



SERVICE DE LA QUALITÉ ET DE LA SIMPLIFICATION :

Le 5 octobre 2006

DÉPARTEMENT DE LA QUALITÉ RÉGLEMENTAIRE

Rédacteur : Charles-Henri MONTIN

Affaire suivie par : - Charles-Henri Montin

☎ : 01.53.18.55.20

✉ : charles-henri.montin@dgme.finances.gouv.fr

N°SQS2-06-000

NOTE

POUR MONSIEUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

Objet : Réduction de la charge administrative : comparaison internationale des méthodologies

Au moment où l'Union Européenne, sur la base d'une décision du Conseil Européen de juin 2006, s'engage avec détermination dans la voie de la réduction des charges administratives pesant notamment sur les entreprises, le débat est lancé sur les voies et moyens d'une telle entreprise, sans précédent dans le domaine de la gouvernance publique. Pour éclairer un débat méthodologique un peu ésotérique, chaque Etat-membre fait valoir ses réalisations concrètes, sous la forme d'un programme national de mesure, généralement associé à un plan de simplification du droit et des formalités. Mais déjà un certain consensus émerge autour de l'intérêt de la méthodologie originale, proposée par les Pays-Bas, appelée « Standard Cost Model », qui est généralement appliquée avec des adaptations au cadre juridique ou institutionnel de chaque pays. Une coopération s'est d'ailleurs établie entre les utilisateurs de cette méthode, sous la forme du réseau SCM, ainsi qu'à l'OCDE.

La coopération méthodologique en matière de mesure de la charge administrative

Le réseau des pays mettant en oeuvre la méthode de mesure de la charge administrative dite "SCM" (International Standard Cost Model) réunit: la France, les Pays-Bas, le Royaume Uni, la Norvège, la Suède, le Danemark, la Belgique, la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, l'Italie et l'Estonie. Le réseau possède son propre site web (www.administrative-burdens.com), où il a notamment publié un manuel de mesure de la charge, et des articles de fond sur les différents pays participants, dont sont tirés les développements suivants. Il mène actuellement un exercice comparatif sur l'exploitation des résultats mesurés pour fonder les programmes de simplification. Il collabore avec la Commission Européenne et l'OCDE.

Au total, treize pays sont engagés dans des exercices de mesure plus ou moins élaborés. La Suède et la Norvège ont appliqué la méthode à quelques secteurs économiques. Seuls le Royaume Uni, le Danemark, la République Tchèque et les Pays Bas ont généralisé l'opération à l'ensemble des réglementations (calcul de la « baseline »). La France n'a jusqu'ici mesuré que des procédures individuellement identifiées, et non des secteurs. D'autres pays n'en sont encore qu'à la phase de test.

L'OCDE applique une version améliorée de la méthode SCM dans le cadre de leur projet coopératif 'Red Tape Scoreboard' (comparaison de la charge dans le domaine du transport routier), auquel la France a participé. Les améliorations, fondées sur la variante danoise, ont l'avantage de préciser la notion d'obligation d'information par le découpage en « renseignements exigés », ce qui facilite les comparaisons internationales.

Quelques résultats nationaux

Les Pays Bas:

En 2003, les Néerlandais mettent au point la méthode SCM pour mesurer l'intégralité de la charge administrative pesant sur les entreprises (niveau de référence : 31 décembre 2002).

La charge administrative totale est maintenant estimée à €16,4 milliards, c'est à dire 3,6% du PIB.

Trois ministères (Economie, Affaires sociales et Justice) représentent près des trois quarts de la charge, qui est très concentrée puisque la moitié du fardeau provient des obligations prévues par seulement 10 lois. Nous devons nous rapprocher de l'agence qui effectue les mesures (ACTAL) pour examiner en détail comment ils ont pu diriger un chantier aussi vaste.

Le gouvernement néerlandais a annoncé une réduction de 25% de la charge sur les entreprises d'ici la fin de l'année 2007. Cet objectif serait déjà largement atteint.

Tous les ministères ont développé des propositions pour réduire la charge par rapport à la référence du 31 décembre 2002. Des comités consultatifs "administrations-entreprises" sont chargés de proposer des mesures de réduction de la charge.

