

Séminaire « Vers une administration citoyenne, réformes législatives »

Beyrouth, 7-8 octobre 2005-10-05

1^{ère} partie : la législation face aux défis économiques

Les nouvelles données de la gouvernance publique

Présentation de Charles Henri Montin, Chef du pôle « qualité réglementaire » à la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (ministère de la réforme de l'Etat, France)

La réduction de la charge administrative pesant sur les acteurs économiques

L'intitulé de cette toute première partie du séminaire nous invite à nous pencher sur un sujet très actuel en gouvernance publique, celui de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics, et en particulier de la prise en considération de l'impact économique de la législation /réglementation. En effet, du fait de l'apparition de nouveaux géants économiques, de nombreux pays, notamment de l'OCDE, s'inquiètent de la compétitivité de leurs entreprises, et s'interrogent sur les facteurs de déclin relatif, parmi lesquels le poids des contraintes administratives est le plus souvent cité.

Dans ce cadre général, les Conseils européens de Lisbonne et de Feira (2000) ont donné le coup d'envoi d'une stratégie (dite « agenda de Lisbonne ») visant à faire de l'Union le bloc économique le plus performant. Pour ce faire, les Etats-membres ont décidé de renforcer la cohérence de l'environnement réglementaire, ce qui s'est traduit notamment par l'obligation pour la Commission de réaliser des études d'impact de ses propositions majeures. Recherche d'une compétitivité accrue, souci d'une meilleure réglementation, sont donc les deux raisons de mesurer la charge administrative.

De même, le comité de la gouvernance publique de l'OCDE donne aux Etats-membres un forum d'échanges d'expériences et de mutualisation qui considère très sérieusement la question de la charge administrative au sein du groupe de travail « gestion et réforme réglementaire ». Le Liban est associé à ces travaux dans le cadre de l'initiative MENA.

Dans le domaine que nous considérons, la charge administrative se définit comme l'ensemble des coûts des entreprises liés aux obligations d'information « reporting » imposées par le gouvernement (textes législatifs et autres). Le terme anglais est « administrative burden ».

1. Deux approches possibles du sujet

Il y a actuellement débat au sein des Etats-membres et de la Commission pour savoir si l'objectif est, en soi, de réduire la charge administrative ou s'il est préférable de s'engager dans une démarche d'évaluation plus large des avantages et coûts de la « régulation » (i.e. ensemble de l'intervention publique).

(1) se focaliser sur la charge administrative en vue de sa réduction. Cette approche, préconisée par le RU, qui l'a d'ailleurs déjà mise en œuvre au niveau national¹, devrait selon ce pays permettre

¹ Cf. Reducing burden on Network rail, avril 2004.

d'éclairer assez rapidement le lien entre ce fardeau administratif et la croissance. Des comparaisons entre pays (fardeau administratif / PIB) pourraient déboucher sur la mise en évidence du freinage de la croissance imputable à ce fardeau administratif (analyse économétrique éventuellement²). Le RU souligne la nécessité d'une méthodologie commune pour estimer la charge administrative, car il a souffert en interne de l'hétérogénéité des méthodes développées par ses différentes agences, qui rendent difficiles les comparaisons.

(2) évaluer globalement les coûts et avantages de la régulation publique (la charge administrative n'est alors qu'un élément –certes important- de cette évaluation). Cette approche est au plan théorique économiquement plus fondée : elle ne s'attache pas seulement aux coûts de l'intervention publique, mais en recherche aussi les avantages afin de faire la balance entre les deux, ce qui devrait conduire à ne supprimer que les mesures administratives dont le bilan coûts-avantages est préjudiciable à la collectivité considérée dans son ensemble. L'exemple typique est celui des processus de libéralisation sectorielle (énergie, transports...) qui ont certes imposé de nouvelles obligations administratives au secteur privé mais qui ont globalement amélioré le surplus collectif.

