

Pourquoi est-il difficile mais crucial de simplifier le droit? De l'expérience française du «Choc de simplification» à la violence de la complexité

Bertrand du Marais¹

*«...le grand art est de tout simplifier en prévoyant tout.
Tout simplifier, est une opération sur laquelle on a besoin de s'entendre.
Tout prévoir, est un but qu'il est impossible d'atteindre.»²*

Table des matières

- 1 Introduction
- 2 Ce que simplifier peut vouloir dire: de la définition à la réalité
 - 2.1 Un objectif de politique publique, pourtant sans définition
 - 2.2 La réalité du «Choc de simplification» à la française
- 3 Lorsque le droit de la simplification éclaire la complexité du droit...
 - 3.1 Une complexité produite par le système juridique et institutionnel lui-même
 - 3.2 L'addiction à la complexité des démocraties avancées: une fuite de la responsabilité
- 4 La simplification: plus qu'une «grande politique», un exercice d'horticulture juridique

1 Introduction

La simplification du droit, tel le mythe de Sisyphe, semble devoir être éternellement recommencée, sorte d'horizon de la vie politique et juridique qui s'éloigne à chaque pas parcouru dans sa direction.

Si l'on s'en tient à la France, et en se référant simplement au Conseil d'État – l'un des acteurs majeurs de l'élaboration du droit en France –, sa première Étude annuelle consacrée à l'excès de complexité du droit et à sa simplification date de 1991 (Conseil d'État, 1991), avec une reprise et une amplification du thème quinze ans plus tard (Conseil d'État, 2006) et un bilan – pour le moins mitigé – des efforts fournis dix ans après (Conseil d'État, 2016). Le constat effraie, notamment dans sa quantification³, à tel point qu'il semble que tout effort de rendre homogène et publique la volumétrie de l'expansion normative ait été abandonné en France (Conseil d'État, 2016, § 1.1.3). Le constat de l'inflation normative est néanmoins partagé par la quasi-totalité des pays développés, quelle que soit leur tradition juridique. Même les pays dits de *Common Law* n'échappent pas à ce dilemme: le «*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*» du 5 janvier 2010, qui réforme certes en pro-

fondeur tout le système financier américain, ne compte pas moins de 848 pages... Une nation économe et rigoureuse comme l'est la Confédération helvétique subit également cette inflation normative (Linder, 2014).

Le constat de la complexité croissante du droit inclut tous les champs du droit: droit public bien sûr, qu'il soit de nature législative ou réglementaire, mais aussi droit privé, y compris le droit contractuel. La complexité des relations juridiques privées est souvent spontanée. Elle est également le résultat de régulations publiques, comme le montrent les obligations d'informations censées protéger les consommateurs et qui se traduisent en réalité par une complexité et une inflation normatives qui confinent à l'opacité (Ben-Shahar et Schneider, 2014).

Face à ce fléau mondial, comment lutter? Et le peut-on?

Pour tenter de répondre à ces questions lancinantes, la présente contribution se référera à une pratique mais aussi à un long travail d'observation en qualité, non de «simplificateur» mais plutôt de praticien et usager du droit, à la fois comme juge et comme participant à l'élaboration de la norme au sein du Conseil d'État français. Cette contribution bénéficiera également de l'analyse développée à travers un enseignement de l'évaluation du droit et des interactions entre Droit et Science économique. Il faut avertir que cette démarche analytique sera parfois empreinte d'un tropisme en faveur d'un usage de la théorie économique que les économistes qualifieraient de «positiviste», utilisée comme une grille d'analyse de la production juridique et non comme le fondement de recommandations qui, en la matière, fleurissent.

Après avoir tenté quelques définitions de la simplification du droit à partir de son antonyme – la complexité – on s'appuiera sur l'expérience de «Choc de simplification» menée en France depuis 2013 (I). De cette expérience, nous tirerons deux types de leçon (II): de nature technique dans l'ordre juridique et institutionnel; de nature plus profonde, dans l'ordre de la sociologie administrative, voire de l'économie ou de la philosophie politiques.

2 Ce que simplifier peut vouloir dire: de la définition à la réalité

2.1 Un objectif de politique publique, pourtant sans définition

La simplification du droit représente, au-delà d'un impératif politique, voire d'un *mantra* du débat public, un objectif de politique publique depuis que les Gouvernements successifs en ont fait une composante majeure de leur programme de «Réforme de l'État». Commencé avec les grandes lois du mandat du Président V. Giscard d'Estaing⁴, c'est semble-t-il à partir du mandat de L. Jospin (1997–2002) que les Gouvernements successifs se sont engagés dans des objectifs *quantifiés* de simplification. Or, le paradoxe est que cette politique active poursuit un objectif extrêmement difficile à définir positivement.

La simplification du droit est habituellement présentée comme la réduction de son contraire, la complexité du droit, mais elle recouvre aussi des réalités positives dont certaines sont purement juridiques, d'autres de nature plus économique.

En premier lieu, d'un point de vue juridique, la simplification renvoie à la notion «d'intelligibilité du droit», qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi relative à la codification par ordonnance*) et un principe général du droit reconnu par le Conseil d'État (CE, Ass., 24 mars 2006, Sté KPMG et autres, n° 288460, *Recueil Lebon*, p. 154). L'intelligibilité du droit est une notion elle-même plurivoque. Elle renvoie à plusieurs qualités liées à la substance du droit, telles que la normativité des textes mais aussi la cohérence d'ensemble du droit. L'intelligibilité est également liée à la forme de la norme, telle que sa clarté et sa précision, au-delà de sa seule accessibilité.

Le Conseil d'État français a ainsi défini l'intelligibilité du droit (Conseil d'État, 2006, 282):

«Pour savoir ce que prescrit la loi, il ne suffit pas qu'elle soit matériellement accessible. Il s'agit certes là d'une exigence essentielle, et la publication de la norme, qui est destinée à la rendre accessible, constitue d'ailleurs une condition de son opposabilité. Mais il faut aussi que la norme soit intelligible. L'intelligibilité implique la lisibilité autant que la clarté et la précision des énoncés ainsi que leur cohérence. Elle suppose encore que les règles prennent toute leur portée à la lumière du corpus juridique dans lequel elles sont appelées à s'insérer, sans qu'il faille, pour y parvenir, faire appel à trop de dispositions extérieures au texte.»

