

. Débats

# Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique

TRIBUNE. La France est confrontée à une « crise de la norme » qui est délétère, constate le sénateur LR Rémy Pointereau, qui donne des pistes de réflexion.

*Par Rémy Pointereau\**



Publié le 20/04/2021 à 09h00

Comme Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, l'a reconnu récemment devant notre délégation [sénatoriale aux collectivités territoriales, chargée de la simplification, NDLR], la France souffre d'une « crise de la norme ». Marquée par une inflation incessante des obligations, règles, et contraintes imposées aux acteurs institutionnels, économiques et sociaux, mais aussi par l'impuissance de cette norme à résoudre les problèmes concrets, cette crise est particulièrement préjudiciable dans un pays où il

---

**Vous lisez actuellement : Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique**

l'égard des institutions.

Toute émotion conduit aujourd'hui les autorités publiques à vouloir légiférer ou réglementer sans même se préoccuper de savoir si l'arsenal juridique existant n'est pas d'ores et déjà suffisant. Mais ces règles nouvelles engendreront, la plupart du temps, la déception de nos concitoyens et un sentiment d'impuissance des institutions. D'abord, parce que, maladie infantile du juridisme, une fois les textes adoptés, rares sont ceux, dans notre pays, qui s'inquiètent de savoir s'ils sont efficaces ou non, voire s'ils sont appliqués ou non. Ensuite, parce que le changement du réel ne passe pas uniquement, je dirais même principalement, par la norme, mais au contraire, par l'initiative, l'inventivité, la prise de risque l'agilité locale, toutes valeurs comportementales que des normes mal conçues, trop envahissantes ou précautionneuses, ne peuvent que mettre à mal.

« Notre objectif est d'éliminer la norme non pertinente et de faciliter l'action légitime des acteurs institutionnels, économiques et sociaux. »

Ce tropisme juridique fait que notre pays est littéralement corseté de normes. Imaginez que plus de 89 000 articles de lois et plus de 242 000 articles de règlements s'appliquent aujourd'hui. Chaque année, ce sont entre 1 400 et 2 400 décrets qui sont publiés, soit entre 9 000 et 15 000 articles. Il faut y ajouter environ 8 000 arrêtés ministériels par an. Sans compter le foisonnement de normes techniques qui encadrent à peu près toutes les activités économiques du pays.

Plusieurs gouvernements ont tenté d'endiguer cette vague avec des résultats toujours mitigés. C'est que la volonté politique fait défaut sur le long terme. La lutte pour la liberté d'action de nos concitoyens face à l'incontinence normative est un combat permanent et de longue haleine. Des mesures ponctuelles peuvent fournir la base d'une communication gouvernementale habile, mais pas celle d'une solution réelle perceptible sur le terrain. Comme l'a souligné Françoise Gatel sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de notre délégation, il nous faut à présent privilégier des mesures systémiques plutôt que des mesures ponctuelles et privilégier l'amont et l'aval de la production normative. L'amont pour que l'on évite de produire de la norme inutile, inefficace ou inefficace ; l'aval parce qu'il s'agit de s'assurer de la pertinence des normes existantes. Notre propos n'est pas en effet de simplifier pour simplifier. Il est normal qu'une société complexe dispose de normes complexes. Notre objectif est d'éliminer la norme non pertinente et de faciliter l'action lé-

---

**Vous lisez actuellement : Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique**

En amont de la production de la norme se présentent deux nœuds à trancher. Le premier est celui de la culture professionnelle de nos fonctionnaires qui, précisément, est nourrie de juridisme. Comme l'a noté le vice-président du Conseil d'État, la formation à l'ENA a commencé à être réorientée vers la conduite de projet plutôt que la rédaction de note juridique. C'est un premier pas. Mais il faut aller beaucoup plus loin.

En premier lieu, cette réorientation doit concerner toutes les écoles du service public, l'ENA, bien sûr, mais aussi l'Inet, pour les hauts fonctionnaires territoriaux, les IRA, pour les attachés, l'École des hautes études en santé publique (EHESP) pour les cadres des domaines sanitaires, sociaux ou médico-sociaux, etc. Il est désormais indispensable de mettre en place dans les programmes de ces écoles des modules obligatoires de formation-évaluation en matière de simplification législative, réglementaire et administrative.

À LIRE AUSSI



### **Suppression de l'ENA : ce qui va vraiment changer**

Après la formation, vient la carrière et, là aussi, il convient de développer des méthodes d'évaluation et de promotion nouvelles, qui fassent place aux meneurs, à ceux qui savent conduire des projets, fédérer des hommes, puis s'intéresser aux effets de ces projets. À ceux aussi qui ont à cœur de faciliter et simplifier l'action des acteurs de la vie économique et sociale. Ce qui signifie, soit dit en passant, pour certains hauts fonctionnaires, d'allonger leur temps de fonction sur un poste. Qui peut imaginer un instant qu'un préfet, qui tourne en moyenne tous les deux ans, puisse seulement espérer voir le début du fruit de ses actions ?

### **Mieux évaluer**

Le second nœud est celui de l'évaluation prévisionnelle des effets des textes projetés, l'évaluation *ex ante*. La révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique du 15 avril 2009 imposent une étude d'impact pour chaque projet de loi. Or, les ministères qui présentent le projet réalisent aussi l'étude d'impact. Le conflit d'intérêts est évident. Il en résulte, sans surprise, des études d'impact très souvent bâclées et qui ne permettent ni d'infléchir la position gouvernementale avant le dépôt du projet de loi ni même d'informer correctement le Parlement des conséquences potentielles des textes.

