

Chapitre 9

Réduire les obstacles à la croissance : le rôle de la réforme réglementaire

La France souffre de l'inflation normative, avec un empilement de lois et de réglementations successives. Ceci contribue à la perception d'un univers bureaucratique et peut réduire la lisibilité et la transparence nécessaires à un climat favorable aux affaires. Des mesures ont été mises en place pour promouvoir la transparence et la simplification des démarches administratives afin d'atténuer cet état de fait, mais d'importants efforts restent à faire, surtout dans une optique préventive. La mise en œuvre d'analyses d'impact ex ante reste insuffisante, les processus de consultation ne sont pas suffisamment systématiques et formalisés. La simplification d'un certain nombre de formalités pourrait être bénéfique pour l'emploi, notamment dans les services. La poursuite des efforts de réduction des charges administratives et la clarification du cadre de préparation des nouvelles réglementations permettraient de renforcer la compétitivité et la performance économique, avec des effets d'offre positifs pour la croissance.

Introduction

La réforme réglementaire contribue à la modernisation de l'État, dans le cadre d'une « bonne gouvernance » nécessaire au développement économique et à la performance des entreprises. En effet, un cadre réglementaire inadapté peut nuire à la compétitivité et à la croissance, notamment en raison de la prolifération législative et d'un ensemble touffu de réglementations subalternes qui manquent de lisibilité. Trop de droit tue le droit et contribue à l'instabilité de la règle juridique. Cependant les remèdes, connus par d'autres pays de l'OCDE, nécessitent une action en amont de type préventif, avec une révision en profondeur des processus administratifs afin que les nouvelles réglementations évaluent *ex ante* l'impact économique, notamment sur les petites et moyennes entreprises qui représentent à elles seules les deux tiers de l'emploi salarié privé. Ceci serait l'un des éléments essentiels d'un *Small Business Act* à la française. Par ailleurs, concernant les actions curatives ou d'amélioration des réglementations *ex post*, la France a parcouru un long chemin depuis les années 70 dans le développement de ses actions de simplification administrative. Celles-ci doivent cependant aller de pair avec une réflexion sur les moyens et les structures de l'État, qui peut conduire à des actions délicates à engager. Il serait nécessaire de simplifier l'interface avec le citoyen/usager/client afin de redéfinir les fonctions de *back office*, c'est-à-dire celles qui ont trait aux processus internes de l'administration ne mettant pas en cause la relation avec l'utilisateur. Dans ce cadre, l'utilisation des nouvelles technologies contribuerait à dégager des gisements de productivité considérables permettant en retour une évolution naturelle des structures.

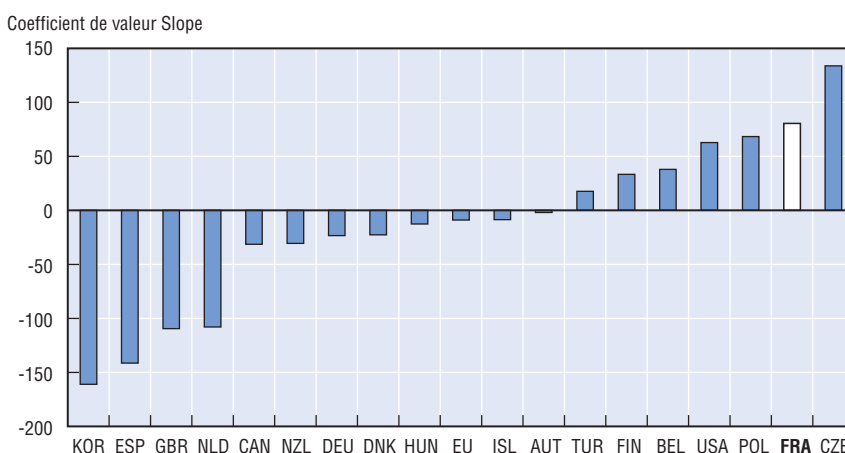
Un univers bureaucratique

La France souffre, à tort ou à raison, d'une image d'univers bureaucratique caractérisé par un empilement de réglementations ayant perdu leur lisibilité. Si les divers classements internationaux en termes d'indicateurs du climat des affaires peuvent avoir leurs limites, de nombreux rapports domestiques ont déjà identifié l'inflation normative comme un mal ancien. En 1991, le Conseil d'État dénonçait la « prolifération des textes, l'instabilité croissante des règles et la dégradation manifeste de la norme juridique ». Le rapport Picq, quant à lui, attirait l'attention dès 1994 sur « la nécessité de mettre en œuvre une stratégie d'ensemble pour moderniser le

