souscris et j'ajoute: il était temps, nom de Dieu! La voracité de consommation dans laquelle se vautrent nos sociétés occidentales est une insulte à la bienveillance. Climatisation à 18 °C en été quand il fait 30 °C dehors, chauffage à 23 °C l'hiver quand il fait – 2 °C dans la rue. Sanitaires avec eau à profusion à chaque coin de couloir. Parkings bitumés pour ne pas souiller les mocassins... Pour son confort, l'homme blanc s'au-

torise tous les caprices. Si les normes avaient pour effet de nous rendre plus sobres, je dormirais toutes les nuits la tête sur le RE2020, recueil des nouvelles normes environnementales dans le bâtiment. Hélas! cet inventaire m'évoque plutôt un conte de George Sand, *l'Histoire du véritable Gribouille*, où l'on voit un petit garçon se jeter dans une rivière par crainte de se mouiller, puis dans le feu par crainte d'être brûlé. Le vice de la surconsommation technologique pour consommer moins d'énergie sans ouvrir la fenêtre l'été ni porter un pull l'hiver est la preuve que Satan est français! » ●



Avec des réalisations aussi diverses que le musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée et la rénovation du siège de la Fédération nationale de la mutualité française, ainsi que de multiples logements, des gares TGV et des équipements sportifs et culturels, Rudy Ricciotti compte parmi les principaux architectes contemporains. Son ton et ses prises de position, à retrouver dans cet ouvrage vivant et percutant, détonnent. Déplorant la médiocrité et les dérives normatives qui menacent son métier, il défend ses combats avec ferveur, en faveur des savoir-faire et de l'économie du secteur du bâtiment.

Christophe Échoche-Duval

Conseiller d'État¹, auteur de *L'inflation normative* (Plon, 2024).

L'inflation normative, une maladie législative

La France croule sous trop de lois, de sanctions, de réglementations et de contraintes. Les textes s'empilent sans qu'il soit même possible à l'État de faire respecter ce qu'il édicte. Cette dérive malade, aux conséquences cumulatives, touche particulièrement le secteur de la construction. La situation appelle non plus de seules déclarations d'intention, mais des remèdes.

En inaugurant son premier mandat, Emmanuel Macron dressa ce constat devant le Congrès, le 3 juillet 2017 : « Sachons mettre un terme à la prolifération législative, cette maladie, nous la connaissons, elle a été tant et tant nommée, et je crains moi-même, dans une vie antérieure, d'y avoir participé. Elle affaiblit la loi, qui perd dans l'accumulation des textes une part de sa vigueur et certainement de son sens². »

Huit ans plus tard, ce constat, sincère, d'une inflation normative, est désormais bien établi, presque scientifiquement (1). Pour autant, est tout autant établi l'échec d'avoir réussi à juguler l'inflation des normes (2). Les effets négatifs de cette « boulimie normative » (expression de François Bayrou³) sont multiples et n'épargnent pas le marché de la construction (3). Il n'existe pourtant pas de fatalité, ni au laisser-faire ni à l'attentisme, mais cela suppose une thérapie de choc (4).

1. L'inflation normative est un mal très largement partagé depuis les années 1990

Sans être un phénomène propre à notre pays, la France ne peut se retrancher derrière la construction européenne pour justifier l'envolée des normes nationales. Les faits démontrent depuis 2019, grâce à la numérisation du *Journal officiel* (site Légifrance), une envolée particulièrement nette à partir des années 2000, alors que les grandes étapes de l'Europe sont derrière nous, et que cette cause – qui n'est pas indifférente – n'affecte pas identiquement des voisins autant concernés (la Grande-Bretagne, jusqu'au Brexit ; l'Allemagne, l'Italie). Aussi faut-il avoir le courage de dénoncer des causes franco-françaises.

La principale des causes, selon nous, est l'emboîtement des majorités présidentielles et législatives (une Assemblée nationale transformant servilement en normes un programme du candidat), qui a accentué le penchant à produire de la norme. Cette fusion des deux pouvoirs (exécutif et législatif) a exploité à fond, non sans abus constitutionnel, le pouvoir normatif privé de réels contre-pouvoirs qu'offre la V^e République. Il a été largement recouru à la « planche à normes ».

- L'inflation des ratifications d'accords ou de traités internationaux négociés par le seul ministère des Affaires étrangères, jouissant, selon l'article 55 de la Constitution, dès leur publication, d'une autorité supérieure à celle des lois, donc une prolifération non commandée par l'Europe, a entraîné presque une loi sur trois sans que le Parlement puisse émettre ni réserves ni amendements !
- L'inflation des ordonnances d'initiative gouvernementale (article 38 de la Constitution), économisant la discussion devant le Parlement (mais supposant que ce dernier accepte de se dessaisir), et jouissant du rang des normes législatives, a représenté 68 % de la « consommation » des ordonnances depuis 1958, dont le tiers sous Emmanuel Macron !
- L'inflation du recours à la procédure d'urgence (devenue procédure accélérée avec la réforme de 2008), qui économise une des deux lectures constitutionnellement garanties devant chaque assemblée et frappe une loi sur deux. La cadence (ou la productivité ?) législative se trouve multipliée par deux, la maturation législative des normes est divisée aussi par deux ! Même pour

1. L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

2. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres>.

3. Le 3 avril 2025, discours de la 3^e édition des Assises de la simplification.

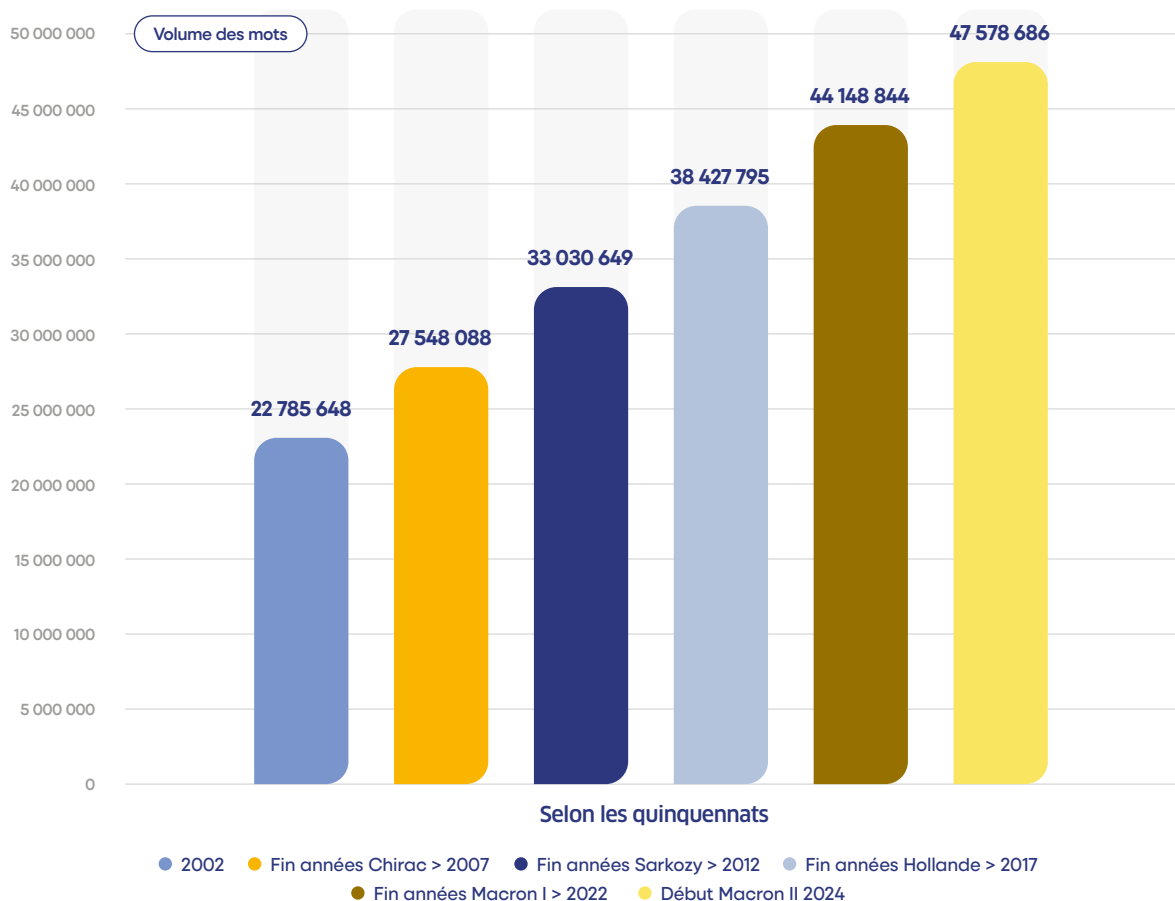
une loi aussi complexe que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le gouvernement Castex avait engagé la procédure accélérée.

- L'inflation des normes à caractère de prélèvements obligatoires (fiscaux ou sociaux) insérées dans deux vecteurs, lois de finances (LF) et lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), dont la Constitution bride le temps des discussions parlementaires, dès lors moins approfondies, alors que les enjeux sont plus lourds, lorsqu'elles ne sont pas adoptées telles quelles au prix d'un 49-3 (trois LF et quatre LFSS de 2017 à 2025).

Nous ne pouvons passer en détail tous les autres facteurs, mais bornons-nous à mentionner encore l'échec de la réforme introduisant, en 2009, l'étude d'impact préalable aux lois⁴ : en réalité limitée aux seuls projets de loi (issus du gouvernement), excluant – à tort – les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour (issues de groupes parlementaires), ces études se sont avérées incapables de freiner le robinet normatif, et d'une grande indigence sur le plan de l'expertise.

L'ensemble de ces causes a conduit à une croissance incontrôlée des normes étatiques nationales, que nos travaux⁵ ont permis de mesurer en dégageant le critère le plus scientifique qui soit : le nombre de mots qui composent les textes juridiques en vigueur⁶.

L'inflation normative, par l'indice du volume des mots en vigueur depuis 2022



4. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
5. Voir Christophe Écho-Duval : « Un "mal français" : son "é-norme" production juridique ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars-avril 2022, p. 421-455 ; « Le nombre des normes applicables en France : pour un office parlementaire de la norme », *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2024, n° 2, p. 249 ; « Avec 45,3 millions de mots, quel pari de "sobriété normative" ? », *La Semaine juridique*, n° 21, 2023, p. 995-1000 ; « Inflation normative : où en est-on en ce début de XVII^e législature de la V^e République ? », *La Semaine juridique*, n° 22, juin 2025, p. 961 ; « Cette maladie législative, nous la connaissons » (E. Macron). Bilan d'un "octennat" d'inflation normative », *Revue française de droit administratif*, septembre 2025, publication en cours.
6. Dits « mots Légifrance » ; nous renvoyons à nos travaux qui exposent pourquoi il convient de retenir ce critère, de préférence à celui du nombre de textes, ou d'articles, ou de pages du *Journal officiel*.

Étant donné que ce volume, de 47,6 millions de mots en 2024 (+ 109 % depuis 2002), ne dit sans doute rien au grand public, lequel, pourtant, fait partie de ceux qui ont à répondre de l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi », nous avons dégagé un critère d'heures de lecture (300 mots par minute). Il faudrait donc 2 643 heures de lecture pour « être aux normes », soit plus de cent jours à temps plein, vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

2. L'échec de la maîtrise de production des normes sous les quinquennats Macron

La prise de conscience du président Macron rappelée en introduction n'est pas inédite. Tous les gouvernants de la seconde moitié de la V^e République ont dénoncé cette « maladie » à la française. En s'exprimant comme il l'a fait en 2017, venant après ses prédécesseurs et, en dernier lieu, se souvenant d'avoir été secrétaire général adjoint d'un président qui reste l'auteur du fameux « choc de simplification⁷ », on aurait pu penser qu'Emmanuel Macron impulserait une action vigoureuse pour, au moins, limiter la production des normes ou tenter de la freiner.

Les données précédentes dressent un bilan d'échec de cette volonté, si tant est qu'elle ait été davantage qu'un effet d'annonce. Seule manifestation du volontarisme « antinormatif », c'est la circulaire du Premier ministre Édouard Philippe du 26 juillet 2017⁸ ordonnant aux administrations la « norme » de supprimer au moins deux normes existantes pour en créer une nouvelle. Il s'inspirait du plan britannique

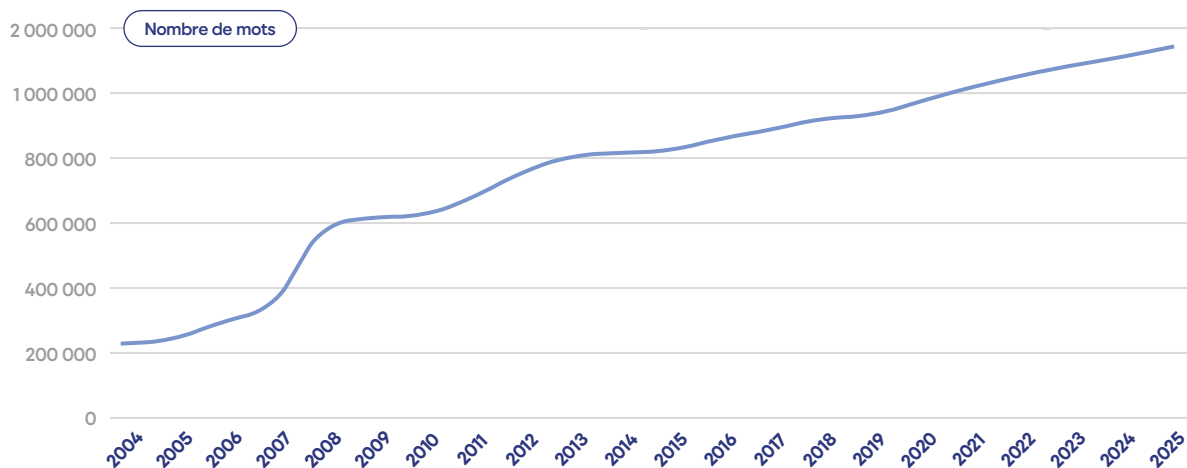
lancé sept ans plus tôt, dit « *one-in, one-out rules*⁹ ». Mais aucun suivi n'a été mis en place pour le vérifier, et aucun impact ne s'observe sur la production des normes réglementaires.

Envers de la liberté, les normes sont d'abord définies par leur contrainte: la norme est une obligation sanctionnée, soit par voie de sanction pénale, traditionnelle modalité du rappel à l'obéissance, soit la sanction administrative, modalité récente, redoublement efficace pour aboutir à la « mise aux normes ». Dénoncer le fléau de l'inflation normative n'est pas un complotisme antinormes. C'est dénoncer le corollaire objectif de l'inflation normative: trop de normes mal évaluées (donc irréalistes, ou non compétitives), instables, illisibles, bureaucratiques...

Trois séries de normes impactant spécifiquement le marché de la construction (on pourrait y adjoindre celui de la location, qui lui est souvent lié) auront donc, depuis 2000, et sans freinage depuis 2017, poursuivi leur envolée. L'indice en volume de mots peut, évidemment, englober des normes régulatrices positives pour le marché de la construction, mais la démarche de décompte demeure un baromètre d'une tendance haussière à la surnorme et à la « mal-norme ».

Les faits: le Code de l'environnement a connu une inflation de 438 % depuis 2004; le Code de la construction et de l'habitation a connu une inflation de 173 % depuis 2000; le Code de l'urbanisme a connu une inflation de 54 % depuis 2000.

Nombre de mots en vigueur dans le Code de l'environnement



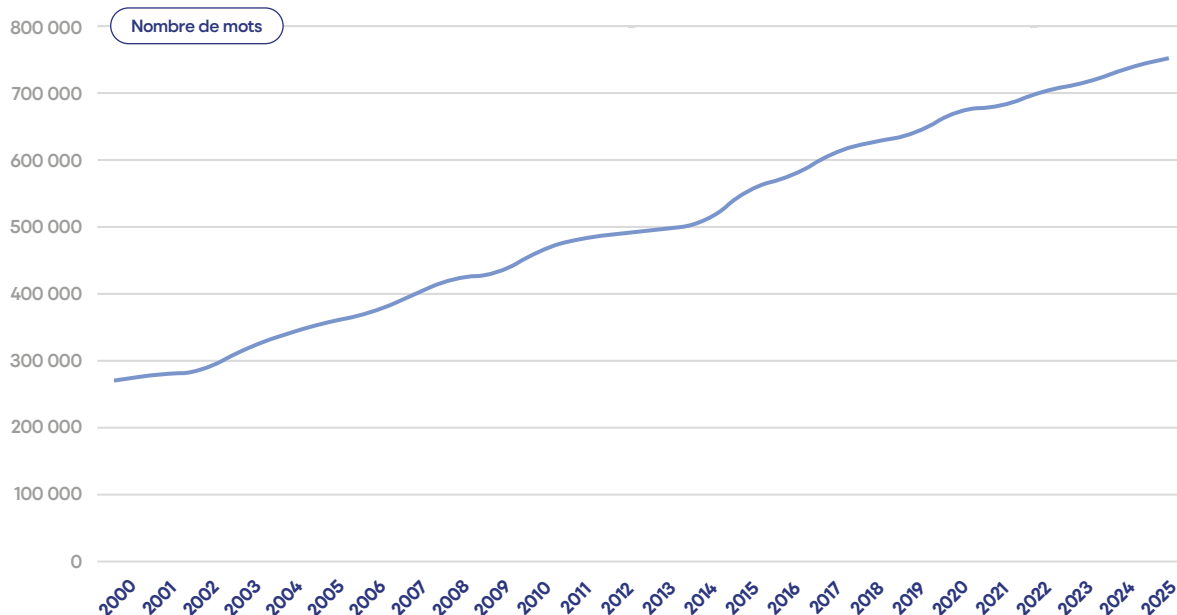
Source : Contribuables associés, vigienormes.fr.

7. Communiqué de la présidence de la République en date du 23 octobre 2013 sur le choc de simplification.

8. Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

9. Avec un certain succès, du moins autoproclamé: <https://www.gov.uk/government/news/government-welcomes-business-led-plan-to-cut-eu-red-tape>.

Nombre de mots en vigueur dans le Code de la construction et de l'habitation



Source : Contribuables associés, vigienormes.fr.

Faut-il préciser que cet impact normatif sur les entreprises du secteur de la construction, ou sur les particuliers – propriétaires acquéreurs ou propriétaires louant – n'est, comme pour l'iceberg, que la pointe émergée visible d'une pression normative? Nul n'est capable de mesurer le volume total des textes d'application ou de mise en œuvre de ces principaux codes, qu'ils soient l'effet d'arrêtés préfectoraux ou, surtout, de celui des normes des collectivités locales (principalement les communes)! L'inflation normative n'est plus une impression, qui, le 19 mai 1995, avait fait dire à Jacques Chirac « trop de lois tue la loi » (à dire vrai, tue l'économie?), mais une réalité.

3. L'inflation des normes est un baromètre du « mal français »

Nous pensons que, trop longtemps non évaluée de manière objective, l'inflation normative est passée inaperçue parmi les autres agrégats de performance d'une nation et d'une économie.

L'accent a été mis sur d'autres indices surveillés, mais sans qu'on aperçoive un lien de cause à effet. Il serait difficile d'établir cette équation, sauf que des courbes haussières apparaissent symétriquement troublantes: celle de la dette publique comme celle des prélèvements obligatoires depuis une trentaine d'années, s'emboîtent avec la courbe de l'inflation normative. C'est logique: les normes engendrent à

leur tour des coûts administratifs, qui engendrent à leur tour des dépenses publiques, qu'il faut financer à leur tour par des prélèvements obligatoires. Voilà pour l'envol symétrique des charges de la nation.

Les normes pèsent ensuite sur les charges qui s'incorporent aux coûts de revient. La course à la qualité (notamment environnementale) peut être perçue positivement. Mais si la mise aux normes des produits et des services est décorrélée du marché compétitif ou du pouvoir d'achat des clients ou consommateurs, elle joue avec un effet récessif. Ce second effet peut, à son tour, expliquer la dissymétrie parfaite avec la courbe, par exemple, des logements et locaux mis en chantier. Sa confrontation avec la courbe du Code de la construction et de l'habitation, pour empirique que soit cette analyse, sans méconnaître d'autres facteurs en jeu, interroge néanmoins sur les responsabilités causales d'un marché hypernormé.

Le coût des normes, justement, reste un fait économique assez mal documenté. Une des premières mesures à prendre, en 2027, consistera à confier l'étude des coûts macroéconomiques des normes étatiques à l'INSEE (et/ou à la Cour des comptes), publiée annuellement et annexée à la LF, de même qu'à inciter les branches professionnelles à évaluer au préalable le coût de toute norme envisagée, pour que joue une saine contradiction (le secteur de la construction pouvant être pilote).

4. La lutte contre l'inflation normative doit être une priorité des politiques publiques

Laisser dériver l'inflation normative n'est plus envisageable. Si rien n'est fait, nous prédisons qu'à l'investiture, au printemps 2027, du nouveau chef de l'État, celui-ci prendra acte, au titre de l'inventaire, d'un volume de droit national étatique grimpé à près de 70 millions de mots¹⁰. Et combien en 2032 ? Imaginons l'objectif raisonnable de réduire, sur cinq ans, de 25 % net¹¹, la pression normative constatée en 2027. Réalise-t-on qu'une telle réussite ne ferait jamais que nous ramener, en 2032, au niveau de... 2015 (revenir à 35 millions de mots environ) !

Il n'est plus raisonnable de pratiquer l'autruche face au « mur des normes » ; ni le laisser-faire ni l'attentisme ne sont plus une attitude responsable. Un consensus républicain, du moins de tous les gouvernants de droite et de gauche des trente dernières années, semble favorable pour inscrire la lutte contre l'inflation des normes au titre des priorités publiques. Il est triste de constater, lorsqu'on étudie la problématique, que les solutions (qui ne sont pas uniques) sont connues de longue date, et que nos voisins (la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, par exemple) ont réagi dix ans plus tôt.

Passons à l'action ! Nous esquissons quelques pistes, qui n'épuisent pas la réflexion.

- **Responsabiliser :** la réduction et la compétitivité des normes passent par l'identification d'un responsable politique de haut niveau, ministre de plein exercice – peu importe son intitulé choc –, au moins numéro 3 du gouvernement, pour avoir une autorité interministérielle, doté d'un réseau souple de « hauts responsables de la simplification », recrutés sur emplois contractuels, un par ministère, ayant pouvoir de visa sur tout texte normatif sortant du ministère, dont il assure le suivi de l'objectif « - 25 % net » sur cinq ans.

- **Engager le peuple :** nous suggérons qu'en début de législature, en juillet 2027, soit soumise à référendum l'approbation d'un projet de loi de programmation quinquennale déterminant les grands objectifs de l'action de l'État sur la triple réduction du taux de la dette publique, du taux des prélèvements obligatoires et du taux de pression normative (objectif « - 25 % net ») – aux trois maux liés, un même remède – pour permettre un levier démocratique et une obligation de résultat.
- **Moraliser les mœurs constitutionnelles :** le chef de l'État doit s'engager par un discours au Congrès à ce que ses Premiers ministres mettent fin aux abus constitutionnels des « planches à normes » (abus du recours aux ordonnances, abus de l'insertion dans les LF et LFSS de normes en dehors des articles obligatoires, abus de déclenchement de la « procédure accélérée »).
- **Évaluer ou renoncer :** plus aucune norme, de nature législative ou réglementaire, ne peut être adoptée sans qu'une évaluation sérieuse conduise à la démonstration de son bénéfice attendu (avec une notation « norma-score » de type DPE : d'orange à rouge, renoncer). Pour évaluer de manière indépendante, deux solutions s'offrent : soit à l'allemande, sur modèle de l'agence *Normenkontrollrat* (NKR) ; soit à la parlementaire, avec la création d'un Office parlementaire des normes.
- **Renverser la pression :** s'attaquer au flux comme s'attaquer au stock ; révolutionner la culture juridique : à la norme préférer la recommandation ou la bonne pratique ; privilégier, pour le monde entrepreneurial, la norme type AFNOR à la norme étatique.

L'entreprise a certainement conscience, plus que d'autres acteurs, de la complexité, du coût et de la contrainte de la « mise aux normes ». On aurait cependant tort de n'y voir qu'une affaire économique. L'enjeu est également éminemment démocratique. ●

10. Projection estimée avec un taux de 1,5 % l'an (à titre de comparaison, + 2,33 % entre 2024 et 2025).

11. Nous disons « net » pour tenir compte du fait qu'il peut être légitime, au titre de l'alternance, que des normes nouvelles soient créées ; cela suppose d'abroger d'autant plus de normes anciennes pour tenir, au final, l'objectif de - 25 % par rapport au stock de 2027.

Agnès Verdier-Molinié¹

Directrice de la Fondation IFRAP, auteur de *Face au mur* (L'Observatoire, 2025).

Les coûts de la complexité administrative

Bridée par la déferlante normative, la France pâtit d'une complexité administrative élevée. Tandis que le nombre de textes et le volume des lois s'élèvent sans cesse, le coût des conséquences des normes excessives peut être évalué à un minimum de 100 milliards d'euros par an. 80 % de ces charges administratives pèsent sur les entreprises. En s'inspirant de ce que réalisent certains voisins européens, il est possible de réduire ce poids problématique.

La France compte aujourd'hui 69 codes en vigueur contre moins de 20 en moyenne dans les autres pays européens. Les contenus de ces nombreux codes sont eux-mêmes en croissance rapide. Il en va de la sorte pour les lois, les règlements et autres textes de droit. Or, avant de créer de la norme, aucune mesure n'est prise pour savoir si cela sera bénéfique ou coûteux pour les Français et leurs entreprises. En résulte un excès de normes qui décourage l'investissement, freine l'innovation et ralentit la croissance. Tout cela engendre un climat morose qui rebute les nouveaux investisseurs. En découle mathématiquement une contribution à l'augmentation du déficit public par minoration de la croissance.

Des promesses de longue date

Le moins que l'on puisse affirmer, c'est que le problème ne se trouve pas dans le diagnostic. Depuis Georges Pompidou, alors Premier ministre, et sa phrase choc : « Arrêtez d'emmerder les Français ! Il y a trop de lois dans ce pays, on en crève, laissez-les vivre, et, vous verrez, ça ira beaucoup mieux », on a vu fleurir une myriade de programmes de réduction de cette bureaucratie infernale. Jean-Pierre Raffarin voulait déjà, en son temps, réduire les formulaires pesant sur les entreprises et accélérer l'adoption des nouvelles technologies dans l'administration pour faciliter les démarches. Nicolas Sarkozy, avec sa révision générale des politiques publiques (RGPP), visait une meilleure efficacité de celles-ci. Cela a, entre autres, permis de réduire l'impôt papier (coûts induits par les formalités administratives dont les entreprises doivent s'acquitter). Même François Hollande s'y est attelé. Avec son « choc de simplification », il comptait faciliter la vie des particuliers et des entreprises.

Enfin, le président Emmanuel Macron s'est aussi largement prononcé en faveur de cette réduction normative tout en la laissant « en même temps » exploser.