Danemark

Le Danemark a achevé en mars 2006 une mesure initiale (baseline) de la charge administrative des réglementations produites par 15 ministères. Le total de la charge est d'environ 32,2 millions d'euros (2.2% du PIB). Les Danois ont dénombré 5.300 obligations d'information, qu'ils ont découpées en près de 15000 renseignements requis (data requirement).

Les résultats par ministères sont publiés sur le site web, par exemple le ministère de l'emploi l'a estimé) €540 m, dont 43% proviennent des législations communautaires. Les rapports ainsi diffusés (en anglais) sont très détaillés, et incluent notamment le détail des charges loi par loi.

En 2002, le gouvernement danois a lancé une stratégie visant à réduire si possible de 25% la charge sur les entreprises d'ici 2010, en travaillant sur 16 ministères.

Les situations initiales et les premiers résultats varient beaucoup d'un ministère à l'autre. Certains ont déjà réussi, comme aux Finances, à réduire la charge de 10%, alors que la Justice enregistre une augmentation.

Sept ministères ont publié des plans à long terme de simplification expliquant comment ils comptaient atteindre la réduction de 25% en quatre ans. Un objectif a été fixé pour chacune des 10 réglementations les plus lourdes de chaque ministère. Un second document liste au minimum deux mesures concrètes que le ministère peut mettre en œuvre dans les six mois.

Les ministères ont été invités à produire des plans de simplification au printemps 2006. Des comités de haut niveau (incluant des ministres, des dirigeants d'entreprises et des hauts fonctionnaires) examineront les propositions de simplification.

Ce chiffre est mis à jour régulièrement, et le gouvernement a donc pu annoncer une baisse en trois ans de 5% de la charge administrative.

Norvège

La Norvège a effectué trois mesures employant le SCM, respectivement sur la TVA (sept 2004), les droits indirects (juin 2005) la Santé et l'Environnement (sept 2005).

Il est prévu de mesurer l'intégralité de la charge sur les entreprises d'ici la fin de l'année 2008.

Les mesures permettront en principe de fonder un programme de réduction de 25 % des charges administratives encourues par le commerce et l'industrie d'ici 2012.

La Norvège a produit un rapport officiel "Simplifying Norway Action Plan 2005 – 2009" qui définit des objectifs spécifiques par secteur, avec un calendrier.

Suède

La Suède a mesuré la charge dans le domaine de la TVA (mai 2004), l'impôt sur le revenu (février 2005), les déclarations fiscales (février 2005), les droits indirects (février 2005), les comptes annuels (mai 2005) et la législation sur l'environnement (Dec 2005). Ultérieurement, il est prévu de mesurer la charge causée par les réglementations agricoles, le droit du travail, sont en cours de mesure

Le programme suédois prévoit un objectif de réduction, décidé au coup par coup dans les trois mois après la fin de chaque exercice de mesure, et prenant la forme d'un pourcentage. Le programme durera jusqu'en juillet 2010. Les ministères choisissent librement le pourcentage, en fonction du potentiel identifié. Dans le domaine fiscal, un objectif de 20% a été arrêté.

Le plan d'action du gouvernement, datant de 2004, contient la liste des initiatives tendant à réduire la charge pour les entreprises. Il inclue 281 mesures générales ou spécifiques applicables dans 9 ministères et 46 agences, sur la période 2004 – 2006.

Finlande

Le programme de QR a été élaboré dans le cadre d'un projet du cabinet du PM (avril 2005), soumis au PM Matti Vanhanen le 30 août. A l'origine de ce projet : une initiative commune de la Confédération des industries finlandaises EK, de la chambre de commerce de Finlande et de Finnish Enterprises afin de constituer un vrai programme de QR.

Celui-ci consiste en 11 "principes réglementaires" et 7 "recommandations" pour améliorer la clarté de l'environnement législatif par des mesures législatives. Il vise aussi à élever les compétences et pouvoirs des législateurs. L'accent est mis sur l'évaluation de solutions alternatives à la réglementation, sur la production d'études d'impact et sur des mesures de maintenance législative.

Il comprend notamment la création d'un Groupe ministériel et d'un comité consultatif sur la QR, ainsi que l'introduction d'un système de management de la qualité de la rédaction des lois et d'une base de données intra-gouvernementale sur la rédaction des lois. Il prône une planification préliminaire attentive, la prise en compte des alternatives, et une participation accrue au processus de rédaction de la proposition. Il annonce le développement d'une maintenance législative et l'évaluation accrue des alternatives et impacts.