2. Les pays ayant choisi de se centrer sur la charge administrative ont mis en œuvre deux méthodes différentes pour l'appréhender

La charge administrative peut être estimée à deux niveaux : au niveau macroéconomique où l'on s'intéresse au coût global du fardeau associé au stock de réglementation [calculé au moyen des « surveys » dans les documents de l'U.E.] ; au niveau microéconomique où l'on s'intéresse aux coûts imposés aux firmes par chaque réglementation [« micro assessment » en langage européen]³

(A) Niveau microéconomique. Les Pays-Bas appliquent le Standard Cost Model (SCM) (cf. annexe) aux réglementations les plus importantes. Ce sont les seuls à avoir utilisé cette méthode pour évaluer l'ensemble du fardeau administratif du pays (4% du PIB). Le Danemark va le faire d'ici la fin 2005 car il s'est engagé à réduire ces coûts de 25% d'ici 2010. Un benchmarking devrait voir le jour à l'automne entre la Norvège, la Suède, le RU et la Belgique qui ont, avec le Danemark, mis en route un projet commun appliqué à certaines réglementations⁴ (sur le modèle du SCM).

(B) Niveau macroéconomique. La Belgique a évalué son fardeau administratif (2.4% du PIB) en interrogeant un échantillon d'entreprise et en extrapolant les résultats à l'ensemble de l'économie. Le questionnaire portait sur les coûts induits par la réglementation dans trois domaines, fiscalité, emploi, environnement. Il comportait trois grandes parties : estimation proprement-dite du fardeau administratif par les entreprises, opinion des entreprises d'une façon générale puis réaction de celles-ci sur des projets visant à le réduire.

Une approche mixte, micro et macro, a été adoptée par les USA. Suite au Paperwork Reduction Act (PRA) publié en 1995, l'Office of Management and Budget (OMB) publie chaque année l'Information Collection Budget (ICB) qui donne une estimation du fardeau administratif imposé par les réglementations fédérales. Cette estimation se fonde sur les évaluations microéconomiques réalisées par les agences réglementaires. Ces évaluations souffrent cependant, semble-t-il⁵, d'un manque de cohérence bien que l'OMB ait publié en octobre 2002 l'Information Quality Guidelines, destiné à les aider au plan méthodologique. En réponse à une autre demande du PRA, l'Office of Management and Budget présente également au Congrès un rapport sur les mesures prises pour réduire ce fardeau administratif.

² C'est moi qui le dit pour aller vite mais le terme économétrie n'est pas dans le document.

³ Les termes microéconomique / macroéconomique sont de moi. Ils seront utilisés dans la suite pour simplifier.

⁴ VAT regulations.

⁵ Le document de la Commission fonde cette remarque sur un document de 1999 (Collection Budget of the United States Government 1999, Office of Management and Budget). Les choses ont pu s'améliorer depuis.

Les avantages respectifs de ces deux méthodes sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Avantages des deux méthodes

(A) Approche microéconomique	(B) Approche macroéconomique
Précision (coûts évalués directement à la source pour chaque réglementation)	Peu coûteuse (pratique des sondages)
Rigueur (repose sur une catégorisation des coûts genre modèle SCM) et traçabilité des informations	Outil existe (techniques statistiques d'échantillonnage d'enquête, de traitements de données...).
Utile pour estimer l'impact de mesure de simplification	Les enquêtes peuvent être améliorées de façon à renforcer la validité des réponses (questions plus précises, contrôles ex post)

3. Analyses d'impact

D'autres pays (USA, RU), ainsi que l'Union Européenne, mesurent la charge administrative dans le cadre d'une évaluation plus globale de l'efficacité des réglementations (analyses d'impact des réglementations AIR ou RIA en anglais⁶)

RU. Depuis 1998 toutes les propositions de réglementation (d'ordre législatif ou non) ayant un impact probable sur les entreprises, les associations caritatives et le secteur bénévole doivent être accompagnées d'une analyse d'impact (RIA ou AIR) du type coûts-avantages pour la collectivité, en termes monétaires si possible. Les coûts pour les entreprises sont estimés en plusieurs étapes :

- identification du type de firmes concernées,
- sélection d'un échantillon,
- estimation des coûts de l'échantillon,
- estimation globale à partir d'une extrapolation des coûts de l'échantillon.

Les RIA mobilisent d'importantes ressources au RU, l'idée étant qu'elles sont nécessaires pour choisir les réglementations les plus efficaces. Il n'existe pas vraiment de bilan d'ensemble des RIA mais l'OCDE a loué les efforts effectués par le RU en matière de réforme réglementaire. Le RU n'a pas de système global d'évaluation de la charge administrative mais les efforts réalisés pour simplifier la réglementation sont présentés dans le « Government's 'Regulatory Reform Action Plan » publié en 2002.