Entre 2008 et 2012, la France s'était essayée à quantifier l'enfer de la bureaucratie. L'idée était ambitieuse : mesurer la charge administrative de chaque réglementation. Elle a vite tourné court, étouffée par la lourdeur du processus de saisie des données qu'elle était censée combattre. Toujours pour libérer particuliers et entreprises, le gouvernement Ayrault promettait, en 2013, de moderniser l'action publique pour essayer de gommer 3 milliards d'euros de déficit. Un CIMAP, grand comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, fut créé dans cet esprit. Quelques années plus tard, en janvier 2018, Édouard Philippe affirmait sa volonté qu'aucun projet de loi ne sorte sans mesures de simplification, promettant des économies « en milliards » pour les entreprises. Rien ne vint. Début 2024, Gabriel Attal dénonce à son tour, dans son discours de politique générale, une France étouffée sous les normes, les agriculteurs en première ligne. Le Premier ministre affirme alors vouloir « débureaucratiser » la France. La loi Pacte 2 qui a suivi ses annonces devait alléger la machine, mais la dissolution de l'Assemblée nationale l'a enterrée sans débats.

Quantifier et évaluer l'augmentation du volume normatif

Afin de disposer d'une meilleure vision du stock et de l'augmentation de notre droit, nous disposons d'une ressource intéressante. Le tableau de bord 2024 du secrétariat général du Gouvernement, qui ausculte depuis 2018 l'évolution du droit national, révèle un

1. Cet article a été rédigé avec l'équipe de la Fondation IFRAP.

chiffre saisissant: notre arsenal juridique totalise désormais 45,3 millions de mots. Vingt ans plus tôt, il en comptait deux fois moins. Voilà donc le fameux « poids des mots » qui écrase le pays.

Entre 2002 et 2024, le volume des articles de lois et de règlements a explosé de 164 %. Nous sommes passés de 216 347 à 354 223 articles, soit 137 876 de plus en deux décennies. La déferlante est générale, mais certains textes sont particulièrement touchés, à l'instar du gigantesque Code de l'environnement (volume multiplié par dix et plus d'un million de mots), du Code de la santé publique ($\times 3$), et du Code général des impôts ($\times 2$).

Si l'on regarde précisément ce qui a été produit depuis 2002, le bilan réel s'élève à 42 525 normes: 1 063 lois promulguées (dont 656 projets et 407 propositions) et 41 427 décrets. Ensemble, elles représentent déjà 63,42 millions de mots. Et encore, on estime que seules 30 000 de ces normes seraient réellement applicables. À cela s'ajoutent plus de 10 000 circulaires recensées en 2023.

Il y a bien des essais qui sont menés pour ralentir ce raz-de-marée. En 2018, le Sénat a lancé la mission BALAI (pour Bureau d'abrogation des lois anciennes et inutiles) afin de traquer et de supprimer les lois inapplicables ou dépassées, qualifiées de « fossiles législatifs ». L'opération a commencé par un dépoussiérage des textes adoptés entre 1800 et 1980. Résultat ? À peine une centaine de lois abrogées.

Pourquoi les politiques de simplification échouent-elles ? En plus du fait que l'on ne dispose pas de données officielles et à jour concernant notre stock de normes, trois éléments entrent en compte. Premièrement, il n'existe pas d'autorité indépendante chargée de surveiller la production normative. Deuxièmement, les études d'impact sont inexistantes ou superficielles et aucune évaluation du stock existant n'est tentée. Troisièmement, l'action administrative privilégie la réglementation au détriment de l'efficacité. Depuis l'adoption du principe de précaution, on réglemente d'abord, on verra ensuite l'effectivité de la mesure. C'est d'ailleurs valable pour l'Union européenne, comme l'a signalé Mario Draghi: en matière d'IA, on a commencé par faire un règlement sur le sujet alors qu'on n'a pas encore en Europe de licornes dignes de ce nom dans ce domaine !

Un coût des normes à 100 milliards...

La Fondation IFRAP estime le coût de la complexité administrative à 100 milliards d'euros par an, au minimum. Chiffre désormais repris par l'Assemblée nationale, le Sénat et le gouvernement, quand il y en a un. La réalité est que, sur le coût des normes, la France tâtonne toujours, alors que la plupart de

nos voisins européens se sont saisis du sujet dès les années 2000 et avec des résultats concluants. L'Union européenne elle-même fixait en 2006 une réduction de 25 % des coûts administratifs dans les États membres. À cette date, la Commission européenne estimait que le coût des charges administratives représentait 3,7 % du PIB pour la France.

De son côté, en 2007, l'OCDE estimait le coût total des charges administratives pesant sur les entreprises à 60 milliards d'euros, soit 3 % du PIB de l'époque. Une estimation reprise en 2017 par le Sénat notamment. La même année, le dernier rapport des dirigeants d'entreprise du Conseil de la simplification évoquait que, « pour la France, les estimations souvent avancées par plusieurs organismes portent sur une fourchette allant de 75 à 100 milliards d'euros ». On peut en conclure que le poids des normes pèserait entre 3,5 % et 4,5 % du PIB français, soit entre 87 et 112 milliards d'euros. De ce total, la part des charges administratives pesant sur les entreprises oscillerait entre 75 et 80 %, soit entre 75 et 87 milliards d'euros. Si la France appliquait l'objectif européen d'une simplification de 25 % des normes, le gain potentiel serait d'environ 20 milliards d'euros pour les entreprises et d'environ 4 milliards pour les collectivités, les services publics et les particuliers. On en est encore loin.

Ces dernières années, la loi la plus prolifique, et la plus chère, en normes dans l'Hexagone est vraisemblablement la loi Climat et résilience. Où étaient les chantres de la simplification par exemple quand le Parlement a voté cette loi qui est un monstre bureaucratique, qui impose des tas de nouvelles normes ? Votée en 2021, elle introduit la généralisation dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici à 2025 des zones à faibles émissions, les fameuses ZFE. En clair: on interdit dans les centres-villes la circulation des véhicules Crit'air 5, 4 et 3. Cela concerne 35 % du parc automobile français, soit environ 13,8 millions de voitures !

L'interdiction de louer des logements avec des diagnostics de performance énergétique (DPE) G ou F, soit 5,2 millions de logements interdits à la location entre janvier 2025 pour les G et janvier 2028 pour les F ? Toujours la loi climat et résilience ! Et le ZAN (zéro artificialisation nette), dont les maires se plaignent amèrement et qui est incompréhensible, car personne ne sait calculer la division par deux de l'artificialisation des sols ? Loi climat et résilience aussi !

Dont 20 milliards environ de normes européennes

Vingt milliards, voilà l'estimation annuelle du poids des normes européennes sur la France. C'est à partir des données 2022 de la Commission européenne et de son programme REFIT (*regulatory fitness and*

performance programme), chargé de lutter contre l'inflation normative, que la Fondation IFRAP estime les charges administratives émanant de l'Union européenne à 120 milliards d'euros environ en 2022. On parle ici de l'ensemble des coûts (ou « impôt papier ») dus aux obligations que la réglementation et les normes imposent aux citoyens, aux collectivités et aux entreprises.

Alors que le PIB de la France représente 17 % de l'Union, on peut estimer que la part des charges administratives européennes pesant sur notre pays est de 20 milliards d'euros. Cela veut dire que sur l'impôt papier que nous subissons en France – environ 100 milliards –, 80 % émanent de l'activité législative nationale, 20 % de l'activité européenne.

Les Allemands, leaders incontestés sur ces questions, estiment que ce sont les entreprises qui sont les plus impactées par les normes européennes. Depuis 2015, en Allemagne, 56 % des coûts de « mise en conformité » pour les entreprises sont imputables à la transposition des normes européennes, alors que, symétriquement, ces dernières n'ont bénéficié que de 20 % des « économies » dégagées.

Particulièrement conscients de cet enjeu, nos voisins évaluent systématiquement les initiatives européennes (avant même qu'elles soient votées!) et cherchent à compenser l'impact des normes nouvelles par l'application stricte du « *one in, one out* » (une norme ajoutée, une norme supprimée) et suivent cette balance grâce à un index annuel. Loin de cela, côté français, une directive européenne sur quatre fait l'objet d'au moins une mesure de surtransposition avec un effet pénalisant.

Pour schématiser, il existe deux grandes catégories de normes européennes: les règlements et les directives. Le premier cas désigne un acte juridique qui s'applique de la même façon et à la même date à tous les États membres de l'Union. Il vise à garantir une uniformité entre les pays membres, ces derniers ne pouvant pas changer le règlement avant de l'appliquer. Les directives européennes, quant à elles, sont plus souples car elles laissent une certaine liberté aux membres de l'UE. Ces dernières donnent des objectifs et un délai pour les atteindre. Chacun des États membres doit ensuite mettre en place une loi de transposition pour l'adopter, car son application n'est pas directe. La directive est donc plus souple: elle permet une adaptation aux différents contextes politico-économiques. En plus de ces deux composantes, il existe aussi les décisions, les avis et les recommandations, et tout cela forme le droit européen.

Dans sept cas sur dix, en France, nous surtransposons et ajoutons donc de la norme sur la norme par rapport à nos voisins. La loi Climat et résilience en est

un parfait exemple: le DPE existe ailleurs en Europe mais sans la caractéristique contraignante que la loi de 2021 lui a donnée en France. Les ZFE existent ailleurs en Europe mais certaines villes européennes ont reculé. L'impression que cela donne, c'est que ni la Commission européenne ni les autorités françaises ne souhaitent faire vraiment la transparence sur le poids des normes qui pèsent sur nos activités, qu'elles viennent de l'Union ou de la France.

Des répercussions dramatiques

Les effets pervers de cette surcharge normative sont nombreux et concrets. L'enfer réglementaire freine la croissance, réduit les marges des entreprises et limite les créations d'emplois. Par voie de conséquence, les recettes fiscales sont moindres. Cette spirale négative finit par augmenter le déficit chronique de la France. À la fin du premier trimestre 2025, la dette publique française atteignait 114 % du PIB (3 345,8 milliards d'euros). Chaque norme inutile est un coût caché pour l'État, qui consacre des milliards à la gestion de règles souvent inefficaces plutôt qu'à l'investissement productif. C'est aussi un frein pour les entreprises existantes et pour les futurs entrepreneurs.

À titre d'exemple, en mai 2023, Bridor – spécialiste breton des viennoiseries surgelées – jette l'éponge six ans après le lancement d'un projet d'ampleur à Liffré. Celui-ci devait générer 500 emplois et répondre à une forte demande internationale. Pourtant, les recours environnementaux répétés ont ralenti le processus au point de rendre le projet économiquement irréalisable. Malgré toutes les autorisations, il aurait fallu attendre au mieux jusqu'en 2028 pour voir l'entreprise tourner. Le président fondateur, Louis Le Duff, explique: « Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre dix ans! » À l'étranger, les industriels similaires obtiennent les mêmes agréments en un à deux ans. Face à ces blocages, l'entreprise mise désormais sur des sites au Portugal et aux États-Unis.

La France est donc grande perdante. Elle perd peu à peu son tissu productif, ses emplois et sa croissance. Difficile à entendre quand les politiques de tous bords prônent la réindustrialisation.

Réduction des normes: une dynamique inspirante ailleurs en Europe

De nombreux pays européens ont créé des instances pour faciliter le contrôle des normes. Ainsi, aux Pays-Bas, la société indépendante et privée Sira Consulting a développé le dispositif CAR (*cost driven approach*), calculant les coûts administratifs liés aux réglementations et identifiant les sources les plus coûteuses.

En Belgique, l'Agence pour la simplification administrative (ASA) a permis de réduire les charges administratives de 3,48 % à 1,66 % du PIB entre 2000 et 2014.

L'Allemagne s'est fixé, en 2006, un objectif de réduction de 25 % des coûts administratifs pour les entreprises, atteint en six ans. L'organisme qui pilote cette action est le *Nationaler Normenkontrollrat*. De la même façon que l'ASA, il est lié à l'État par la loi qui annonce sa création, mais il reste entièrement indépendant pour ce qui est de son action.

Les initiatives étrangères ont été si efficaces que sept nations se sont regroupées au sein de *RegWatch-Europe* pour suivre les politiques européennes en la matière.

La plupart de nos voisins appliquent aujourd'hui une gestion stricte: l'impact bureaucratique de chaque nouvelle norme est étudié avant même sa promulgation. La norme entrant en vigueur doit être compensée par la suppression d'une autre (« *one in, one out* »). Tout cela est suivi par un index annuel.

Notre surcharge administrative n'est pas une fatalité

Pourquoi l'inflation normative pose-t-elle problème ? Parce qu'elle engendre des coûts inutiles qui freinent nos entreprises et ralentissent nos services publics et les démarches de tous les jours pour les particuliers. Au niveau de l'industrie, moins de 30 % des projets d'implantation d'usines se concrétisent dans les deux premières années. Un temps anormalement long qui est la conséquence directe de la lourdeur des procédures exigées sur le terrain.

La lutte contre l'inflation normative ne peut pas reposer sur la seule volonté politique de nos dirigeants: il faut mettre en place des outils pour évaluer les normes, les contrôler et les simplifier. Un travail ambitieux mais réalisable si l'on suit les méthodes déjà appliquées en Allemagne ou en Belgique. Des pays qui évaluent en permanence leurs stocks de normes et mesurent l'impact des nouvelles, même celles émanant du droit européen, pour leurs entreprises, leurs collectivités et pour les citoyens.

Quelles mesures appliquer tout de suite ?

Des pays comme l'Allemagne, la Belgique ou le Royaume-Uni ont prouvé qu'il est possible de réduire le poids des normes. Voici les propositions de la Fondation IFRAP.

1. Évaluer la charge administrative en milliards d'euros chaque année, pour les entreprises et les ménages. En quantifiant réellement la perte financière liée à ce fléau, on accentue l'aspect urgent d'une action forte. Il sera aussi plus facile d'évaluer les progrès en se basant sur cette donnée qui servira de référence.
2. Instaurer le « *one in, one out* ». Pour avoir le droit de créer une norme, il faut en supprimer une autre que l'on considère comme obsolète et, si possible, à coût administratif plus faible ou égal. Si le coût est supérieur, mettre en place une règle de gage afin de compenser la différence en simplifiant ou déregulant davantage.
3. Rendre les études d'impact chiffrées obligatoires, y compris sur les amendements. Cette évaluation permettra notamment aux parlementaires de légiférer en toute connaissance de cause.
4. Avoir une autorité réellement indépendante avec droit de saisine du Conseil constitutionnel pour contrôler les normes. Pour cela, il suffit d'étendre les prérogatives du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) pour évaluer le flux annuel de normes sur les entreprises et les ménages, au-delà des collectivités. L'autorité pourra également questionner la qualité des études d'impact fournies par l'administration.
5. Limiter la surtransposition des normes européennes. Pourquoi infliger aux Français et aux entreprises un traitement plus défavorable que dans les autres pays de l'UE ?
6. Appliquer le principe de subsidiarité. La responsabilité politique dépend de l'organe le plus proche du problème. C'est lui qui est le plus à même de créer la solution efficiente.
7. Soumettre certaines normes à votation citoyenne, à la suisse.
8. Supprimer ou fusionner les administrations/opérateurs en doublon pour simplifier les processus de décision.
9. Réaliser des sondages annuels ou biennaux auprès des entreprises afin d'évaluer l'impact des mesures de simplification avec le retour du terrain. ●

Entreprise et bureaucratie

La bureaucratie n'est pas l'apanage du secteur public. L'entreprise se confronte au quotidien à la complexité administrative et à celle des affaires. Surtout si elle est grande, les soucis de rationalité et de modernité y alimentent, souvent à l'excès, la machine à normes et à procédures. Il est cependant possible de s'en préserver comme de s'en sortir.

Au départ, la bureaucratie était une histoire d'État. Le mot émerge pour dénoncer des fonctionnaires trop tatillons au milieu du XVIII^e siècle, forgé par le négociant malouin Vincent de Gournay, qui deviendra l'un des grands propagateurs du libéralisme économique en France.

Et quand Max Weber décortique en sociologue les ressorts de la bureaucratie dans les années 1920, difficile de ne pas penser au secteur public: une organisation du travail où procédures, statuts, rôles, hiérarchie et carrières sont déterminés par des règles rationnelles, objectives, impersonnelles. Comme l'écrivit plus tard un autre sociologue, Alain Touraine, « son principe central n'est ni l'individu, ni la tradition mais la fonction ¹ ».

Une forme d'organisation

Mais comme l'avait dit Weber, la bureaucratie déborde largement l'administration. La petite histoire des îles Kerguelen, racontée au début des années 1980 dans *La Jaune et la Rouge* (très sérieuse revue des anciens de l'École polytechnique), en donne une petite idée. « Une mission scientifique d'une dizaine de personnes aurait, dit-on, été envoyée dans ces îles, à l'époque désertes, pour y faire des observations météorologiques. Mais un jour, quelqu'un s'avisa que les dépenses de la mission ne pouvaient pas être contrôlées. On envoya sur place un contrôleur financier qui demanda des états de dépenses, des justifications, des engagements, etc.: il fallut envoyer du personnel administratif. Pour gérer cette équipe, on envoya alors un directeur du personnel qui demanda des états des effectifs, des avancements, des congés, etc.; il fallut envoyer à nouveau du personnel administratif. De fil en aiguille, le personnel passa en deux ans de 10 à 200 personnes! Mais... entre-temps, la mission avait terminé sa tâche et les dix experts

étaient partis sans que, dans le va-et-vient incessant, personne s'en aperçoive ². »

Bien sûr, la météo relève de l'administration. Mais dans beaucoup d'entreprises, on trouve aussi des contrôleurs financiers, des vérificateurs, des responsables des ressources humaines, des congés à gérer et, au bout du compte, des salariés qui ont totalement perdu de vue la finalité de leur travail. La bureaucratie se glisse dans toutes les grandes organisations avec une facilité déconcertante.

C'est d'autant plus surprenant que, si cette forme d'organisation qu'est la bureaucratie est rationnelle, elle a aussi beaucoup de défauts qui la rendent souvent inefficace, voire nuisible. À partir des années 1950, de prestigieux chercheurs américains les ont mis en lumière, comme Robert Merton, James March ou Peter Blau. Dans son livre *Le Phénomène bureaucratique*, le sociologue français Michel Crozier montre que les règles finissent par étouffer toute initiative, aboutissant à « une organisation qui n'arrive pas à se corriger en fonction de ses erreurs ³ ».

Soixante ans plus tard, dans un monde plus ouvert, plus compétitif, plus réactif, la bureaucratie aurait donc dû disparaître en entreprise. Elle semble pourtant n'avoir jamais autant prospéré. Que s'est-il passé? Quelles en sont les conséquences? Comment mieux la maîtriser?

Des sources externes de la complexité...

Les dirigeants imputent volontiers la marée bureaucratique à tout ce qui est extérieur à l'entreprise. Et c'est vrai que l'environnement des affaires est devenu beaucoup plus complexe en quelques décennies, poussant les entreprises à s'organiser pour affronter cette complexité.

1. Alain Touraine, « Entreprise et bureaucratie », *Sociologie du travail*, vol. 1, n° 1, 1959, pp. 58-71.

2. Michel Martin, « Le phénomène administration: contribution à la formulation mathématique de la loi de Parkinson », *La Jaune et la Rouge*, n° 357, 1980, pp. 14-17.

3. Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1963.

La première source majeure de complexité, c'est bien sûr l'ouverture du jeu économique. Une entreprise travaillait naguère dans une région, un pays. Elle avait des salariés qui avaient la même culture, des clients pas très différents. Beaucoup de règles pouvaient être informelles, implicites.

Mais, depuis, il y a eu la mondialisation (le choix politique d'ouvrir les frontières, renforcé depuis l'effondrement du communisme, dans les années 1980) et la numérisation (avec Internet qui fait circuler des montagnes d'informations instantanément et quasi gratuitement). Les entreprises en ont profité pour allonger les chaînes de production et conquérir de nouveaux marchés à l'autre bout de la planète. Beaucoup d'entre elles sont désormais en relation avec une infinité de partenaires très hétérogènes. Elles ont dû créer de nouvelles règles et de nouveaux processus pour gérer cette formidable diversité.

La seconde source majeure de complexité venue de l'extérieur de l'entreprise est plus diffuse mais tout aussi réelle. C'est la montée des attentes de l'État comme de la société civile. La poussée réglementaire a été très forte, en particulier en France, qui a un talent particulier en la matière. Pour respecter le droit du travail, les firmes ont fait appel à des bataillons de spécialistes en ressources humaines qui ont chacun leur domaine – recrutement, formation, salaires, hygiène et sécurité, assurances sociales, négociations collectives, etc.

Pour respecter le droit de l'environnement, elles ont monté des départements entiers d'experts. Pour appliquer les règles de gouvernance fixées par le public (exemple de la loi Copé-Zimmermann) ou le privé (code Afep-Medef), elles ont dû renforcer leurs conseils d'administration en veillant attentivement à leur composition et à l'organisation de leurs missions. Le terme de « gouvernance d'entreprise » a émergé dans les années 1990 pour décrire une répartition des pouvoirs devenue beaucoup plus complexe. La complexité créée par le législateur et les autres prescripteurs a aussi engendré des poussées de contrôles et de supervision dans d'autres domaines, comme le numérique ou la sécurité des produits (en particulier dans l'agroalimentaire et la finance).

Face à ces exigences, les grandes entreprises ont été contraintes de figer des processus qui étaient auparavant implicites et donc plus souples, de préciser de nouvelles règles, d'embaucher des foules de salariés. La bureaucratie semble progresser inexorablement. Avec moins de moyens, les dirigeants des entreprises plus petites n'ont d'autre choix que de passer de plus en plus de temps à remplir des formalités, au détriment de la production, de la quête de nouveaux clients ou tout simplement de leur repos.

... et des sources internes

Mais les entreprises ne subissent pas seulement une vague de bureaucratisation que ne saurait arrêter aucun barrage. Elles y contribuent aussi largement. Face à une complexité venue de l'extérieur, elles réagissent trop souvent en secrétant de la complexité dans leurs murs. Dans un livre rafraîchissant, *Smart Simplicity*, Yves Morieux et Peter Tollman, consultants du cabinet de conseil Boston Consulting Group, ont analysé ce mécanisme ravageur⁴.

Les deux experts du BCG ont d'abord évalué l'ampleur des dégâts. En travaillant sur les exigences de performance mentionnées dans les rapports annuels d'entreprise, ils estiment que la complexité des objectifs a été multipliée par six en soixante ans. Et la complexité des organisations par... 35, avec une prolifération de procédures, de niveaux hiérarchiques, d'instances de coordination, de processus de contrôle. Dans les 20 % des entreprises les plus compliquées, les managers « passent entre 40 % et 80 % de leur temps à le perdre » en réunions de coordination et rédaction de rapports. En quinze ans, la proportion de dirigeants passant plus de quatorze heures par semaine en réunion a doublé, montant de 20 % à 40 %.

Cette dérive est largement évitable. Les consultants montrent d'ailleurs que la complexité varie énormément entre les entreprises, même de taille voisine, ayant des activités identiques ou un degré proche de diversification. Cette complexité n'est donc pas fatalement imposée de l'extérieur. Elle est aussi le fruit de décisions prises à l'intérieur, qui s'inscrivent dans l'histoire et parfois les gènes de l'entreprise.

Pourquoi donc des patrons et, plus largement, des équipes dirigeantes s'orientent-ils dans la voie d'une organisation bureautique, même quand cette voie débouche souvent sur des inefficacités coûteuses ? Il y a bien sûr d'abord des habitudes culturelles. Un chef d'entreprise venu de la haute fonction publique, comme il y en a tant eu en France, peut s'accommoder plus facilement d'une organisation bureaucratique qu'un entrepreneur qui s'est échiné à faire grandir une petite firme. Ensuite, des secteurs, des activités sont plus propices que d'autres au fourmillement de règles en tout genre. Une division du travail toujours plus poussée, à l'intérieur de l'entreprise mais aussi de plus en plus souvent avec des partenaires localisés à l'autre bout du monde, a requis des mécanismes de coordination très serrés qui n'existaient pas auparavant.

Faire régner la procédure

La bureaucratie constitue aussi un formidable moyen de diluer les responsabilités, jusqu'à les faire disparaître entièrement, ce qui arrange beaucoup de monde dans l'entreprise.

4. Yves Morieux, Peter Tollman, *Smart Simplicity. Six règles pour gérer la complexité sans devenir compliqué*, Paris, Manitoba-Les Belles Lettres, 2014.

La numérisation a également contraint les entreprises à formaliser à l'extrême leurs processus de gestion. En envisageant tous les cas de figure possibles, les firmes ont créé des lourdeurs invraisemblables qui font souvent dérailler les programmes informatiques – et tous ceux qui doivent passer sous ces nouvelles fourches Caudines.

Les dispositifs de gestion intégrée, qui ont fait la fortune d'entreprises comme SAP, sont formidablement efficaces en donnant un accès en direct à un tableau de bord très complet de l'activité sous toutes ses dimensions (ventes, approvisionnement, trésorerie, ressources humaines, etc.), mais ils sont aussi terriblement exigeants et procéduriers.

Dans cette numérisation à tous crins, le petit entrepreneur qui doit désormais se faire référencer comme fournisseur dans le système numérique d'une grande entreprise cliente peut passer des heures à se perdre dans des pages impénétrables, des échanges interminables de courriels pour tenter de débloquer la situation, des semaines pour obtenir un agrément incompréhensible.

Dans un livre original, *Lost in management*, le sociologue François Dupuy, qui s'inscrit dans la lignée de Michel Crozier, donne une ultime explication⁵. Pour lui, les entreprises ont fait preuve d'une grande « paresse managériale », durant les années d'abondance, celles des Trente Glorieuses. Dans la croissance débridée de l'époque, elles ont laissé des départements entiers s'organiser comme bon leur semblait, allant jusqu'à prendre le contrôle.

Quand le temps des vaches maigres est revenu, à partir des années 1970, les dirigeants ont voulu reprendre la main en créant un « délire des processus, des reportings et des indicateurs ». Un délire tellement inextricable qu'il « finit par recréer des zones de liberté pour les salariés tant ils deviennent contradictoires les uns avec les autres ».

Les périls bureaucratiques

Cette bureaucratie est dangereuse pour l'entreprise. Elle freine les décisions et leur application au moment où la concurrence est plus vive. Elle bride l'innovation, devenue la clé de la compétitivité. Peut-être encore pire, elle casse l'engagement des salariés, pourtant de plus en plus nécessaire à la réussite de l'entreprise. « Les entreprises s'enfoncent dans un jeu perdant-perdant avec leurs salariés, explique François Dupuy. Au lieu de "motiver" les salariés, de les amener à "s'engager" pour leur entreprise, elles provoquent retrait ou rébellion. »

Un anthropologue américain, David Graeber, a dénoncé cette dérive avec beaucoup plus de force –

et d'excès – dans son livre *Bullshit Jobs* (qu'il faut se résoudre à traduire par « Des emplois à la con »)⁶. Sa clé de lecture est très différente. Pour lui, les entreprises emploient une large part de leurs salariés non parce qu'elles ont besoin d'eux (l'essentiel du travail serait désormais automatisé), mais pour garder sous contrôle des classes dangereuses. À partir de sondages, il évaluait leur proportion à 30 % ou 40 %. Leur travail de larbin, de sbire, de cocheur de case est inutile et ne peut que générer de terribles souffrances individuelles et une frustration sociale massive.

La démonstration de Graeber n'a pas convaincu beaucoup d'experts du monde du travail, et de nombreux chercheurs ont échoué à valider ses hypothèses théoriques dans des travaux empiriques. Mais son audience énorme, dans le monde entier, montre qu'il a touché un point très sensible – la perte de sens du travail, devenue une tarte à la crème du management.