Le "programme législatif," délimite la stratégie gouvernementale sur les réformes à mener et les points du système juridique à développer. Il oriente ainsi les projets de loi intérieure inaboutis, le travail de rédaction de l'UE et la préparation d'accords internationaux.

La délimitation de la stratégie couvrira aussi des mesures comme le streamlining de la réglementation et la production d'une méthode de mesure de la charge administrative pour les entreprises. Un système spécifique de mesure et de réduction méthodique de la charge sera introduit en 2007, et les secteurs prioritaires de mesure et de réduction de la charge seront définis.

L'étude d'impact des projets de lois et des lois devra être améliorée. Dans le cadre de l'évaluation de la misère sociale et des effets sur la compétitivité d'un projet législatif, une considération expresse doit porter sur la nécessité éventuelle d'une nouvelle loi ou d'un amendement pour d'atteindre les buts fixés. Le choix entre auto-réglementation et co-réglementation devra être étudié chaque fois avec l'entreprise intéressée.

Un guide sur les études d'impact sera proposé comme aide à la rédaction des lois. L'étude des impacts économiques et des impacts induits par une proposition de loi sur l'activité des entreprises sera améliorée grâce à l'assistance d'experts en étude d'impact et à des réformes structurelles: la création de ce pôle d'assistance se fera conjointement à celle d'un Service commun des Experts, à l'usage de l'ensemble du gouvernement, promouvant des solutions alternatives à la réglementation et l'usage des études d'impact de la législation au sein des ministères. Il devrait être inauguré au cours de la période électorale début 2007.

Royaume Uni

Le programme de mesure a été lancé en 2004, à l'occasion de la présentation de la loi de finances 2005 et s'est conclu à l'été 2006. Tous les ministères doivent présenter des plans annuels de simplification avant la fin de l'année 2006. Pour ce faire, les ministères appliquent une variante de la méthode SCM pour être en mesure d'annoncer des mesures pertinentes de réduction. Contrairement à ce qui se pratique dans les autres pays appliquant le SCM, un objectif global de réduction sera annoncé en même temps que les résultats de l'examen du niveau de référence (baseline).

Un objectif de réduction de 25% a déjà été annoncé pour trois ministères : Industrie et Commerce, Environnement et affaires rurales et l'agence d'Hygiène et Sécurité, accompagné d'un programme de mesures chiffrées de simplification, portant notamment sur le nombre et la qualité des formulaires.

La méthode diffère en ce qu'elle ne prend pas en compte les obligations d'information de tiers, comme les consommateurs, ou les salariés des entreprises, même si ces procédures seront examinées dans le cadre des simplifications.

Les programmes doivent poursuivre l'objectif de réduction de la charge, notamment en réduisant le nombre de formulaires ou en améliorant les échanges d'informations entre administrations. Ils doivent aussi contenir des mesures plus générales, portant sur l'abrogation ou la simplification du droit, et sur la rationalisation des contrôles (incorporant les notions de risques et de proportionnalité).

Les programmes de simplification doivent être annuels et donner lieu à la mesure des taux de réalisation.

Les travaux sectoriels déjà réalisés montrent que le système fiscal britannique impose une charge administrative d'environ 5 milliards de livres sterling, soit 0,41% du PIB (soit moins, disent les britanniques que les néerlandais - 0,82% et que les danois - 0,57%). Le Gouvernement a annoncé que cette charge serait réduite d'au moins 10% sur une période de cinq ans.

Les procédures fiscales seraient allégées de manière substantielle: 10% sur cinq ans pour les déclarations et 10% sur 3 ans pour les vérifications et inspections (15% sur cinq ans).

Irlande

En novembre 2005, le ministre des entreprises, du commerce et du travail a annoncé la création d'un Forum sur la Réglementation des entreprises : son rôle est de conseiller le gouvernement sur les questions réglementaires et leur impact sur les entreprises et la compétitivité (problèmes relatifs à des règlements obsolètes, inefficaces et disproportionnés surtout). Le Forum regroupe des membres du privé et du public. Sa première cible est la réduction de la charge administrative pour les entreprises. Pour ce faire, l'Irlande s'intéresse à la méthode SCM, a pris part aux dernières rencontres du réseau, et établi des liens privilégiés avec ses experts hollandais, anglais et danois. Le secrétariat du Forum travaille avec des consultants à expérimenter la méthode de mesure SCM sur une série de règlements : le premier rapport du Forum présentera en décembre 2006 les résultats de ces propositions et mesures pilote.