Malheureusement, saisi par la conférence des présidents du Sénat à propos du projet de

---

**Vous lisez actuellement : Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique**

Constitution. Il faut donc reprendre ce dossier pour aller vers une certification indépendante des études d'impact, d'ailleurs appelée de ses vœux par le Conseil d'État lui-même. En Allemagne, l'avis du *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR), ou Conseil national de contrôle des normes, sur l'étude d'impact d'un projet de texte est rendu public et si l'administration fédérale ne le suit pas, elle doit justifier ce choix dans un document adressé au Parlement. En France, pourquoi ne pas confier cette certification à un Conseil national d'évaluation des normes (Cnen), redessiné, renforcé et rattaché au Premier ministre ou au Sénat ?

En aval, il est temps que la France s'engage résolument dans l'évaluation *ex post* des textes adoptés. Nous sommes très en retard par rapport à nos voisins. Or, l'évaluation est le seul moyen d'infléchir une culture politique et professionnelle hexagonale qui se désintéresse beaucoup trop de la mise en œuvre des décisions prises, comme si les dirigeants du pays vivaient dans un monde virtuel où les mots suffiraient à changer le réel. C'est aussi le seul moyen de simplifier réellement et durablement le stock des textes applicables et d'accoutumer les administrations à être plus regardantes et frugales sur les textes qu'elles proposent. Notons que, en 2013, le gouvernement fédéral allemand a décidé de rendre automatique l'évaluation *ex post* pour toutes les lois dont les coûts sont supérieurs à un million d'euros, à la lumière de leur analyse d'impact. Compte tenu de notre culture politique, ce ne sont pas aux administrations chargées de la rédaction de ces textes qu'il faut en confier l'évaluation. Le Cnen renouvelé dont j'ai parlé pourrait y procéder. Le Sénat, seule institution politique qui dispose d'une autonomie par rapport au gouvernement, doit s'y engager franchement, ce qui suppose qu'il se dote de moyens dont il ne dispose pas encore. En particulier, je plaide pour la création d'une 8<sup>e</sup> commission permanente chargée de l'évaluation des politiques publiques.

Ne nous faisons pas d'illusion, des décennies de dérive bureaucratique ne pourront pas s'effacer par un coup de baguette magique. Il y faudra de la résolution et du temps. Raison de plus pour ne plus tarder.

*\* Rémy Pointereau est premier vice-président de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, chargé de la simplification.*

Consultez notre dossier : [L'enfer bureaucratique](#)

## LA RÉDACTION VOUS CONSEILLE

● [L'inflation normative française illustrée](#)

● [Guillaume Poitrinal : « Les lobbys contribuent à la complexité administrative »](#)

---

**Vous lisez actuellement : Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique**



## De Gaulle - Penser, résister, gouverner

Son nom est devenu synonyme d'une France libre et puissante. De Gaulle, l'homme de l'appel du 18 juin s'est imposé dans l'histoire d'abord comme un rebelle, un résistant puis comme un leader politique charismatique, en France comme à l'étranger. Adoré, haï du temps de sa présidence, il est devenu après sa mort un mythe, un idéal d'homme politique qu'à droite comme à gauche on se prend à regretter.

### ✉ Newsletter Débats et Opinions

Pour comprendre les vrais enjeux du monde d'aujourd'hui et de notre société, recevez chaque vendredi, notre sélection d'articles tirée de notre rubrique Débats

## Contenus sponsorisés

"Le cadran seul est incroyable" Ces montres font de l'ombre à toutes les autres

Pourquoi être normal quand on peut conduire le nouvel Opel Mokka ?

Intestins: Un truc simple pour les vider entièrement

Le grec et le latin, nouvelles cibles des woke

---

**Vous lisez actuellement : Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique**

Agression sexuelle: l'ancien ministre Pierre Joxe perd son procès en diffamation en appel

Moscou : plus de 40 morts après l'atterrissage d'un avion en flammes

Plus de 100 000 morts du Covid en France : Didier Raoult refuse de céder à l'émotion

Moussa Théophile Sowié, le postier des « Visiteurs », est mort

Le Pen battue par Macron, Bertrand et Péresse en 2022, selon un sondage

Pamela Mountbatten, la seule amie de la reine

**11 Commentaires** 

[Commenter](#)

Par Libéral-laïc-conservateur le 20/04/2021 à 23:16

**@alfred Paris**

Votre post m'enchanté !

Je me retrouve totalement dans votre perception de cette aberration anti-démocratique qu'est devenu l'impôt sur le revenu.

Par Catalan1 le 20/04/2021 à 21:18

**Et monsieur ex-Unibail, ...**

... Où est-il passé (GP, pas CD) ?

Par ausone22 le 20/04/2021 à 19:06

**Pour l'allègement du fardeau bureaucratique**

Pour l'allègement du fardeau bureaucratique on a fait une commission qui va proposer une loi qui sera débattue, puis votée. Le premier ministre prendra un décret d'application et chaque ministère

---

**Vous lisez actuellement : Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique**

spécificités. Il va de soi, que les chefs de service consulteront la base et les syndicats, afin que cette réforme soit acceptée dans sa forme et son fond car elle nécessite l'adhésion du personnel, l'allègement du fardeau bureaucratique étant un enjeu majeur de notre administration qui se modernise à une vitesse qui parfois épuise les personnels malgré un dévouement que je tiens à saluer... Je peux vous en faire Dis pages...

## **Chercher, révéler, ne rien lâcher.**

Notre journalisme au service de vos idées.

**Je découvre les offres**



**Le Point**

---

**Vous lisez actuellement : Pour une politique d'allègement du fardeau bureaucratique**