Mieux gérer la complexité

Cette perte de sens n'est pas plus inéluctable que la bureaucratie. Les entreprises doivent revenir au terrain, à la production, pour identifier les couches de procédures indispensables – il y en a, et dans certains secteurs plus que d'autres. Les consultants Yves Morieux et Peter Tollman donnent plusieurs conseils pour « gérer la complexité sans devenir compliqué », expérimentés chez leurs clients. D'abord, il faut comprendre comment travaillent vraiment les équipes avant de créer de nouvelles règles de contrôle ou d'incitation. Il faut ensuite étendre « l'ombre du futur ». Si les ingénieurs d'un constructeur automobile font des voitures difficiles à réparer, mieux vaut leur faire savoir qu'ils seront ensuite affectés dans le réseau après-vente que de monter un programme de simplification des véhicules avec des équipes d'experts et de contrôleurs.

Il faut aussi inciter à la coopération. Si les trains sont souvent en retard, il peut paraître logique d'affecter beaucoup de ressources à l'identification des causes techniques et humaines de ces retards afin d'y remédier par de nouveaux dispositifs. Mais il est plus efficace d'adopter une règle limpide : quand un département de la compagnie ferroviaire fait part d'un problème, les services qui ne coopèrent pas à sa résolution sont tenus responsables du retard.

À travers ces quelques exemples émerge un principe simple : le cantonnement de la bureaucratie doit être un souci constant du chef d'entreprise et des équipes qui l'accompagnent. Certaines entreprises en ont fait une croisade. Chez le réseau social américain Facebook, c'est l'obsession de son fondateur, Mark Zuckerberg. Quand son entreprise comptait 60 000 salariés (contre plus de 70 000 aujourd'hui), il expli-

5. François Dupuy, *Lost in management. La vie quotidienne des entreprises au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2011.

6. David Graeber, *Bullshit Jobs. A Theory*, New York, Simon & Schuster, 2018. Traduction française : *Bullshit Jobs*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2018.

quait ainsi qu'il employait en réalité 6 000 équipes de 10 personnes. Les experts en management aiment d'ailleurs bien opposer les firmes « baleines » aux firmes « bancs de poissons ».

Le patron de Facebook s'efforce de limiter la hiérarchie au strict minimum. Il passe peu de temps en réunion, n'a pratiquement aucun échange en bilatéral avec ses collaborateurs et s'appuie sur une équipe soigneusement composée de 25 dirigeants – sa « *core team* » –, qui ont chacun une large autonomie. Cette hiérarchie ramassée permet de faire circuler plus vite l'information, ce qui est précieux dans des domaines comme la publicité, où les cartes bougent très vite.

Les entreprises françaises ne sont pas plus condamnées à la bureaucratie. C'est sans doute plus facile d'y échapper dans certains secteurs, comme le bâtiment et les travaux publics, où les grandes entreprises se sont souvent constituées en absorbant des firmes d'autres régions ou d'autres spécialités, et où il est donc périlleux de vouloir imposer les mêmes règles et les mêmes processus dans tout le groupe, même s'il doit évidemment y avoir des valeurs et des principes communs. Xavier Huillard, longtemps le patron de Vinci, a mis un soin particulier à préserver une forte décentralisation, y compris pendant les crises, où la pente naturelle est de resserrer l'organisation⁷. Dans l'entreprise, la bureaucratie n'est pas une fatalité. ●

7. Muriel Jasor, « Quand trop de complexité génère "bullshit management" et bureaucratie d'entreprise », *Les Échos*, 21 janvier 2021.

La minocratie : compliquer pour régner¹

Davantage que la complexité, inhérente aux affaires humaines, c'est la complication qui est problématique. Celle-ci permet aux bureaucrates, publics ou privés, de bien vivre, aux dépens de ceux qu'ils doivent servir. Volonté de pouvoir des dirigeants et désir d'exister des techniciens se renforcent pour produire plus de textes et de contraintes et, finalement, conduire à la déshumanisation de la société. La nomocratie (gouvernement par la norme) dérive en minocratie (gouvernement par la complication).

Depuis des millénaires, l'exercice du pouvoir s'appuie sur une méthode éprouvée: *diviser pour régner*. Cette bonne vieille méthode est toujours en vigueur, mais il en est une autre, complémentaire, dont les lettres de noblesse sont également fort anciennes, et qui a pris une importance croissante, au point d'occuper aujourd'hui la première place: *compliquer pour régner*.

Le joug de la complication

Pourtant, les rapports entre le pouvoir et la complication n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'analyses, et encore moins d'études destinées au vaste public des citoyens, des travailleurs et des consommateurs qui portent le joug de la complication créée par le personnel politique, administratif, managérial, commercial et financier. La complication est un instrument de pouvoir, un instrument essentiel, et on ne le sait pas, même si l'on s'en doute un peu. Il y a là une lacune à combler, un non-dit à expliciter, un phénomène souterrain à exposer au grand jour. Les matériaux ne manquent pas: les manifestations de la complication sont omniprésentes, et chacun de nous subit quotidiennement ses conséquences désagréables. Les raisons de lever le voile sont fortes, car la complication fait obstacle au fonctionnement d'une vraie démocratie et d'une économie agréable, au service des hommes. Il faut étudier les tenants et aboutissants de ce fléau pour découvrir les moyens d'en limiter l'ampleur.

La complication se dissimule volontiers sous l'appellation « complexité ». L'usage incessant de ce dernier mot conduit à une regrettable confusion conceptuelle. La complication au sens où nous l'entendons désigne une accumulation, due à l'action humaine, de mécanismes et de dispositions dont la complexité n'a pas d'utilité du point de vue de l'intérêt général. Elle correspond au dicton par lequel l'homme de la rue se moque – modeste revanche – de tous ceux qui lui compliquent la vie sans raison valable: « Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué? »

La complication se différencie radicalement de la complexité naturelle des phénomènes physiques, chimiques, biologiques, psychologiques, sociologiques ou économiques, et de la complexité scientifique et technique des théories, modèles et instruments grâce auxquels les hommes cherchent à comprendre l'univers et à le mettre à leur service. Parangon symbolique de la complication, le Labyrinthe conçu par Dédale pour enfermer et cacher le Minotaure est éminemment artificiel; il a pour fonction d'empêcher quiconque de s'orienter, de comprendre où il est et où il va en parcourant ses allées. Il témoigne d'une attitude diamétralement opposée à la démarche scientifique, laquelle s'efforce au contraire d'éclairer, de clarifier, de rendre compréhensibles les choses, les événements, les individus et les sociétés. La science schématise, simplifie en laissant de côté l'accessoire: Newton n'aurait pas conçu la loi de l'attraction universelle si son esprit

1. Ces développements sont extraits de l'ouvrage de Jacques Bichot, *Le Labyrinthe. Compliquer pour régner*, Paris, Manitoba-Les Belles Lettres, 2015.

était resté occupé par la diversité infinie des corps qui subissent et exercent la gravité. La connaissance est complexe seulement dans la mesure où cela est nécessaire pour éclairer la réalité: le Labyrinthe est compliqué pour que certains faits, certaines vérités, certaines actions restent inaccessibles au commun des mortels.

La complication foisonne dans de nombreux domaines: la législation et la réglementation, la finance, les modes de rémunération, la tarification des services, les contrats, l'information, etc. Cela n'est pas le fruit du hasard: la complication est utilisée comme méthode de gouvernement et d'enrichissement, comme technique de dissimulation de la vérité, comme instrument de pouvoir sur les hommes.

Un ouvrage original, dans le dédale hexagonal

Jacques Bichot nous guide à travers les recoins des labyrinthes juridiques et bureaucratiques français (fiscalité, politiques sociales, monde de la finance, etc.). Ce sont des jeux de piste pour les spécialistes, mais des parcours du combattant pour les quidams (beaucoup plus nombreux). Fin lettré et spécialiste de l'horlogerie socio-fiscale, Bichot développe une théorie: la complication est utile aux bureaucrates, dans le secteur public comme dans celui de l'entreprise. Mieux, il propose un néologisme, forgé à partir du mythe du Minotaure. Monstre fabuleux, mi-homme mi-taureau, ce dernier est enfermé par Minos dans le labyrinthe. Situé au centre de la Crète, le labyrinthe est construit spécialement par Dédale afin que le Minotaure ne puisse s'en échapper. Qu'est-ce donc que la « minocratie » ? C'est l'organisation sciemment élaborée par les pouvoirs des différents labyrinthes dans lesquels nous errons.

Alors que tout le monde déplore la complexité, Bichot prend acte de son inéluctabilité. Il s'en prend à la complication croissante et superflue. Abondance de normes nuit à l'humanité et à la prospérité. Les exemples, allant de la finance de marché à la sécurité sociale en passant par la CSG, la TVA, les barèmes des impôts, la tuyauterie alambiquée du financement des prestations sociales, valent le détour. Tout comme les fausses simplifications qui sont accumulations de nouveaux dispositifs. L'ensemble est une peinture détaillée et argumentée de la « minocratie »: le gouvernement par la dissimulation et la complication. La devise de cette minocratie n'est pas « diviser pour régner » mais « compliquer pour régner ». Toutes les flèches ne sont pas réservées au secteur public. Le secteur privé (du turbocapitalisme financier déconnecté des réalités aux activités intrusives et invasives de phoning et de marketing) en prend pour son grade. Cette plongée dans différents labyrinthes français (et européens) montre que la simplicité est caractéristique d'une société policée. Et que la complication est l'outil d'une société policière.

Julien DAMON.



La complication : instrument et résultat du pouvoir

Complicquer est particulièrement utile pour exercer le pouvoir par la ruse plutôt que par la force, pour dépouiller autrui de façon insidieuse plutôt que violente. Un vol à main armée est simple : « la bourse ou la vie ». Une arnaque, une escroquerie ne font pas appel à la violence, à la menace brutale, mais à la dissimulation, aux flots d'informations inutiles et fastidieuses qui rendent très compliquée, et *ipso facto* difficile, la recherche de l'information utile. Une réduction en esclavage est brutale ; un contrat de travail alambiqué, des lois difficilement compréhensibles, des procédures électorales tirées par les cheveux sont des techniques d'assujettissement qui entraînent moins d'opposition et requièrent moins de force tout en étant assez efficaces. La complication permet ainsi à des acteurs ne disposant que d'une puissance matérielle modeste, ou dont la position juridique est fragile, de dominer néanmoins d'autres acteurs, éventuellement plus puissants ou plus légitimes.

Elle facilite également l'exercice du pouvoir aux personnes et aux organismes qui ne possèdent pas les moyens intellectuels nécessaires pour gouverner avec simplicité. Rappelons-nous cette phrase attribuée à l'un des esprits les plus subtils de notre histoire, Léonard de Vinci : « La simplicité est la sophistication suprême. » Élaborer des lois simples requiert de remarquables aptitudes d'analyse et de synthèse, une capacité rare à comprendre le fonctionnement des systèmes complexes. Prenons une comparaison : il est relativement facile de construire une petite route qui monte, descend et tournicote quand le relief est tourmenté ; concevoir et réaliser une autoroute qui enjambe les vallées grâce à des viaducs et passe sous les collines grâce à des tunnels est le fruit d'un travail d'ingénierie beaucoup plus complexe, qui ne peut être mené à bien que par des équipes très compétentes. Une entreprise de TP aux qualifications rustiques peut construire une route du premier type, qui fait de la conduite des véhicules une sorte de casse-tête, mais pas une autoroute, la voie de circulation qui simplifie la conduite !

Il en va de même en matière de gouvernement : peu d'hommes politiques, peu d'équipes formées d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires ont les compétences qui leur permettraient de concevoir des réformes simplificatrices ; il est plus à la portée de présidents, ministres, parlementaires et chefs de services administratifs « normaux » d'ajouter encore et encore de ces dispositifs dont l'empilement aboutit aux codes énormes et indigestes auxquels nous sommes malheureusement soumis ! C'est pourquoi les voies juridiques de la plupart des pays, dont la France, sont des routes à lacets éreintantes à par-

courir plutôt que des autoroutes. La complication du droit, des institutions et des mesures politiques n'est pas seulement un instrument de pouvoir, mais aussi le résultat de l'exercice du pouvoir législatif, exécutif et administratif par des acteurs politiques dont les talents sont plus axés sur la conquête des postes que sur l'art de légiférer et de gouverner. *Mutatis mutandis*, on observe un phénomène analogue dans beaucoup de grandes firmes et autres grandes organisations privées. La complication est en partie un sous-produit de la détention du pouvoir par des personnes qui ne sont pas à la hauteur des responsabilités auxquelles elles ont accédé, des personnes qui parviennent à empiler les dispositifs mais pas à les combiner de façon à former un ensemble cohérent et harmonieux.

Nous avons dit que la complication se dissimule notamment en se faisant passer pour de la complexité. Cette dissimulation et l'importance des enjeux expliquent que les Anciens aient abordé ce sujet en utilisant le genre littéraire qui a servi de tout temps à parler des choses délicates de la vie d'une manière codée, difficile à comprendre pour les non-initiés : la mythologie. René Girard a montré comment les mythes, archaïques et modernes, constituent *La Voix méconnue du réel*² et révèlent à qui sait les décrypter *Des choses cachées depuis la fondation du monde*³. La relation entre le pouvoir et la complication est une des clés du mythe du Minotaure tapi au centre du Labyrinthe. Ce mythe, que Bertrand de Jouvenel avait déjà associé au pouvoir⁴, est particulièrement accessible à nos esprits forgés par la culture grecque.

(...)

Règles nécessaires et normes inutiles

Quand des hommes s'efforcent de dominer d'autres hommes pour le plaisir que cela procure de commander, de se sentir supérieur, rendre service aux simples citoyens n'est plus un but, mais un moyen pour se faire nommer ou élire à un poste intéressant. Et le pouvoir n'est plus un moyen, mais un but en soi. Alors, ne pourrait-on concevoir et vivre l'autorité plutôt comme une fonction au service d'autrui ? La formule « serviteur de l'État » va dans ce sens, quand bien même il serait préférable de dire « serviteur de la population » ou « gardien et promoteur de l'intérêt général ».

L'exercice de l'autorité est en effet nécessaire pour organiser une société où il fasse bon vivre. Quantité de règles sont envisageables, mais il faut choisir, et assez souvent choisir arbitrairement : la conduite à droite n'est pas intrinsèquement meilleure que la conduite à gauche, mais les déplacements deviendraient un vrai casse-tête si, dans un périmètre donné, une autorité reconnue n'avait pas opté soit

2. Ouvrage paru en 2002 aux éditions Grasset & Fasquelle.

3. Ouvrage paru en 1978 aux éditions Grasset.

4. Bertrand de Jouvenel a choisi la figure du Minotaure, durant la période où sa pensée prit une tournure libérale, pour symboliser le pouvoir excessif et monstrueux se nourrissant des malheureux humains, mais il n'a pas tiré parti de son habitat, le Labyrinthe, ni des autres aspects du mythe minoen, pour mettre en évidence les rapports du pouvoir et de la complication. Deux de ses ouvrages constituent une charge contre le pouvoir insatiable : *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance* (1945) et *The Ethics of Redistribution* (1951). L'introduction du premier s'intitule « Présentation du Minotaure », qui fut successivement « masqué » puis « à visage découvert » et enfin « partout ».

pour la conduite à droite, soit pour la conduite à gauche. Édicter une telle règle est nécessaire pour éviter un effroyable désordre, des embarras de la circulation, des empoignades, des accidents: c'est un service à rendre à la population.

Parfois de telles conventions se forment spontanément au sein d'un groupe social, ou du moins sans intervention d'un législateur, sans réglementation officielle. Une institution aussi importante que la monnaie peut émerger ainsi, on l'a observé en maintes circonstances, depuis les univers concentrationnaires ou carcéraux jusqu'aux sociétés d'immigrants sur un territoire où ils se trouvent livrés à eux-mêmes, ou encore avec le bitcoin, exemple récent de phénomène de ce genre, mais ce n'est pas toujours le cas, loin de là. Et lorsque la société grandit, le législateur est le bienvenu pour conforter les conventions nées avant lui.

(...)

Une société est policée si elle possède un ensemble de règles encadrant le comportement de ses membres, les unes résultant d'un consensus quasiment spontané (des règles de politesse, par exemple), tandis que d'autres sont imposées par une autorité reconnue. Mais elle est policière si elle est soumise à beaucoup de normes inutiles édictées par des pouvoirs publics qui punissent les contrevenants.

Une société policée a besoin de pouvoirs publics, y compris une force publique, des tribunaux et des institutions carcérales, pour protéger les personnes et les regroupements de personnes contre les membres de la société qui nuisent à autrui en s'affranchissant des règles de bonne conduite forgées par la coutume ou par le législateur. Ces autorités ne cherchent pas à imposer les comportements qui ont leur préférence, mais à éviter que des trublions causent du tort à leurs concitoyens en transgressant les règles aussi simples et limitées que possible qui sont nécessaires au vivre-ensemble. Dans une société policière, en revanche, les autorités estiment être investies du droit de dicter leur conduite aux citoyens, qu'elles considèrent plutôt comme des sujets que comme des concitoyens. Elles sanctionnent les individus et les organisations qui enfreignent les normes arbitraires qu'elles ont mises en place au même titre, et parfois avec plus de vigueur, que ceux qui contreviennent aux règles de juste conduite issues de la sagesse des nations, c'est-à-dire d'une lente maturation au cours de laquelle les générations successives acquièrent la connaissance du bien et du mal, de l'utile et de l'inutile.

Plus une société est policière, plus le pouvoir y est lié à la complication. Pourquoi cela? Dans une telle société, les règles et les actions publiques sont un enjeu de compétition entre personnes et groupes qui

s'efforcent d'imposer celles qui ont leur préférence; et pour ce faire presque tous les coups sont permis: le législateur et l'autorité réglementaire peuvent faire à peu près n'importe quoi, ajouter, retrancher, modifier au gré de leur humeur et des rapports de force qui s'établissent entre leurs composantes. Les codes deviennent alors des capharnaüms où les obligations, les exceptions, les exceptions aux exceptions, s'empilent sans que les fonctionnaires qui assistent le personnel politique, surchargés par son activisme, aient le temps de réorganiser, de mettre de l'ordre.

La complication est ainsi liée à la boulimie d'hommes de pouvoir qui entendent imposer leur volonté, et cela aussi bien dans le domaine des affaires, des entreprises, que dans la sphère politique. Autrui, en tant qu'être humain, leur importe assez peu: c'est un administré, un client, un salarié, qui constitue une sorte de matière première; il faut donc le formater, l'amener à se comporter comme on l'entend, donc le soumettre. Il n'est pas question, sauf en paroles, de se mettre à son service. Le chef n'a pas pour projet de servir, mais de se servir des autres pour atteindre ses propres objectifs, les buts qu'il s'est fixés plus ou moins arbitrairement, souvent davantage pour avoir une raison et de diriger que par conviction.

Le dirigeant altruiste, réellement soucieux des autres, et *ipso facto* désireux de leur rendre service, ne cherche pas à compliquer par tactique: il joue franc jeu. S'il faut, par exemple, augmenter la pression fiscale pour résorber un déficit public, il ne va pas simultanément procéder à des réductions d'impôts plus ou moins ciblées pour donner l'impression qu'il se soucie des petites gens: il les respecte suffisamment pour les associer, dans une juste proportion, à l'effort de redressement. Il ne cherche pas à séduire une « clientèle » en prenant en sa faveur des mesures particulières qui compliqueraient inévitablement le dispositif législatif et réglementaire. De plus, ayant comme objectif l'intérêt général et non le déroulement de sa carrière, il consacre son temps à travailler les dossiers et à diriger les administrations dont il a la responsabilité: il ne cherche pas à faire parler de lui en multipliant les initiatives normatives élaborées à la va-vite en réponse aux faits divers fortement médiatisés, surchargeant ainsi nos codes de textes qu'il faudra ensuite corriger, voire partiellement abroger, en raison de leur mauvaise qualité. Bref, un dirigeant « serviteur de l'État » et de ses concitoyens, ou de ses clients, de ses salariés et de ses actionnaires, produirait aussi peu de complication que possible. Il s'occuperait de résorber la complexité inutile qui encombre nos lois et règlements, en préparant soigneusement les quelques réformes systémiques, organisationnelles ou techniques qui simplifieraient considérablement la vie des ménages et des entreprises, par exemple l'unification de nos régimes de retraite par répartition et la division par

deux ou plus du nombre des impôts et taxes; et il orienterait ses ingénieurs et techniciens vers la mise au point d'appareils simples à utiliser et la rédaction de notices faciles à comprendre par les utilisateurs néophytes.

Pour la simplification

La complication de nos lois et règlements a atteint un tel niveau que leur simplification serait véritablement une œuvre de salut public. Mais il ne faut pas oublier la complication qui gangrène le système financier et pourrit la vie des ménages en tant que consommateurs, usagers, salariés ou responsables d'entreprise. L'élimination de certains abus requiert une réglementation, mais pour l'essentiel il en va de la vie économique et sociale comme de la vie politique: la solution n'est pas un supplément de textes, mais un supplément d'âme, en commençant par la déontologie professionnelle et la bonne vieille morale, qui doivent incorporer l'exigence de simplicité comme celle de respect des générations futures.

Michel Crozier disait avec raison que l'on ne change pas la société par décret; c'est vrai également de chaque homme en particulier. La moralisation de la

finance, par exemple, ne sera pas obtenue par la multiplication des interdits minutieusement explicités, même s'il en faut quelques-uns: elle passe davantage par un sursaut des consciences, conduisant les professionnels à ne plus jouer sur la complication pour refiler des mistigris, comme dans l'affaire des *subprimes*; elle passe aussi par un moindre formalisme juridique, de façon à ce que la justice puisse sanctionner des opérations qui sont évidemment malhonnêtes, même si elles sont suffisamment bien montées pour passer entre les mailles du filet judiciaire classique. Dans le domaine des affaires, comme dans d'autres, c'est l'excès de juridisme qui complique, parfois jusqu'à la rendre impossible, la nécessaire répression des comportements nocifs.

La lutte contre la complication relève ainsi largement de la maxime qui figure dans la deuxième épître de Paul aux Corinthiens: « la lettre tue, c'est l'esprit qui vivifie ». La parole de l'apôtre, probablement inspirée par plusieurs paroles et gestes de Jésus appelant à dépasser le formalisme compliqué des anciens rites, nous propose un fil d'Ariane permettant de sortir des labyrinthes. La complication bâtissant des mondes d'apparence trompeuse, c'est dans le réalisme et le bon sens qu'elle est soluble. ●



Simplification : ardente obligation, faible réalisation

**38 Histoire de la
débureaucratisation
et de la simplification
administrative**

Michel Le Clainche

**43 Simplifier à la tronçonneuse :
les libertariens au pouvoir**

Erwan Le Noan

**46 Simplifier, c'est avant tout
une question de culture**

Pierre Berlioz

**50 La simplification :
dernière chance pour un
redressement durable**

Guillaume Poitrinal

**54 Simplifier les normes pour
les collectivités territoriales**

Gilles Carrez

**57 La simplicité artificielle :
une promesse confuse**

Yann Ferguson

**62 Simplifier
les politiques sociales :
c'est trop compliqué ?**

Julien Damon

**69 Pour un urbanisme
de confiance**

Sylvain Bogeat

Michel Le Clainche

Ancien haut fonctionnaire, docteur en droit

Histoire de la débureaucratiation et de la simplification administrative

En partie inévitable, la complexité administrative doit être distinguée des complications inutiles. Celles-ci, imposées aux usagers, ont été souvent combattues par des actions de simplification. Récurrentes depuis 1970 et relancées en 2024, ces politiques et ces annonces sont relativement inefficaces, faute d'une stratégie globale, préventive, déterminée et continue.

L'administration publique, au sens de la gestion de fonctions collectives sous l'autorité d'instances politiques, est aussi ancienne que les premières sociétés organisées. Il en est probablement de même des tendances de cette organisation à s'autonomiser et à se complexifier ainsi que des tentatives destinées à la simplifier.

L'histoire de l'administration donne maints exemples de simplifications: l'unification des circuits du Trésor public sous la monarchie, la création du département sous la Révolution, la centralisation napoléonienne, avec ses préfets. Au XIX^e siècle, la bureaucratie (ou le pouvoir des bureaux) désigne une administration rationnelle, objective, fondée sur le droit, plus légitime et plus efficace qu'une organisation arbitraire et désordonnée.

Mais ces caractéristiques vont devenir négatives au XX^e siècle avec l'élargissement des domaines de l'intervention publique, les perfectionnements de ses modes d'action, la structuration de la fonction publique, la concurrence économique entre les États et les exigences des citoyens.

La III^e et la IV^e République connaissent des initiatives diverses de lutte contre la bureaucratie: comité de réforme administrative (CRA) de 1938, surnommé

familièrement « comité de la Hache », commission dite de « la guillotine » en 1947, comité exécutif de la réforme administrative institué en 1953.

Simplifier, c'est rendre moins compliquée la relation de l'administration avec les usagers. L'action s'applique aux normes (lois, règlements, circulaires) mais aussi aux organisations, aux procédures, aux formulaires, au langage, à l'accès aux services publics. Depuis 1970, dans la France de l'après-gaullisme et du début de la crise économique, des actions de simplification ont été régulièrement poursuivies, avec une relance forte depuis 2024.

Quelques étapes des simplifications administratives en France

1966 : Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA).

1971 : mission Entreprises-administration.

1973 : médiateur de la République.

1977 : 101 mesures de simplification administrative.

1983 : Commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (Cosiforme).

1990 : Commission pour la simplification des formalités (Cosiform); hauts fonctionnaires chargés des simplifications.

1992 : Charte des services publics et 89 mesures de simplification.

1995 : Commissariat à la réforme de l'État.

1995 : rapport Langenieux-Villard au Premier ministre, *L'administration en questions: comment simplifier les relations entre l'usager et l'administration*.

1998 : Commission de simplification administrative (Cosa).

2007 : Commission consultative d'évaluation des normes.

2007 -2012: rapports et lois Warsmann sur la simplification du droit.

2009 : programme des 100 simplifications.

2010 : Commissariat à la simplification.

2013 : annonce d'un choc de simplification par le président de la République, François Hollande.

2013 : rapport Mandon, *Mieux simplifier: la simplification collaborative*.

2013 : rapport Boulard-Lambert de la mission de lutte contre l'inflation normative.

2013 : Conseil national d'évaluation des normes.

2014 : Conseil de la simplification pour les entreprises.

2013-2014: lois habilitant le gouvernement à prendre des mesures de simplification concernant les citoyens et les entreprises; règle « silence vaut acceptation ».

2016 : rapport du Conseil d'État *Simplification et qualité du droit*.

2016-2018: réforme des marchés publics.

2017 : chantier transversal sur « les simplifications administratives et la qualité du service rendu » dans le cadre du programme de transformation de l'action publique 2017-2022.

2018 : loi n° 2018-727 du 17 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), instituant le droit à l'erreur.

2020 : loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

2023 : assises de la simplification concernant les entreprises.

2024 : relance des simplifications par le président de la République et le Premier ministre; rapport Margueritte, *Rendre des heures aux Français. 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises*; projet de loi sur la simplification de la vie économique.

Bien que le président de la République, Emmanuel Macron, après bien d'autres, ait appelé à « un changement de paradigme », et malgré quelques progrès méthodologiques, l'action simplificatrice suit toujours la même démarche. Une histoire chronologique serait donc de peu d'intérêt et pleine de répétitions. En revanche, on peut constater que les simplifications, bien que récurrentes, n'ont jamais fait l'objet d'une politique publique déterminée et continue (1) et que les méthodes de simplification, peu rationnelles, ont été relativement inefficaces (2).