République Tchèque

Ce pays est le quatrième à annoncer une mesure complète de la baseline, complétée en septembre 2005. L'opération a porté sur l'ensemble des réglementations s'appliquant aux entreprises, sur la base des textes normatifs de 12 ministères et 10 autorités administratives centrales. Un rapport d'ensemble a été diffusé (version anglaise disponible) à l'intention du groupe pilote du réseau SCM, mais ce document n'a pas encore reçu l'approbation officielle du nouveau gouvernement.

[Evaluation de la charge administrative en République tchèque: rapport d'étape mai-août 2006](#)

Un rapport intitulé "Analyse de la charge administrative pesant sur les entreprises" a été élaboré en février 2006 à partir d'informations fournies par les ministères.

Le gouvernement doit encore y apporter sa Résolution, en suite de quoi l'évaluation ex-ante de la charge administrative devrait revêtir un caractère obligatoire. Une fois la décision prise, les 5 ministères dont la réglementation est la plus lourde (Travail et affaires sociales 23%, Agriculture 22%, Santé 20%, Finances 8%, Environnement 8%) prépareront chacun un rapport en 2007 présentant leur plan de réduction de la charge sous forme de liste de mesures concrètes. Le gouvernement traitera ensuite les informations et fixera d'ici décembre 2007 un objectif de réduction de la charge. Toutes les modifications législatives seront opérées avant 2010, visant une réduction de 20% de la charge pesant sur les entreprises.

Cela dit, les élections parlementaires de juin 2006 et les longues négociations qui ont précédé la nomination du nouveau gouvernement ont changé la donne: le nouveau gouvernement n'a pas encore pris de décision concernant le rapport mentionné.

Italie

Le manuel SCM a été traduit en italien et un site web a été mis en ligne (www.moa-regolazione.it).

La mesure a été appliquée à 25 régime d'autorisations et d'obligations administratives touchant les entreprises, notamment dans le secteur des transports, les pressoirs d'huile d'olive, la réglementation du secret bancaire, les PME, la TVA. Les secteurs ont été choisis en accord avec les administrations compétentes et les résultats devraient être publiés dans les prochaines semaines.

Belgique

La Belgique a lancé un programme modeste de mesure de la charge, appliqué aux plans des autorités locales. Un second projet touchera les charges subies par les agriculteurs, résultats attendus fin 2006.

Pologne

Après avoir conduit trois projets pilotes, la Pologne a lancé un programme de mesure de la charge, couvrant 150 obligations d'information découlant d'une vingtaine de textes normatifs, dans quatre secteurs : droit social, protection de l'environnement, services du tourisme et subventions publiques.

Cet exercice fait partie du programme gouvernemental de réforme réglementaire (au sens de l'OCDE). C'est le ministère de l'économie qui a listé les obligations d'informations, la mesure étant confiée à un consultant. Il est prévu à terme de constituer un réseau d'experts dans les ministères pour lancer une mesure de la baseline en 2008, sous la supervision d'un organe indépendant, composé de représentants du monde des affaires.

Allemagne

Par une décision du Cabinet en avril 2006, le gouvernement fédéral allemand a lancé un programme de qualité réglementaire (QR) et de réduction de la bureaucratie visant à alléger la charge administrative pesant sur les entreprises et à accroître la confiance des citoyens en l'action gouvernementale. Les PME seront les premiers bénéficiaires de ces mesures. Ont été mis en place à cet effet : un Conseil de Contrôle réglementaire (« Normenkontrollrat »), un Coordinateur auprès du gouvernement fédéral chargé de la réduction de la bureaucratie et de la QR, ainsi qu'un comité des secrétaires d'Etat. Par ailleurs, le modèle SCM a été adopté, ainsi qu'une série de mesures promouvant la QR (études d'impact et simplification).