rôle de l'État » en encourageant par exemple les études d'impact de réglementation. Plus d'une décennie plus tard, malgré le volontarisme politique perceptible dans les circulaires successives des Premiers ministres appelant à « une évaluation rigoureuse en amont, des réformes législatives et à un effort de sobriété »*, la surproduction normative est toujours d'actualité. En dépit de divers rapports récents, notamment le rapport Lasserre en 2000, la mise en œuvre de l'analyse d'impact de la réglementation n'a pas véritablement progressé et reste très en retrait par rapport à d'autres pays de l'OCDE ayant assimilé les bonnes pratiques comme le Canada, le Royaume-Uni, le Danemark ou les Pays-Bas.

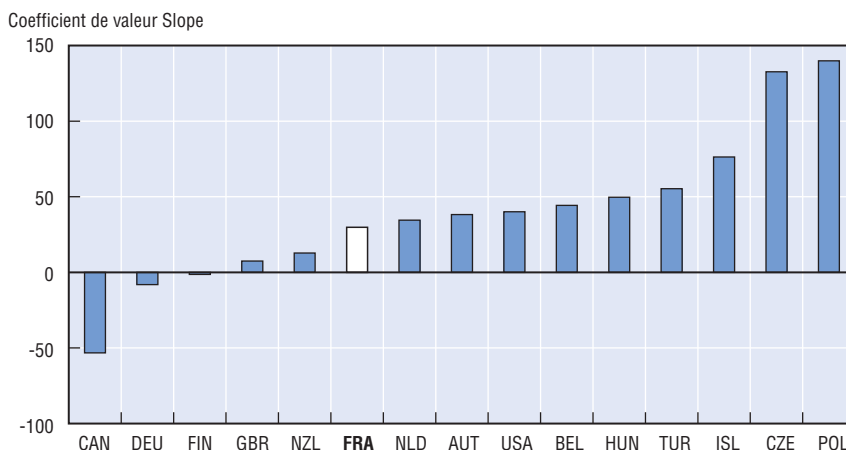
Le stock réglementaire est estimé à près de 10 500 lois et 120 000 décrets à caractère réglementaire. En trente ans, le corpus législatif a augmenté de 35 %, le volume du Bulletin officiel a doublé et la longueur des lois s'est allongée de 93 lignes en moyenne. La « poussée normative », mesurée par quelque indicateur que ce soit, est réelle, avec un domaine qui apparaît comme symptomatique des difficultés à « bien réglementer » qui est le droit du travail. La complexité croissante du droit et son accessibilité difficile à des non spécialistes, les lourdeurs administratives, l'insécurité juridique liée aux délais de parution des décrets et lois, l'absence de décrets rendant certaines lois inapplicables, les phénomènes d'engorgement largement constatés ainsi que les retards de transposition des directives de l'Union européenne dans le droit national, témoignent d'un malaise diffus et partagé.

Graphique 9.1. **Tendance dans le nombre de nouvelles lois**



Source : Jacobzone S., C. Choi et C. Miguet (2007), « Indicators of Regulatory Management Systems », document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique 2007/4, OCDE, Paris.

* Conseil d'État (2006), *Rapport public*, La Documentation française, Paris (p.230).

Graphique 9.2. **Tendance dans le nombre de nouvelles réglementations subordonnées**

Source : Jacobzone S., C. Choi et C. Mignet (2007), « Indicators of Regulatory Management Systems », document de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique 2007/4, OCDE, Paris.