1. Les actions de simplification n'ont jamais fait l'objet d'une vraie politique publique

Les actions de simplification sont récurrentes mais leurs objectifs sont en général limités (A), et les acteurs, peu déterminés (B).

A. Des objectifs limités: corriger la complexité à la marge

Quelle que soit l'époque, l'administration apparaît complexe. Les acteurs sont multiples, les finalités diverses et parfois contradictoires, les compétences s'enchevêtrent et se superposent, les catégories juridiques posées par la loi et les règlements ne sont pas toujours adaptées aux réalités de la vie sociale, les fonctionnaires sont éloignés physiquement et psychologiquement de leurs usagers. Cette complexité est inévitable dans une organisation si vaste, aux ambitions aussi larges, qui a vocation à servir un intérêt général qui transcende les intérêts particuliers. Et elle va croissant avec l'extension des objectifs de l'action publique, le perfectionnement des techniques d'intervention, la représentation des intérêts par des institutions légitimes.

La tentation est grande, face à cette complexité « naturelle », de considérer que la simplification est toujours vouée à l'échec, qu'elle est sans cesse à refaire. Ce serait un « mythe » illusoire, un travail de Sisyphe.

Et pourtant, des réformateurs relancent périodiquement des programmes de simplification. Ils prétendent vouloir « alléger le fardeau des normes », « vaincre le mur de la paperasserie », « libérer les énergies », « rééquilibrer une fois pour toutes les relations entre l'administration et ses usagers ».

Leur action repose sur l'idée qu'il est possible de distinguer, au sein de la complexité « spontanée », une part de complications inutiles : formalités redondantes, procédures trop lourdes, délais excessifs, absence de coordination, langage incompréhensible, notions à définitions multiples, service inaccessible, etc. Une large part de ces complications inutiles et pénalisantes pour une majorité d'usagers pourrait être corrigée, ou, mieux, évitée.

Cette finalité orientée vers les publics caractérise la « vraie » simplification, qui peut avoir plusieurs bénéficiaires. La simplification ne portera pas sur les mêmes sujets selon qu'elle entend profiter aux particuliers, aux entreprises (en distinguant les grandes et les petites, et certains sous-secteurs, tels que l'agriculture, le bâtiment ou l'industrie), aux fonctionnaires ou aux contribuables, même si certaines mesures sont parfois « gagnant-gagnant » : par exemple, la dématérialisation bien conçue d'une procédure.

L'allègement du poids des normes, notamment de celles subies par les entreprises, est ainsi un champ privilégié de l'action simplificatrice, mais la déréglementation peut viser en fait à satisfaire l'aspiration idéologique à une réduction des interventions de l'État.

B. Des acteurs peu déterminés : un intérêt épisodique pour les simplifications

Les administrations de l'État sont en général désignées comme les fabricants de complexité inutile. Il est bien rare que les parlementaires qui font les lois et les hauts fonctionnaires qui les préparent et organisent leur application apparaissent sur le banc des accusés ; et encore moins les groupes de pression et représentants des intérêts qui négocient discrètement des régimes dérogatoires avant de revendiquer bruyamment des simplifications.

L'impulsion des simplifications est souvent donnée par les politiques : les programmes de simplification manifestent une proximité avec les « problèmes concrets » des électeurs ; les actions envisagées ne coûtent apparemment pas cher ; le suivi des propositions est rarement assuré, ce qui favorise des annonces simplistes (la création d'entreprise en un seul clic), quantitatives (les 150 mesures) et définitives (la fin de la bureaucratie !). Sauf exception (par exemple, la révolte des agriculteurs contre les normes en 2024), ces questions ne passionnent pas l'opinion.

Les services qui s'occupent des simplifications sont peu nombreux en effectifs et ont une autorité limitée. Ils se sont progressivement mieux organisés. Après une longue succession de missions et de commissions temporaires, la préparation et la coordination des actions de simplification sont désormais confiées à une petite équipe de la direction interministérielle de la transformation publique du ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification. Par ailleurs, le secrétariat général du Gouvernement, qui joue auprès du Premier ministre un rôle très important de coordination juridique, surveille la production normative et prépare régulièrement des circulaires relatives à la qualité de la réglementation. Les ministères ont leur propre dispositif de simplification, en général assez léger, rattaché au secrétariat général du ministère.

Le médiateur de la République a joué historiquement un rôle de lanceur d'alerte, repris avec efficacité par le Défenseur des droits, qui reçoit presque 100 000 réclamations par an relatives aux services publics. Ses rapports ont notamment attiré l'attention sur les dangers de la dématérialisation des procédures et sur les difficultés d'accès aux services publics.

La simplification administrative n'est pas un phénomène purement français. L'OCDE a d'ailleurs joué un rôle déterminant dans la diffusion de bonnes pratiques, notamment sur la qualité de la réglementation. L'Union européenne a accéléré le phénomène en mettant les économies en concurrence et en contribuant ainsi à la prise de conscience de la charge administrative imposée aux entreprises. La Commission européenne et la plupart des pays européens ont ainsi lancé des programmes de simplification.

2. Des méthodes de simplification peu efficaces

Les méthodes de simplification ont fait quelques progrès (A), mais les résultats restent faibles (B).

A. Une meilleure gestion des simplifications

Le modèle de simplification repose principalement sur une intervention *a posteriori*, qui vise à alléger les obligations des usagers. La démarche est rarement préventive. Autrement dit, on complique d'abord et on simplifie ensuite par des mesures qui allègent ou aménagent les organisations et les procédures.

Il peut s'agir de textes isolés, le plus souvent à l'initiative des ministères. Mais, depuis 1970, régulièrement, les simplifications sont mises en scène sous forme de « trains de simplification » nourris de propositions d'origines diverses. Il en résulte des lois fourre-tout et des listes de mesures (souvent par centaines !), sans ligne directrice et parfaitement inintelligibles puisqu'elles prennent la forme d'amendements à de nombreux textes en vigueur.

En complément à ces méthodes de simplification ponctuelles et purement juridiques, des méthodes plus managériales sont apparues. Des « chantiers » horizontaux regroupant les mesures autour d'une règle de simplification commune (par exemple la prévention des effets de seuil, l'harmonisation de notions voisines, les normes concernant les collectivités locales ou les entreprises, etc.) ont donné des résultats mitigés. Une autre méthode a été essayée pour donner un peu de cohérence aux simplifications, celle des « moments de vie », qui part d'une analyse des situations courantes du point de vue des usagers, telles que la naissance, l'entrée dans la vie active, la création d'entreprise. De nombreuses circulaires du Premier ministre ont aussi tenté de mieux gérer la production normative : études d'impact préalables ; règle d'une suppression pour une création ; test PME, etc.

Le numérique est désormais un puissant levier de simplification. Il permet l'accès à des informations pertinentes et actualisées, l'accomplissement des formalités par Internet ou par smartphone à tout moment, l'échange de données entre administrations, la mémorisation des données individuelles, le préremplissage de formulaires, etc. Ses difficultés ne doivent pas être ignorées (difficultés de maîtrise de l'outil informatique pour les 15 % à 20 % de la population qui ont justement le plus besoin des services publics ; protection des données personnelles ; sécurité), mais elles peuvent être contenues par des politiques appropriées au niveau de la conception des systèmes et de l'assistance aux publics. L'intelligence artificielle sera très rapidement un outil puissant de simplification pour les services et les usagers qui sauront s'en servir (recherches rapides, langage usuel, information détaillée) mais posera de nouveaux problèmes.

B. Des résultats incertains et peu convaincants

Il est difficile de mesurer le degré de complexité de l'administration ou son évolution. Des sondages tels que les observatoires des services publics donnent quelques indications sur le sentiment de complexité : il est toujours élevé mais la simplification n'est jamais la première revendication des usagers (les délais et la difficulté de trouver un interlocuteur fiable sont souvent évoqués en premier). Des études de l'OCDE ou de l'Union européenne fournissent quelques données sur le coût de la charge administrative supportée par les entreprises, estimé à 3 % du PIB, soit environ 60 milliards d'euros, chiffres très souvent repris sans qu'on dispose de données récentes et vraiment fiables. La production normative est suivie par le secrétariat général du Gouvernement, qui constate une poursuite de l'inflation, avec cependant une réduction notable du nombre de circulaires.

À défaut de données globales, le relatif succès de certaines démarches horizontales peut être relevé :

en 1995, le déclassement de régimes d'autorisation préalable en simple déclaration (idée reprise dans le rapport Margueritte en 2024), la dématérialisation des procédures les plus courantes annoncées à plusieurs reprises et toujours en cours, le regroupement des seuils d'effectifs pour les entreprises réalisées par la loi Pacte du 22 mai 2019, l'harmonisation des notions communes des législations sociales voisines. En revanche, la règle « silence vaut acceptation », inscrite dans la loi en 2013, le droit à l'erreur, posé par la loi ESSOC de 2018, et le principe « dites-le-nous en une seule fois » sont bien plus difficiles à concrétiser.

La réitération des mêmes décisions ou leur perfectionnement est un signe des difficultés d'imposer des mesures générales et radicales. Souvent, des avancées limitées et partielles sont préférées à des décisions plus claires. La création d'entreprise ou le droit de la commande publique illustrent ce grignotage à la marge qui ne fait qu'ajouter l'instabilité à la complexité. La suppression de formalités, mesure apparemment la plus simple, n'est utilisée qu'avec modération.

À l'inverse de ces démarches prudentes et progressives, quelques grands projets, pas toujours labellisés « simplification », ont transformé les relations entre l'administration et les usagers. La carte Vitale, la déclaration des revenus préremplie, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, la dématérialisation des timbres fiscaux ont été conduits selon les méthodes du management par projet (concentration de moyens, calendrier court, équipes dédiées), démarche qui mériterait d'être reproduite dans d'autres domaines (versement des allocations à la source, fusion des recouvrements fiscaux et sociaux).

Conclusion

Ce retour sur l'histoire récente de la débureaucratiation et des simplifications peut ne pas inciter à l'optimisme. La répétition des dispositifs de simplification n'a d'équivalent que leur relative inefficacité. Même les appels en vue d'un « changement de paradigme » ne sont pas suivis d'effets. L'enlisement récent des débats parlementaires à propos du projet de loi de simplification de la vie économique est significatif.

En réalité, les simplifications n'ont jamais fait l'objet d'une démarche stratégique, très déterminée et dans une perspective de long terme. Une telle politique publique de la simplification, ou, mieux encore, de la simplicité administrative, pourrait aujourd'hui s'appuyer sur des leviers puissants, tels que l'association des usagers et des fonctionnaires, d'une part, et la puissance de systèmes numériques conçus dès l'amont pour faciliter la vie de l'utilisateur, d'autre part. ●

RÉFÉRENCES

- Christian Babusiaux, Michel Le Clainche et Frédéric Petitbon, « Simplifier, une ambition consensuelle, une rupture dans les approches et les méthodes », *note du Cercle de la réforme de l'État*, 16 septembre 2024. <https://cerclereformeEtat.eu/wp-content/uploads/2024/09/tribune-Acteurs-publics-Cercle-reforme-Etat-Simplifier-note-VD-16.09.24.pdf>.
- Annie Bartoli, Gilles Jeannot et Fabrice Larat (dir.), « Simplifier l'action publique? », *Revue française d'administration publique*, no 157, 2016.
- Michel Le Clainche, *Les Réformes administratives et financières en France (1972-2022)*, Bruxelles, éditions Bruylant, 2023.
- Michel Le Clainche, « Regards sur 50 ans de simplifications administratives: 100 fois sur le métier... », *note pour le séminaire du Cercle de la réforme de l'État* du 11 juin 2024.
- OCDE, *Éliminer la paperasserie. Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée?* Perspectives au-delà de 2010, Paris, OCDE, 2011. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2010/09/why-is-administrative-simplification-so-complicated_g1g10bce/9789264089778-fr.pdf.

Erwan Le Noan

Consultant en stratégie et essayiste, auteur de *L'Obsession égalitaire. Comment la lutte contre l'inégalité produit l'injustice* (Presses de la Cité, 2023).

Simplifier à la tronçonneuse : les libertariens au pouvoir

Avec Javier Milei en Argentine et Elon Musk aux États-Unis, la pensée libertarienne a récemment connu une traduction concrète. Assorties d'images médiatiques (brandir une tronçonneuse) et de réalisations matérielles (la dérégulation massive), ces ambitions de simplification radicale rencontrent plutôt le succès dans le premier cas, et déçoivent dans le second. Quels enseignements tirer de ces expériences en cours ?

Le 20 décembre 2023, quelques jours après son accession au pouvoir, le président argentin Javier Milei signait un « méga-décree¹ ». Dans l'allocution télévisée qui accompagnait cette étape de sa prise de fonctions², il en présentait la philosophie : son constat désignait l'intervention de l'État comme la source des difficultés de l'économie argentine (« nous nous sommes habitués et avons accepté comme normales les ingérences de l'État qui sont à l'origine de nos problèmes »). Il pointait également la responsabilité des dirigeants politiques dans la prolifération de normes qui contraignent la croissance (« les politiciens introduisent des réglementations, des contrôles des prix, des entraves, des obstacles bureaucratiques et des normes qui violent la liberté et le droit de propriété des Argentins, empêchent le calcul économique et détruisent la création de richesse »). L'ennemi était ainsi désigné : « L'État dans son ensemble est devenu une machine à entraver le commerce, le travail, la production, l'épargne, l'investissement, la création de richesse, la croissance économique et, fondamentalement, la liberté. »

Dès lors, comme il l'avait promis, le président argentin engageait une libéralisation de l'économie, par la dérégulation. Le préambule du méga-décree annonce ainsi « des décisions radicales qui contribueront à relancer le pays en libérant les forces productives, aujourd'hui entravées par des réglementations dont l'échec est manifeste ». Il supprime par conséquent des réglementations diverses et ouvre des marchés, dans les secteurs de la médecine, du logement, des communications satellitaires, de l'agriculture, de l'énergie, etc.

La pensée libertarienne : un sacre à la tronçonneuse

Quelques mois auparavant, Javier Milei était apparu devant les écrans arrachant sur un tableau des étiquettes aux noms de ministères et d'administrations divers, proclamant fièrement ce qui est devenu un slogan internationalement reconnu : « Dehors ! » (« ¡Afuera ! »). L'initiative de communication, réussie, restait néanmoins moins marquante encore que les apparitions où il figurait armé d'une tronçonneuse, qui, à défaut de briller par la subtilité, avaient le mérite de la clarté : une fois élu, il taillerait dans le vif, sans hésitation, pour libérer l'Argentine du carcan administratif qui l'étouffait.

L'image allait retenir l'attention dans le monde entier, à tel point que, quelques mois plus tard, Elon Musk, fondateur de Tesla et propriétaire de X (ex-Twitter), s'en saisirait, lui aussi : débarquant sur la scène d'un rassemblement politique à Washington DC en février 2025, celui qui était encore membre et soutien de l'administration Trump a brandi une tronçonneuse pour bien faire comprendre à tous ses intentions à la tête du *Department of Government Efficiency* (DOGE) nouvellement créé – dont il était alors chargé.

La presse et les commentateurs ont rapidement rattaché ces deux figures politiques contemporaines au mouvement libertarien, dont la généalogie à la fois riche et complexe ramène inévitablement aux États-Unis et à quelques auteurs dont la marque commune est une défiance profonde, systématique et viscé-

1. « Megadecreto » : decreto DNU 70 / 2023, Bases para la reconstrucción de la economía argentina.

2. La vidéo de l'allocution est disponible sur Internet.

rale vis-à-vis de la puissance publique: le libertarianisme est une « fédération d'antiétatismes³ », qui repose sur un « dogme libertarien intangible selon lequel l'État est en soi une force illégitime et usurpatrice, intrinsèquement mauvaise⁴ ». Murray Rothbard en a été une figure intellectuelle, déterminante d'ailleurs dans le cheminement politique de Javier Milei, qui dit avoir eu une révélation en le lisant au début des années 2010. L'auteur américain a défini un programme politique, dont les deux premiers piliers sont une diminution radicale des impôts et une coupe drastique dans l'État-providence⁵. Ce faisant, il a contribué à diffuser un populisme de droite, qui a trouvé grâce auprès d'une frange activiste de responsables politiques, aujourd'hui au pouvoir dans quelques (rares) endroits de la planète.

L'action politique de Javier Milei

L'action de Javier Milei est la plus connue et probablement la plus significative. Elle était aussi certainement la plus attendue, dans un pays miné par le corporatisme et ruiné par des décennies de politiques défailtantes⁶.

À peine est-il arrivé au pouvoir que la tronçonneuse a fait son œuvre. Le président a ainsi réduit le nombre de ministères de 18 à 8 et licencié 37 000 fonctionnaires.

C'est toutefois dans le domaine de la dérégulation qu'il a été le plus volontaire. En 2024, par exemple, son gouvernement a produit près de 2 dérégulations par jour (éliminant plus de 300 réglementations, en modifiant 300 autres), qui portent sur des secteurs très variés: logement, produits pharmaceutiques, technologie, barrières douanières non tarifaires, transport, tourisme, énergie, agriculture, etc.⁷.

Pour y parvenir, le Parlement a adopté une loi spéciale, qui confie à l'exécutif des pouvoirs larges, pour effacer autant de normes absconses qu'il le peut en un an. Le ministre de la Dérégulation, Federico Sturzenegger, a donc fait afficher dans ses locaux un décompte, qui met ses équipes sous la pression d'agir vite⁸. Pour choisir ses priorités, il se fonde sur les prix: dès lors que les prix argentins semblent beaucoup plus élevés que leurs homologues étrangers, il en conclut une suspicion de manque de compétitivité et de concurrence – donc un besoin de libéralisation.

Chargé de la politique depuis l'accession au pouvoir de Javier Milei, cet économiste formé au MIT s'était préparé: lorsqu'il était enseignant à Harvard, il avait conduit un travail de revue systématique des réglementations argentines, identifiant près de 4 000 lois et 70 000 décrets qui décourageaient l'investissement, la concurrence et l'entrepreneuriat⁹. Son ambition est de redonner un souffle à l'économie argentine, pour que les jeunes y restent au lieu de la fuir vers l'étranger, comme ils en avaient pris l'habitude. Ayant commencé ce travail dans l'intention de le mettre au service de Patricia Bullrich, candidate conservatrice malheureuse devenue ministre de l'Intérieur de Javier Milei, il s'est rallié ensuite au libertarien.

Un des exemples les plus significatifs et aux résultats les plus frappants de sa politique de dérégulation est la disparition du contrôle des loyers, qui avait été mis en place en 2020 dans le but de protéger les locataires. Le résultat en était qu'une partie de l'offre avait rapidement été retirée du marché: comme à chaque fois qu'un contrôle des prix est mis en place, la pénurie survient. En 2022, Buenos Aires comptait par exemple près de 200 000 logements vacants, soit une hausse de 45 % par rapport à 2018. La suppression de cette régulation contraignante a conduit à une baisse de 40 % des loyers, satisfaisant les locataires (l'offre est désormais plus accessible) et les propriétaires (qui sont plus libres dans la détermination de leurs prix)¹⁰.

L'action d'Elon Musk: simulacres à la tronçonneuse ?

Le cas d'Elon Musk est différent, à deux égards au moins. D'abord, pour critiquer qu'ait pu être le discours de Donald Trump à l'égard de son adversaire Joe Biden, la situation économique américaine était incomparablement meilleure et sans mesure avec celle de l'Argentine. Ensuite, son mandat a été plus bref: sa brouille, fort médiatique, avec la Maison-Blanche a rapidement écourté son action.

Lors de sa prise de fonctions, Elon Musk a, lui aussi, taillé dans le vif: les effectifs du gouvernement fédéral sont revenus à leur niveau des années 1960 (l'annonce de la suppression de 200 000 postes le 14 février 2025 a été désignée sous le nom de « massacre de la Saint-Valentin »; un plan de départ volontaire, jugé décevant, a tout de même conduit à 75 000 départs)¹¹; 11 agences fédérales ont été fermées¹².

3. Sébastien Caré, *La pensée libertarienne. Genèse, fondements et horizons d'une utopie libérale*, Paris, PUF, 2009.

4. Jérôme Perrier, *Le détournement populiste du courant libertarien*. (1) *Des origines de l'anarcho-capitalisme au populisme de droite*; (2) *Le populisme paléo-libertarien de Javier Milei*, Fondapol, 2025.

5. Jérôme Perrier résume le programme de Rothbard en 8 points: (1) diminution radicale des impôts; (2) couper radicalement dans l'État-providence; (3) supprimer les privilèges raciaux et autres privilèges de groupe; (4) reconquérir les rues: pas de quartiers pour les criminels; (5) se réapproprier les rues: éliminer les clochards; (6) supprimer la banque centrale: à bas les *banksters*; (7) « America first »; (8) défendre les valeurs de la famille.

6. Maxime Sbaili, « L'Argentine, un drame en forme d'avertissement », *L'Opinion*, 29 octobre 2023.

7. Ian Vásquez, Guillermina Sutter Schneider, « Milei has deregulated something every day », *Cato*, 9 décembre 2024, <https://www.cato.org/blog/milei-has-deregulated-something-every-day>.

8. Ian Vásquez, « Deregulation in Argentina: Milei takes "deep chainsaw" to bureaucracy and red tape », printemps 2025, <https://www.cato.org/free-society/spring-2025/deregulation-argentina-milei-takes-deep-chainsaw-bureaucracy-red-tape>.

9. Mary Anastasia O'Grady, « Measuring Milei's Argentine progress », *Wall Street Journal*, 8 décembre 2024; Ryan Dubé, « How Javier Milei's tough remake of Argentina made him a MAGA hero », *Wall Street Journal*, 21 janvier 2025.

10. Ryan Dubé et Silvina Frydlewsky, « Argentina Scrapped Its Rent Controls. Now the Market Is Thriving », *Wall Street Journal*, 24 septembre 2024.

11. Elaine Kamarck, « How will we know if DOGE is succeeding », *Brookings*, 18 juin 2025, <https://www.brookings.edu/articles/how-will-we-know-if-doge-is-succeeding/>.

12. Sophia Cai et Irie Sentner, « DOGE has made a big impact on Washington. But government spending is up », *Politico*, 29 avril 2025, <https://www.politico.com/news/2025/04/29/doge-impact-washington-spending-100days-00316587>.

Rapidement, toutefois, des protestations se sont élevées. La justice a été sollicitée et certaines décisions, probablement trop précipitées, ont été annulées. Les coupes dans USAID (l'agence américaine de développement) ont nui à l'image des États-Unis à travers le monde. Sur-tout, les réductions budgétaires ont très immédiatement affecté les citoyens américains, et notamment les électeurs républicains¹³, conduisant le président Trump à demander qu'on préfère le scalpel à la hache!

Quelques mois après la création du DOGE, les résultats restent très incertains. En juillet 2025, son site officiel affichait fièrement avoir permis près de 190 milliards d'économies – et ainsi généré une économie d'environ 1 200 dollars par contribuable. Le chiffre est élevé, mais très loin des 2 000 milliards promis initialement. Plus encore, ces données sont contestées – notamment parce qu'elles ne sont pas transparentes: en réalité, les économies réalisées seraient plus proches de 20 à 30 milliards¹⁴... Pis encore, les chiffres officiels du Trésor américain ne montrent pas une baisse de la dépense publique: au contraire, elle a augmenté¹⁵!

Quels enseignements tirer?

Ce n'est pas la première fois que des politiques de dérégulation et de simplification sont engagées. L'originalité de l'expérience libertarienne est sa radicalité affichée – au moins en matière de communication. Avec un peu de distance (et bien qu'aucun pays ne soit semblable), quatre enseignements en ressortent.

Le premier, c'est le caractère déterminant de la volonté politique. Ces dirigeants qui se réclament du libertarianisme ont réussi à se faire élire sur des programmes radicalement réformateurs, à force de conviction. Les électeurs ne sont pas rétifs à la transformation.

Le deuxième, c'est le besoin de préparation des réformes¹⁶. Il n'est pas interdit de considérer que le succès relatif, à ce stade, de l'expérience Milei et, à l'inverse, l'échec relatif de l'expérience Musk tiennent à ce que l'un avait préparé activement le travail de dérégulation (avec Federico Sturzenegger), là où l'autre improvisait plus largement.

Le troisième, c'est l'impératif de donner du sens à la réforme. Là aussi, le contraste est frappant entre l'Argentine et les États-Unis. Ce n'est pas le moindre des paradoxes: le DOGE, chargé d'améliorer l'efficacité de l'action publique, ne semble pas avoir fait de la qualité de service le cœur de sa pratique et y a préféré la poursuite d'un objectif purement comptable, en matière de réduction des dépenses. À l'inverse, l'Argentine a poursuivi une ambition politique: non pas simplifier pour le principe, mais pour assurer la plus grande liberté des individus. Aussi, avant même de se demander si les régulations sont efficaces, le ministère argentin de la Dérégulation s'interroge sur la légitimité de l'État à intervenir dans le domaine concerné; s'il estime qu'elle n'est pas justifiée, il supprime les normes. Cette démarche rappelle de fait que les comptes sont un moyen, non un objectif.

Enfin, un dernier enseignement est que la méthode de la tronçonneuse a trouvé son sens et sa voie dans des situations exceptionnelles de tensions graves: une crise économique dramatique dans un cas, une polarisation politique extrême dans l'autre.

Cette dernière remarque offre une conclusion pour la France: si elle souhaite éviter la réforme douloureuse et brutale, il lui faut engager au plus vite la transition progressive, maîtrisée et apaisée. Elle a de la matière! Elle croule sous les normes. En 2023, les lois ont ajouté 565 555 mots dans la réglementation, les ordonnances, 147 071, les décrets, 1732 426! Le *Journal officiel* a atteint 69 549 pages – contre 33 997 en 2004 (+ 105 %). Au total, en 2024, la France était régie par 95 838 articles de loi et 258 385 articles de décrets. En 2003, il n'y avait « que » 55 256 articles de loi (soit une évolution depuis de + 73 %) et 168 673 articles de décrets (+ 53 %). Sur la même période, le Code du travail est passé de 5 027 articles à 11 301 (+ 125 %), celui de commerce de 19 20 à 71 78 (+ 274 %), celui de la consommation de 633 à 2 172 (+ 243 %), celui de la santé de 5 340 à 13 310 (+ 149 %), celui de l'environnement de 1 020 à 6 962 (+ 583 %)!

Au travail! ●

13. Joe Miller, « Utah's Republican voters fume over Doge cuts », *Financial Times*, 23 mars 2025.

14. David Walker, « DOGE has work left to do », *The Wall Street Journal*, 9 juin 2025.

15. Chris Cook et Joe Miller, « Elon Musk's cuts fail to stop US federal spending hitting new record », *Financial Times*, 12 mars 2025.

16. Erwan Le Noan, Matthieu Montjotin, *Gouverner pour réformer: éléments de méthode*, Fondapol, 2016, <https://www.fondapol.org/etude/erwan-le-noan-et-matthieu-montjotin-gouverner-pour-reformer-elements-de-methode/>.

Pierre Berlioz

Professeur de droit à l'université Paris Cité

Simplifier, c'est avant tout une question de culture

Régulièrement dénoncée, la complexité excessive d'un droit hypertrophié ne se réduit pas mathématiquement par une diminution du nombre de textes. Elle se traite par une culture juridique accrue, par un enseignement précoce des principes généraux et des principales règles. L'ambition est de permettre à tout un chacun de se saisir d'un droit alors clarifié et rationalisé pour tous.