USA. Les USA sont pionniers dans ce domaine : depuis les années soixante les agences réglementaires réalisent des analyses d'impact de la réglementation (Executive order 11821 en 1975). L'objectif était alors essentiellement de réunir et d'organiser des informations sur les impacts prévisibles d'une loi ou d'une réglementation ainsi que sur les principales solutions de rechange possibles. Depuis la fin des années soixante-dix les analyses d'impact des réglementations majeures doivent comprendre des bilans coûts-avantages (Executive order 12044 en 1978, Executive order 12291 en 1981). En parallèle des avancées méthodologiques ont été réalisées, l'Executive Order 12866 (1993) a débouché sur la rédaction par l'Office of Management and Budget d'un guide d'évaluation intitulé « Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866 » (1996) qui est aujourd'hui utilisé pour l'évaluation ex ante et ex post des réglementations. Contrairement au RU des études ont été réalisées pour estimer le rendement des RIA pour la collectivité : en 1987 l'EPA a conclu que le budget de 10 millions \$ consacré à 15 RIA avait réduit les coûts des réglementations proposées de 10.000 millions \$ soit un rendement de 1 pour 1000⁷.

Les USA ont également avancé l'idée d'allouer un budget réglementaire aux agences et ministères : ceux-ci devraient respecter une enveloppe plafond limitant les coûts économiques qui incombent au

⁶ Attention à la terminologie. On parle d'analyses d'impacts (AI) pour toutes les politiques publiques. On parle d'analyses d'impacts de la réglementation (AIR) quand leur objet est une réglementation.

⁷ "Regulatory reform in the United States" OECD report 1999.

secteur privé du fait des obligations de conformité avec la réglementation. Cette idée n'a pas encore vu le jour sous cette forme mais on s'est déjà servi d'un plafond de coûts comme repère pour la négociation entre le président et le Congrès sur le contenu des amendements de 1990 au « *Clean Air Act* ». Le plafond convenu, environ 25 milliards de dollars en coûts annuels, a permis aux négociations de rester centrées sur les options les plus intéressantes du point de vue de la collectivité et a peut être été responsable de certaines des dispositions les plus innovatrices de cette loi.

Le Regulatory Right-to-Know Act de 1999 demande à l'OMB de réaliser "un état financier et un rapport associé" comprenant :

une estimation des coûts et des avantages de l'ensemble du programme de réglementation fédérale, une analyse de l'impact du programme de réglementation fédérale sur les échelons locaux de gouvernement, les petites entreprises, les salaires et la croissance économique, des recommandations pour des réformes.

Les états financiers et rapports publiés en 2004 traitent des dix années précédentes (1993 à 2003) sur la base des évaluations réalisées par l'OMB. Ils font apparaître des avantages annuels des nouvelles réglementations fédérales de l'ordre de \$62 milliards à \$168 milliards, alors que les coûts annuels estimés sont de l'ordre de \$34 milliards à \$39 milliards. Selon le rapport une vision d'ensemble du stock de règles fédérales en vigueur ferait apparaître des coûts et des avantages sans doute dix fois plus importants. L'OCDE estime de son côté que les coûts directs de réglementation aux USA représentent de 4 à 10% du PIB mais n'avance aucun chiffre concernant les avantages qu'elle indique mal connus⁸.

Commission. Suite au *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (COM(2001)248 final), des dispositions ont été prises pour améliorer l'environnement réglementaire dans le *Paquet pour une meilleure réglementation* adopté en 2002 par la Commission qui comprend trois communications: *Mieux légiférer*, *Analyse d'impact* et *Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire* (COM(2002)275, 276 et 278 du 5 juin 2002). S'agissant des analyses d'impacts, celles-ci devront être appliquée aux principales propositions adoptées par la Commission, c'est-à-dire celles qui sont énumérées dans sa stratégie politique annuelle ou son programme de travail, qu'il s'agisse de propositions réglementaires ou d'autres propositions, dès lors qu'elles ont un impact économique, social ou environnemental. Une nouvelle méthode d'évaluation a été introduite en 2002. Elle synthétise l'ensemble des évaluations réalisées antérieurement sur des thèmes spécifiques (entreprises, environnement...), elle vise à éclairer les avantages et inconvénients des diverses options de politiques envisagées. La charge administrative fait partie des éléments pris en compte dans les RIA réalisées par la Commission Européenne. Ces RIA ont démarré doucement en 2003 et ne couvrent pour l'instant qu'un nombre réduit de propositions de la Commission mais l'objectif est bien qu'elles deviennent un instrument indispensable d'élaboration des politiques au sein de la Commission.