L'accélération du rythme normatif et la multiplicité des textes sont dues à une conjonction de facteurs. Le droit français, issu du droit romain, conduit à un empilement historique de textes dont la caducité n'est pas encadrée. En France comme dans les autres pays de l'OCDE, le rôle de l'État dans la vie économique ainsi que les demandes environnementales et sociales génèrent un recours massif à l'outil réglementaire. De plus, la multiplication des sources de droit (notamment avec l'impact du droit communautaire) provoque l'insertion d'une quantité de plus en plus grande de textes divers dans le droit national. Entre 1990 et 2005, l'Union européenne a adopté 34 104 règlements communautaires et 1 516 directives, au point qu'on estime aujourd'hui que près de la moitié du droit national provient du droit dérivé. Enfin, si le mouvement de décentralisation des compétences vers les collectivités, initié en 1982, a permis de rapprocher l'administration de ses administrés, il a également contribué à multiplier les niveaux de réglementation, accentuant ainsi la production de sources normatives. Un dernier facteur tient à l'aversion croissante au risque des citoyens, qui n'est pas forcément gérée en tant que telle dans la sphère publique et qui conduit à une accumulation de textes offrant une sécurité parfois illusoire et dont le coût économique n'a pas été véritablement estimé.

Cette complexification de l'univers normatif s'est accompagnée d'une action de codification, complétée par des actions de simplification *ex post*. Tout ceci a généralement permis de gérer la complexité croissante sans véritablement la réduire. Paradoxalement, en traitant une partie du problème,

la codification et la simplification ne permettent pas de lui apporter de solution durable et efficace. Dès lors, la position de la France s'est progressivement distancée d'autres pays qui avaient mis en œuvre plus tôt des actions préventives plus efficaces et assorties d'un engagement chiffré de réduction des charges administratives.

Dans la zone OCDE, le coût de la complexité du droit est estimé entre 3 et 5 points de PIB. Ces effets pèsent de façon disproportionnée sur les petites et moyennes entreprises. Ce coût, combiné aux facteurs fiscaux et environnementaux, détermine l'attractivité économique du pays. En France, les griefs les plus fréquents comprennent la succession de formulaires à remplir et d'autorisations à solliciter, les changements relatifs aux régimes applicables aux entreprises sur le plan fiscal et économique, les formalités administratives nombreuses et pesantes, et la succession de procédures. Le dernier rapport de M. Camdessus a illustré un certain nombre de situations de blocage, dont certaines étaient déjà identifiées dans le rapport Armand Rueff de 1958.

Initiatives en matière de réforme réglementaire

De façon générale, compte tenu de ses caractéristiques, la France a plutôt été un pays précurseur en matière de simplification. La volonté de transparence et de simplification remonte à la fin des années 70. Elle a conduit à des mesures visant à réduire le nombre de formulaires, à simplifier les déclarations administratives et à encourager la codification. Ceci a été en outre accompagné par un mouvement de libéralisation économique et d'ouverture des marchés dans les années 80. La décennie suivante a été celle des grands efforts de transparence *de jure* en faveur de la gouvernance réglementaire. Des organismes de dialogue et de concertation avec la société civile sont créés. Des efforts explicites sont faits pour améliorer le langage administratif via la création d'un certain nombre de commissions et la mise en place d'un cadre institutionnel associant les citoyens et le secteur privé à l'effort entrepris. Depuis 2002, la Mission de simplification pour les entreprises met en œuvre des actions de simplification à destination des entreprises au niveau du ministère de l'Économie. En 2003, le gouvernement est habilité à simplifier le droit par ordonnances et des mesures sont prises sur le plan de la modernisation financière. Plus récemment, la création en 2005 de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) participe d'une stratégie globale de réforme de l'État en matière de certification, de qualité réglementaire et de simplification administrative. La mise en œuvre récente de la démarche de mesure et réduction de la charge administrative vise à simplifier les procédures administratives et à en réduire le coût via la méthodologie communautaire du *Standard Cost Model*. Cependant, les

chiffrages restent encore partiels, et l'effort de quantification global est en cours.