Pour simplifier le droit, il faut lui redonner sa place, qui n'est que marginale dans notre pays. Cette affirmation surprendra sans doute le lecteur, elle le choquera peut-être, surtout à l'heure où l'on dénonce avec force l'hyperinflation normative. Elle n'est cependant pas contradictoire avec cette dénonciation, elle constitue même plutôt une explication du phénomène justement critiqué.

La France est marquée par un paradoxe. Le droit y est abondant, du fait d'un législateur et d'un pouvoir exécutif qui, vouant une véritable passion à la norme, en produisent de manière presque frénétique. Il est partout... néanmoins, il ne fait pas partie de notre culture.

Un fait en atteste autant qu'il l'explique : contrairement à notre histoire, notre littérature, etc., aucun enseignement, que ce soit à l'école, au collège ou au lycée, ne diffuse à l'ensemble des futurs citoyens la connaissance du rôle du droit, de ses grands principes et de ses acteurs.

Cette absence de culture du droit se traduit par une image négative et plutôt déformée de celui-ci. Parce que c'est probablement son illustration la plus visible dans la vie quotidienne, mais aussi ce que les pouvoirs publics en donnent généralement à voir, dans l'imaginaire collectif, la règle de droit pourrait assez bien être représentée par un panneau routier de limitation de vitesse. Elle détermine un cadre dont on ne voit que les bords rouges, qui sont autant de limites à ce que l'on pourrait vouloir faire.

Dans cette perspective, le droit tend à devenir une collection de multiples cadres, une mosaïque de pièces aux formes diverses qui s'enchevêtrent et dont on cherche à découper les bords pour les adapter au plus près à leur objet tout en faisant en sorte qu'elles s'emboîtent au mieux, ou le moins mal, et laissent le moins de vide possible. S'engage de ce fait une course pointilliste sans fin dans laquelle on finit par perdre la vue de l'ensemble et, par conséquent, sa cohérence.

Un changement de paradigme est nécessaire. Il faut renoncer à la quête illusoire de certitude et de complétude législative (1) pour revenir à la raison sociale de la loi (2) et enseigner la culture du droit ainsi conçu (3).

1. Renoncer à la quête illusoire de certitude et de complétude législative

La France, nation où est né un Code civil qui énonçait des principes ciselés telles des maximes éternelles, est devenue un pays producteur de normes bavardes et éphémères. Comment cela a-t-il pu arriver ?

Pour répondre à cette question, il suffit de penser à une réaction fréquente lorsque se présente une situation nouvelle : « Il faut combler le vide juridique. »

De fait, n'existant pas auparavant, une hypothèse inédite n'a, par définition, pas été nommément visée par le législateur. Pour autant, cela ne signifie pas forcément qu'elle n'entre pas dans les prévisions de

la loi. Simplement, un travail d'analyse et d'interprétation est nécessaire pour le déterminer.

Certes, ce travail prend du temps, et peut donner l'impression de ne pas offrir la même certitude qu'une mention dans la loi. Toutefois, les inconvénients d'une réglementation systématique et précise par la loi sont nombreux.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la casuistique à laquelle conduit la recherche de complétude de la loi expose inévitablement aux vides juridiques que l'on veut éviter. Dès lors que la loi se veut non l'expression d'un principe général et abstrait, mais une collection de règles dont chacune est propre à une situation particulière, elle se trouvera inévitablement prise en défaut chaque fois que la vie sociale fait apparaître une situation nouvelle.

La quête de certitude législative est également source de rigidité. Par définition, une règle qui est conçue pour écarter toute interprétation exclut toute possibilité d'adaptation, contrairement à un principe qui est davantage caractérisé par sa souplesse.

Elle est aussi source de complexité, dans la mesure où elle implique l'écriture de règles très détaillées, qu'il est difficile d'appréhender dans leur intégralité et dont le détail aboutit souvent à perdre de vue la raison qui en avait fondé l'élaboration et, plus fondamentalement même, le sens.

De plus, la quête de certitude législative conduit souvent à l'empilement de dispositions successives à la cohérence perfectible. Lorsque apparaît une situation nouvelle que le droit existant ne vise pas expressément, plutôt que de se livrer à son analyse pour déterminer s'il n'est pas suffisant et, dans le cas contraire, quelle est l'ampleur exacte du vide à combler, le législateur préfère fréquemment, par facilité sinon par paresse, adopter un texte *ad hoc*.

Outre ajouter de la complexité, cela crée paradoxalement de l'insécurité juridique où l'on cherchait à la dissiper, dans la mesure où, pour une même situation, deux règles pourront être applicables, sans pour autant qu'elles concordent nécessairement puisqu'elles auront été élaborées indépendamment l'une de l'autre.

Dénoncée de longue date, l'hypertrophie du droit ne cesse néanmoins de s'accroître et, avec elle, ces différents défauts, parce que le problème n'est pas pris à sa racine, mais uniquement *via* ses symptômes.

Ainsi, on parle souvent de simplification, mais c'est plus une démarche quantitative qui est prônée : un texte supprimé pour un texte adopté, réduction de 25 % de la charge bureaucratique, etc. Cela revient en réalité à la même chose que tondre une pelouse : en quelques

mois ou, au mieux, années, le volume de textes aura retrouvé son niveau d'avant, car, sans changement de paradigme, leur potentiel de croissance sera resté intact, comme d'ailleurs leur complexité.

En d'autres termes, il est inutile de réclamer une pause législative si, dans le même temps, on continue à crier au vide juridique à la première nouveauté venue. La réduction de volume des textes ne doit pas être considérée comme un but, mais comme une conséquence. Pour traiter correctement le sujet, il faut avant tout adopter une autre vision du droit, ce qui entraînera un changement de méthode.

2. Revenir à la raison sociale de la loi

Quand on ne conçoit le droit que comme un ensemble de normes contraignantes dont le manquement est assorti de sanctions, on veut logiquement que la règle soit toujours plus précise, nomme toutes les situations auxquelles elle s'applique et indique comment elle les régit, pour savoir, à sa lecture, ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

Cette tendance à la précision est la traduction de la conception française actuelle du droit : un acte d'autorité. Il est conçu dans notre pays comme un instrument de direction des comportements individuels, et non comme un outil de régulation des relations sociales.

Cela se manifeste en particulier par un usage abondant de la sanction pénale pour faire respecter la règle posée.

En outre, la considération du pourquoi de la règle nouvelle, de sa raison d'être comme de sa cohérence avec le reste des normes est rarement perçue comme un sujet essentiel dans son élaboration et sa rédaction, car la volonté du pouvoir de l'adopter est souvent tenue pour suffisante.

Cette prédominance de l'autorité, au détriment de la rationalité, est un ferment puissant des diverses contestations de la règle qui peuvent se manifester dans la société et qui, par un effet boomerang non dénué d'ironie, en sapent l'autorité.

Un changement de paradigme est nécessaire, surtout dans le contexte d'une société qui intensifie son développement technologique et économique en exigeant, à juste titre, qu'il soit respectueux des personnes, de l'environnement et de valeurs humaines fondamentales. Le droit est l'instrument idéal pour développer ces nouvelles régulations dont les récents événements nous ont montré la nécessité, ainsi que pour instaurer la confiance et la sécurité nécessaires à la paix sociale et constituer le cadre propice à un développement durable.

Pour cela, il faut toutefois que le droit change d'image. Il doit cesser d'être associé à la sanction et vu comme une contrainte.

Le droit est bien autre chose que cela. Loin d'être une entrave, il est un atout. Il en va en effet de la règle de droit comme des lois de la physique. Ceux qui savent les utiliser sont capables de faire voler un avion, les autres restent au sol. Le droit n'empêche pas, il permet.

Il suffit de se rappeler Rousseau: « Ce que l'Homme perd par le contrat social, c'est sa liberté naturelle et un droit illimité à tout ce qui le tente et qu'il peut atteindre; ce qu'il gagne, c'est la liberté civile et la propriété de tout ce qu'il possède. » L'objet du droit est de garantir le respect de situations qui sont constituées sous son égide, et qui pourraient à défaut être méconnues à tout moment. Dit autrement, le droit est à la vie de chacun ce que la coquille est à l'œuf.

Certes, cela nécessite parfois de limiter, voire d'interdire, certains comportements, ou d'en imposer d'autres. La dimension de contrainte n'est pas absente du droit. Mais on a tendance à hypertrophier ce caractère, au point d'en faire l'élément principal de sa définition. Or, la contrainte n'est qu'un moyen, jamais une fin.

Un retour à la raison sociale du droit est nécessaire afin qu'il retrouve l'adhésion de ses destinataires et qu'il puisse ainsi pleinement remplir sa fonction.

Ainsi conçue, la loi peut redevenir ce qu'elle doit être, générale et abstraite, énonçant des principes fondés sur des motifs clairs et prévoir des sanctions uniquement où l'ordre public l'impose. La casuistique n'a pas sa place dans la loi, mais uniquement dans son application, qui ne relève pas nécessairement ni principalement de textes réglementaires, mais du travail de ses interprètes.

C'est le sens véritable et unique d'un travail de simplification, qui est une œuvre de clarification et de rationalisation plutôt qu'une entreprise d'élagage, ainsi qu'une manifestation de confiance envers ceux qui feront application des textes.

3. Enseigner la culture du droit

Simplifier le droit ne suffit toutefois pas. Encore faut-il que chaque citoyen évolue avec aisance et assurance au sein de cet environnement juridique, afin que la défiance envers la règle ne conduise pas au retour d'un encadrement pointilliste. Il faut donc aussi enseigner le droit, pour que se forme une réelle culture juridique au sein de la population française et qu'ainsi l'appréhension de sa mise à exécution cède le pas à l'appropriation des clés de sa mise en œuvre.

Or, si un enseignement moral et civique est dispensé à l'école et au collège, il est loin de constituer une véritable sensibilisation à la règle de droit. Comme son intitulé l'indique, il n'a pas pour objet de transmettre une culture juridique de base, mais de faire partager les valeurs de la République aux enfants, notamment le respect d'autrui.

Une partie du programme est certes consacrée au droit, mais en véhiculant malheureusement l'image dénoncée précédemment, puisqu'il s'agit de faire comprendre aux élèves les « raisons de l'obéissance aux règles et à la loi ». Les citoyens ne devraient pas être éduqués dans la crainte révérencielle du droit.

Il faudrait plutôt leur apprendre et surtout leur faire comprendre comment le droit irrigue et structure notre existence sociale. Cet enseignement général pourrait ainsi s'articuler autour de trois lignes de force.

Le premier axe aurait trait aux grandes notions de notre droit: la personne, sa protection, ses droits fondamentaux; la liberté et ses deux corollaires, le contrat et la responsabilité, tant pénale que civile; la famille, ses diverses figures et ses membres; la chose, la propriété et le patrimoine...

Les principes fondamentaux de notre système juridique pourraient composer son deuxième axe: hiérarchie des normes, syllogisme juridique, modalités de résolution des différends, ordres juridictionnels...

Enfin, les acteurs du monde du droit pourraient en constituer le troisième volet: qu'est-ce qu'un juge, un avocat, un commissaire de justice, etc.? Quels sont leurs rôles?

Tous ces concepts devraient évidemment être enseignés de manière simple et concrète, en faisant comprendre leur raison d'être. Il est par exemple possible d'enseigner la propriété par l'image d'un enfant auquel on tenterait de reprendre le jouet donné quelques minutes auparavant. Il s'y opposera en disant: « Non, c'est à moi! » La propriété est la garantie de pouvoir dire « c'est à moi » quand on veut empêcher quelqu'un de nous prendre ce que l'on a légitimement entre les mains.

Il ne s'agit pas de faire de chaque élève un technicien du droit. Seuls ceux qui font le choix de s'engager dans une filière juridique à l'université ont vocation à apprendre la technique juridique. Le citoyen n'a pas besoin de savoir qualifier juridiquement son problème, déterminer la règle applicable et en faire une application conforme.

En revanche, il est nécessaire de faire prendre conscience à chacun que le droit est au cœur de sa vie quotidienne, qu'il peut apporter une solution à la

plupart des questions et des problématiques qui se posent au cours de celle-ci, et qu'il est possible de se tourner vers un professionnel du droit, public ou privé, pour qu'il opère une traduction juridique des faits afin de traiter la difficulté en droit.

Les juristes doivent par conséquent également accompagner ce changement. Le juriste ne doit pas être la personne qui oppose les règles à son interlocuteur et commence par lui dire: « Non, on ne peut pas le faire. » Il doit exposer l'environnement juridique dans lequel la situation en question prend place, pour expliquer comment, dans ce contexte, « oui, on va pouvoir faire quelque chose ».

Il faut valoriser l'apport de l'analyse juridique et l'utilité de la mener en amont, plutôt que d'attendre une éventuelle difficulté pour la gérer, tant bien que mal. La réflexion juridique est encore trop souvent reportée à plus tard, parce que le droit est considéré comme une contrainte technique, mais aussi parce que le juriste est perçu comme celui qui ne voit que les problèmes.

Or, solliciter l'intervention du juriste après coup le place dans une situation difficile, puisque cela le conduit fréquemment à un retour critique. Dans la mesure où il doit se prononcer sur une situation conçue sans tenir compte des paramètres juridiques, il y a en effet une probabilité significative qu'elle n'y corresponde pas et qu'il soit donc nécessaire de la modifier pour qu'elle puisse bénéficier du renfort du droit. Au contraire, s'il est appelé en amont de la décision, sa participation à la configuration de l'opération permet non seulement d'assurer l'effectivité juridique de celle-ci, mais aussi d'exploiter toutes les possibilités qu'offrent ces différents paramètres.

Au cercle vicieux d'une conception pointilliste du droit, qui est la cause autant que la conséquence de la défiance envers celui-ci, pourrait ainsi être substitué le cercle vertueux d'un droit doté de la souplesse nécessaire à l'ingénierie associée à un réflexe de pertinence juridique dès l'origine, gage d'une sécurité juridique accrue comme d'une meilleure réalisation des objectifs recherchés. ●

Guillaume Poitrinal

Cofondateur de WO2, ancien président du Conseil de la simplification pour les entreprises

La simplification : dernière chance pour un redressement durable

Mal ancien et tenace, la complexité freine la France, en particulier dans le secteur du bâtiment. Des intentions louables de simplification s'expriment, mais sans grande concrétisation. Si l'on veut continuer à construire, simplifier réellement et drastiquement s'impose. Cette grande cause nationale appelle une volonté, au niveau présidentiel, une organisation, avec une administration dédiée, et une évaluation.

Depuis des années, le monde du bâtiment, comme bien d'autres secteurs économiques, alerte sur une évidence : en France, la complexité administrative est devenue un frein systémique à l'action. L'inflation normative, les procédures kafkaïennes, les délais d'instruction déraisonnables, les obligations multiples et souvent contradictoires, les recours, tout cela forme un carcan qui ralentit, fragilise et parfois empêche l'acte de construire. Ce constat n'est ni nouveau ni marginal. Il est au cœur des difficultés que rencontrent les promoteurs, les architectes et les entreprises du bâtiment au quotidien, mais aussi, et c'est un paradoxe, l'action publique elle-même quand elle décide d'aménager ou de construire.

Face à cette situation, la simplification ne peut plus être considérée comme une aspiration secondaire ou un supplément d'âme pour les technocrates. Elle est devenue une priorité absolue, un levier décisif pour relancer la construction, accélérer la transition écologique, développer l'emploi, redynamiser les territoires. En un mot, elle est aujourd'hui une condition de survie pour notre économie productive.

La France souffre d'un excès de complexité qui ne date pas d'hier. Cette complexité s'exprime dans la densité des normes, la superposition des textes législatifs et réglementaires, mais aussi dans l'éclatement des responsabilités, les allers-retours incessants entre administrations, la variabilité des réponses en fonction des interlocuteurs.

Un exercice

On doit reconnaître qu'il n'existe pas de pays développé et démocratique dans lequel l'acte de construire serait tout simple. Mais la France demeure un cas particulier par l'intensité de la pesanteur administrative. Chez nous, c'est beaucoup plus compliqué qu'ailleurs.

Il y a tout d'abord une somme considérable des textes obligatoires, issus d'une habitude des lois bavardes, du refus presque culturel de simplification et d'une méfiance technocratique à l'égard du privé.

Cela constitue un droit instable, en inflation constante, sujet à d'incessantes modifications, rarement coordonnées, et parfois même rétroactives. Le langage réglementaire est en France souvent hermétique. Il éloigne le citoyen comme le professionnel du sens et de la compréhension de la règle.

Mais il y a aussi notre régime de décentralisation ratée. Au lieu de répartir clairement les pouvoirs, en France, chaque échelon reste responsable d'une partie du sujet qui intéresse l'autre. Nous avons saupoudré les responsabilités. Et même pire, dans le même temps, nous avons accru le nombre d'échelons. Il y va ainsi des permis de construire, qui sont, sur le papier, entre les mains des maires. Mais très vite interviennent l'autorité environnementale, à la fois soumise au préfet mais aussi indépendante de lui, les architectes des Bâtiments de France, la direction départementale des territoires... Pour le plan local d'urbanisme, c'est l'intercommunalité qui décide.

S'il y a une dimension commerciale, le département et la région vont se rajouter. En fait, tout le monde se préoccupe d'urbanisme. Personne n'a le pouvoir de faire seul. Chacun peut ralentir ou empêcher.

Ce mal français est d'autant plus préoccupant qu'il coûte cher – très cher – en argent public, en productivité perdue, en investissements gelés, en projets abandonnés. Pourtant, il reste rarement mesuré. Aucun audit national ne chiffre réellement l'impact de cette complexité sur notre économie. Mais pour les acteurs du bâtiment, il n'est plus besoin de démontrer que cette lourdeur est devenue, à elle seule, un facteur de ralentissement majeur. Or, la croissance économique n'est jamais qu'un rapport de production au temps. Le temps perdu, qui se mesure souvent en années sur nos projets de construction ou d'aménagement, n'est facturé à personne. Mais à la fin, c'est chaque ménage français qui règle la facture.

Des tentatives louables, mais trop timides

La simplification administrative n'a pas manqué de champions politiques au fil des années. La révision générale des politiques publiques sous Nicolas Sarkozy, le « choc de simplification » voulu par le président Hollande avec le Conseil de la simplification pour les entreprises, les annonces d'Emmanuel Macron autour du « un pour un » réglementaire (une norme créée pour une norme supprimée) ou encore les efforts récents de Bruno Le Maire ont tous témoigné d'une prise de conscience réelle.

De nombreuses propositions utiles ont vu le jour : la non-rétroactivité fiscale, l'autorisation tacite (« qui ne dit mot consent »), des avancées sur la dématérialisation des marchés publics, la réforme des permis de construire ou encore la simplification des dispositifs d'apprentissage. Mais dans les faits, ces intentions, souvent louables, se sont heurtées à une réalité plus dure : celle d'un système administratif qui continue à produire de la norme comme une fin en soi. Dans le même temps que l'on prenait une mesure de simplification, une dizaine de mesures de complexification arrivaient.

C'est ainsi que ces mêmes années qui ont vu naître les ambitions de simplification ont aussi vu se multiplier de nouveaux textes complexes, souvent déconnectés du terrain, porteurs d'obligations supplémentaires. Les lois dites « Duflot », « pénibilité », « transition énergétique », « ESS » ont accru la densité réglementaire. Chaque réforme censée moderniser s'est accompagnée de nouveaux dispositifs à mettre en œuvre, de nouvelles couches à interpréter, de nouvelles autorités à consulter, de nouvelles contraintes pour les acteurs publics ou privés de l'acte de construire.

Un empiement paralysant

Le bâtiment, plus que d'autres secteurs, souffre de cette inflation. Pour construire un logement aujourd'hui en France, il faut naviguer entre la réglementation thermique, les obligations environnementales, les normes d'accessibilité, les règles d'urbanisme parfois contradictoires entre échelles locale, intercommunale et nationale. Il faut ensuite répondre à des appels d'offres selon des procédures de plus en plus lourdes, où l'analyse des offres se concentre moins sur le fond que sur le respect formel de critères administratifs. Il faut enfin affronter les délais d'instruction, les recours possibles, les modifications d'interprétation.

À tous ces niveaux, le facteur temps est décisif. Or, dans un monde où les capitaux, les idées et les opportunités circulent à grande vitesse, ce retard structurel pèse sur la compétitivité. Il dissuade l'investissement, allonge les chantiers, renchérit les coûts, fragilise les entreprises.

Ce n'est pas une question idéologique. Ce n'est même plus une affaire de vision politique. C'est un enjeu pratique, économique, opérationnel. Quand, pour un même projet, un pays voisin mettra huit à douze mois à construire, la France en mettra parfois le double, voire davantage. Et pendant ce temps, l'argent est immobilisé, l'emploi est différé, le logement manque.

Ce que la simplification doit devenir, ce que l'intelligence artificielle peut lui apporter

Alors que faire ? Faut-il en rester aux discours incantatoires ? Certainement pas. La simplification peut réussir. Elle l'a prouvé ailleurs, comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Elle le pourrait ici aussi, si on se donnait les moyens, à la fois politiques, institutionnels et techniques, de l'accomplir.

Trois conditions doivent être réunies pour cela :

1. Une volonté politique assumée, constante, durable.

Il faut arrêter avec les pointillés. La simplification ne peut pas être un chantier de six mois, fruit d'un coup de tête politique. Elle ne peut pas être confiée à un secrétariat d'État à faible pouvoir, ni être pilotée par des structures éclatées. Elle nécessite un portage au plus haut niveau, avec un responsable clairement identifié, un calendrier précis, une obligation de résultat. Comme pour toute réforme structurelle, il faut accepter de heurter des intérêts établis, publics ou privés, de remettre en cause des habitudes, de trancher. Seul le président de la République peut porter cette cause. Pourquoi ? Parce qu'il a du temps pour lui, contrairement aux ministres, qui sont de passage, parce que le sujet est très vite interministériel, mais

surtout car parce qu'il est la dernière autorité respectée par les principaux acteurs de l'État. En France, c'est le président qui nomme (ou démissionne) ceux qui ont la première main sur le sujet de la simplification administrative: les hauts fonctionnaires comme les ministres, et même les cabinets des ministres...! C'est lui le patron, avec ou sans majorité.

2. Une organisation adaptée, lisible et unifiée.

Aujourd'hui, les responsabilités en matière de simplification sont éparpillées et discontinues: Conseil d'État, directions interministérielles, secrétariats d'État, agences diverses, commissions éphémères. Trop de pilotes pour un seul navire. Il faut une administration de mission, resserrée, efficace, dotée d'un pouvoir d'instruction et de proposition réel, qui ne se perde pas dans la modernisation de l'État au sens large. La simplification doit avoir son propre budget, ses propres outils, sa propre chaîne de commandement. À l'image de ce qui avait été tenté avec le Conseil de la simplification pour les entreprises, il serait utile que l'administration de la simplification soit animée par des professionnels de terrain, issus du privé et du public. Ces professionnels proposeront chaque mois au président de la République des textes de loi sous forme d'ordonnances et de décrets. Cette administration prouvera qu'il est possible de simplifier à équilibres sociaux et environnementaux constants. Car c'est possible. Les deux tiers des sujets de complexité administrative n'ont pas de coloration politique, en fait. Cette administration de la simplification doit occuper un étage entier de l'Élysée pendant un quinquennat entier. Les symboles comptent.

3. Des outils d'évaluation, de suivi, de benchmarking.

Tout nouveau texte législatif doit être accompagné d'une étude d'impact indépendante, mesurant non seulement ses effets attendus en matière de complexité, mais aussi la comparaison avec ce qui existe dans d'autres pays européens. Pourquoi ne pas s'inspirer de ce que nos voisins font mieux que nous? Pourquoi ne pas inscrire dans chaque loi un article 1^{er} consacré à la simplification? La simplification elle-même doit être évaluée annuellement par un cabinet indépendant, afin de mettre en évidence les freins ou les retards de mise en œuvre de telle proposition de simplification, et identifier les responsables de ces manquements (lobby privé ou public, corporatisme, inertie, etc.). Un audit annuel indépendant de la simplification pourrait être utilement remis au Parlement et publié.

Un moratoire, avant de reprendre la main

Une première mesure immédiate pourrait être d'instaurer un moratoire sur la production de toute norme nouvelle, sauf celles qui visent explicitement à simplifier ou à alléger les contraintes existantes. C'est

une approche radicale, mais nécessaire. L'initiative présidentielle du « un pour un », qui consistait à ne créer une nouvelle norme qu'en supprimant une existante, n'a jamais été véritablement appliquée. Elle a échoué faute de cadre juridique contraignant et de volonté politique pour la faire respecter.

Au-delà de ce moratoire, il faudra s'attaquer avec constance et détermination à la simplification de chaque texte inutile, redondant ou caduc qui empoisonne le pays. Il faut s'attaquer à la montagne qu'est devenu l'ensemble des codes que les Français doivent connaître et respecter. Il ne s'agit pas d'une déréglementation aveugle. C'est une normalisation intelligente, proportionnée, accessible, compréhensible que l'on souhaite. C'est la fin des injonctions paradoxales, des doublons, des contraintes injustifiées. C'est la possibilité de construire en sécurité, mais sans être empêché de le faire par un océan d'obligations contradictoires.

L'intelligence artificielle est l'outil inespéré qui nous arrive pour mener à bien ce grand chantier de simplification et de mise en cohérence de nos centaines de milliers de normes. Ce sujet est une application évidente pour l'IA. Dans le même temps que l'on demandera une mise en cohérence de nos textes existants, on pourra, avec l'IA, conduire les indispensables comparaisons avec les autres pays pour définir les meilleures pratiques. L'IA assurera même la rédaction des propositions de loi ou des décrets de simplification.

Dans ce cadre, il faudra s'attaquer en parallèle à nos infrastructures de décision et de contrôle publiques. Il est temps de supprimer des autorités, de redonner au préfet un vrai pouvoir d'arbitrage et de simplifier notre mille-feuille des collectivités locales, avec une vraie décentralisation. L'inflation du nombre d'autorités depuis trente ans est une source considérable de complexité. Le dommage lié à l'accroissement du nombre d'autorités est probablement du même tonnage que celui causé par l'inflation du volume de textes obligatoires.

Le moment est venu

Jamais le contexte ne s'est autant prêté à la mise en œuvre d'une politique audacieuse de simplification: la France doit affronter des défis majeurs – logement, climat, réindustrialisation, équilibre des finances publiques. Tous exigent une action publique et privée plus rapide, plus fluide, plus efficace. Tous impliquent une chaîne décisionnelle plus simple. Dans ce contexte, la simplification n'est pas un luxe, c'est une obligation stratégique.

C'est une réforme peu coûteuse à mettre en œuvre, mais à très haut rendement. Elle ne fait pas descendre dans la rue, elle ne fracture pas la société. Aucun parti politique n'a la complexité administra-

tive à son agenda. Cette complexité est la résultante d'années d'accumulation de textes et d'autorités nouvelles, mais au fond personne ne la veut. Une simplification administrative intelligente peut, au contraire, réconcilier les citoyens et les entreprises avec l'État, redonner confiance aux investisseurs, dynamiser les territoires.

