

Résumé

La viabilité des activités des entreprises dépend certes des débouchés existant sur le marché, mais elle est aussi déterminée par la législation et la réglementation, en particulier par les obligations administratives qu'imposent les pouvoirs publics pour mettre en œuvre leurs politiques. Le cadre réglementaire que ceux-ci définissent joue un grand rôle dans la compétitivité des entreprises. Des analyses ont été effectuées ces dernières années pour mieux cerner l'impact de la réglementation en tant qu'instrument des pouvoirs publics. Des efforts ont aussi été faits pour s'assurer que cet instrument n'était pas mal conçu ou dépassé lorsqu'il y avait intervention sur les marchés dans le but de protéger l'intérêt général.

Dans le cadre des efforts qu'ils déploient au niveau national pour simplifier le cadre réglementaire, plusieurs pays de l'OCDE ont entrepris, au cours de ces dernières années, de mesurer la charge administrative imposée par celui-ci. L'objet du projet de l'OCDE sur l'évaluation de la charge administrative est d'accomplir la tâche délicate d'effectuer une comparaison internationale de la charge administrative qui pèse sur des entreprises ayant des activités analogues et d'en utiliser les résultats pour mettre en lumière des mesures possibles de simplification des procédures administratives pour chacun des pays participants. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation consacrée au secteur du transport routier de marchandises, qui a porté tout particulièrement sur la charge administrative imposée aux petites et moyennes entreprises (PME), laquelle a été mesurée entre novembre 2005 et mars 2007. Treize pays membres de l'OCDE ont accepté de prendre part à ce premier exercice d'évaluation, à savoir les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, la Turquie, l'Allemagne, les Pays-Bas, la France, le Danemark, la Norvège, la Belgique, la Suède, le Canada, le Royaume-Uni et l'Italie. L'analyse prend appui sur les résultats qui ont été validés, ce qui a été le cas pour 11 pays.¹ Les pays participants ont été chargés de recueillir les données correspondant à 17 indicateurs précis selon une démarche méthodologique bien déterminée. Il convient de noter que la liste des indicateurs retenus n'est pas exhaustive et ne recouvre donc pas l'ensemble des formalités administratives imposées par les pouvoirs publics aux entreprises du secteur considéré.

En quoi le cadre d'évaluation de la charge administrative peut-il faciliter les efforts nationaux de simplification des procédures administratives ?

À travers la comparaison de la charge administrative imposée dans un domaine particulier de la législation et dans un secteur donné, le projet permet de dégager à la fois des éléments de référence et des idées pour alléger cette charge. L'un des aspects

fondamentaux de la démarche suivie ici est le degré élevé de précision de la mesure. Le caractère très détaillé des informations obtenues est particulièrement utile pour analyser les différences de procédures administratives entre pays, ainsi que constituer l'assise nécessaire à la définition d'orientations sur tel ou tel texte de loi. L'intérêt de cette démarche réside donc dans les possibilités qu'elle offre de mettre en évidence des moyens de simplifier les procédures administratives.

La méthodologie du projet sur l'évaluation de la charge administrative est une version légèrement adaptée du modèle des coûts standard (MCS). Ce dernier a été conçu aux Pays-Bas en vue de mesurer l'incidence que peut avoir le respect de la loi par les entreprises sur la charge administrative qui pèse sur elles. La méthodologie du projet et le MCS s'inscrivent tous deux dans une approche pragmatique de la mesure. Ils ne reposent pas sur une démarche statistique classique, mais servent plutôt à produire des valeurs indicatives de la charge administrative qui sont cohérentes d'un domaine d'action à l'autre.

L'approche méthodologique suivie a consisté à interroger les responsables d'entreprises types de façon à déterminer combien de temps et d'argent ils consacraient aux formalités administratives qu'impose le respect de la réglementation. Ces entretiens ont permis de cerner le temps nécessaire à une entreprise normalement efficiente pour s'acquitter d'une obligation d'information. On entend par « entreprise normalement efficiente » une entreprise du groupe cible qui n'accomplit ses tâches administratives ni mieux ni moins bien que ce que l'on peut raisonnablement escompter. Quant à l'obligation d'information, il peut s'agir, par exemple, d'établir un rapport statistique à l'intention des pouvoirs publics ou d'informer les salariés au sujet de leurs conditions d'emploi/contrat de travail. Le calcul du temps passé repose sur l'hypothèse selon laquelle il y a respect absolu des obligations d'information imposées, c'est-à-dire que la loi est appliquée comme il convient.

L'exécution de chaque obligation d'information est décomposée en un ensemble d'éléments gérables. Par exemple, les entretiens réalisés auprès des entreprises en vue de déterminer le temps qu'il leur faut pour faire une demande d'autorisation nationale de transport routier de marchandises viseront à cerner de façon très précise les actes à accomplir en vue de réunir les informations nécessaires pour confirmer la bonne réputation de l'entreprise.