4. Ces deux approches ne sont pas exclusives l'une de l'autre, elles sont complémentaires.

La charge administrative est sans nul doute un obstacle significatif à la croissance. Dès lors il est économiquement fondé d'en apprécier l'ampleur et d'en appréhender l'impact sur la croissance, comme l'ont fait les Pays-Bas (voir plus haut) à l'aide d'un modèle développé en coopération avec cinq pays européens (Standard Cost Model présenté en annexe) et maintenant appliqué dans 11 pays. Adopter une méthodologie commune au niveau européen, comme le proposent ces pays, représenterait une économie de moyens, c'est aussi la condition pour réaliser des comparaisons pertinentes entre Etats.

Cet état des lieux (approche 1) ouvre la voie à des actions de simplification réglementaire. Le Danemark est en train de réaliser sa propre évaluation car il s'est engagé à réduire son fardeau administratif de 25% d'ici 2010.

Pour autant il ne s'agit pas d'éradiquer la charge administrative, mais de la réduire au strict nécessaire pour bénéficier à plein des avantages visés par l'édiction de normes. Dans cette perspective les actions

⁸ Si le rapport de l'OCDE est celui de 1999, ce qui est vraisemblable, on pourrait aujourd'hui avoir plus d'information sur les avantages des réglementations.

de simplification réglementaire pourraient utilement se fonder sur des études coûts-avantages (approche 2) qui permettraient de traiter en priorité les réglementations dont l'utilité pour la collectivité est la moins avérée. L'intérêt de ces études coûts-avantages ne se limite pas à l'examen du stock, elles peuvent, et doivent, être aussi utilisées pour sélectionner les nouvelles réglementations au niveau national et au niveau de l'Union Européenne. L'ensemble des pays développés est en effet confronté aujourd'hui à une inflation normative qui lui impose d'optimiser sa production de normes.

5. Les enjeux politiques associés à ces deux approches sont différents

(1) Evaluation de la charge administrative. C'est le stock de réglementation de l'ensemble des Etats membres qui est concerné. Une fois le mouvement lancé, il ne s'arrêtera pas : les pays devront publier un indicateur (Fardeau administratif / PIB), des études de benchmarking seront réalisées, des analyses économétriques suivront afin de mettre en évidence le rôle de la charge administrative comme frein à la croissance. Les bilans seront publiés, année après année, ce qui fera pression sur les Etats membres pour engager des actions de simplification.

(2) Analyse coûts-avantages des réglementations. Les enjeux sont moindres car ces analyses étant par définition réalisées au coup par coup (dispositif d'analyse d'impact adopté en 2002 afin d'apprécier l'incidence économique, environnementale et sociale⁹ des principales propositions de la Commission), la pression pour l'action sera plus faible : seuls les spécialistes des réglementations européennes (lobbies, négociateurs) auront l'occasion de regarder de près ces évaluations. A long terme il y aura sans doute un effet de « percolation », des obligations d'AIR pourraient être imposées aux Etats membres avec évaluation de la charge administrative, mais le phénomène risque d'être plus lent et surtout moins propre à déboucher sur des actions d'ensemble de rationalisation de la réglementation.

5. La situation en France

Depuis octobre 2004, la France a commencé à tester les méthodes d'évaluation de la charge administrative comparables à celles préconisées par le réseau international du modèle des coûts standard « Standard Cost Model (SCM) Network ». Elle en diffère sur deux points :

- on étudie l'impact d'un régime d'autorisation bien défini, et non d'une législation dans son ensemble ;
- on calcule la charge non seulement pour l'entreprise, mais aussi le coût de gestion du régime par l'administration, pour obtenir une idée de l'impact économique global.