La simplification doit devenir une grande cause nationale. Il ne s'agit pas de modernisation cosmétique, mais d'un changement de méthode, de culture,

d'ambition. C'est à ce prix que nous pourrons bâtir plus, mieux et plus vite. C'est à ce prix que nous pourrons transformer les besoins exprimés en logements livrés, les intentions politiques en chantiers concrets, les objectifs climatiques en résultats tangibles. Simplifier, ce n'est pas renoncer à la qualité. C'est cesser de gaspiller notre énergie à nous accommoder de règles inutiles que nous pouvons, ensemble, simplifier. Les entreprises, les promoteurs, les architectes sont prêts à prendre leur part dans cet effort. Il est temps, désormais, que l'État prenne la sienne. ●

Gilles Carrez

Président du Conseil national d'évaluation des normes

Simplifier les normes pour les collectivités territoriales

Des normes inutiles et coûteuses pèsent particulièrement sur les collectivités territoriales. Impératif collectif, la simplification est en butte à un flux continu de productions législatives et réglementaires, notamment dans les domaines du logement et de l'urbanisme. Il est tout de même possible de réduire la complexification et la charge administrative en se centrant sur les usagers et en conférant davantage de marges de manœuvre aux élus locaux.

Malgré l'objectif régulièrement réaffirmé par les pouvoirs publics de simplification du droit, cette dernière est encore loin d'être lancée. L'inflation normative est alimentée par de puissants facteurs : des normes de plus en plus précises, une société rétive au risque ainsi qu'une réponse systématiquement normative à un événement médiatique.

Cette inflation normative produit des effets néfastes pour les collectivités territoriales : elle alourdit les procédures, freine la prise de décision et engendre des coûts importants. Le domaine de la construction et de l'urbanisme illustre bien ce phénomène, tant la superposition des règles législatives et réglementaires multiplie les contraintes. Dans ce contexte, il est urgent de simplifier les normes pour les collectivités afin de rendre l'action locale plus efficace, de redonner aux élus des marges de manœuvre dans les domaines décentralisés et de rapprocher l'action publique du citoyen.

Simplifier, pour qui ?

Qu'elle soit normative ou administrative, la simplification a pour but de rendre le droit et le fonctionnement administratif plus accessibles et plus intelligibles en clarifiant certains aspects des textes, en abrogeant des dispositions obsolètes et en allégeant les procédures administratives. Or, cette simplification, qui est au cœur de l'enjeu de l'efficacité de l'action publique, est de plus en plus questionnée. En effet, on peut s'interroger sur la finalité de la sim-

plification des normes pour les collectivités territoriales. Avec celles-ci, sont concernés à la fois les élus locaux, les entreprises, les associations et bien sûr les citoyens. Ainsi, la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales doit bénéficier non seulement aux élus mais également à l'ensemble des usagers du droit.

Les causes de l'inflation et de la complexification des normes applicables aux collectivités territoriales

La cause principale de l'inflation normative pour les collectivités locales est la surréglementation, tant sur le plan législatif que réglementaire, qui entraîne une complexification du droit. Depuis plusieurs décennies, le législateur adopte des lois de plus en plus longues et complexes dans l'objectif de tout prévoir et de tout encadrer. Par exemple, le Code général des collectivités territoriales a triplé de volume en vingt ans. En outre, sur les dix dernières années, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a examiné entre 200 et 300 textes par an. Ce flux très soutenu alimente le stock de normes applicables aux collectivités.

De plus, ce flux incessant de normes présente un coût préjudiciable pour les collectivités locales. En 2022, l'impact net des normes applicables aux collectivités territoriales était de 2,4 milliards d'euros ; 1,6 milliard en 2023 et 565 millions en 2024. Ce coût des normes est excessif à l'aune de la situation budgétaire des collectivités locales et paraît difficilement conciliable avec l'impératif de redressement des comptes publics.

Ce phénomène traduit également une évolution de la société qui est moins tolérante au risque et plus exigeante envers les pouvoirs publics. Les attentes des citoyens incitent parfois ces derniers à réagir dans l'urgence et à produire davantage de normes encadrant l'action locale. À titre illustratif, la loi dite « plein emploi » de 2023 a prévu la création du service public de la petite enfance, qui vient encadrer strictement le droit applicable et les marges de manœuvre des collectivités territoriales, motivée par un accident dans une microcrèche de Lyon.

Par ailleurs, en ce qui concerne le nombre de textes soumis au CNEN, l'activité normative a été stable en 2024, en dépit des circonstances institutionnelles. En 2024, le Conseil a examiné 223 projets de texte, contre 235 en 2023, soit une légère baisse de 5 % entre les deux années. Ainsi, l'activité du CNEN a peu ralenti malgré la dissolution de l'Assemblée nationale. Ce constat s'explique par un flux ininterrompu de décrets d'application qui mettent en œuvre des lois adoptées plusieurs années auparavant.

Les domaines particulièrement concernés par l'inflation normative

À la tête du CNEN, je constate que les domaines les plus concernés par l'inflation normative sont l'environnement, la protection sociale, l'urbanisme, la construction et le logement ainsi que la fonction publique.

Ainsi, la loi dite « climat et résilience » de 2021 comporte 305 articles. Ce nombre disproportionné fait perdre de vue les principes et la portée générale de la loi. Il en résulte un droit inintelligible et trop contraignant pour les élus locaux. En outre, les textes d'application alimentent à leur tour la complexité du droit applicable et annihilent toute marge de manœuvre pour les collectivités.

Dans la même veine, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables de 2023 impose la solarisation et la végétalisation des toitures de certains bâtiments. Outre la complexité des dispositions de la loi et des décrets d'application, le coût provoqué par ces normes sera très significatif pour les collectivités territoriales.

Dans ce contexte, de nombreux élus locaux s'inquiètent de la forte augmentation des coûts de construction et d'aménagement ainsi que de la complexification du droit dans ces domaines au cours des dernières décennies. Comme le montrent les consultations menées par le Sénat à la fin de l'année 2024, le premier domaine où les élus attendent de la simplification est l'urbanisme et le logement.

Dans le domaine de la construction et de l'urbanisme, je constate que, face à des événements exceptionnels (incendie de Notre-Dame de Paris, émeutes de banlieue de 2023, Jeux olympiques de 2024, cyclone à Mayotte), sont soumis au CNEN des projets de loi portant des dérogations diverses aux Codes de l'urbanisme, de l'environnement ou de la construction et de l'habitation. Cette démarche, justifiée par l'intérêt général, appelle néanmoins deux observations. D'une part, ces nombreuses lois de dérogation au droit commun mettent en lumière la complexité des normes qui empêche une action publique efficace. D'autre part, ces dérogations suscitent un sentiment d'injustice pour les collectivités qui, quant à elles, continuent d'être soumises à un droit commun souvent trop contraignant pour une action locale adaptée aux réalités de terrain.

Comment simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales ?

D'abord, le Conseil constitutionnel a consacré un objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi en 1999¹. Or, cet objectif à valeur constitutionnelle dispose d'une portée encore limitée dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il serait souhaitable qu'à l'avenir, cette jurisprudence puisse se développer comme ce fut le cas avec la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances initiale pour 2006.

Surtout, il convient pour le législateur et pour le gouvernement de s'astreindre à la sobriété normative, à plus forte raison s'agissant des compétences décentralisées des collectivités territoriales. Ainsi, des marges de manœuvre pourraient être redonnées aux collectivités en n'adoptant que des lois d'orientation dans les domaines décentralisés. Pour rappel, depuis la révision constitutionnelle de 2003, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire local prévu à l'article 72, alinéa 3, de la Constitution de 1958.

Enfin, l'action publique doit être désormais construite avec les usagers et les acteurs de terrain, dont les collectivités territoriales, comme le préconise le Conseil d'État dans son étude sur « l'usager, du premier au dernier kilomètre² ». En effet, une simplification réussie doit nécessairement aboutir à un allègement de la charge administrative qui pèse sur les usagers. Pour ce faire, des marges de manœuvre plus grandes doivent être attribuées à ceux qui agissent au plus près des usagers, à savoir les élus locaux. Ainsi, il est souhaitable de laisser les acteurs locaux tester et adapter les solutions au terrain.

1. Conseil constitutionnel, décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 relative à la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

2. Étude annuelle du Conseil d'État, *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, 2023, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique>.

Cela étant, une interrogation subsiste. Une plus grande liberté laissée aux collectivités territoriales leur permettant une adaptation ou une plus grande prise de risque n'ouvre-t-elle pas un champ aux contentieux et aux jurisprudences, tant judiciaires qu'administratives, qui peuvent elles-mêmes provoquer de la complexité et de l'instabilité ?

Dans une société de plus en plus judiciairisée, il faut être conscient que la simplification normative comporte un risque. L'action du juge doit donc être intégrée à cette recherche d'une simplification normative.

Si les élus locaux peuvent assumer des risques grâce à une plus grande liberté d'action au service de la simplification, cela ne doit pas les exposer eux-mêmes à des risques judiciaires disproportionnés.

En définitive, ce travail de simplification s'inscrit inévitablement dans un temps long. Il faut adopter une démarche modeste et progressive axant la simplification sur des domaines circonscrits. Il convient également de renouveler un lien de confiance entre l'échelon national et l'échelon local, trop souvent dégradé par des normes trop précises et trop coûteuses. ●

Yann Ferguson

Sociologue à l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), directeur scientifique du LaborIA

La simplicité artificielle : une promesse confuse

Le recours accru à l'intelligence artificielle promet une certaine domestication de la complexité : automatisation des tâches et augmentation des compétences simplifient indéniablement le travail. Cependant, les risques issus du simplisme technophile sont élevés, en matière de déresponsabilisation, d'affaîsissement de l'esprit critique, d'abaissement des capacités cognitives humaines.

Depuis la fin de l'année 2022, des applications de l'intelligence artificielle (IA) dite « générative » se répandent rapidement dans les vies domestiques et professionnelles. Ces applications apportent aux usagers une « simplicité artificielle » : des réponses rapides et assurées, à défaut d'être toujours fiables et pertinentes. Malgré ces limites, cette promesse de simplicité supplante progressivement les moteurs de recherche, dont l'offre – identifier des millions d'occurrences en quelques dixièmes de seconde – est déclassée. Ces usages réactivent le projet fondateur de l'IA de simuler l'ensemble des facultés cognitives humaines, dont les plus élémentaires s'avèrent paradoxalement les plus difficiles à émuler. Plutôt que de réaliser des tâches simples, l'IA semble davantage en mesure de simplifier la complexité, mais au prix de paniques morales.

L'intelligence artificielle, une hypothèse pas si simple

Le terme « intelligence artificielle » apparaît pour la première fois le 31 août 1955 dans un document de quelques pages, « A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence ». Dès les premières lignes, l'hypothèse directrice est posée : « L'étude s'appuie sur la conjecture que tous les aspects de l'apprentissage ou toute autre caractéristique de l'intelligence peuvent en principe être décrits d'une manière si précise qu'une machine peut être fabriquée pour les simuler. » Participant aux premières semaines de ce séminaire, Herbert Simon, figure majeure de la science des organisations, s'intéresse à la manière dont les humains résolvent des problèmes mal structurés, dont la solution n'est pas

« substantiellement rationnelle », un contexte décisionnel qualifié de « rationalité limitée ». Simon étudiait les procédures qui amènent à la solution la plus proche de l'optimum, tant dans les organisations humaines que dans les programmes informatiques. Et il promettait, en 1958, que « d'ici à vingt ans, les machines ser[ai]ent capables d'effectuer n'importe quel travail réalisable aujourd'hui par un humain¹ ».

De son côté, Hubert Dreyfus, professeur de philosophie à Berkeley, connu pour contester les pré-supposés de l'IA, lui reproche l'insuffisante prise en compte du rôle majeur du contexte (matériel, social, culturel) et du corps dans la cognition et l'action humaines. C'est pourquoi l'IA est particulièrement performante pour simuler des fonctions rationnelles « supérieures », naguère considérées comme exclusivement humaines, mais bute sur des dimensions plus animales de l'intelligence. Deux célèbres paradoxes appuient cette limite.

- **Le paradoxe de Moravec :** « Il est relativement facile de faire en sorte que les ordinateurs affichent des performances dignes d'un adulte lors de tests d'intelligence ou en jouant aux dames, et difficile, voire impossible, de leur donner les capacités d'un enfant d'un an en matière de perception et de mobilité. » Le roboticien Hans Moravec met ainsi en lumière la difficulté d'automatiser des propriétés sensori-motrices résultant du processus d'évolution adaptative.
- **Le paradoxe de Polanyi :** « Nous en savons plus que nous pouvons en dire... » Le philosophe Michael Polanyi exprime ainsi comment l'expertise se loge dans l'indicible de l'expérience au travail.

1. Herbert Simon, *The Shape of Automation for Men and Management*, New York, Harper & Row, 1965, p. 40.

Ces deux paradoxes soulignent la nécessité de prendre à rebours la théorie classique qui définit l'IA comme une activité cognitive de résolution de problèmes. Or, au travail, nous disent Christophe Dejourns et Isabelle Gernet, « l'intelligence du corps est toujours en avance sur sa symbolisation² ». Cette expérience sensible de l'activité forme le « travail vivant ». « Ce sont généralement les changements ressentis par le corps (bruits, odeurs, chaleur) qui mobilisent la curiosité et la recherche de solution ». Dans sa tentative de décrire et de simuler l'intelligence humaine, la simplicité échappe donc à l'IA. À l'inverse, les processus mentaux les plus élevés sont plus accessibles. Mais qu'en est-il de l'IA dite « moderne » ?

Une complexité réhumanisante ?

Tandis que l'IA symbolique, qui a longtemps dominé la discipline, entreprend de répliquer les processus mentaux conscients, l'IA moderne (pourtant très ancienne...), dite « connexionniste », évacue toute modélisation explicite des caractéristiques des données. Cette méthode d'apprentissage propose au contraire le traitement le plus brut possible des entrées, optimisant la prédiction à partir d'énormes échantillons d'exemples. Ces algorithmes « implicites » démontrent leur supériorité nette pour les tâches de traitement de l'image, de la vidéo, du son, de la parole ainsi que la manipulation de texte qui, précisément, résistent à une description précise. Nul besoin désormais de formaliser préalablement une activité pour écrire les algorithmes, la machine extraira ses propres modèles dans les données.

Les premiers travaux sur le futur du travail au temps de l'automatisation avancée annoncent des impacts majeurs sur l'emploi. En 2013, Carl Benedikt Frey et Michael Osborne publient une étude quantitative retentissante : 47 % des emplois américains seraient menacés d'être automatisés d'ici dix à vingt ans³. Les auteurs ont passé le descriptif de plus de 700 professions au filtre de trois « goulets d'étranglement à la frontière technologique », c'est-à-dire des limites techniques et sociales durables de la technologie :

- **l'intelligence en trois dimensions** (perception et manipulation) ;
- **l'intelligence créative** (avoir des idées nouvelles, les beaux-arts) ;
- **l'intelligence sociale** (négocier, persuader, comprendre et prendre soin des autres).

La prévalence de ces trois formes d'intelligence dans un métier réduit son exposition à l'IA. Si d'autres études aboutissent à des estimations bien moins impressionnantes, toutes convergent pour prédire l'automatisation prochaine et rapide des tâches répétitives, simples, peu qualifiées, à « faible valeur ajoutée ». Un an plus tard, le rapport de la mission Villani, qui dote la France d'une stratégie en IA, évoque « une chance historique de désautomatisation du travail humain : [l'IA] permet de développer des capacités proprement humaines⁴ ».

À l'IA, les tâches dangereuses, ennuyeuses, bêtes et sales (4D : *dangerous, dull, dirty, dumb*), à l'humain, la complexité manuelle, créative et relationnelle.

Mais cette présentation de l'IA comme un outil libérateur des tâches dites « à faible valeur ajoutée » repose sur une vision simplificatrice et parfois trompeuse du travail. Derrière l'idée d'un partage optimal entre la machine, chargée des routines, et l'humain, concentré sur des activités « nobles », se cachent en effet plusieurs confusions. Ce qui est qualifié de répétitif ou de monotone par les décideurs peut en réalité constituer un espace d'apprentissage, de consolidation de savoir-faire, voire une ressource pour réguler l'intensité du travail. Réduisant la charge mentale, ces tâches procurent un sentiment de maîtrise sur l'activité qui contraste avec l'inconfort psychique de la complexité et de l'incertitude. De plus, elles ne sont pas isolées : elles s'articulent souvent avec des activités plus complexes, dont elles facilitent la fluidité et la maîtrise.

La complexité devient plus simple

En 2023, un rapport de l'OCDE⁵ croise l'état de l'art scientifique de l'IA avec la nomenclature de compétences des adultes issue de l'enquête PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*). Il montre ainsi que l'IA a significativement progressé sur cinq compétences particulièrement mobilisées dans les tâches cognitives de haut niveau non répétitives : l'ordonnancement de l'information, la mémorisation, la vitesse de perception, la vitesse de structuration et la flexibilité de structuration. Ce sont alors les directeurs généraux, les ingénieurs et les managers qui seraient les plus exposés à l'IA !

2. Christophe Desjourns, Isabelle Gernet, « Travail, subjectivité et confiance » ; *Nouvelle Revue de psychosociologie*, vol. 1, n° 13, 2012, pp. 75-91. <https://doi.org/10.3917/nrp.013.0075>.

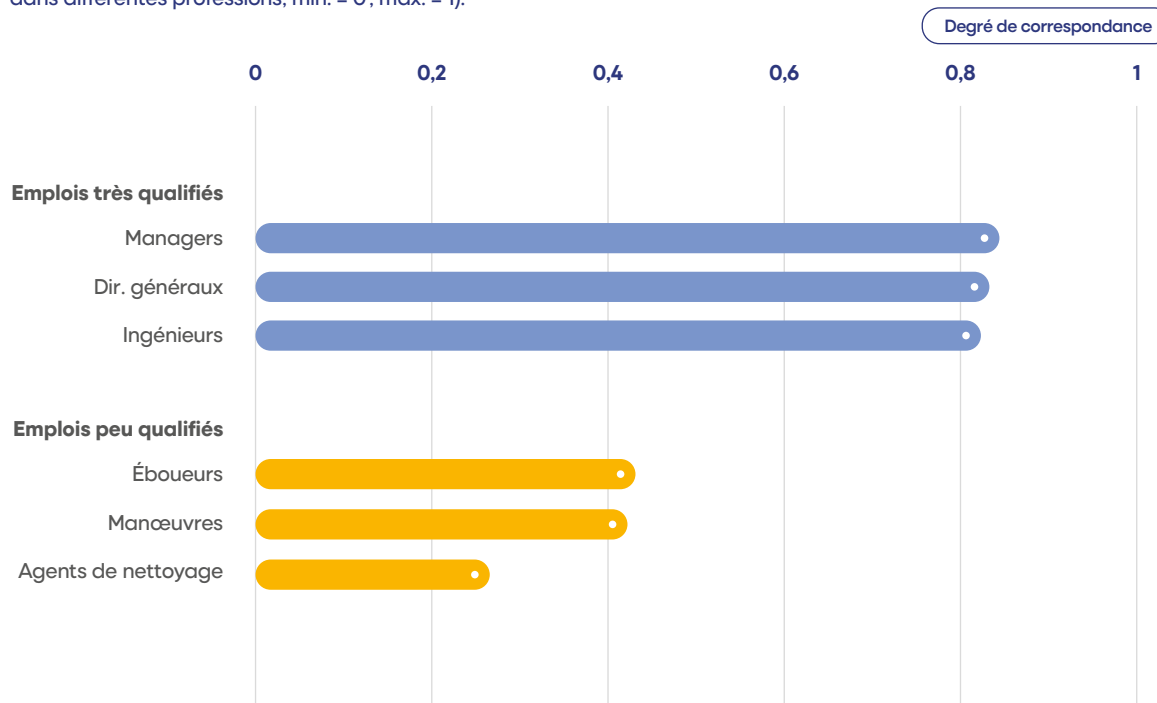
3. Carl Benedikt Frey, Michael Osborne, « The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? », *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 11, n° 4, issue C, 2013.

4. Rapport de Cédric Villani au Premier ministre, *Donner un sens à l'intelligence artificielle : pour une stratégie nationale et européenne*, 2018.

5. OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2023. Intelligence artificielle et marché du travail*, Paris, OCDE, 2023. https://www.oecd.org/fr/publications/perspectives-de-l-emploi-de-l-ocde-2023_aae5dba0-fr/full-report/component-4.html#introduction-d5e198.

Les emplois hautement qualifiés sont les plus exposés aux progrès de l'intelligence artificielle

Exposition à l'IA (degré de correspondance entre les capacités de l'IA et les tâches réalisées par les travailleurs dans différentes professions, min. = 0 ; max. = 1).



Source : OCDE.

Cette prédiction se confirme depuis l'avènement de l'IA générative, en particulier des *large language models*. Un sondage du Capgemini Research Institute⁶ montre que si la rédaction d'e-mails (52 % des utilisateurs), la révision de textes (20 %) ou la traduction (16 %) relèvent d'une automatisation ciblée, des usages plus réflexifs apparaissent, comme le « brainstorming » (28 %), la veille technologique (28 %) ou la conception de supports pédagogiques (20 %). En février 2025, une analyse de plusieurs millions de conversations sur Claude.ai, menée par les équipes de recherche d'Anthropic, montre que les usages de l'IA s'organisent autour de deux grands schémas de collaboration⁷.

L'automatisation: l'humain délègue à la machine l'exécution d'une tâche avec une implication réduite,

qu'il s'agisse d'une exécution directe (directive) ou d'un suivi d'erreurs (boucle de rétroaction).

L'augmentation: l'IA soutient et enrichit l'activité humaine, par l'itération de tâche, l'apprentissage ou la validation.

Le schéma augmentatif est relativement plus fréquent (57 %) que l'automatisation (43 %). Dans ce contexte, l'IA n'est pas seulement un outil d'exécution, mais aussi un partenaire intellectuel capable de stimuler la pensée critique et l'apprentissage, en catalysant de nouvelles formes de coopération cognitive en vue de domestiquer la complexité. Séduisant, ce narratif est toutefois traversé par (au moins) trois paniques morales (des réactions collectives disproportionnées).

6. Capgemini Research Institute, « Why Consumers Love Generative AI », 2023. <https://prod.ucwce.capgemini.com/wp-content/uploads/2023/05/Final-Web-Version-Report-Creative-Gen-AI.pdf>.

7. Kunal Handa et al., « Which Economic Tasks are Performed with AI? Evidence from Millions of Claude Conversations », 2025. https://assets.anthropic.com/m/2e23255f1e84ca97/original/Economic_Tasks_AI_Paper.pdf.

Une simplicité immorale ?

La première panique morale stigmatise l'opacité des raisonnements déployés par les réseaux neuronaux à la base du *deep learning*, qualifiés de « boîte noire ». Ce défaut d'explicabilité constitue aujourd'hui une limite majeure aux usages de l'IA, en particulier dans les activités critiques engageant l'intégrité physique (par exemple diagnostiquer une maladie) et/ou morale (par exemple juger un divorce) des humains. Le manque de traçabilité des raisonnements rend difficile pour les utilisateurs de comprendre comment (interprétabilité) et pourquoi (explicabilité) une décision a été produite. Si l'IA rend le raisonnement complexe plus simple et donc plus accessible, c'est au prix de son intelligibilité et, consécutivement, d'un risque de déresponsabilisation. L'IA produit une simplicité sans *simplicité*, néologisme qui désigne l'art de rendre simples, lisibles et compréhensibles les choses complexes.

La deuxième panique morale se concentre sur le manque de fiabilité de l'IA, en particulier générative, dont les erreurs sont qualifiées d'« hallucinations », des affirmations confiantes mais fausses qui contaminent les contenus générés par l'IA. En réponse, l'esprit critique est présenté comme une compétence cardinale. La chercheuse Elena Pasquinelli et ses collègues le définissent comme « l'ensemble des capacités et des critères qui permettent d'évaluer la qualité épistémique des informations disponibles et de doser de façon conséquente notre confiance en ces informations, en vue de prendre une décision, de se forger une opinion, d'accepter ou de rejeter une affirmation à bon escient⁸ ». Leurs travaux montrent que ce savoir-faire cognitif est rarement enseigné de manière explicite à l'école. Bien qu'il soit jugé prioritaire par les enseignants, ceux-ci considèrent que la méthode scientifique suffit à développer une pensée critique généralisable, postulat que ne partagent pas les auteurs, *a fortiori* quand de plus en plus d'individus s'informent principalement sur Internet et les réseaux sociaux *via* des algorithmes de recommandation. Dans le monde professionnel, cette compétence est jugée de façon ambivalente. Les recherches en sciences sociales montrent en effet que, souvent valorisé sur le principe, l'esprit critique se heurte aux pratiques organisationnelles dominées par un positivisme de l'action qui privilégie l'exécution de solutions validées à leur remise en question.

La troisième panique morale alerte sur un risque d'involution des capacités cognitives humaines, que

l'usage systématique de l'IA dégraderait. L'offre de simplification contenue dans l'IA encouragerait la facilité qui consisterait à lui déléguer la quasi-totalité des raisonnements, réflexions et décisions. En juin 2025, une étude du MIT Media Lab⁹ semble montrer que l'usage d'assistants IA comme ChatGPT entraîne un « *délestage cognitif* » : les utilisateurs sollicitaient moins leur cerveau que ceux travaillant seuls ou avec un moteur de recherche, et les travaux produits avec l'IA étaient aussi moins bien assimilés par leurs auteurs.

Dubitatif quant à la pertinence de ces études expérimentales pour trancher la valeur éducative de l'IA, le sociologue Bilel Benbouzid préfère considérer le sujet sous l'angle de l'éthique, s'interrogeant sur la nature de l'effort intellectuel légitime à fournir dans un contexte académique¹⁰. En ce sens, l'auteur fait de l'écriture un acte fondateur de l'autonomie, bien plus qu'un acte éducatif, une « obligation morale envers soi-même ». Cette obligation consiste à cultiver les conditions de possibilité de sa liberté en développant les capacités de réflexion, de jugement et d'autodétermination. L'acte d'écrire n'est pas juste une compétence technique, mais un acte de formation éthique, un moment où l'individu exerce sa capacité à réfléchir sur ses engagements, à formuler des arguments et à construire un point de vue justifiable. Cela suppose une lente élaboration de soi à travers des pratiques intellectuelles rigoureuses, cultivée par l'effort de penser, de structurer ses idées et d'argumenter, des gestes rendus possibles par l'écriture. Déléguer l'écriture à une IA revient alors à renoncer à exercer les facultés qui rendent l'autonomie possible (délibération, critique, formulation d'un point de vue propre). Contre la facilité procurée par le recours à l'IA, Benbouzid valorise la difficulté intellectuelle comme formatrice et émancipatrice.

En définitive, la simplicité offerte par l'IA sacrifierait l'intelligibilité, la fiabilité et la liberté sur l'autel de l'efficacité et de la facilité. Dès lors, les enjeux d'une telle promesse vont au-delà des défis scientifiques et techniques pour interroger le lien traditionnellement établi entre technique, simplicité et progrès. Comme souvent, la simplicité conquise à court terme pourrait s'avérer régressive par la suite. En ce sens, au travail comme à l'école, la confusion générée par la simplicité artificielle convoque une réflexion collective en vue de distinguer le techniquement possible du socialement souhaitable. ●

8. Elena Pasquinelli et al., *Définir et éduquer à l'esprit critique*, 2020.

9. Nataliya Kosmyna et al., « Your Brain on ChatGPT: Accumulation of Cognitive Debt when Using an AI Assistant for Essay Writing Task », 2025. <https://arxiv.org/pdf/2506.08872>

10. Bilel Benbouzid, « Écrire à l'université à l'heure des IA génératives : trouble dans l'auctorialité », AOC, 7 mai 2025. <https://aoc.media/analyse/2025/05/06/ecrire-a-luniversite-a-lheure-des-ia-generatives-trouble-dans-l'auctorialite-1-2/>.