Il faut cependant reconnaître que l'intelligibilité reste un «standard» de contrôle de la norme qui doit encore faire la preuve de son effectivité. Certes, à au moins neuf reprises sur une soixantaine de saisines entre 1999 et le printemps 2017, le Conseil constitutionnel a écarté sur cette base des dispositions législatives. Il n'en demeure pas moins «un contraste entre l'absolu du principe et la relativité de sa mise en œuvre» (Canivet, 2016)... On note en particulier que, à une exception notable, le Conseil constitutionnel n'a sanctionné sur cette base que des malfaçons formelles des dispositions qui lui étaient soumises et qui devenaient par là inintelligibles. Une seule fois, dans l'emblématique sanction du «bouclier fiscal», a-t-il écarté une disposition qui non seulement était par trop complexe en elle-même, mais qui présentait une complexité dirimante pour l'action des usagers – les contribuables en l'espèce. Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530

DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, écarte l'article 78 de la loi de finances pour 2006 relatif au plafonnement des «niches fiscales» en raison de son excessive complexité qu'aucun motif d'intérêt général suffisant ne justifiait en l'espèce⁵. Enfin, le Conseil constitutionnel n'a exercé ce contrôle que dans son office *a priori*, sur saisine de parlementaires. Il a en effet toujours rejeté comme inopérant ce grief dans le cadre d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) soulevée par un requérant à l'occasion d'un litige particulier. Lié par la définition de la QPC, le Conseil constitutionnel s'est en quelque sorte privé d'un puissant contributeur à la simplification du droit en fermant à l'utilisateur cette voie de droit.

Du côté de la jurisprudence administrative, l'effectivité du principe d'intelligibilité du droit est encore plus «relative». Alors que cette notion dispose d'un fondement constitutionnel des plus solides et qu'elle est fréquemment invoquée devant le juge administratif depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1999, elle n'a pourtant que très rarement conduit à l'annulation d'une décision administrative. Entre son intégration en 2006 dans le «bloc de légalité» à l'aune duquel le juge administratif vérifie la légalité de *tous* les actes administratifs et le 1^{er} mai 2017, on ne compte que trois annulations par le Conseil d'État fondées sur ce moyen juridique sur plus de 240 occurrences... Et encore ces annulations ne corrigent-elles que des malfaçons formelles des textes plutôt qu'elles ne sanctionnent une complexité qui serait considérée comme insupportable⁶.

D'un point de vue juridique également, la simplification du droit peut, être définie de façon finaliste, par les buts qui peuvent lui être assignés et qui consistent notamment à réduire les inconvénients de la complexité. Ainsi la simplification devrait-elle faciliter ce à quoi la complexité du droit s'oppose, en favorisant notamment la sécurité juridique. Celle-ci correspond, à la fois, à l'une des fonctions du droit – le droit doit réduire les incertitudes dans les transactions humaines – mais aussi à l'une des qualités intrinsèques que celui-ci doit présenter. C'est ainsi que la norme doit assurer la sécurité des transactions par le droit. Elle doit également présenter elle-même une grande stabilité ainsi qu'une certaine prévisibilité, caractéristiques déterminantes pour que la norme ne devienne pas elle-même un facteur de risque. La jurisprudence de l'ensemble des cours internationales et de beaucoup de cours suprêmes subordonne la simplicité de la norme – et même la garantie des droits et finalement l'État de Droit lui-même – à sa stabilité, sa prévisibilité et à la «confiance légitime» que peuvent y mettre les acteurs sociaux.

En second lieu, d'un point de vue économique cette fois-ci, la complexité se présente comme un coût apparemment mesurable. Elle peut alors s'analyser tout à la fois: comme le coût d'un facteur de production et particulièrement le coût associé à l'élaboration et à la mise en œuvre des montages juridiques nécessaires à la vie de l'entreprise (statuts, contrats, par exemple); comme un coût de transaction (au

sens de R. Coase et O. Williamson: l'un des coûts nécessaires à l'obtention de la transaction économique) ou être assimilée à une taxation. Ce dernier aspect a fait l'objet du plus grand nombre de travaux dans les années récentes, la réduction de la complexité du droit s'inscrivant alors dans une approche d'ensemble, souvent exclusivement centrée sur l'entreprise et justifiant les programmes et le chiffrage de «mesures de la réduction de la charge administrative» (MRCA). L'administration française a ainsi développé le modèle OSCAR (pour Outil de simulation de la charge administrative de la réglementation⁷).

La simplification du droit constitue alors un atout dans la concurrence réglementaire internationale, un élément de «l'attractivité économique du droit» et finalement un enjeu pour la compétitivité de toute l'économie (pour une définition de ces phénomènes et une présentation de leur imbrication: du Marais, 2014).

La simplification et son contraire, la complexité du droit, constituent néanmoins des notions éminemment polysémiques, comme l'est d'ailleurs la complexité en général et en matière de gestion publique en particulier (Fixari et Pallez, 2014). À cet égard, et contrairement par exemple à ce que soutient le Conseil d'État dans son Étude annuelle pour 2016, il est tentant mais extrêmement difficile de distinguer entre ce qui relève de la simplification du droit et ce qui relève de la simplification de l'action administrative, et donc de la simplification de la gestion publique, voire de la Réforme de l'État dans son ensemble. D'ailleurs, la définition de la simplification donnée par le Gouvernement français, lors du bilan en 2017 du «Choc de simplification» décidé par le Président Hollande, ne fait pas de distinction entre ces différents aspects⁸. Régime juridique, procédure pratique et gestion publique – pour éviter le terme de «management» – ainsi que pilotage des politiques publiques sont en effet étroitement imbriqués dans les démocraties modernes, soucieuses de rationaliser par le droit les relations entre usagers et administration tout en améliorant l'efficacité du fonctionnement de celle-ci.

Malgré l'absence de définition claire, c'est pourtant l'objectif que s'est fixé le Président Hollande en menant une politique active de «Choc de simplification». Dans une certaine mesure, on perçoit déjà que l'absence même de clarté de l'objectif de cette politique publique et de mesurabilité de ses résultats, porte en germe l'apparence d'échec qu'elle va véhiculer dans l'opinion française.

2.2 La réalité du «Choc de simplification» à la française

2.2.1 Une politique ambitieuse

Annoncé par le Président Hollande le 28 mars 2013, peu après son discours au Congrès de l'Association des maires de France, le «Choc de simplification» se présentait comme une véritable politique publique spécifique et identifiée comme telle. À quelques exceptions près (Bartoli, Jeannot et Larat, 2016), il est cependant difficile

d'en avoir une appréciation à la fois très claire et exhaustive, l'absence de candidature du Président, F. Hollande, ayant notamment limité les exercices gouvernementaux habituels de bilan des politiques menées par le candidat sortant.

Cette politique faisait suite à la «RGPP» – la Révision générale des politiques publiques – du Président N. Sarkozy dont l'un des principaux buts était de mettre en œuvre et accompagner l'objectif de réduction des effectifs dans la fonction publique de l'État, par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. En 2013, le «Choc de simplification» du Président Hollande accompagnait le «Choc de compétitivité», politique de transfert massif de 40 milliards d'euros en faveur des entreprises avec le CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi). Ce «Choc de simplification» visait quatre objectifs: accélérer le développement des entreprises; faciliter la vie des particuliers; mieux protéger les territoires et alléger le travail des administrations (Tancrede, 2013). Cette politique mettait ainsi particulièrement l'accent sur la notion d'efficacité, à atteindre cependant sous la contrainte de la protection des droits existants ouverts aux usagers. Elle s'est accompagnée de la création – ou plutôt de la transformation – d'institutions dorénavant dédiées à la «Modernisation de l'action publique» (MAP) avec un organe de décision, le CIMAP (Comité interministériel à la modernisation de l'État), une administration placée auprès du Premier ministre pour en piloter la mise en œuvre, le SGMAP (Secrétariat général à la MAP) et une instance consultative, spécifique aux entreprises, le «Conseil de la simplification pour les entreprises» créé par le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014. Une autre modalité dont l'originalité est mise en exergue par le SGMAP tient à la formulation de certaines mesures par des instances participatives, notamment à travers le site <http://www.faire-simple.gouv.fr/>.