Une étude, commandée par la DUSA (délégation aux usagers et aux simplifications administratives) a permis de définir en mars 2005 une méthodologie et de la tester sur une première série de 30 régimes d'autorisations administratives. Afin de confirmer les résultats, une deuxième étude portant sur une deuxième série de 100 régimes d'autorisation est en cours par un autre consultant. Fin d'année 2005, c'est donc sur la base d'une étude portant sur 140 mesures d'autorisation que la nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), sous la haute autorité du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, pourra s'appuyer pour lancer en 2006 l'évaluation de la charge administrative pour les entreprises de la totalité des régimes d'autorisation (près de 2200) par tous les ministères concernés, lesquels devront s'approprier la méthodologie. Dans cette nouvelle phase de développement, la DGME aura une mission d'appui technique et de soutien à l'égard des ministères.

En 2007 et en 2008, les ministères poursuivront la démarche engagée, d'abord en évaluant le coût des déclarations et du reste de la réglementation (le stock), ensuite en commençant l'évaluation des nouveaux textes (le flux).

Si l'évaluation des coûts est intéressante en soi, ce n'est cependant pas suffisant. S'appuyant sur la connaissance précise des procédures et leurs coûts, l'objectif poursuivi est de supprimer les mesures trop coûteuses ou trop complexes, dans le cadre d'un pourcentage à définir, à l'instar de ce qui est réalisé déjà dans quelques pays de l'Union et comme le préconise la Commission. Cette ultime démarche devrait être expérimentée puis généralisée dès 2006. Les réglementations estimées nécessaires, seront conservées et simplifiées dans la mesure du possible.

⁹ Elle doit être appliquée aux principales propositions adoptées par la Commission, c'est-à-dire celles qui sont énumérées dans sa stratégie politique annuelle ou son programme de travail, qu'il s'agisse de propositions réglementaires ou d'autres proposition COM(2002)276, 5 juin 2002.

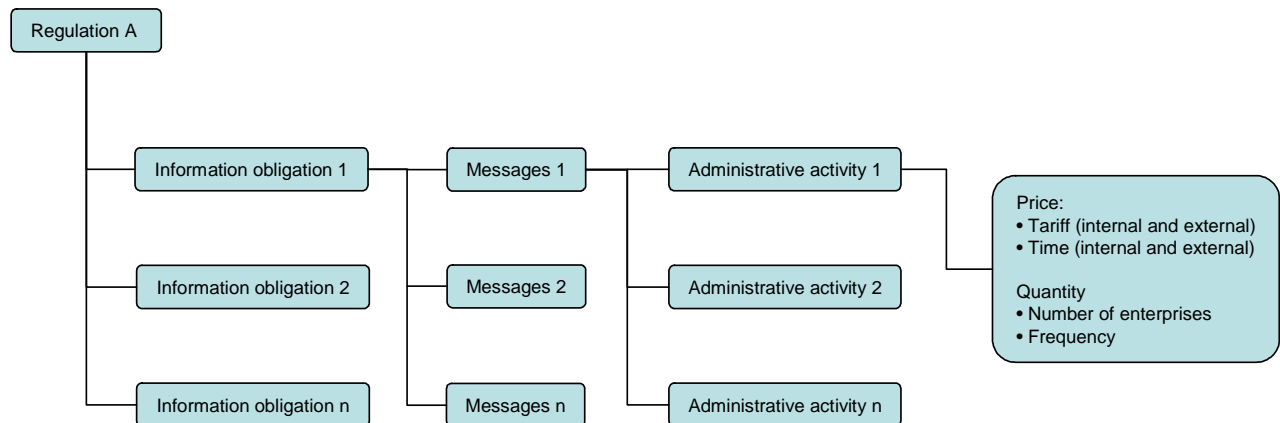
Standard cost model

Six pays, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Suède, Belgique et Royaume-Uni ont participé à un groupe de travail qui a développé un modèle permettant d'évaluer la charge qui pèse sur les firmes du fait des obligations d'information auxquelles elles sont soumises par la puissance publique¹⁰. Ce modèle est présenté succinctement ci-après.

1. Le modèle des coûts standards (« Standard Cost Model », SCM)

Ce modèle, utilisé pour estimer la charge administrative, consiste à décomposer chaque réglementation en autant d'obligations et d'actes/procédures à accomplir par les entreprises. Chaque coût élémentaire (incluant le temps consacré à la tâche) ainsi défini est quantifié soit au moyen d'évaluations d'experts soit en fonction de sondages auprès des entreprises. Le coût total du fardeau administratif est déterminé comme suit : $P = \text{Tarif} * \text{Temps}$ (cf. schéma ci-après).