LES TROIS CONFUSIONS DE LA SIMPLICITÉ ARTIFICIELLE

Régime de simplicité	Automatiser la simplicité et la complexité	Automatiser la simplicité	Simplifier la complexité
Promesse	Automatiser tout ce que les humains peuvent faire	Désautomatiser le travail humain	Augmenter les processus mentaux de haut niveau
Activités concernées par l'IA	Toutes les tâches	Tâches 4D	Tâches cognitives non répétitives
Confusion	Corporéité et sensibilité de l'intelligence mobilisée dans l'activité	Valeur éducative et psychique des tâches simples	Simplicité sans simplicité, fiabilité et liberté

Julien Damon

Rédacteur en chef de *Constructif*

Simplifier les politiques sociales : c'est trop compliqué ?

Complexité rime avec inéluctabilité, notamment dans le domaine des politiques sociales. Les complications inutiles appellent cependant de la simplification. Au-delà des annonces grandiloquentes, des échecs accumulés et de quelques réussites singulières, il s'agit de bien préciser ce qui doit être simplifié. Les systèmes d'information peuvent être encore mieux mobilisés afin de digérer les évolutions de la protection sociale.

La protection sociale se déploie aujourd'hui sur fond de constante déploration de sa complexité. En réponse, des annonces de projets colossaux, faits de réformes structurelles substantielles, occupent récurrentement l'actualité sociale. Leitmotiv de ces chantiers : la simplification. Celle-ci, après la planification puis l'évaluation, s'érige au rang d'ardente obligation de l'action publique¹.

Si une partie des intellectuels français doivent leur succès à une célébration de la complexité², il est de bon ton de la fustiger dans le domaine des politiques sociales, décrié comme l'usine à gaz infernale ou le mille-feuille irréfondable, produisant à l'infini des parcours du combattant d'usagers infantilisés et affligés.

Incontestablement, la complexité est, en matière sociale comme en bien d'autres, de plus en plus prononcée. En témoigne le passage d'une fiche de paie qui contenait moins de cinq lignes en 1950 (avec des cotisations aisées à saisir) à un document qui en rassemble une quarantaine aujourd'hui (avec un condensé du système socio-fiscal entourant le salarié³). La complexité croissante, rituellement déplorée, est alimentée par la valse des révisions paramétriques qui relèvent d'un souci d'ajuster les politiques. En un sens, la complexité est tout autant regrettée, collectivement (car toujours plus difficile à gérer), que souhaitée, individuellement (pour s'adapter à son propre

cas). Chacun demande à la fois de la simplicité, en général, et de la complexité, pour soi-même. Tout le monde s'estime en effet spécifique par rapport à des normes qu'il convient dès lors de particulariser afin de satisfaire les revendications de singularité⁴.

Simplifier se prescrit donc aisément. Pour la mise en œuvre, il en va autrement. Deux écueils se profilent invariablement. Simplifier peut produire des gagnants, mais s'avérer inabordable budgétairement. À l'inverse, faire des perdants est toujours périlleux politiquement.

Sachant qu'il est aisé de compliquer progressivement et compliqué de simplifier drastiquement, il faut bien du courage pour aller au-delà de l'annonce d'un « choc de simplification » et le réaliser véritablement. Sans fantasmer un superbe jardin à la française, des voies s'ouvrent grâce à la révolution numérique. La complexité peut se digérer dans les systèmes d'information, et la simplicité, s'offrir dans la relation de service aux clients et aux usagers. Il n'y a probablement rien de plus impérieux mais aussi de plus périlleux que de simplifier les organisations pour simplifier la vie des gens. Le grand problème est que le bureaucrate qui complexifie, c'est toujours l'autre. Par conséquent, en particulier dans la sphère sociale, tout le monde est d'accord pour briser la bureaucratie et pour simplifier. À condition de ne pas être le simplifié. Une grande question surgit donc : on commence par qui ?

1. À ces sujets des complications inutiles et des simplifications difficiles, dans le secteur public et dans le secteur privé, par un bon connaisseur critique de la protection sociale, voir Jacques Bichot, *Le Labyrinthe. Compliquer pour régner*, Paris, Manitoba-Les Belles Lettres, 2015.

2. Évidemment, on pense ici à Edgar Morin. Sur le dévoiement de cette pensée et, plus largement, sur l'argument paresseux de la complexité, voir la note de Sophie Chassat, « Complexité. Critique d'une idéologie contemporaine », Fondapol, juin 2023. <https://www.fondapol.org/app/uploads/2023/06/fondapol-etude-sophie-chassat-complexite-critique-d-une-ideologie-contemporaine.pdf>.

3. Alors que tout un chacun, *a priori*, pouvait comprendre son bulletin de salaire il y a trois quarts de siècle, ce n'est plus le cas aujourd'hui. De même, la plupart des gens étaient aptes à comprendre (sinon à réparer) le moteur d'une 2 CV. L'affaire est éminemment plus compliquée avec une Tesla (par exemple) bardée d'équipements électroniques. Le grand sujet consiste à savoir si la voiture fonctionne et si elle satisfait. Il en va globalement de même pour la protection sociale. Signalons, en incise, que souvent on veut simplifier ce que l'on ne comprend pas, quand ça ne marche pas.

4. Voir Jean-Denis Combrexelle, *Les Normes à l'assaut de la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2024.

On simplifie. D'accord. Mais on commence par qui ?

Le Grenelle de l'insertion s'est déroulé de l'automne 2007 au printemps 2008. Cet épisode de concertation approfondie autour des politiques de solidarité a permis l'élaboration d'un certain nombre d'observations, de recommandations et de propositions. Sur la forme, il s'agissait, comme pour le Grenelle de l'environnement (juillet-octobre 2007), de mettre autour de la table l'État, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les associations, les experts et des personnes directement concernées par ces dossiers. D'innombrables réunions techniques et politiques rassemblent, à ces occasions, des gens qui se connaissent généralement plutôt bien.

Un épisode, cocasse et particulièrement significatif, s'est déroulé lors de l'une de ces rencontres. Revenant, une énième fois, sur la complexité des procédures et des mécanismes, des intervenants regrettent un niveau de sophistication trop élevée des politiques sociales. Toute la salle acquiesce. Comme ces Grenelle visaient l'énoncé de solutions, un premier mot d'ordre surgit : la coordination. Une nouvelle fois, la salle, dans sa grande majorité, opine. Il faut se coordonner ! Mais, rétorque une participante, cela fait des années que l'on parle de coordination. Petit silence gêné. Jaillit une nouvelle idée : la simplification. Il faut simplifier ! L'évidence suscite une adhésion majoritaire et enjouée. Mais – et voici l'anecdote – la même participante reprend la parole : d'accord, on simplifie, mais on commence par qui ? Silence et sourires, complices ou gênés, dans l'assemblée.

Si l'unanimité prévaut pour simplifier (que les autres lèvent la main), la question la plus hardie est bien celle-ci : on commence par qui ? La simplification ? Tout le monde est d'accord, s'il s'agit bien du voisin.

Autre problème : les grandes réformes de simplification se sont souvent avérées productrices de complexité. Il en est allé ainsi de la création du régime social des indépendants (RSI) et du revenu de solidarité active (RSA). Cette réforme de l'organisation de la sécurité sociale des indépendants et cette réforme des minima sociaux ont, toutes les deux, été présentées à leur origine comme de grandes œuvres de simplification. Et toutes les deux ont rapidement été décriées comme de redoutables complexifications, pour les gestionnaires comme pour les bénéficiaires.

Résumons ces considérations introductives par une leçon générale : si simplifier c'est habituellement compliqué, simplifier c'est aussi, souvent, compliquer.

La simplification, ardente obligation, depuis longtemps

Nombre de responsables politiques, associés à quantité d'experts et d'opérateurs, soulignent, avec des accents contrits (quand ils sont aux affaires) et des accents volontaires (quand ils ne sont pas au pouvoir),

la complexité et, pire, la complexification croissante des politiques, des politiques sociales en particulier. D'innombrables lois, annonces et commissions (ponctuelles ou permanentes) s'attaquent dès lors au chantier de la simplification.

Le thème de la complexité grandissante de la protection sociale et de sa nécessaire ou impossible (c'est selon) simplification n'est pas neuf. Il fait couler de l'encre, notamment dans la revue de référence *Droit social*, depuis des décennies. Au début des années 1970, déjà, des contributions, avec des désaccords techniques de détail, allaient dans le sens d'une nécessaire lutte contre la complexité illégitime et contre-productive⁵. Reprenant et commentant des prises de position politique, des résultats de missions et de rapports administratifs sur la simplification de la législation sociale, ces textes repéraient le caractère sisyphéen de l'exercice de simplification et critiquaient l'absence du public de ces débats, et ce alors que la complexité croissante était déjà légitimée comme une adaptation du droit aux particularités. Déjà, donc, on pouvait lire le sou-

5. Pour deux occurrences, voir J. Moitrier, « La complexité comme mode de gestion de notre système de sécurité sociale », *Droit social*, n° 5, 1971, pp. 355-364 ; M. Souveton, « Simplifications administratives : mythes et réalités », *Droit social*, n° 6, 1971, pp. 409-419.

hait de voir la simplification devenir le « leitmotiv dans l'action administrative », tandis que l'on notait de l'optimisme quant à la capacité des « techniques modernes de gestion » (le « management moderne ») pour « réduire enfin cette hydre de Lerne ».

Au milieu des années 1990, toujours dans la même revue, certains imaginent que cette complexité peut couler la sécurité sociale, d'autres, que la sécurité sociale devra, à l'avenir, s'en accommoder. En 1995, le débat se fait ainsi plus doctrinal, avec deux positions opposées, tenues par deux anciens directeurs de la Caisse nationale des allocations familiales. Étienne Marie pense que le système, apprécié à partir du cas des CAF, va vraiment exploser. Bertrand Fragonard estime qu'Étienne Marie fait un « procès sévère » à la complexité des prestations familiales et à ses conséquences⁶. Surtout, il considère que la complexification est inéluctable, en particulier quand on veut personnaliser les prestations sociales et la relation de service.

Mais pourquoi et pour qui simplifier ?

Le sujet n'est donc pas neuf. Mais l'intensité de la complexité devient assurément particulièrement problématique⁷. À trois échelles.

Tout d'abord, la cohérence globale du système échappe à l'entendement. L'aide et l'action sociales, qui étaient appelées à disparaître, se sont étendues et ramifiées. En effet, alors que l'épure du projet de sécurité sociale, commandant le plein-emploi, escomptait la fin de l'aide sociale⁸, l'assistance s'est renforcée, à partir de prestations sous condition de ressources de plus en plus sophistiquées⁹. La prévoyance et les complémentaires, appelées elles aussi, en principe, à s'effacer, ont le vent en poupe. La sécurité sociale elle-même fait l'objet, dans ses branches, ses régimes et ses mécanismes, d'une sophistication extrême. Face à ces mouvements, incessants, même les spécialistes n'ont plus vraiment de vue d'ensemble.

Ce brouillage doctrinal n'est pas forcément, au quotidien, dans la vie des gens, embarrassant. Plus graves sont les embarras concrets des opérateurs et des gestionnaires, caisses de sécurité sociale et collectivités territoriales aux premiers rangs. Les politiques sociales sont quotidiennement modifiées

par une révision permanente de leurs paramètres, ce qui se traduit, de plus en plus délicatement, dans les systèmes d'information. Dévoreuse de moyens et d'énergie, comme une course sans fin, cette complexification continue ne permet plus de gérer à bon droit. La complexité suscite les erreurs et ouvre des possibilités de fraude. La complexité produit, en effet, des normes « fraudogènes ». Se logeant dans les replis, difficilement pénétrables, du droit, des dispositions déroutent les experts et les gestionnaires, mais emballent les délinquants et les réseaux délinquants qui savent les exploiter à leur profit. Plus une législation est compliquée (par exemple le RSA et la prime d'activité), plus les risques d'erreur mais aussi de détournement délibéré sont élevés.

Peut-être plus graves encore, l'incompréhension et les critiques des destinataires de ces politiques sociales (nous tous) s'accroissent. Les usagers méconnaissent des droits et prestations que ne savent pas leur expliquer des techniciens ou conseillers dépassés. Les bénéficiaires ne comprennent pas ce qu'ils reçoivent. Les cotisants (entrepreneurs, salariés, indépendants) appréhendent difficilement ce qu'ils versent. Les gestionnaires, dans les caisses de sécurité sociale ou dans les services des ressources humaines des entreprises, maîtrisent imparfaitement la législation, changeante et toujours plus touffue, dont ils ont la charge.

La simplification s'impose donc à la fois pour dépasser les impasses doctrinales, les défaillances administratives, les tracasseries individuelles. On en attend une meilleure compréhension, une qualité de gestion améliorée, une fraude réduite.

Au fond, deux légitimités fondent la simplification : une légitimité économique pour faire mieux, avec sinon moins, du moins probablement pas plus ; une légitimité démocratique pour assurer lisibilité et efficacité des politiques sociales.

Comme dans d'autres domaines du droit¹⁰, l'inflation normative et l'accumulation législative, sur lesquelles se greffent les tracasseries bureaucratiques, caractéristiques de la plupart des politiques sociales, alimentent la défiance. Toutefois, le souhait d'un environnement juridique et administratif à la fois plus simple et moins changeant bute sur les réalités et les nécessités d'une société toujours plus compliquée.

6. Étienne Marie, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales », *Droit social*, 1995, pp. 760-764 ; Bertrand Fragonard, « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales », *Droit social*, 1995, pp. 765-768. Signalons l'admirable formule de Jean-Jacques Dupeyrou dans sa contribution venant introduire ces deux articles (« Pour ouvrir le débat sur la complexité », *Droit social*, 1995, 758-759), « plus la détresse est grande, plus le système est opaque ».

7. Pour quelques autres jalons, ensuite, dans ce débat essentiel, voir Étienne Marie, « La simplification des règles de droit », *Droit social*, n° 4, 2002, pp. 379-390 ; Michel Borgetto, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire », *Droit social*, n° 6, 2003, p. 646-648. On lira aussi le rapport, plus global, du Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 2006. On lira, encore, les travaux et suggestions de Jacques Bichot, « France : l'inflation législative et réglementaire. Les planches à décrets sont-elles combustibles ? », *Futuribles*, n° 330, mai 2007, pp. 5-24 ; *Le Labyrinthe*, op. cit. Dans ce dernier ouvrage, Bichot écrit notamment que la complication permet aux bureaucrates (publics ou privés) de bien vivre, aux dépens de ceux qu'ils doivent servir. Relevons que la peur de la complexité et l'aspiration au « choc de simplification » ne se trouvent pas qu'en France. Voir ce qu'en dit un conseiller influent du président Obama, Cass R. Sunstein, *Simpler. The Future of Government*, New York, Simon & Schuster, 2013. Voir, pour finir, les solutions qu'il préconise (écouter les gens), dans Cass R. Sunstein, *Valuing Life. Humanizing the Regulatory State*, Chicago, University of Chicago Press.

8. Sur la suppression projetée de l'aide sociale, par généralisation totale de la sécurité sociale, jugée souhaitable et possible encore au milieu des années 1970, voir, à partir d'un rapport de l'IGAS sur ce thème, Michel Laroque, « L'aide sociale : réforme ou suppression », *Revue française des affaires sociales*, vol. 30, n° 1, 1976, pp. 17-46.

9. Sur cette dynamique et sur l'hybridation croissante entre aide sociale, action sociale et sécurité sociale, voir Robert Lafore, *L'Action sociale en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024.

10. Voir Christophe Écho-Duval, *L'inflation normative*, Paris, Plon, 2024 et, au sujet de l'urbanisme et de la construction, Hugues Périnet-Marquet, « Un droit plus stable, moins de bureaucratie », *Constructif*, n° 67, 2024, pp. 42-44. Et ce dernier de noter que, « à court et sans doute à moyen terme, l'espoir de règles plus stables ou de moins de bureaucratie est très mince ».

La bureaucratie a tout envahi

La bureaucratie et la complexité ne se repèrent pas uniquement dans les politiques sociales. On les retrouve dans toutes les politiques publiques. Mieux, on les retrouve dans le secteur privé et, en réalité, dans tous les recoins de notre existence moderne. L'extension du domaine de la norme paraît infinie.

Dans un texte effervescent (*Bureaucratie. L'utopie des règles*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2015), l'anthropologue anarchiste de la London School of Economics David Graeber (1961-2020) observe que l'on s'intéresse moins aujourd'hui à la bureaucratie. Or, celle-ci est omniprésente et les comportements individuels attendus toujours plus prédéfinis. En témoigne le nombre de formulaires et de mots de passe à renseigner tous les jours. La bureaucratie contemporaine a su se déployer par fusion de ses dimensions publiques et privées, appuyée par une révolution numérique qui encadre plus qu'elle ne libère. Graeber, anticapitaliste militant, dit y percevoir l'ombre noire d'un libéralisme triomphant. De fait, nous vivons l'ère de la « totale bureaucratisation ». La vie quotidienne des démocraties libérales avancées (ou dites telles) n'est que paperasses, procédures, réunions aussi rituelles qu'inutiles. Pour Graeber, la bureaucratie est devenue « l'eau dans laquelle nous nageons ». Partout des bureaucrates : dans les entreprises tertiaires, où le travail de la plupart des cadres serait de contrôler la plupart des cadres, dans les rues, où les policiers sont « des bureaucrates armés ». Il y a d'ailleurs un lien entre bureaucratie et violence : les règles impersonnelles, qui ne plaisent à personne, appellent de la coercition et de la surveillance. La vie sous l'empire bureaucratique relève du contrôle permanent et de la créativité toujours bridée. Pas de solution immédiate chez Graeber, mais un appel au réveil d'une gauche qui a du mal à critiquer la bureaucratie, car ce serait critiquer les fonctionnaires. Dans les essais réunis au sein de cet ouvrage, le constat est parfaitement mis en évidence, et la thèse versée au débat. Dans ces pages très vives qui mêlent avec bonheur, mais pas toujours avec rigueur, Sherlock Holmes, Michel Foucault, Max Weber et Batman, Graeber souligne un risque croissant de déshumanisation et d'indifférence.

Simplifier, c'est toujours compliqué

Prosaïquement, dans le champ social, aucune refonte d'ensemble, parmi celles annoncées à grand renfort de communication, n'a jamais vraiment eu lieu¹¹. Toujours, il s'agit de petits pas, aux conséquences positives ou négatives en termes de simplification réelle.

Les inerties institutionnelles empêchent les refondations et les big bangs, souhaités dans un sens ou dans un autre (renforcement ou démantèlement). Les réformes systémiques aboutissent rarement. En

revanche, l'accumulation des réformes paramétriques change doucement la donne.

L'entassement des retouches et la volonté de suivre la modernité, notamment sur le plan informatique, peuvent, par ailleurs (rien n'est simple), provoquer une bureaucratisation et des tensions de gestion (pour contacter les caisses, par exemple). La dématérialisation de la relation de service (les sites Internet de la sécurité sociale figurent parmi les plus consultés) cherche à atténuer ces difficultés. L'amélioration de la productivité produit, en retour, une

11. Peut-être peut-on soutenir que la création de Pôle emploi, en 2008, correspond à une réforme structurelle. Jean-Louis Borloo, alors à la manœuvre, avait en tout cas eu ce bon mot : « Je ne comprends pas. On envoie des gens sur la Lune, et on n'arrive pas à fusionner l'ANPE avec le réseau des ASSEDIC. »

certaine déshumanisation, en particulier pour les personnes qui se trouvent du mauvais côté de la fracture numérique. Inquisition bureaucratique et maltraitance institutionnelle figurent parmi les maux reconnus et pleurés d'une institution devenue trop opaque, notamment pour les personnes les plus fragiles.

La sécurité sociale, en tant que vaisseau amiral de la protection sociale à la française, est certes devenue bien plus difficile à gérer. Avec des défauts avérés de lisibilité, d'efficacité et d'accessibilité, avec des contrariétés dont tout un chacun peut témoigner, l'ensemble ne fonctionne pas aussi mal qu'on le dit, ou qu'on le lit ici ou là. Les initiatives simplificatrices que sont la carte Vitale, le chèque emploi service universel (CESU) ou le service Pajemploi (destiné à gérer les aspects administratifs des parents employeurs) sont même vantées. Des outils de la sécurité sociale, entrés dans les mœurs et les réflexes, sont ainsi utilisés simplement sans se poser de questions.

Les attentes progressent cependant plus rapidement que les réalisations. Et tout l'édifice des politiques sociales souffre de défaillances gestionnaires et de l'insuffisance des réponses qui se noient dans des résultats discutés. Une grande partie des problèmes de gestion et de compréhension se rapporte à l'incon-

testable complexité des dossiers. D'où la récurrence des appels à la simplification.

Simplifier s'avère cependant compliqué. Sur le plan des idées, des grands soirs, des *resets* (pour le dire de façon supposément plus chic) sont fréquemment promis puis déçus. Au début de son premier mandat, Emmanuel Macron annonça « un État-providence du XXI^e siècle¹² ». Les vastes tentatives d'intégration et de fusion n'ont jamais été couronnées de succès. En effet, alors que l'architecture générale du système pâtit des coups de rabet budgétaire désordonnés et d'une tuyauterie financière de plus en plus alambiquée, des projets majestueux de simplification reviennent de façon répétée. Avec leurs défenseurs et leurs pourfendeurs, il s'agit d'un système universel de retraites, fusionnant les différents régimes ainsi que les deux étages, de base et complémentaire. Il s'agit aussi de l'idée d'une « grande sécu », absorbant les complémentaires santé dans l'assurance maladie¹³, séparant les « gros risques » des « petits risques ». Il s'agit encore du revenu universel, idée d'extraction socialiste (pour parachever l'État-providence à partir d'un socle unifié) ou libérale (pour supprimer, sinon ce socle, toute la protection sociale). Ces grands projets alimentent d'innombrables discussions et conclaves, sur fond d'impasse économique.

Le souci de débureaucratiser : une tradition bureaucratique française

Débureaucratisation et dérégulation sont à l'ordre du jour, depuis longtemps, autant dans le privé que dans le public. Gabriel Attal, dans son discours de politique générale, s'assignait comme priorité de « débureaucratiser la société ». Tout cela s'inscrit dans une tradition française qui remonte à un autre Premier ministre, Georges Pompidou. Celui-ci aurait tancé, en 1966, le jeune Jacques Chirac lui apportant des tas de papier à signer : « Mais arrêtez donc d'emmerder les Français ! » Cet ambitieux projet s'est matérialisé, ces dernières décennies, dans des structures administratives aux appellations variées. La Commission des simplifications administratives (Cosa) a remplacé, en 1998, la Commission pour la simplification des formalités (Cosiform) créée en 1983, tandis que la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a succédé, en 2017, au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Tout récemment, France Simplification est née, fin 2024. Se gausser de la multiplication des dispositifs et de l'accumulation des déclarations politiques enflammées est aisé. Alors que tout le monde déplore la complexité, il faut cependant prendre acte d'une certaine inéluctabilité, car le monde est lui-même toujours plus complexe, et, surtout, chacun plaide pour sa singularité et ses spécificités. Aussi, le grand soir de la débureaucratisation comme l'aube éclatante de la simplification ne sont certainement pas, hélas, pour demain. Incontestablement, abondance de normes inutiles nuit à l'humanité et à la prospérité. Faire croître la complication permet toutefois aux bureaucrates, publics ou privés, de rivaliser de virtuosité. Réduire la complexité, au sens mathématique comme au sens culinaire, est donc un combat de longue

12. Pour une occurrence de cette expression plusieurs fois reprise, voir le propos du président de la République, au sujet de la réforme des retraites, lors de sa conférence de presse de fin du sommet européen du 12 décembre 2019.13.

13. Le sujet compte parmi les dossiers les plus importants. Pour ne pas se focaliser sur ce thème, voir les propositions alternatives fournies, à l'occasion des 80 ans de la sécurité sociale, par le président de la Fédération nationale de la mutualité française, Éric Chenut, *Sauver notre modèle de protection sociale*, La Tour-d'Aigues, éditions de l'Aube, 2025.

haleine. Deux chantiers se distinguent. Le premier se révèle aussi évident que peu pratiqué : pour les nouvelles décisions et opérations, il faut faire simple ! Modération normative, systématisation des mesures d'impact, recueil de l'avis des premiers concernés : ces pratiques de bon sens butent néanmoins sur le mur des réalités technocratiques (dans les grandes entreprises comme dans les bureaux ministériels). D'où le deuxième chantier concomitant : le courage et la force pour drastiquement réduire le flux et le stock des règles qui brident bêtement. Si l'on est volontaire, il ne s'agit pas de savoir quel formulaire réécrire, mais quelles administrations, dans le secteur public, et quels services, dans le monde privé, supprimer ou fusionner.

Internaliser la complexité, externaliser la simplicité

Comme il ne fallait pas « désespérer Billancourt », il faut faire attention à ne pas désespérer Ségur (là où se trouve le ministère des Affaires sociales). Qu'est-il donc possible de faire en matière de simplification des politiques sociales ? Celle-ci peut passer par deux grandes voies. Tout d'abord celle des prestations, dont la simplification radicale pourrait aller, au moins dans le ciel des idées, jusqu'à une prestation unique, universelle et uniforme. Ensuite celle des organisations, avec le développement de guichets uniques, ou, plus précisément, de points d'entrée uniques dans le système. En trame de ces évolutions, ce sont les capacités et les dimensions des systèmes d'information qui autorisent de l'ambition en matière de simplification. Un registre autour duquel on retrouve du volontarisme politique, de l'utopie philosophique mais aussi des perspectives concrètes.

Face à la densité et à la complexité des prestations sociales, certains experts, issus de rangs divers, soutiennent une simplification drastique. Plutôt que de multiples prestations sociales, avec des conditions de ressources ou non, le principe serait de réduire leur nombre, d'en harmoniser les barèmes et d'en assurer le service par une institution unique. Une solution radicale, dont on peut trouver des expressions à gauche comme à droite sur l'échiquier politique, consiste à doter les individus d'un revenu universel. Cette idée d'un revenu qui peut aussi être dit inconditionnel ou de citoyenneté s'élabore depuis environ deux siècles et se précise avec des militants un peu partout dans le monde¹⁴. Le sujet est souvent balayé d'un revers de main sur l'autel des réalités économiques et des craintes de désincitation au travail. La pesée des arguments et contre-arguments doit cependant bien prendre en considération ce qu'une telle instauration signifierait en matière de simplification. Une totale révolution. Deux options philosophiques sous-jacentes à une telle configuration s'opposent

tout de même nettement. Dans un premier camp, les partisans du revenu universel aspirent à compléter de la sorte l'édifice en place. Dans un deuxième camp, il s'agit de complètement le remplacer. Dans sa version extrême, cette idée a ceci de commun avec la sécurité sociale d'ambitionner un système unique (pas d'autre organisation), universel (tout le monde est concerné) et uniforme (la prestation universelle serait forfaitaire). Le projet et sa mise en œuvre sont cependant bien loin des couloirs de la décision. Il n'empêche que, sur le registre des prestations, il est tout de même possible de simplifier. Certains experts et responsables politiques évoquent la possibilité d'une « allocation sociale unique ». Une réforme d'envergure tiendrait déjà, en la matière, d'une unification des bases ressources (des méthodes de calcul) des différentes prestations. Une telle harmonisation, qui serait invisible politiquement, car n'emportant pas beaucoup d'effets d'annonce, aurait pourtant le double avantage de diminuer sensiblement le travail de contrôle des caisses et d'augmenter sensiblement la visibilité que peuvent avoir les allocataires des évolutions de leurs droits¹⁵.