Selon certains observateurs, cette politique s'organisait autour de deux axes principaux: «l'échange d'informations et le traitement des dossiers d'une part, le contenu des contraintes imposées aux entreprises d'autre part» (Bartoli, Jeannot, Larat, 2016). Pour notre part, cette synthèse doit être complétée par plusieurs traits marquants du «Choc de simplification».

Tout d'abord, les mesures prises s'analysent également selon une typologie complémentaire, en deux objectifs intermédiaires: contracter les délais, unifier les procédures.

Ensuite, l'ensemble est marqué par l'importance prise par la dématérialisation des procédures: le quinquennat du Président Hollande a ainsi vu la mise en œuvre de nombreuses mesures dématérialisées, téléprocédures ou téléservices. Beaucoup avaient d'ailleurs déjà été préfigurées dès la publication du texte fondateur du développement de l'administration électronique en France, l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 *relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives*. En

particulier, la période récente a vu mettre en œuvre deux principes structurants de l'administration électronique. En premier lieu, la SVE (Saisine par Voie Électronique) constitue désormais le droit commun de la relation entre l'utilisateur et l'administration dès lors que le premier a initié une relation par voie électronique avec la seconde⁹. En second lieu, le principe «dites-le nous une fois» évite aux usagers d'avoir à dupliquer les pièces justificatives, les administrations se les échangeant sous le contrôle de l'utilisateur.

Enfin et surtout, il est frappant de constater l'accent placé sur la dimension quantitative tout au long du déploiement du «Choc de simplification». À chaque vague de développement de cette politique¹⁰, l'annonce porte sur le nombre de mesures prévues et celui des mesures effectives. Le bilan publié par le Gouvernement en mars 2017 (SGMAP, 2017), s'il présente une liste impressionnante de mesures détaillées, insiste avant tout sur le taux de mise en œuvre: 60 % des 780 mesures prévues. À cette analyse chiffrée, qui ne manque pas d'ailleurs d'être critiquée pour son imprécision (IFRAP, 2016), on perçoit très vite la priorité mise sur les entreprises (463 mesures, effectives à 65 %) plutôt que sur les particuliers (241 mesures, effectives à 55 %) et les collectivités territoriales (75 mesures, effectives à 53 %).

2.2.2 *Des résultats incertains*

De cet impressionnant dispositif, que faut-il retenir? Peut-on tirer un bilan globalement positif à tel point que la complexité du droit et de l'action publique aurait, au moins de façon perceptible, diminué sur la période?

L'analyse des principales réalisations du «Choc de simplification» – on se contentera, pour éviter les répétitions, de renvoyer à des écrits antérieurs (du Marais, 2016) – montre que, malheureusement, beaucoup de ces avancées vers une relation plus simple se sont accompagnées de complexités nouvelles. À l'inflation normative s'est trop souvent substituée une «inflation simplificatrice». L'analyse de cette nouvelle complexité reste cependant elle-même ambiguë et permet de discerner plusieurs effets que nous sentons inhérents à toute simplification.

D'une façon générale, d'abord, il faut reconnaître que la dématérialisation des procédures administratives procure indéniablement de nombreux avantages pour les usagers. Au-delà de la possibilité de s'affranchir des horaires d'ouverture, l'administration électronique lui ouvre tout d'abord la possibilité nouvelle de simuler par lui-même sa situation et ses droits – en matière d'impôts, d'allocations familiales et sociales, etc. Elle rassemble ensuite en une seule formalité des procédures multiples, par exemple avec la DNS – déclaration nominative simplifiée qui réunit sous un seul envoi dématérialisé toutes les procédures liées au bulletin de salaire des employés d'une même entreprise. Cependant, au-delà des difficultés transitoires d'adaptation, le développement important des téléservices

connus sous le mandat du Président Hollande ne s'est pas accompagnés d'une remise en cause en profondeur des régimes juridiques, voire des institutions, concernés. Comme dans les phases précédentes de développement de l'administration électronique, si la dématérialisation est venue apporter une simplification au regard de la complexité juridique et administrative, c'est en ajoutant une couche – ici de simplicité – sous la forme d'une interface électronique entre l'utilisateur et l'administration. La complexité inhérente aux procédures et aux partages de compétences entre organismes publics n'a que très peu évolué. En outre, encore faut-il que soit respecté dans la pratique le principe selon lequel doit toujours rester disponible un canal physique ou écrit pour les relations entre le public et l'administration. A défaut, c'est la « fracture numérique » qui s'accroît entre populations et territoires inégalement desservis en réseau numérique de qualité.

De façon plus spécifique, certains dispositifs du « Choc de simplification » présentent des résultats ambigus. Ainsi, institué par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 *habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*, le principe du « Silence Vaut Acceptation » (dit SVA) au bout de deux mois remplace le principe séculaire selon lequel le silence gardé par l'administration sur une demande de l'utilisateur pendant plus de deux mois valait rejet implicite (dit SVR: Silence Vaut Rejet). Cette « mesure phare » du « Choc de simplification » se traduit pourtant par une nouvelle couche de complexité, avec un jeu d'exceptions et de délais dérogatoires presque aussi nombreux que les cas d'application du nouveau principe: 43 décrets ont établi 2400 exceptions pour 1200 cas d'application du SVA (parmi les nombreuses critiques, voir par exemple Lantero, 2014; Portelli et Sueur, 2015). Certes, pour l'utilisateur, le SVA procure un indéniable avantage: au bout d'un délai réduit, il est détenteur d'un titre et, en sens inverse, l'administration doit matérialiser son refus dans un délai encore plus court et surtout le motiver. Encore faut-il que l'utilisateur avisé ait pu se repérer dans les méandres du nouveau système. Heureusement, outre un site Internet qui recense les procédures justiciables du SVA, la SVE vient aider l'utilisateur néophyte face au SVA. Dès lors que toute saisine électronique par l'utilisateur doit se traduire par un accusé de réception électronique qui doit lui préciser le régime applicable en matière de délai et de nature de la décision, la complexité développe une forte incitation à la dématérialisation...

Autrement dit, sans parler de la complexité de la transition d'un principe à un autre pour l'administration, la mesure de simplification, en troquant un principe connu, simple, certes sévère mais uniforme, pour un principe apparemment généreux mais complexe, a *déplacé* la complexité, de l'utilisateur averti à l'utilisateur occasionnel. La simplification emporte donc des effets de *réallocation* des ressources, des droits, des coûts, peut-être parfois également des rentes, à l'instar, il est vrai, de toute politique publique.