Ces politiques ont conduit à des résultats tangibles. Les mesures existantes en faveur des PME comprennent la suppression de la déclaration de la taxe d'apprentissage (2,2 millions de documents par an et 180 000 heures de travail de l'administration fiscale économisés), la dématérialisation de la commande publique pour les PME, le renoncement à la production systématique de certificats sociaux et fiscaux, et la limitation de documents justificatifs, grâce notamment aux déclarations sur l'honneur. La mise en place du guichet unique PME en 2004 permet à l'entreprise d'accomplir en un seul lieu les formalités et démarches statutaires liées à sa création, aux modifications qui l'affectent pendant son exploitation et à sa fermeture. La loi d'initiative économique du 1^{er} août 2003 simplifie quant à elle la création d'entreprise en permettant de fixer librement le capital social, d'immatriculer l'entreprise en ligne, de simplifier le régime de paiement des charges sociales et d'avoir recours de façon plus large aux contrats à durée déterminée. Ceci a notamment permis à la France de progresser dans les échelles du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale.

La France a également bien progressé dans la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication, avec le développement des services administratifs en ligne. La simplification des déclarations annuelles de données sociales et leur mise en œuvre dans le cadre de téléprocédures au sein du portail « Net Entreprises » permet un gain de temps pour les entreprises. L'extension des télédéclarations pour la TVA, les impôts et les échanges de biens intracommunautaires constituent des avancées majeures pour réduire le fardeau réglementaire. La politique proactive de la France en termes de simplification a donc produit des effets positifs mais doit s'inscrire dans la durée, et surtout être complétée par des efforts en amont.

L'adoption de solutions préventives, notamment d'anticipation en amont des effets économiques induits par la règle de droit, a peu progressé. Les études d'impact et la recherche d'alternatives ont certes fait l'objet de circulaires interministérielles, mais n'ont jamais représenté plus que des validations formelles, qui plus est rédigées tardivement par rapport aux décisions prises.

Des progrès ont certes été faits en matière environnementale, avec une réflexion sur les instruments économiques alternatifs à la réglementation et sur la fiscalité environnementale. En revanche, les structures et la volonté politique ont manqué pour mettre en œuvre un véritable système d'analyse d'impact, qui permettrait par exemple d'éviter que les nouvelles lois, les nouveaux décrets ou circulaires n'aient des effets disproportionnés sur les petites et très petites entreprises.

Poursuivre et intensifier l'effort

Renforcer les analyses d'impact

Dans ce cadre, la question des études d'impact reste un sujet crucial, même si ces études ont malheureusement été en partie discréditées par les défauts de leur mise en œuvre initiale. Le rapport Picq de 1994 fut le premier à suggérer la réalisation de telles études, suivi par une circulaire du Premier ministre en 1995 concernant les projets de lois et projets de décrets les plus importants. En 2002, le rapport Mandelkern soulignait la nécessité de mettre en œuvre « une véritable pratique des études d'impact *ex ante*, pour qu'elle puisse porter ses fruits comme instrument de décision politique ». Cependant, l'OCDE a noté le caractère insuffisant de tels efforts au regard des bonnes pratiques des pays les plus avancés.

Ces conclusions ont d'ailleurs été reprises par le Conseil d'État en 2006 dans son rapport annuel : il faut intégrer de façon systématique l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations afin d'améliorer la qualité des flux de réglementations nouvelles et de garantir la prise en compte des options économiques les plus efficaces.

Comme le souligne à juste titre le Conseil d'État, « le principe de l'évaluation ne figure pas dans la Constitution mais l'utilité des études d'impact est, de longue date, reconnue ». La pratique effective et systématique des études d'impact est un élément clé de garantie de la qualité du processus réglementaire. Elle permettrait d'éviter d'avoir à investir dans des actions de simplification *a posteriori* si l'impact économique de la règle de droit était mieux analysé *ex ante*, et si ses effets sur les petites et moyennes entreprises pouvaient être maîtrisés en amont. Le Conseil d'État va d'ailleurs assez loin dans ses conclusions en reconnaissant qu'il ne fallait rien de moins qu'une loi organique, à l'instar de la LOLF, pour progresser véritablement et obtenir une règle juridique opposable aux administrations qui produisent le droit, au nom des impacts économiques et sociaux.