Soyons tout de même résolument positifs. Certains chantiers de simplification des prestations, plus précisément de la délivrance des prestations, aboutissent et permettent d'améliorer la relation de service, de favoriser l'accès aux droits et de limiter les erreurs. Concrètement, la réalisation de la « solidarité à la source », pendant social de la grande réforme fiscale qu'a été le prélèvement à la source, a atteint ses objectifs. Pour incomplète qu'elle soit (elle ne concerne encore, en 2025, que le RSA et la prime d'activité), cette déclaration préremplie avec les ressources de l'allocataire est une réussite. Ce n'est pas une révolution systémique, mais une amélioration notable, avec clarté et lisibilité pour l'allocataire, gains de productivité pour le gestionnaire.

Sur le plan des organisations et de la gestion, les sources possibles de simplification sont aussi légion.

14. Au sujet du revenu universel, voir la somme de Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 2017 ; traduction en français : *Le Revenu de base inconditionnel*, Paris, La Découverte, 2019. Et pour une synthèse, Julien Damon, « Le revenu universel pour de vrai », *Droit social*, n° 4, 2017, pp. 338-349.

15. Pour des recommandations concrètes en ce sens, voir l'étude du Conseil d'État, « Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte », juillet 2021. https://www.conseil-etat.fr/content/download/161568/document/SRE_etudePM-prestations-sociales.pdf.

Une partie des fausses bonnes idées, au moins de court et moyen termes, traite de la gouvernance de la protection sociale. Celle-ci n'évolue que lentement, avec des prérogatives et des disputes sur ces prérogatives entre l'État, les partenaires sociaux, différents échelons de collectivités territoriales (mais principalement les départements et, ensuite, les communes), les associations, les entreprises. Un autre foyer, plus aisé, de simplifications relève de la relation de service. Puisque les différentes institutions ne peuvent du jour au lendemain (et même sur plus long terme) être bouleversées, une idée-force est de rendre compatibles, interopérables et totalement connectés leurs systèmes d'information. La complexité doit être internalisée dans le système de protection sociale. Symétriquement, et toujours en s'appuyant sur les systèmes d'information, il est possible d'externaliser la simplicité, avec la mise en œuvre d'un principe exigeant, celui de l'unicité. La perspective d'un point d'entrée unique pour un service global et intégré apparaît être une cible souhaitable et possible. Le programme « Dites-le-nous une fois », développé par l'administration française à destination des entreprises, consiste à alléger les tâches administratives en diminuant les sollicitations et en mutualisant les données. Pour ce qui relève des politiques sociales, on parle souvent, en France, de guichet unique. Mais c'est en général pour les multiplier, ce qui est contradictoire. Les Anglo-Saxons parlent de « one stop shop », que l'on doit plus valablement traduire par « point d'entrée unique »¹⁶. La création du médecin traitant ressortit, à sa manière, de cette logique.

La simplicité, sophistication suprême

Toute cette simplification par unicité ne se ferait pas aisément. Elle se légitime au nom de l'utilisateur, avec une ambition à haute teneur technologique et haute valeur ajoutée de service. De telles orientations promettent

une forte personnalisation de la relation de service, des gains substantiels de temps et de ressources.

Toute cette logique de simplification par unification et intégration de services est d'abord une architecture technique, permettant notamment l'intermédiation des relations entre des institutions et des systèmes. Elle ne passe pas par la normalisation des institutions, des accueils et des prestations, mais par celle des données. Les points d'entrée uniques ne naissent pas d'une idée de transformation des prestations, mais de la possibilité d'améliorer leur administration. L'ambition est de diminuer les coûts de gestion pour l'organisation, mais surtout pour la personne. Quels que soient les sujets d'entrée (une baisse de revenus, un problème de logement, mais aussi une naissance, un accident, un départ à la retraite, etc.), il n'y a plus, dans cette logique, de codes personnels ni de dossiers différents. Le principe est que la personne doit être reconnue dès qu'elle est rencontrée, c'est-à-dire dès qu'elle est individuellement connectée.

Pour bénéficier pleinement des rendements attendus de la révolution numérique, la puissance des systèmes d'information ne doit pas être mise en défaut par des législations et des réglementations inutilement sophistiquées. Cette capacité contemporaine de connexions et de collaborations peut assurément être mise au service d'une simplification pour l'utilisateur qui ne soit pas une complexification sans nom pour l'administration. La conclusion de cette analyse revient assez aisément à une citation que l'on attribue à Léonard de Vinci : « La simplicité est la sophistication suprême. »

En tout état de cause, du geste simplificateur il faut d'abord attendre des réglages et de la régulation plutôt que des transformations grandioses¹⁷. À moins d'être un génie à la Léonard de Vinci. ●

16. Sur ce thème, voir Julien Damon, « Le guichet unique, c'est possible », *Futuribles*, n° 358, 2009, pp. 21-33.

17. Voir Julien Damon, *Petit éloge de la sécu*, Paris, Presses de Sciences Po, 2025.

Sylvain Bogeat

Associé fondateur de Vestack, président du *think tank* Métropoles 50

Pour un urbanisme de confiance

La surabondance de normes et d'exigences fait, en matière d'urbanisme, perdre des années et des points de PIB. Face à l'incertitude juridique et au manque de flexibilité, le temps n'est plus à la simplification de détail. Afin de répondre aux besoins, il faut une refonte d'ensemble, avec, notamment, une lutte résolue contre les recours abusifs, une numérisation des démarches et des documents d'urbanisme plus réactifs et plus transparents.

Dans les zones les plus tendues, les permis de construire ont chuté de 30 % depuis la période pré-Covid. Les délais d'instruction s'allongent, les recours se multiplient et les règles d'urbanisme deviennent de moins en moins lisibles. L'ensemble de la fabrique de la ville s'enraye. Quel que soit le type de projet, l'ensemble des acteurs – publics et privés – dépensent de plus en plus d'énergie pour des résultats de moins en moins concluants. On ne construit pas plus, ni plus vite, ni moins cher, ni mieux. Comment expliquer cette embolie ? Comment soigner ce mal touchant notre urbanisme ?

Trop timides, les réformes envisagées se limitent souvent à des ajustements techniques, sans s'attaquer aux causes structurelles. Il devient donc urgent d'analyser les blocages profonds de notre système d'urbanisme et de proposer une véritable refondation, capable de restaurer la lisibilité d'ensemble et de produire des résultats concrets. C'est bien un urbanisme de confiance dont nous avons besoin, permettant de nous débarrasser d'un excès de normes et de répondre aux besoins des territoires.

La ville engluée dans un maelström administratif

Les projets ne sortent plus. Au détriment de l'ensemble des acteurs, privés comme publics.

L'allongement des délais totaux d'obtention des autorisations d'urbanisme est l'illustration la plus visible des dérives du système. La durée moyenne d'obtention d'un permis de construire atteindrait plus de sept mois (contre un délai normatif de trois mois). Mais

il s'agit de la partie émergée de l'iceberg. Difficile d'avoir une statistique objective en matière de distorsion du temps administratif. Chaque acteur de la ville porte ses stigmates. Rapportés à l'échelle humaine, ceux-ci représentent des pans entiers d'une vie : cinq ans pour autoriser un projet de logements sociaux en ZAC, dix ans pour un projet commercial, etc.

Ce qui est certain, c'est que ces sept mois ne reflètent pas l'empilement de procédures en amont du dépôt des demandes d'urbanisme, qui représentent des délais bien plus longs ! Marchés publics, préfiguration, aménagement, concours pour l'acquisition du foncier, concertation, préinstruction, concours d'architectes, etc., peuvent s'étendre sur des années ! Durant l'instruction, les demandes de pièces complémentaires suspendent les délais légaux. Les échanges entre un nombre démultiplié de services viennent encore allonger le calendrier. Parfois, on demande tout simplement au pétitionnaire de recommencer à zéro, car, à force d'échanges, le projet a trop évolué ! Une fois le permis obtenu, le délai de recours de deux mois prolonge encore l'incertitude, gelant de nombreux projets. Selon les estimations, ce sont près de 30 000 logements par an qui se retrouvent ainsi bloqués par des recours contentieux.

L'exemple des appels à projets Réinventer Paris et Inventons la Métropole du Grand Paris est parlant. Près de dix ans après les premières éditions de Réinventer Paris et d'Inventons la Métropole du Grand Paris, c'est à peine la moitié des projets de l'un et un quart de projets de l'autre qui ont pu sortir de terre. Signe que même les projets emblématiques, sélectionnés puis portés par les acteurs publics, butent sur les lourdeurs du système.

Les conséquences de ces blocages sont profondes pour les budgets et les services publics. Les territoires les moins dotés voient leurs projets stagner, tandis que les plus riches démultiplient les personnels (et les coûts).

Cette complexité administrative concerne également les citoyens et les professionnels. Un particulier souhaitant agrandir sa maison ou créer un logement locatif dans un bâtiment existant doit aujourd'hui naviguer à travers une jungle réglementaire. Les professionnels eux-mêmes, urbanistes ou architectes, sont contraints de consacrer un temps croissant à l'interprétation réglementaire plutôt qu'à la conception ou au dialogue territorial. La perte de sens devient palpable: construire un projet simple devient une aventure technique et juridique. De nombreux architectes renoncent désormais à certains projets jugés trop incertains ou chronophages.

Au-delà du logement, ce sont les projets de constructions en général qui sont à la peine, retardant d'autant la livraison de projets nécessaires pour leurs commanditaires, et la plupart du temps pour l'intérêt général. Derrière chaque façade construite se cachent les emplois d'une nouvelle usine, les berceaux d'une crèche, des heures de bouchons évitées par une nouvelle station de métro. Et au-delà de l'intérêt général, l'intérêt propre de l'État en souffre! On réduit l'emploi, les recettes fiscales et les taxes d'un secteur qui représente 12 % du PIB! Faire perdre trois mois c'est amputer la France de 3 points de PIB!

La Cour des comptes elle-même considère qu'obtenir un permis relève du « parcours du combattant. » « La France est malade de son temps », écrivait ainsi Guillaume Poitrinal. Comment en sommes-nous arrivés là?

Un système sclérosé

La fabrique de la ville s'est grippée à cause d'une trop grande complexité juridique, d'un jeu de dupes politique et d'une déliquescence organisationnelle.

L'urbanisme n'a pas échappé à la folie normative: le Code de l'urbanisme compte désormais près de 4000 pages. Plus de 500000 mots y ont été ajoutés sur les deux dernières décennies. Le Code de la construction et de l'habitation a, pour sa part, plus que doublé depuis les années 2000!

Loin de sécuriser la vie réelle, cette inflation rend la norme illisible et a provoqué une incertitude juridique. Les décisions se jouent désormais davantage sur la forme – un vice de procédure, une erreur dans la dénomination d'un plan – que sur le fond du projet.

Les retards que nous déplorons reflètent un empilement normatif et une insécurité juridique croissants. Ils traduisent une crise profonde où la complexité des règles nourrit l'inefficacité des décisions.

Les maires sont, eux, soumis à des injonctions contradictoires: objectifs nationaux (zéro artificialisation nette – ZAN –, solidarité et renouvellement urbains – SRU), planifications régionales (schéma de cohérence territoriale – SCOT –, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET), exigences locales. L'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) est un exercice périlleux de compromis entre des niveaux de rationalité hétérogènes, dans lequel l'intérêt général est souvent le grand oublié. Ce décalage entre les ambitions publiques et les réalités locales alimente la défiance, accroît la judiciarisation et bloque les évolutions nécessaires du tissu urbain. Les PLU sont devenus de véritables usines à gaz: leur élaboration prend des années, leur mise à jour est coûteuse et leur contenu trop complexe pour être réellement opérant. Les documents d'urbanisme sont ainsi de plus en plus exposés à des contentieux. Faire évoluer les documents d'urbanisme devient un défi en soi. Une révision générale du PLU prend en moyenne vingt-quatre mois, tandis qu'une simple modification peut mobiliser près d'un an.

À cela s'ajoute la pression politique qui se démultiplie à chaque cycle électoral: les riverains s'opposent souvent à toute densification. Avoir donné le pouvoir de signature aux maires les a mis, en quelque sorte, en porte-à-faux face à leurs propres administrés.

Dans ce contexte, les élus locaux ont développé des stratégies de contournement. On se réfère de plus en plus à des normes informelles, des chartes locales, qui sont autant de zones grises imposées aux porteurs de projets. On glisse progressivement vers un contrôle d'opportunité: ce qui devait être un simple contrôle de conformité est devenu un espace de négociation, parfois opaque, souvent arbitraire. L'urbanisme devient le fait du prince. Et ce dévoiement du droit nuit à l'égalité devant la loi et affaiblit la confiance des citoyens dans l'action publique.

On en revient finalement à un travers organisationnel du risque zéro, de la normalisation à outrance, de l'État nounou. Pour répondre aux risques de certaines procédures, on a choisi de rajouter des règles. Pour équilibrer les points de vue, on a choisi de rajouter des parties prenantes. Pour répondre à la complexité des règles, on a créé des processus destinés à déminer chacune des étapes du projet. Le résultat a évidemment été à l'opposé: empilement normatif, dilution de responsabilité et élongation infinie du temps des projets.

À cela s'ajoute une inflation des situations nécessitant une autorisation préalable : au-delà des constructions neuves, il faut aujourd'hui déposer un dossier pour un studio de jardin, un ravalement de façade, le changement de fenêtres ou même la pose de stores.

Dans certains cas, les collectivités elles-mêmes peinent à savoir quelles règles appliquer. Cela engendre un sentiment d'arbitraire et de perte de contrôle chez les porteurs de projet, qui se retrouvent parfois à adapter leur dossier au fur et à mesure des retours informels plutôt qu'à une règle clairement énoncée. La démultiplication des parties prenantes – services de l'urbanisme, architectes des Bâtiments de France, direction régionale des affaires culturelles, service départemental d'incendie et de secours, élus, etc. – rend impossible l'obtention rapide d'une décision et mobilise inutilement des ressources publiques, alors qu'on devrait simplement avoir une norme et un chef de file censé contrôler son application en représentant l'intérêt général. La plus grande gageure restant la volonté d'accélérer les projets en les encadrant par différentes étapes préalables censées les sécuriser. Résultat, les porteurs de projets perdent des années pour déminer des projets qui avancent tellement lentement qu'ils finissent par devenir obsolètes.

Six pistes pour débloquent le système

Plusieurs initiatives récentes témoignent d'une prise de conscience, mais peinent à amorcer un vrai changement de paradigme. La proposition de loi Verzeilen, déposée au Sénat en décembre 2024, vise par exemple à restreindre le pouvoir des architectes des Bâtiments de France dans les zones déjà urbanisées, notamment en réduisant leur droit de veto à un simple avis consultatif. Cette mesure, bien que symboliquement forte, reste circonscrite et suscite des oppositions. Elle illustre toutefois une volonté de rééquilibrer les rapports entre préservation patrimoniale et production de logements.

De son côté, la proposition de loi Huwart vise une refonte de certains aspects du régime des autorisations d'urbanisme. Elle intègre des mesures concrètes : la généralisation du permis d'aménager multisite, la réduction des délais de recours, l'élargissement des dérogations au PLU pour près de 1 800 communes en zone tendue, ainsi que la possibilité de modification simplifiée des PLU et l'allongement des cycles SCOT à dix ans.

Des solutions structurelles doivent désormais être envisagées pour sortir de l'impasse. La première consiste à rendre les PLU plus agiles et évolutifs, en allégeant les procédures de modification ou de révi-

sion et en favorisant l'émergence de PLU numériques harmonisés entre collectivités. Cela permettrait d'éviter les contradictions entre documents d'urbanisme et de mieux articuler les décisions entre les différents niveaux territoriaux. Une telle démarche permettrait également de réduire les coûts liés aux bureaux d'études et de faciliter l'appropriation des règles par les citoyens. Les PLU numériques pourraient intégrer des outils de simulation urbaine ou d'analyse cartographique en *open data*, permettant une véritable transparence des règles et une projection visuelle des droits à construire.

Une deuxième piste, plus audacieuse, est l'instauration d'un permis de construire déclaratif. Inspirée du régime des professions réglementées, cette démarche responsabiliserait les architectes tout en instituant un contrôle *a posteriori*. Le projet serait réputé conforme dès son dépôt, à la suite duquel s'ouvrirait un délai de recours. Cette mesure, qui a été débattue dans le cadre de l'élaboration de la proposition de loi Huwart, libérerait les services instructeurs et redonnerait de la sécurité aux porteurs de projets.

Troisièmement, il faut revoir à la hausse les seuils de la déclaration préalable. Les petits projets, comme une extension ou un studio de jardin, sont aujourd'hui soumis à des exigences excessives. En augmentant le seuil actuel à 50 mètres carrés, on favoriserait la densification douce, adaptée aux usages contemporains, tout en simplifiant la vie des citoyens. Une telle mesure faciliterait aussi l'aménagement de logements pour les familles recomposées. Ces aménagements limitent les besoins en nouvelles constructions sur foncier nu. Il en va de même pour les aménagements de façade mineurs : est-il efficace de devoir déposer une déclaration préalable pour changer de fenêtres ou ajouter des stores ?

Quatrièmement, la lutte contre les recours abusifs doit devenir une priorité. Le dépôt d'un recours peut bloquer un projet durant plusieurs années, même s'il est infondé. Introduire une consignation financière, filtrer les recours irrecevables ou sanctionner les recours dilatoires sont des pistes réalistes, déjà explorées dans d'autres domaines du droit public. Le contentieux doit redevenir un outil de régulation légitime, non un levier de blocage stratégique. Des délais plus stricts pour les juridictions administratives ou une procédure de référé plus accessible pourraient raccourcir les délais sans porter atteinte aux droits fondamentaux.

Cinquièmement, la numérisation des démarches doit être pensée comme un véritable levier de simplification. Le portail unique, connecté avec les PLU numériques, les données cadastrales et les servitudes,

simplifierait l'accès à l'information et permettrait une instruction plus rapide et automatisée. Les outils d'analyse et de visualisation développés par des start-up ou des instituts publics doivent être mobilisés pour renforcer cette transparence. Cela offrirait un bénéfice direct aux citoyens comme aux collectivités, en améliorant la traçabilité et la prédictibilité des décisions. De plus, cela réduirait le nombre de va-et-vient entre les services et les porteurs de projets, limitant ainsi les délais d'instruction. Les outils d'intelligence artificielle permettent une accélération sans précédent de l'analyse des dossiers.

Sixièmement, l'organisation des responsabilités doit être clarifiée. Les intercommunalités doivent être les chefs de file stratégiques et opérationnels dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement et dans l'analyse et la délivrance des actes d'urbanisme.

Notre système d'autorisations d'urbanisme est devenu trop complexe, trop rigide et trop lent pour répondre aux défis contemporains. Il ne s'agit plus de l'amender à la marge, mais d'engager une réforme profonde en repensant ses fondements: clarifier les responsabilités, réduire les normes, rendre les procédures plus efficaces.

Il est temps de passer à un urbanisme de confiance, qui permette enfin de construire ce qui est vital pour le pays, qui réconcilie l'intérêt général avec les dynamiques locales.

La ville est l'incarnation la plus complète du fait politique. La refonte de notre système d'urbanisme ne relève pas d'un choix technique mais d'un projet politique. Il est urgent d'en faire un exemple de réforme ambitieuse, afin que l'urbanisme redevienne un levier, et non un obstacle, à l'intérêt général. ●

Thèmes des précédents numéros

N° 1, janvier 2002: Demain des villes plus sûres? / Bâtiment et risques sanitaires: des remèdes / Temps libre et nouveaux modes de vie • **N° 2, mai 2002:** Investir: la Bourse ou la pierre? / Défense et illustration du patrimoine industriel • **N° 3, novembre 2002:** Seniors: quels enjeux? / L'esthétique, un défi pour le bâtiment • **N° 4, février 2003:** Décentralisation: les clés du dossier / Météo, climat: où va-t-on? • **N° 5, juin 2003:** L'Europe à vingt-cinq / Mécénat et fondations: des partenariats d'intérêt mutuel • **N° 6, novembre 2003:** Le développement durable en débat / L'impact des cycles économiques sur l'activité • **N° 7, janvier 2004:** Se former tout au long de la vie • **N° 8, mai 2004:** Les premiers pas de l'intelligence économique en France / Mieux évaluer et contrôler les politiques publiques • **N° 9, novembre 2004:** Énergie: un risque de pénurie? / Économie: quel devenir pour les entreprises artisanales? • **N° 10, février 2005:** Jusqu'où ira la « judiciarisation » de la société? / La transmission d'entreprise, une affaire de psychologie • **N° 11, juin 2005:** Réformer l'État: pour quoi faire? / La montée de la défiance • **N° 12, novembre 2005:** Internet: prodige ou poison? / Défendre la langue française • **N° 13, février 2006:** Patrimoine bâti: préserver, transformer ou détruire? / Communautés et démocratie: la citoyenneté en question • **N° 14, juin 2006:** La nouvelle donne démographique mondiale / Financement de la protection sociale: quelles solutions? / Les élites sous le feu des critiques • **N° 15, octobre 2006:** Le bâtiment en perspective • **N° 16, février 2007:** Les rouages de l'opinion / Les nouvelles politiques urbaines • **N° 17, juin 2007:** L'élan du secteur des services / L'art comme lien social • **N° 18, novembre 2007:** Logement: comment sortir de la crise? / Le débat d'idées, facteur de progrès pour l'entreprise • **N° 19, février 2008:** Mondialisation: gagnants et perdants / Pouvoirs et contre-pouvoirs: à chacun ses armes • **N° 20, juin 2008:** Les ruptures entre générations / Une politique industrielle nationale est-elle encore nécessaire? • **N° 21, novembre 2008:** Pays émergents et nouveaux équilibres internationaux / Éducation, politique, santé, génétique... les multiples facettes de la sélection • **N° 22, mars 2009:** Quel nouvel ordre économique, social et financier après la crise? • **N° 23, juillet 2009:** Changement climatique et développement durable • **N° 24, novembre 2009:** Les stratégies marketing de demain / Les normes comptables IFRS en question • **N° 25, février 2010:** Retraites: quelles réformes? • **N° 26, juin 2010:** Le devenir des métropoles / L'éthique retrouvée? • **N° 27, novembre 2010:** Le principe de précaution en accusation? / Immobilier non résidentiel: redémarrage sur fond de dettes • **N° 28, février 2011:** L'Union européenne dans une mauvaise passe? / Les nouvelles frontières du « low cost » • **N° 29, juin 2011:** Le bâtiment: regards, enjeux, défis • **N° 30, novembre 2011:** Les corps intermédiaires en perspective • **N° 31, janvier 2012:** Les débats de la décroissance / L'impact de l'image d'une profession • **Hors-série, mars 2012:** Sommet de l'immobilier et de la Construction • **N° 32, juin 2012:** Les paradoxes de la Russie / Besoins en logements: éléments d'une controverse • **N° 33, novembre 2012:** Radiographie des classes moyennes • **N° 34, mars 2013:** Les nouvelles formes de proximité / Mieux affecter l'épargne des Français • **Hors-série, juin 2013:** L'immobilier est-il un handicap pour la France? • **N° 35, juin 2013:** Densifier la ville? • **N° 36, novembre 2013:** Place aux jeunes! • **N° 37, mars 2014:** Prix de l'énergie: où va-t-on? / Les architectes français, mal-aimés des maîtres d'ouvrage publics? • **N° 38, juillet 2014:** Criminalité économique: quelles parades? • **N° 39, novembre 2014:** La France peut-elle se réformer? • **N° 40, mars 2015:** Union européenne: les conditions de la croissance • **N° 41, juin 2015:** Maîtriser l'innovation technique • **N° 42, novembre 2015:** Les nouvelles limites du vivant • **N° 43, mars 2016:** Les promesses de l'eau • **N° 44, juin 2016:** Les chantiers du travail • **N° 45, novembre 2016:** Politique de la ville: réussites et échecs • **N° 46, mars 2017:** Politique de la ville: des pistes de progrès • **N° 47, juin 2017:** Les entrepreneurs • **N° 48, novembre 2017:** L'espace français éclaté • **N° 49, mars 2018:** Taxation de l'immobilier: risques et enjeux • **Hors-série, juin 2018:** Paritarisme: vers une indépendance financière? • **N° 50, juillet 2018:** Entreprises: quels modèles demain? • **N° 51, novembre 2018:** La transparence dans la vie économique • **N° 52, mars 2019:** Europe: quelles frontières? • **N° 53, juillet 2019:** La dépendance: problèmes et perspectives • **N° 54, octobre 2019:** Intelligence artificielle • **N° 55, mars 2020:** Le retour du local • **N° 56, juin 2020:** Censure et autocensure • **N° 57, novembre 2020:** Foncier: fondamentaux et idées neuves • **N° 58, mars 2021:** Nouvelles guerres économiques • **N° 59, juin 2021:** Consommation: constances et mutations • **N° 60, novembre 2021:** De nouvelles géographies • **N° 61, mars 2022:** De la démocratie au XXI^e siècle • **N° 62, juin 2022:** Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté • **N° 63, novembre 2022:** Quelles qualités de ville? • **N° 64, mars 2023:** Vers un monde décarboné? • **N° 65, juin 2023:** Les outre-mer: unité et diversité • **N° 66, novembre 2023:** Le management: théories et pratiques • **N° 67, mars 2024:** Construire: quels besoins? • **N° 68, juin 2024:** Les défis de l'enseignement • **N° 69, novembre 2024:** Sobres? • **N° 70, mars 2025:** Les contre-pouvoirs: compositions et recompositions • **N° 71, juin 2025:** Le grand vieillissement



Simplifier, c'est compliqué

3 Avant-propos : Mission impossible?

Olivier Salleron – Président de la Fédération Française du Bâtiment

Complexité : sombre réalité et tristes nécessités

5 La bureaucratie en procès

– Franz Kafka

10 Complexité de la société, complexité du droit

– Jean-Denis Combexelle

13 Bâtiment : inquiétudes face aux normes mais nécessité de la normalisation

– Franck Perraud

17 L'architecte contre la tyrannie des normes

– Ruddy Ricciotti

19 L'inflation normative, une maladie législative

– Christophe Éoche-Duval

24 Les coûts de la complexité administrative

– Agnès Verdier-Molinié

28 Entreprise et bureaucratie

– Jean-Marc Vittori

32 La minocratie : compliquer pour régner

– Jacques Bichot

Simplification : ardente obligation, faible réalisation

38 Histoire de la débureaucratiation et de la simplification administrative

– Michel Le Clainche

43 Simplifier à la tronçonneuse : les libertariens au pouvoir

– Erwan Le Noan

46 Simplifier, c'est avant tout une question de culture

– Pierre Berlioz

50 La simplification : dernière chance pour un redressement durable

– Guillaume Poitrinal

54 Simplifier les normes pour les collectivités territoriales

– Gilles Carrez

57 La simplicité artificielle : une promesse confuse

– Yann Ferguson

62 Simplifier les politiques sociales : c'est trop compliqué ?

– Julien Damon

69 Pour un urbanisme de confiance

– Sylvain Bogeat