À cet égard, le fait que la simplification ait été érigée en véritable politique publique produit un tropisme en faveur de la quantification, voire de la volumétrie, dont semblent pris les organisateurs de ces réformes. En application d'une circulaire du Premier ministre du 7 janvier 2013, ceux-ci ont d'ailleurs assigné des objectifs précis à chaque ministère à travers des «programmes ministériels de modernisation et de simplification» (PMMS). Les bilans communiqués sur le «Choc de simplification» s'attachent alors à chiffrer l'ampleur du mouvement et l'efficacité de sa mise en œuvre. Cette communication porte d'ailleurs davantage sur les produits de la réforme (les «*outputs*») que sur ses résultats (les «*outcomes*»).

Dès lors qu'elle donne lieu à indicateurs (Bacache-Beauvallet, 2008), le ver de la performance comptable est dans le fruit de la simplification. Le nombre de mesures prises devenant un indicateur de performance, il n'est pas surprenant que la politique de simplification développe des pathologies propres. Ce n'est pas autrement que l'on peut expliquer, par exemple, que le Gouvernement ait jugé nécessaire de prendre un décret supprimant certaines commissions consultatives dont la disparition était, à la date de sa signature, soit déjà acquise, soit imminente, en vertu de la simple application d'une règle de péremption automatique fixée par un texte antérieur (du Marais, 2016). Les bureaux devant satisfaire un objectif quantitatif préétabli (du type «200 commissions supprimées avant telle date»), il a sans doute été jugé indispensable de prendre un texte de simplification supplémentaire pour répéter ou anticiper l'application normale des textes de simplification...

Justement parce qu'elle est devenue une politique publique, soumise à l'instantanéité du débat partisan¹¹, à la pression médiatique, aux nécessités de la communication politique qui ne souffre que le communiqué de victoire, toute orientée vers le «davantage» quantifié plutôt que vers le «mieux» qualitatif, la simplification produit nécessairement son contournement et finalement sa négation sous la forme d'une nouvelle complexité simplificatrice.

Se pose alors la question de «simplifier la simplification» (Pontier, 2013, § 58). L'examen du «Choc de simplification» français, mais aussi de la complexité du droit à laquelle il s'attaque, permet de tirer cependant d'autres leçons plus générales. Certaines sont techniques et mettent en évidence les effets du régime juridique et institutionnel français sur la complexité du droit. D'autres enseignements sont plus profonds et relèvent de l'ordre de la sociologie administrative, voire de la conception du pouvoir dans les démocraties avancées.

3 Lorsque le droit de la simplification éclaire la complexité du droit...

Les limites du «Choc de simplification», comme finalement celles de la RGPP qui l'a précédé (Lafarge, 2011), mais aussi celles du «train» de quatre lois de simplification du quinquennat du Président Sarkozy¹², permettent de mettre en évidence

des facteurs qui conduisent à la complexification du droit dans une démocratie avancée comme l'est la France. Sans reprendre ce qui a été présenté ailleurs (du Marais, 2016), il s'agit ici d'insister sur certaines caractéristiques, d'abord du fonctionnement du droit et des institutions, puis du rapport du Politique au Droit, que toute entreprise de simplification doit tenir pour données si elle veut produire un quelconque effet.

3.1 Une complexité produite par le système juridique et institutionnel lui-même

Certains facteurs de la complexité du droit sont inhérents au système juridique français (voir pour plus de précisions: du Marais, 2016): la progressive dilution du partage Loi / Règlement pourtant imposé par les articles 34 et 37 de la Constitution; la codification elle-même qui peut complexifier les textes modificatifs, parfois éclatés entre plusieurs codes; surtout, les profondes lacunes de l'évaluation du droit, et particulièrement la difficulté à mettre en œuvre l'obligation d'étude d'impact législative, imposée pourtant par la récente réforme constitutionnelle de 2008. À cet égard, sous couvert de donner plus de pouvoir au Parlement et donc en principe de rendre moins technocratique l'élaboration de la loi, cet amendement de la Constitution a paradoxalement généré une part de complexité supplémentaire. Celle-ci est par ailleurs le produit de l'évolution spontanée des démocraties avancées et des économies développées.

3.1.1 L'effet paradoxal de la réforme constitutionnelle de 2008

Une part de la complexité du droit est le produit technique du système juridique et institutionnel: la France n'échappe pas à ce constat. Ainsi, l'imbrication des normes et leur longueur trouvent une explication notamment dans la procédure d'élaboration de la réglementation, et particulièrement la procédure parlementaire. À cet égard, le diable est dans les détails et les meilleures intentions peuvent être perverties, comme le montrent certains effets de la révision constitutionnelle intervenue en France par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 *de modernisation des institutions de la Ve République*.

Cette révision visait à donner plus de pouvoir au Parlement grâce à la réforme du contenu et du mode de fixation de l'ordre du jour des deux assemblées, en réduisant de moitié le temps consacré à débattre des projets de loi du Gouvernement. Le temps ainsi disponible est normalement réservé aux activités de contrôle du Parlement et à la discussion des propositions de loi d'initiative parlementaire. Le résultat est, mécaniquement, la division par deux des opportunités pour le Gouvernement de présenter de nouveaux textes. L'apparition d'un «vecteur législatif» représente alors pour chaque ministère l'occasion de s'engouffrer dans une fenêtre d'opportunité afin de porter devant le Parlement les réformes les plus diverses. Comme le ministère

chef de file peut refuser de voir la belle harmonie initiale de son texte ainsi bouleversée, il faut alors procéder par amendement, soit du Gouvernement, soit même d'un parlementaire ami. Le texte initial se met alors à enfler au fur et à mesure de sa discussion, pour doubler, tripler de longueur, voire davantage et passer d'une raisonnable trentaine d'articles à plus de 150 articles¹³. Les lois de simplification n'échappent pas à cette inflation et se transforment graduellement en «lois portant diverses dispositions», (ou «DD...» dans le jargon de la pratique antérieure à la révision de 2008), ajoutant parfois de nouveaux régimes juridiques à l'existant.

Un autre effet de la réforme de l'ordre du jour du Parlement est la tentation de recourir aux ordonnances. Du côté du Gouvernement, bénéficiant d'une habilitation à prendre ainsi en la forme d'un décret des dispositions législatives fait économiser de précieux créneaux dans l'ordre du jour qui lui est réservé. Pour les parlementaires, l'ordonnance procure le soulagement de se délester des dispositions les plus techniques pour consacrer le débat démocratique à ce qui est le plus important, c'est-à-dire en réalité le plus immédiatement médiatique. Tous se satisfont de gagner ainsi un temps toujours précieux. Il s'ensuit le paradoxe de voir le Parlement, au nom même d'une réforme censée restaurer son pouvoir, se dessaisir de sujets extrêmement politiques (la commande publique, par exemple) tandis que la qualité des textes ne bénéficie plus du regard critique que les parlementaires de terrain peuvent exercer sur l'applicabilité de certains dispositifs ou rédactions particulièrement complexes.