Concrètement, dans le cadre d'un *Small Business Act*, on pourrait envisager que pour toute nouvelle loi ou réglementation d'envergure, il soit nécessaire d'en évaluer en amont les effets sur les petites et très petites entreprises, avec à charge l'obligation pour les administrations de réviser leur copie pour limiter les impacts négatifs.

Les leçons de l'expérience des pays membres de l'OCDE montrent que, pour promouvoir les études d'impact et leur redonner tout leur sens, il faudrait assurer un engagement politique de haut niveau derrière un tel processus dans une optique interministérielle. En effet, dans le cas contraire, l'organisme central en charge de la qualité réglementaire n'est pas en mesure de s'imposer face aux ministères sectoriels et à la demande de préservation

du pouvoir discrétionnaire absolu du politique qui a prévalu jusqu'à présent. Ceci nécessite en outre une action de formation, la définition de méthodes souples et flexibles, l'obtention de données économiques et statistiques appropriées, ainsi qu'une capacité à mesurer les impacts sociaux, notamment sur les PME. Enfin, quand de telles études seront opérationnelles et effectives, il sera important d'assurer un suivi dans le temps, avec une évaluation *ex post* permettant de vérifier que la règle de droit produit bien les effets escomptés.

Améliorer les processus de consultation

Les autres aspects qui peuvent en outre, et de façon complémentaire, être améliorés en France concernent la systématisation des processus de consultation. Si l'action politique dans la période récente est marquée par une volonté d'ouverture et de prise en compte du dialogue social, celle-ci n'est nullement inscrite dans des textes systématiques et contraignants permettant d'assurer la pérennité d'une telle démarche. Il serait par exemple judicieux d'envisager la création d'un registre unique sur Internet de tous les projets en consultation.

Simplifier les formalités

Enfin, un dernier point concerne la simplification des formalités liées à l'obtention de permis et licences, et la réforme de certaines professions à statut afin de développer les activités de services et explorer des gisements d'emplois jusqu'alors inexploités, comme l'a illustré le rapport Cahuc-Kramarz en décembre 2004 (voir également sur ce sujet le chapitre suivant). Des progrès peuvent également être effectués avec une mesure systématique de l'ensemble des fardeaux administratifs, et des engagements de réduction clairs et chiffrés, associés à la mise en place plus généralisée de portails électroniques intégrés et interactifs.

À titre d'exemple, le Royaume-Uni et les Pays-Bas font partie des pays les plus engagés dans l'exercice de réduction des charges administratives et d'AIR. Le Royaume-Uni réalise des études d'impact sur toutes les propositions d'acte communautaire et s'est engagé à un objectif de réduction de 25 % du fardeau administratif dans les années à venir. Aux Pays-Bas, des comités de consultation administrations-entreprises sont chargés de proposer des mesures de réduction de la charge administrative. Celle-ci est maintenant estimée à 3,6 % du PIB, et le gouvernement néerlandais a annoncé une réduction de 25 % de la charge sur les entreprises d'ici la fin de l'année 2007. Enfin, le programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, lancé en 2007, prévoit également une réduction de 25 % de ces charges d'ici 2012.

Références

- Conseil d'État (2006), *Rapport Public*, La Documentation française, Paris.
- Conseil d'État (1992), *Rapport Public*, La Documentation française, Paris.
- Conseil Économique et Social (2005), *Entreprises et simplifications administrative*, avis présenté par Anne Duthilleul, Avis et rapports du Conseil économique et social, Paris.
- OCDE (2007), *Indicators on Regulatory Management Systems*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, OCDE, Paris.
- PICQ Jean (1994), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, disponible en ligne sur www.admi.net/literacy/picq.html.