Il convient de noter que la mesure et l'analyse portent essentiellement sur les tâches administratives à accomplir pour respecter la réglementation. Les objectifs visés par cette dernière n'entrent pas en ligne de compte ; autrement dit, l'évaluation ne prend pas en considération la question de savoir s'il s'agit ou non d'objectifs raisonnables. À partir d'observations factuelles, celle-ci permet de décrire la charge administrative qui pèse sur les entreprises et d'en dégager une vue d'ensemble.

Le cadre conceptuel de l'évaluation de la charge administrative distingue quatre étapes dans le processus destiné à aboutir à la définition d'orientations à l'intention des pouvoirs publics (voir tableau 1.1, chapitre 1). Il existe entre ces différentes étapes un lien naturel, ce qui signifie que les travaux effectués à un niveau influenceront sur ceux des autres niveaux et sur l'éventail des possibilités qu'ils créeront.

La première étape consiste à choisir le domaine et les indicateurs à examiner. Elle est essentielle pour déterminer un champ d'étude comparable. Les pays procèdent ensuite à la collecte des données requises en interrogeant les responsables des entreprises sur le temps dont ils ont besoin pour s'acquitter des obligations imposées dans le domaine considéré. Cette étape porte essentiellement sur l'importance de la charge administrative

nationale. Au cours de la troisième étape, une comparaison des données nationales est effectuée en vue de déterminer en quoi les pays se distinguent les uns des autres. La dernière étape est consacrée à l'analyse des différences dégagées, le but étant de définir des orientations pour l'action visant à réduire la charge administrative.

Résultats de la première évaluation de la charge administrative : une source d'inspiration pour les efforts nationaux de simplification des procédures administratives

L'analyse fait apparaître des différences entre les pays s'agissant du temps qu'il faut à une entreprise du secteur du transport routier de marchandises pour fournir les informations liées à l'exécution de certaines obligations administratives prescrites par les pouvoirs publics, comme la demande de certains types d'autorisations, l'établissement de rapports statistiques à l'intention des pouvoirs publics ou l'information des salariés sur leurs conditions d'emploi/contrat de travail. Toutefois, certains indicateurs ne sont pas valables pour les pays non européens étant donné que la législation de l'UE ne leur est pas applicable. En règle générale, les résultats concernant la charge administrative imposée dans les différents pays sont dans l'ensemble conformes aux conclusions d'autres études effectuées sur le sujet par la Banque mondiale, le Forum économique mondial et l'OCDE.

L'analyse a permis de mettre en lumière plusieurs exemples de bonnes pratiques. Les indicateurs comparatifs ont ainsi montré que, dans les pays nordiques, les entreprises consacrent généralement peu de temps aux formalités administratives. Les principaux procédés qui permettent à ces dernières de réaliser des gains de temps sont énoncés ci-dessous.

L'échange de données entre les administrations et les solutions offertes par les TIC : des moyens de réduire la charge administrative

Les technologies de l'information et de la communication peuvent aider à simplifier les tâches administratives liées à la demande d'autorisations et à la fourniture de données statistiques car elles permettent de faire une utilisation plus simple et plus efficace de l'information. Les pays ne sont pas tous dotés de services entièrement informatisés, mais dans bon nombre d'entre eux, il existe déjà des possibilités d'obtenir les formulaires et les renseignements nécessaires par le biais de l'Internet. Tous les formulaires de demande examinés pour les besoins de la présente étude sont totalement numérisés au Danemark, c'est-à-dire qu'il est possible à la fois d'y accéder et de les transmettre par voie électronique.

L'échange de données entre les administrations apparaît aussi comme un moyen efficace de réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises du secteur du transport routier de marchandises. L'utilisation des mêmes informations par plusieurs administrations s'appuie dans bien des cas sur des infrastructures des TIC conçues pour assurer en toute sécurité un échange efficace des données. S'agissant de la délivrance de certaines autorisations pour le transport routier intérieur de marchandises, aussi bien le Danemark que la Suède permettent aux instances compétentes d'échanger des informations, par exemple, sur la situation financière et la réputation des entreprises demandeuses. Ces dernières n'ont donc pas besoin d'accomplir plusieurs fois les mêmes démarches.

Réduire au minimum les obligations nationales supplémentaires

Il ressort de l'analyse que certains pays ont instauré des obligations réglementaires qui s'ajoutent à celles qui sont généralement imposées dans l'ensemble des pays. Réduire au minimum ces obligations supplémentaires, surtout si elles ne sont pas justifiées, permettrait d'alléger la charge administrative. Toutefois, leur bien-fondé est une question qui relève du pays concerné et qui doit être examinée s'il y a lieu.