3.1.2 *Une préférence pour la loi dans des sociétés modernes hantées par la méfiance*

Comme l'a souligné le Conseil d'État (Conseil d'État, 2016), la complexité du droit provient pour partie et spontanément de la sophistication croissante de la société dans les économies développées. Elle comporte d'ailleurs des aspects positifs, puisqu'elle correspond à une pacification des rapports sociaux et à l'amélioration de l'État de Droit. La complexité répond néanmoins dans les sociétés modernes à une sorte de «loi d'entropie du droit» (du Marais, 2016), tout degré supplémentaire de sophistication du droit exigeant un encore plus important effort normatif pour le simplifier. L'apparition d'une «gouvernance multiniveaux» avec l'avènement de la globalisation et notamment, pour la France, de l'Union européenne, ne représente d'ailleurs pas le moindre des facteurs de complexification.

Au-delà de ces évolutions spontanées, certains facteurs en faveur de la complexité traduisent un comportement explicite de certains acteurs: il existe une «préférence stratégique» pour la loi.

La première cause de cette préférence pour la loi réside dans l'utilisation de la complexité du droit par des acteurs du marché, et particulièrement les grandes entreprises, pour évincer leurs concurrents. Sans reprendre tout leur argumentaire, il faut reconnaître à certains économistes (par exemple: Djankov *et al.*, 2002),

le mérite d'avoir mis en évidence que la complexité du droit constitue une barrière à l'entrée particulièrement efficace contre de nouveaux entrants (du Marais, 2006). Notamment dans les secteurs innovants, le droit s'érige en obstacle contre les «startups» qui doivent consacrer une part importante de leurs ressources limitées à se conformer aux réglementations.

Au niveau d'un secteur ou d'une branche, cet usage de la réglementation peut conduire à une stratégie de «capture du régulateur», mise en évidence par l'économiste Stigler (1971). Plutôt que de mettre en œuvre un cartel avec des moyens de coercition toujours compliqués, coûteux et dont la pérennité reste toujours aléatoire, les membres d'une industrie ont davantage intérêt à être régulés par une agence publique – fût-ce au prix d'une bureaucratie supplémentaire – pourvu qu'ils la «capturent» en lui faisant prendre des décisions qui seront favorables au cartel. L'objectif du cartel est alors atteint à moindre coût: c'est le contribuable, à travers le fonctionnement du régulateur, qui paie pour en assurer la discipline... La complexité normative – en particulier la prolifération des normes techniques – résulte ainsi souvent de la capture des régulateurs, notamment lorsqu'il s'agit d'une régulation par les administrations centrales de l'État qui font parfois montre d'une grande faiblesse à l'égard des industries, voire d'une certaine complaisance.

Parmi d'autres causes volontaires conduisant à la préférence pour la loi, il faut également citer la visibilité médiatique que donne la norme, en particulier lorsqu'elle est discutée au Parlement. La loi fait exister le personnel politique à un moindre coût budgétaire.

De façon encore moins apparente, mais non moins organisée, la préférence pour la loi permet au Politique de se défaire d'une partie de sa responsabilité sur le juge, comme l'atteste par exemple le droit au logement opposable (Conseil d'État, 2009).

Enfin, cette préférence pour la loi résulte de façon plus inéluctable de l'état des relations entre acteurs de la société, et particulièrement de leur degré de défiance les uns à l'égard des autres (du Marais, 2016). Les périodes de tension sociale sont souvent marquées par une hypertrophie législative et il n'est pas fortuit qu'après plusieurs échecs à la fin de l'Ancien Régime, il ait fallu attendre la Révolution française pour que la société française accouche finalement du Code civil, vaste entreprise d'unification et de simplification du droit.

Tout particulièrement, la complexité se nourrit de la méfiance des gouvernants à l'égard des gouvernés, du pouvoir administratif à l'égard des usagers. À cet égard, les critiques de la complexité du droit oublient trop facilement que la décision publique n'est pas éthérée. On sait depuis longtemps, depuis le vieux Marx jusqu'à l'École du «Public Choice» de J. Buchanan et G. Tullock, que le pouvoir politique recherche sa perpétuation: la surenchère de réglementations, et

notamment de sanctions pénales, a pour vocation de réduire les velléités d'autonomie de la société.

Dès lors, la complexité du droit matérialise également une préférence pour des règles précises plutôt que pour des principes généraux laissés à l'interprétation du juge. La multiplication de textes toujours plus détaillés – à l'origine du principe d'entropie du droit rappelé plus haut – traduit la méfiance à l'égard de la discrétion des juges exprimée par le pouvoir administratif mais aussi par les groupes de pression.

La complexité de la règle de droit est ainsi le résultat d'un véritable conflit tripolaire entre législateurs – pouvoir réglementaire ou Parlement –, groupes de pression et juges, dont l'enjeu est de contraindre la marge d'appréciation discrétionnaire de ces derniers. Or, le droit résulte d'un processus réflexif: la boucle d'inférence qui caractérise les différentes étapes (formulation de la norme – mise en œuvre par les acteurs – contrôle et sanction par les juges – nouvel ajustement de la norme) produit la dynamique expansionniste de la complexité.

Le paradoxe est que cette inflation normative se développe au nom de la sécurité juridique qui, à certains égards, repose alors sur une injonction paradoxale: assurer la prévisibilité du droit, et donc l'automatisme de sa mise en œuvre par les usagers mais aussi par les juges grâce à une précision croissante de la règle et donc au prix d'une inflation normative, tout en garantissant l'intelligibilité et la stabilité de la norme, qui requièrent pourtant simplicité et frugalité législative...

3.2 L'addiction à la complexité des démocraties avancées: une fuite de la responsabilité

Ces phénomènes traduisent finalement une addiction des démocraties avancées à la complexité du droit et à son corollaire, la complexité de l'action administrative.

3.2.1 Une addiction à la complexité

3.2.1.1 La complexité comme évitement de la responsabilité

Comme le souligne David Graeber dans son ouvrage *Bureaucratie* (Graeber, 2015), tout se passe comme si les sociétés modernes s'adonnaient spontanément, et même délibérément, à la procédure administrative, à la bureaucratie, et donc à la complexité de la réglementation¹⁴. Cette hypertrophie réglementaire est désirée: elle permet à l'individu moderne, et donc à l'ensemble de la société – gouvernés tout autant que gouvernants – de se rassurer grâce à la mise en œuvre pratique d'un pilotage des faits sociaux que tous pensent rationnel, scientifique, voire automatique.