En ce qui concerne le SCM, une série d'obligations est entrée en vigueur en avril 2006 : une unité de QR formée par des membres des ministères fédéraux pilote désormais la mise en place du SCM à la chancellerie fédérale. De plus, chaque ministère a désigné une personne responsable de la QR à contacter, et un manuel fédéral de méthodologie a été publié en Août 2006, tandis que le bureau des statistiques continue de travailler à une base de données centrale. En outre, la formation proposée aux fonctionnaires a déjà concerné 400 personnes cet été. Les ministères achèvent en octobre de définir les obligations d'informations auxquelles seront tenues les entreprises : cet ordre des priorités une fois établi, il sera mesuré par le bureau des statistiques qui chiffrera ensuite l'objectif de réduction en 2007. Les mesures de simplification entrent maintenant en vigueur pour les petites entreprises, et seront renforcées lorsque l'objectif de réduction sera connu. En novembre débiteront les évaluations ex-ante des obligations d'informations.

Les défis à relever à l'avenir : faire face à un afflux massif de données au bureau des statistiques, trouver le niveau de responsabilité approprié pour imposer au sein du système fédéral l'obligation d'information et finalement, établir une coopération fiable avec les autorités locales qui souvent en sont chargées.

Autriche

En avril 2007, le gouvernement s'est donné un objectif de réduction de la charge administrative pour les entreprises de 25% avant 2010. Pour ce faire, il a adopté la méthode SCM pour mesurer la base 0, et désigné le ministère des finances pour coordonner l'initiative. Une nouvelle structure regroupant ministères et entreprises a été constituée, et la sélection de consultants se poursuit jusqu'à octobre. Plus de 500 lois et règlements ont été identifiés, et la mesure devrait commencer, donnant de premiers résultats en juin 2007. La prochaine étape sera de fixer pour chaque ministère des objectifs chiffrés de réduction des coûts. Finalement, ceux-ci devront définir stratégie et plans d'action pour atteindre l'objectif de 2010.

Quelques leçons à tirer de la comparaison ?

Malgré les programmes coopératifs destinés à mettre au point des instruments communs, il existe encore des différences assez importantes sur l'approche à adopter pour mesurer la complexité :

- quels usagers ? originellement (et comme on le pratique encore en Suède et au Danemark), on s'en tenait aux charges des entreprises, au sens strict. Les Britanniques ont donné à ce secteur une définition extensive, pour y inclure les organismes à but non lucratif. Les Néerlandais y ajoutent aussi les entreprises publiques. En France, nous avons aussi mesuré la complexité vécue par les usagers, et comptons mesurer les coûts internes à l'administration.

- quelles réglementations ? la méthode SCM recommande de partir des textes législatifs et d'en extraire les « obligations d'information » qui sont le point d'appui des mesures. Les avis divergent sur l'application de la méthode aux réglementations et aux prescriptions d'autres autorités publiques. Les Britanniques ont exclu les obligations d'information à destination de tiers (des consommateurs, des salariés). En France, nous avons d'abord traité les demandes d'autorisation et les déclarations, actes juridiques simples, mais depuis le début 2006, dans un souci de comparabilité avec nos partenaires, nous avons opté pour la définition européenne d'« obligation d'information ».

- quel degré de détail ? On a vu que la plupart des pays examinent les obligations d'information comme un tout. Les Danois ont amélioré la méthode en découpant les obligations en « renseignements exigés » (data requirements). A l'heure de la discussion d'un programme européen coordonné de mesure, on s'aperçoit que le niveau data requirement permet d'effectuer plus facilement des comparaisons entre pays, et l'identification de l'origine de la réglementation (européenne, mixte ou nationale).

- quels indicateurs de résultats ? Les Néerlandais vérifient les réductions sur une base semestrielle pour déterminer le degré d'avancement des projets de simplification. Les Britanniques vont employer l'étude d'impact préalable, dont les résultats seront validés par la vérification au bout de trois années d'application des nouveaux textes. Partout on s'interroge encore sur les voies et moyens de la vérification de l'efficacité de la simplification.

Ce panorama partiel des efforts méthodologiques et pratiques en cours chez nos partenaires montre la complexité des opérations en cours, mais montre combien nous avons à gagner à coopérer sur ces sujet avec les administrations étrangères, qui confrontées au mêmes difficultés que nous, en vue de la définition indispensable d'une méthode agréée par tous.