Schéma 1 – Evaluation du fardeau administratif



Les entités sujettes à la réglementation incluent les entités publiques. Sont pris en compte les coûts supportés directement par la firme (coûts internes) et ceux correspondant au recours à des personnes extérieures à la firme, par exemple une entreprise de service (coûts externes). Firmes. Temps et tarif sont estimés à partir de paramètres standards.

Le modèle est conçu pour être appliqué réglementation par réglementation (cf. tableau ci-après), ce qui permet ex post de pouvoir ventiler le FA suivant les différents domaines.

¹⁰ Ce modèle est présenté dans un document "The Standard Cost Model – a framework for defining and quantifying administrative burdens for business" destiné à alimenter les discussions du CPE du 31 août (document du International working group on administrative burdens)

Example of report sheet

No.	Art.	Information obligation/ message	Target group/ size of business	Tariff per hour		Time		Frequency Per year	P (Pi+Pe)	Q	$\Sigma(P_i+P_e)^*$ Q	Origins of regulations		
				I	E	Per hour I	Per hour E					A	B	C
		LAW X												
		Description information obligation A												
1		Message A1												
2		Message A2												
3		Message A3												
		Description information obligation B												
4		Message B1												
5		Message B2												
6		Message B3												
7		Message B4												

I = internal E = external

3. L'évaluation est sélective et proportionnée afin d'en minimiser les coûts.

Une réflexion a lieu en amont afin de cibler l'évaluation sur les textes les plus coûteux en terme de fardeau administratif. L'expérience hollandaise pourrait d'ailleurs aider les pays à sélectionner les domaines réglementaires à traiter en priorité. L'étude réalisée montre que la charge administrative (évalué à 4% du PIB) est imputable :

- pour les deux-tiers aux directives européennes. Il découle essentiellement d'obligations concernant la TVA, le reporting comptable et la normalisation de sécurité (labellisation des produits) et, dans une moindre mesure, d'obligations concernant les conditions de travail et les prix administrés.
- pour le tiers restant aux textes nationaux concernant la santé, la protection de la nature, la fiscalité, les assurances des employés.

Top 10 legislation causing AB for businesses

Legislation	Administrative Burden (x € 1.000.000) in the Netherlands	Origin of AB		
		A	B	C
1. VAT	1.500	56%	42%	2%
2. Financial accounting	1.500	99,6%	0%	0,4%
3. Product & safety requirements (labelling)	1.200	98,5%	0%	1,5%
4. Tax on wages / salaries	700	0%	0%	100%
5. National health service act	700	0%	0%	100%

6. Employees' insurances	600	0%	0%	100%
7. Act on conservation of nature	600	10%	40%	50%
8. Income tax	600	0%	0%	100%
9. Pricing of products	500	100%	0%	0%
10. Working conditions	500	44%	28%	28%
Total	8.400 ¹¹			

A = EU subscribes the information obligation and subscribes how a company has to fulfil the information obligation.

B = EU subscribes the information obligation, but the national government subscribes how a company has to fulfil the information obligation.

C = The national government subscribes the information obligation and subscribes how a company has to fulfil the information obligation.

L'effort d'évaluation est proportionné à la complexité de la régulation concernée et à la charge administrative qu'elle est présumée entraîner, les deux n'allant pas forcément de pair. Une analyse préalable détermine l'ampleur des investigations à effectuer (interviews par téléphone ou en face à face, complétés éventuellement par des études complémentaires aux interviews, pour une réglementation particulière, ou encore analyse globale d'un ensemble de réglementation).

L'évaluation de la charge administrative est un processus dynamique : la première évaluation sert de référence pour mesurer les progrès accomplis, progrès qui seront mis en évidence par les évaluations suivantes. Cette évaluation du « stock réglementaire » à partir du modèle SCM ne constitue qu'une brique au sein d'un édifice plus vaste baptisé « Mieux légiférer ». Il s'accompagne de la mise en place d'un dispositif d'examen des « flux » (analyse d'impact du fardeau administratif induit par les nouvelles réglementation) et du développement d'une réflexion économique et statistique sur les instruments d'évaluation.

C.H. MONTIN

charles-henri.montin@dusa.pm.gouv.fr

6/10/2005

¹¹ of 16.500 total AB Netherlands