Comme Graeber le décrit à travers l'exemple de la Poste prussienne (Graeber, 2015, ch. 3), les sociétés modernes aspirent à trouver la sérénité à travers une par-

cellisation taylorienne des tâches, et donc grâce à l'avènement d'un «management» scientifique des relations humaines et des faits sociaux – notamment à l'initiative de la puissance publique. Plus profondément, une telle sérénité constitue aussi le but de la procéduralisation croissante du face-à-face entre puissance publique et individu. Les procédures, la «bureaucratie» et finalement le droit lui-même, ne relèvent pas seulement de l'ordre des modalités spontanées de la vie en société. Cet habillage juridique complexe de la relation humaine a précisément pour but d'offrir sciemment une distanciation d'avec tout ce qui rend compliquée cette relation même. En effet, toute relation humaine est en pratique, au contraire, la résultante d'une multitude d'arbitrages microscopiques entre différentes valeurs et le lieu par excellence du *conflit de devoirs*. Pour prolonger Graeber, on comprend alors que la complexité du droit est inhérente au développement démographique et technologique de la société, non pas tant dans le but de la faire mieux fonctionner, plus pacifiquement ou plus efficacement, mais en définitive dans le but principal d'éviter à chacun de ses participants, dans la multitude croissante de situations où il doit décider face à un autre de ses congénères, d'exercer sa responsabilité de personne humaine. Si l'on conçoit que l'une des caractéristiques de la nature humaine est cet évitement de la responsabilité individuelle, et donc de l'exercice de son libre arbitre, alors la complexité normative joue un rôle essentiel – et finalement favorable – dans le bien-être social.

La construction juridique de la fonction publique française offre un exemple frappant d'une telle relecture de la complexité juridique, pour ne pas dire qu'elle administre la preuve de sa pertinence. Ainsi, le principe français de la séparation du grade et de l'emploi, l'organisation par corps et la cogestion – à travers les commissions administratives paritaires – des avancements et mutations, mais aussi de la discipline, donnent l'illusion d'un pilotage automatique des ressources humaines. Afin de gommer le face-à-face individuel patron-travailleur, le système français de fonction publique est seulement gouverné par le principe général d'égalité, avec pour unique perspective, une évolution des grands équilibres de l'ensemble, à intervalle plus ou moins régulier mais de façon stochastique et toujours au prix de – ou grâce à? – une logorrhée normative.

Les deux dernières réformes en profondeur de ce système – la mise en œuvre du plan PPCR pour «parcours professionnels, carrières et rémunérations» à l'automne 2015 et le renforcement de la déontologie de la fonction publique – n'ont échappé ni à la logorrhée normative¹⁵, ni à la complexification de l'état du droit et des procédures. L'ambitieuse réforme de la «transparence de la vie publique» constitue ainsi une démonstration sans équivoque de cette tendance.

3.2.1.2 *L'exemple de la réforme de la «transparence de la vie publique»*

En réponse immédiate au scandale de «l'affaire Cahuzac» – du nom du ministre français en charge des administrations fiscales et douanières convaincu d'avoir dissimulé en Suisse des avoirs importants sur un compte non déclaré... – le Gouvernement du Président Hollande a fait adopter quatre lois principales qui couvrent les parlementaires, les ministres et hauts fonctionnaires nommés à la discrétion du Gouvernement, l'ensemble des fonctionnaires et enfin les entreprises privées¹⁶. Cette réforme de grande ampleur s'est notamment traduite par une définition législative du conflit d'intérêts¹⁷, par des obligations déclaratives supplémentaires – sous la forme du dépôt d'une «déclaration d'intérêts» – assorties de nouvelles sanctions administratives et pénales et enfin par la création de pas moins de trois institutions – le Parquet national financier, la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) et l'Agence française anticorruption.

Il est indéniable que l'instauration d'une transparence accrue est extrêmement bénéfique à la moralisation de la vie publique et administrative. À cet égard, les premières déclarations d'intérêts remplies par les parlementaires – qui doivent mentionner la profession du conjoint lors des cinq dernières années – ont en partie facilité la révélation par la Presse du scandale des conjointes assistantes parlementaires, ce qui a sans doute coûté la présidence de la République à l'un des candidats aux élections présidentielles de 2017... Cependant, on remarquera qu'il s'agissait d'un secret de polichinelle: salarier son conjoint était une pratique à la fois très répandue et déjà connue de tous les parlementaires. De même, le nouvel arsenal normatif et bureaucratique n'aurait été d'aucun secours pour découvrir l'affaire Cahuzac. Ensuite, la quasi-totalité des infractions visées par la nouvelle réglementation pouvaient déjà être poursuivies et sanctionnées sous l'empire du droit préexistant. En sens inverse, pour les fonctionnaires titulaires et les militaires, ce sont au moins 14.000 agents qui sont dorénavant astreints à remplir une déclaration d'intérêts et sans doute plus de 1.500 à remplir également une déclaration de situation patrimoniale.

En définitive, la redoutable question de l'adaptation de la déontologie à l'évolution du monde moderne, à la «gouvernance multiniveaux», à l'interpénétration des intérêts publics et privés, s'est soldée par un surcroît de bureaucratie et de complexité collective. D'une part, celles-ci se sont substituées à une réflexion politique sur la définition de l'éthique de la globalisation. D'autre part, la complexité a offert aux titulaires du pouvoir de sanction un substitut à l'exercice de leur responsabilité individuelle sur quelques exemples choisis et médiatisés.

Comme pour le reste de la complexité juridique, la raison d'être d'un tel édifice réglementaire n'est donc plus à trouver dans une rationalité scientifique ou

instrumentale, de type weberien, mais dans une construction rationnelle qui satisfait la psychologie humaine.

3.2.1.3 *Mafias et Daech en germe dans la complexité bureaucratique?*

Les conséquences de l'addiction de nos sociétés avancées à la complexité normative sont cependant à la fois considérables et sans doute encore inexplorées.

Évidemment, une telle analyse de la complexité du droit, comme stratégie collective d'évitement de la responsabilité individuelle dans la relation interpersonnelle, invite d'abord à la modestie à l'égard de toute entreprise de simplification... Une deuxième conséquence de cette analyse réside dans le fait que la puissance de la nature humaine à contourner les règles imposées va développer des mécanismes alternatifs de résolution des conflits, d'arbitrage et de décision qui vont redonner toutes leurs valeurs aux différentes facettes de la personnalité humaine: volonté, responsabilité, arbitraire, force, honneur, etc. De même, au niveau collectif, les efforts pour rendre automatique la gestion des relations sociales vont céder devant des modalités archaïques de relations sociales, reposant sur des relations d'allégeance, des sanctions par bannissement du groupe, etc.

En particulier, il est troublant de constater que les dispositifs d'organisation du pouvoir, en principe les plus transparents, objectifs et rigoureux, se doublent de hiérarchies, de mécanismes non apparents, reposant sur des associations d'anciens élèves ou des «*fraternities*», sur des appartenances géographiques, etc., jusqu'à des réseaux carrément occultes – sociétés ou obédiences secrètes –, voire mafias...

Ceci n'est pas une coïncidence: la complexité juridique suscite d'elle-même des mécanismes par lesquels les passions humaines, insolubles dans la rationalité moderne, peuvent s'extérioriser et prendre part, aussi, au gouvernement des hommes.

Finalement, la troisième conséquence – et la plus troublante – de cette dimension anthropologique de la complexité du droit, que Graeber suggère, serait que la complexité juridique *susciterait en elle-même* une réponse irrationnelle. De même que toute addiction fait remonter à la surface, que ce soit dans la surdose ou le sevrage, des comportements déraisonnés, impulsifs, jusqu'à la violence à l'état brut, ce raisonnement laisse supposer que le droit et les procédures bureaucratiques, lorsque leur complexité confine à l'étouffement, seraient dépassés sur leurs marges par leur antithèse. Pour prolonger ce raisonnement, la pacification des interactions sociales par le droit, la domestication de la violence qui constitue l'objectif ultime de l'État de Droit à travers la soumission des rapports sociaux à la rationalité juridique et procédurale – le «monopole de la violence légitime» weberien – suscitent l'attraction pour un système cohérent, mais fondé sur la

transgression de ces interdits, sur le pur rapport de force, sur le romantisme davantage que sur la logique du calcul des intérêts.

En se remplaçant dans l'actualité, alors le terrorisme «à la Daech» présenterait-il un pouvoir d'attraction proportionnel à l'hypersophistication des relations bureaucratiques et juridiques des démocraties avancées dont il constitue une des échappatoires. Au-delà de la vulgate islamiste, le «Daechisme» tire en effet sa séduction d'une combinaison paradoxale d'anarchisme, de projet totalitaire et finalement d'une conception radicalement non convenue de la vie moderne. En une sorte d'*heroic fantasy* ultime conduisant à la solution finale, les jeunes occidentaux convertis font, littéralement, exploser avec eux le monde de procédures, de formulaires, d'obligations mais aussi de droits, dans lequel ils ont vécu et dans lequel ils n'ont pas trouvé leur idéal.

Ce raisonnement, parti de la complexité administrative, nous amène finalement aux constatations faites par certains experts de la radicalisation (Roy, 2016).

Dans ces conditions, la simplification, ou plutôt la modération dans la complexité, n'est plus seulement une nécessité économique ou un respect dû aux citoyens mais un impératif pour des sociétés qui entendent rester libres.

4 La simplification: plus qu'une «grande politique», un exercice d'horticulture juridique

En définitive, on l'aura compris, dès lors que la simplification est érigée en «Grande Politique», elle porte en germe son propre échec, et donc une complexité supplémentaire. Si le Politique est sommé d'agir chaque jour, s'il se soumet à la dictature du Journal télévisé, alors la simplification ne peut déboucher que sur une complexité supplémentaire et une inadaptation chronique, à coup d'annonces et de réformes hâtives. Dans l'expérience française du «Choc de simplification», l'aventure du SVA en est la démonstration la plus récente. Or, l'enjeu de la simplification, ou d'une modération de la complexité, est crucial. Dès lors que la complexité suscite spontanément des contournements – voire des échappatoires violentes – qui peuvent mettre en cause la survie de la démocratie, la simplification devient un antidote contre des dérives irrationnelles, violentes, anarchistes.

Dans cette matière, comme dans beaucoup d'aspects de l'action publique, il faut en tout cas «résister au bougisme», ainsi que l'écrivait P.-A. Taguieff (Taguieff, 2001).

Bien au contraire, dans des sociétés modernes complexes, fragiles et sous tension permanente d'efficacité, la simplification du droit doit relever du souci constant, de l'impératif catégorique, comme l'est par exemple la légalité de l'action administrative. Or, on n'imagine pas le principe de légalité soudain érigé en objectif d'une politique publique définie.

Pour reprendre une autre image, rappelons ce que l'ancien Premier ministre Michel Rocard, qui s'y connaissait, disait de la réforme en général. Elle relève de l'arboriculture:

«L'opinion n'appelle 'réforme' qu'une décision publique qui répond à plusieurs critères: une formidable publicité, un beau conflit, un vote parlementaire à majorité courte. Il n'y a pas de regard sur ce qui ne se voit pas. Pourtant, c'est l'essentiel: le métier que je fais (...) je le compare à l'arboriculture. Nouvelle procédure, nouveau comportement, naissance d'une institution, c'est le semis d'un cèdre. Au début, il faut quelques grillages pour que les chèvres ne le broutent pas. Après, cela peut proliférer et devenir grand.» (Rocard, 2000, 90).

En matière de simplification, c'est plutôt d'horticulture qu'il s'agit, tant l'équilibre général résulte finalement du travail discret de chaque matin, ici, pour réduire, là rectifier, maniant la simplification comme d'autres le sécateur.

*Bertrand du Marais, Conseiller d'État et Président du Think Tank FIDES
(Forum sur les Interactions entre le Droit, l'Économie et la Société).
Paris, bertrand.du-marais@conseil-etat.fr*

Notes

- 1 Les propos tenus ici n'engagent que leur auteur et non les institutions auxquelles il appartient. L'auteur tient à remercier pour leurs précieuses réactions outre C. Grossholz, les participants à la Journée du CETEL «Simplifier le droit pour lutter contre la bureaucratie?» (Université de Genève, 25 novembre 2016) et ceux du Colloque de la *Revue française d'administration publique* «La simplification des formes et modalités de l'action publique» (ENA, Strasbourg, 10 et 11 décembre 2015), dont il a été tiré une première publication «Simplifier le droit: du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique?», *Revue française d'administration publique* 2016/1 (n° 157), pp. 183 204, à laquelle il sera souvent fait référence.
- 2 Portalis, *Discours préliminaire du premier projet de Code civil*, 1804.
- 3 De 1974 à 2013, le volume du Journal officiel de la République française a crû de façon continue, passant de 13.000 à 23.000 pages, soit près de 2.000 pages par mois et sans que l'on puisse identifier des phases, ni des cycles liés aux alternances politiques.
- 4 Avec notamment la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses dispositions d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal et la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, qui ont véritablement constitué l'amorce d'un code de la procédure administrative et sont aujourd'hui codifiées dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
- 5 «84. Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux; 85. Considérant que la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables con-

- cernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt».
- 6 Conseil d'État, 11 décembre 2015, *Polynésie Française*, AJDA, 2016, p. 579 (annulation d'un article d'un décret en raison d'une disposition rendue obscure par l'application combinée du droit interne et du droit européen); Conseil d'État, 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques et autres*, n° 360085 360152 360353, aux Tables du Recueil *Lebon* (annulation partielle d'une disposition qui renvoyait à un texte inexistant); Conseil d'État, 19 février 2010, M. M. et autres (décret modifiant la carte judiciaire), Recueil *Lebon*, p. 20 (annulation d'un rectificatif entaché d'une erreur de plume le rendant contraire au texte rectifié sans néanmoins corriger l'erreur initiale mais qui conduisait à supprimer par inadvertance le tribunal d'instance de Montauban...).
 - 7 Voir la mention d'OSCAR: Conseil d'État (2016, § 1.1.3, p. 46).
 - 8 «Simplifier consiste, sur la durée, à rendre les procédures plus rapides, plus efficaces et moins contraignantes pour les citoyens et les entreprises qui aspirent à des relations plus fluides avec l'administration», selon le rapport du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP, 2017).
 - 9 La SVE a été instituée par l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 *relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique* et le décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015 *relatif au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique*, aujourd'hui codifiés aux articles L. 112 7 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.
 - 10 Le programme s'est déployé en plusieurs étapes: une première vague de 200 mesures le 17 juillet 2013; une deuxième vague entre avril 2014 (50 nouvelles mesures pour les entreprises), puis octobre 2014 (40 mesures issues de la grande consultation nationale lancée sur faire-simple.gouv.fr sont venues compléter le programme consacré aux particuliers) et enfin juin 2015 (avec 40 nouvelles mesures); une troisième vague le 3 février 2016 avec 170 nouvelles mesures de simplification en faveur du développement économique et de l'emploi; enfin, une quatrième vague de simplification avec le 26 octobre 2016, 30 nouvelles mesures pour simplifier la vie des Français.
 - 11 On rappellera que le SVA a été inséré dans la loi n° 2013 1005 du 12 novembre 2013 *habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens* par amendement du Gouvernement, et donc sans étude d'impact obligatoire du nouveau dispositif et de ses dérogations...
 - 12 Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 de simplification du droit; Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit; Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification du droit (adoptée à la suite du rapport de J.-L. Warsmann, Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, remis en janvier 2009); Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (dite loi Warsmann).
 - 13 Pour prendre deux exemples récents, le projet de loi pour une République numérique a été déposé au Parlement après avis du Conseil d'État avec juste quarante articles. Il s'est ensuite enrichi jusqu'à atteindre 113 articles pour devenir la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 *pour une République numérique*. Le projet de loi sur la transparence de la vie économique, dite «Loi Sapin 2», est passé de 62 articles lors de son dépôt au Conseil d'État, réduits à 56 par celui-ci pour finalement atteindre 169 articles lors de la publication de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*;
 - 14 À cet égard, c'est bien de la complexité du droit et de la réglementation que traite D. Graeber, et non de la bureaucratie en général, comme en atteste le titre en anglais de son ouvrage, plus précis: *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, Melville House, 2015, 272 p.
 - 15 Le plan PPCR devrait se traduire au total par un «train» de plus de 400 décrets statutaires et indemnitaires, même après les efforts importants pour essayer de le réduire de moitié...
 - 16 Les lois: organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique* et simples n° 2013-907 du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique*, n° 2016-483 du 20 avril 2016 *relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* et n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.
 - 17 Définition commune aux quatre principales lois, elle est très inspirée de la théorie de l'impartialité objective: «toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions».

Bibliographie

- BACACHE-BEAUVALLET Maya, 2008, «Incitations et désincitations: les effets pervers des indicateurs», *La Vie des Idées*, 22-02-2008, disponible sur: <http://www.laviedesidees.fr/Incitations-et-desincitations-les.html> (consulté le 1er mai 2017).
- BARTOLI Annie, JEANNOT Gilles, LARAT Fabrice, 2016, «La simplification des formes et modalités de l'action publique: origines, enjeux et actualité», *Revue française d'administration publique*, n° 157 1/2016, p. 7–22.
- BEN-SHAHAR Omri, SCHNEIDER Carl E., 2014, *More than you wanted to know: The failure of Mandated Disclosure*, Princeton, Princeton University Press.
- CANIVET Guy, 2016, «L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Contribution du Conseil constitutionnel à la simplification du droit» in Conseil d'État, «Simplification et qualité du droit», *Étude annuelle 2016*, Paris, La documentation française, p. 217s.
- CONSEIL D'ÉTAT: 1991, «De la sécurité juridique», *Rapport public pour 1991, Considérations générales*, Paris, La documentation française.
- 2006, «Sécurité juridique et complexité du droit», *Études et documents du Conseil d'État*, Paris, La documentation française.
- 2016, «Simplification et qualité du droit», *Étude annuelle 2016*, Paris, La documentation française.
- DJANKOV Simeon, LA PORTA Rafael, LÓPEZ-DE-SILANES Florencio, SHLEIFER Andrei, 2002, «The Regulation of Entry», *Quarterly Journal of Economics* 117 (1), pp. 1–37.
- FIXARI, Daniel, PALLEZ Frédérique, 2014, «Bonnes et mauvaises complexités: des illusions d'optique? Le cas des écosystèmes d'innovation», *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 2014/2 n° 116, pp. 17–29.
- GRAEBER, David, 2015, *Bureaucratie*, Paris, Les liens qui libèrent, 296 p.
- IFRAP, SERVIÈRE Samuel-Frédéric, 2016, «Choc de simplification, où en est-on?», 24 mars 2016, disponible sur: http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/choc-de-simplification-ou-en-est-#_ftn2 (consulté le 1er mai 2017).
- LAFARGE François, 2011, «La première phase de la Révision générale des politiques publiques en France», in BECK Joachim et LARAT Fabrice (dir.), *Au-delà de la Nouvelle Gestion Publique? Les réformes de l'État et de l'administration en Europe*.
- LANTERO Caroline, 2014, «Le silence est décrété», *La Semaine Juridique Éd. Générale, JCP G*, n° 46-47, 10 novembre 2014, n° 1168.
- LINDER Wolf, 2014, «Swiss Legislation in the Era of Globalization: a Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983-2007)», *Swiss Political Science Review*, 20 (2), p. 223–231.
- du MARAIS Bertrand: 2006, «Entre la Jamaïque et le Kiribati – Quelques réflexions sur l'attractivité du Droit français dans la compétition économique internationale», in Conseil d'État, «Sécurité juridique et complexité du droit», Rapport public pour 2006, Considérations générales, Paris, La documentation française, pp. 377–389.
- 2014, «Normalisation comptable, attractivité économique et standardisation du droit», in MULLER Y. et NAHUM W. (dir.), *La normalisation comptable: actualité et enjeux*, Paris, Thomson Reuters, p. 12–19.
- 2016, «Simplifier le droit: du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique?», *Revue française d'administration publique* 2016/1 (N° 157), p. 183–204, disponible sur: <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-1-page-183.htm> (consulté le 1er mai 2017).
- PORTELLI Hugues, SUEUR Jean-Pierre, *Rapport d'information sur le bilan d'application de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*, n° 629, Sénat, 15 juillet 2015.
- SGMAP (Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique), 2017, *La simplification, une dynamique à l'épreuve des faits*, mars 2017, 338 p., disponible sur: <http://simplification.modernisation.gouv.fr/programme-de-simplification/> (consulté le 1er mai 2017).
- STIGLER George J., 1971, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, II, pp. 3–21.
- PONTIER Jean-Marie, 2013, «La simplification des relations entre l'administration et les citoyens», *La Semaine Juridique Éd. Administrations et Collectivités territoriales*, n° 50, 9 décembre 2013, n° 2355.
- ROCARD Michel, 2000, *Mes idées pour demain*, Paris, Odile Jacob, 240 p.
- ROY Olivier, 2016, *Le djihad et la mort*, Paris, Seuil.
- TAGUIEFF Pierre-André, 2001, *Résister au bougisme*, Paris, Mille et une nuits, 202 p.
- TANCREDE Jean-René, 2013, «Moderniser l'Action Publique – évaluer, simplifier, innover», *Les Annonces de la Seine*, n° 46, 29 juillet 2013, p. 7.