Le renouvellement des autorisations n'est pas obligatoire dans tous les pays

Tous les pays participants n'imposent pas le renouvellement des autorisations. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, l'autorisation nationale de transport routier de marchandises est accordée à vie et n'a donc pas besoin d'être renouvelée. Le retrait de l'autorisation ne peut être envisagé qu'en cas de grave infraction à la loi.

Toutefois, en Europe, le renouvellement de l'autorisation nationale est régi par une réglementation supranationale qui le rend généralement obligatoire tous les cinq ans. Il existe néanmoins des moyens d'atténuer la fréquence des renouvellements et de réduire ainsi au minimum la charge administrative. En Belgique, le renouvellement des autorisations est automatique. En Allemagne, les entreprises ne doivent les renouveler qu'une fois, après quoi elles leur sont acquises à vie. Pour pouvoir instaurer au niveau européen le système néo-zélandais de l'autorisation à vie, il faudrait que le problème de la simplification des procédures administratives soit traité à l'échelon supranational.

Vers une simplification du système de délivrance des autorisations communautaires et nationales

L'existence de deux systèmes parallèles respectivement pour les autorisations nationales et les autorisations communautaires conduit à s'interroger sur la possibilité de simplifier les procédures, étant donné que dans les deux cas il y a souvent demande du même type d'informations. Ainsi, une fois fournies par les entreprises, ces dernières pourraient tout simplement être réutilisées. Au Danemark, par exemple, une procédure unique de demande a été instaurée, de sorte que les entreprises n'ont à cocher qu'une seule case pour solliciter une autorisation communautaire.

Certains pays ont adopté un système d'autorisation unique en vue de réduire au minimum l'impact des obligations d'information. Au lieu d'avoir à demander une autorisation nationale et une autorisation communautaire, les entreprises ne sont tenues de n'en solliciter qu'une seule. En Allemagne, l'autorisation communautaire peut se substituer à l'autorisation nationale, ce qui explique pourquoi le nombre de demandes d'autorisations communautaires y est supérieur à celui des demandes d'autorisations nationales. Les Pays-Bas ont mis en place un système d'autorisation unique afin d'éviter aux entreprises un surcroît de formalités. Les pays de l'UE devront sans doute traiter cette question au niveau européen car les obligations imposées relèvent de la législation supranationale.

Le non-respect ou un respect insuffisant des obligations d'information pourrait signifier qu'une simplification des procédures administratives s'impose

Des renseignements ont été fournis sur le respect de certaines obligations d'information. Plusieurs pays ont ainsi déclaré que les entreprises n'appliquent pas toujours la loi à la lettre, par exemple lorsqu'il s'agit de fournir des données statistiques. L'examen de la question du respect des obligations d'information exigerait une analyse approfondie du contexte dans lequel s'inscrit l'application de la réglementation y afférente, ce qui sortait du champ de l'étude. Toutefois, un respect insuffisant de ces obligations mérite de retenir l'attention car il peut témoigner de la nécessité de simplifier les procédures administratives. Il peut être constaté lorsque les intéressés ne saisissent pas bien le lien entre une règle technique et son objectif fondamental, ignorent qu'ils sont concernés ou ne sont pas en mesure d'accomplir la formalité considérée. Compte tenu des motifs dégagés pour expliquer cette situation, il y aurait peut-être intérêt à simplifier les procédures administratives.

L'évaluation de la charge administrative constitue aussi un exercice d'apprentissage méthodologique

Le projet sur l'évaluation de la charge administrative appliqué au secteur du transport routier de marchandises a été réalisé comme un exercice d'apprentissage et à titre expérimental. Il avait en partie pour but de définir des méthodes pour la mesure et la comparaison de la charge administrative. Afin que l'application de ces méthodes s'inscrive dans une approche commune, un manuel a été conçu dès le début du projet. Cependant, comme ce dernier avait un caractère expérimental, il a également été possible de mettre en lumière un certain nombre de lacunes. Une amélioration du cadre de l'évaluation et de l'organisation de celle-ci pourrait permettre de dégager des orientations plus fines pour l'action visant à la simplification des procédures administratives.

Parmi les principaux volets de ce projet pilote qui ont été source d'enrichissement des connaissances figure la définition des indicateurs et des formalités administratives à mesurer et à comparer (première étape). Il a été décidé d'exclure de la comparaison internationale un ensemble d'indicateurs car les informations disponibles laissaient penser ou montraient clairement qu'ils n'étaient pas comparables. Sur les 17 indicateurs initialement retenus, seuls huit se prêtaient à une analyse comparative. Plusieurs éléments étaient à l'origine de différences dans les obligations d'information considérées, dont certains touchaient, par exemple, à la délimitation ou à l'absence de données nationales sur la population des entreprises. L'amélioration de la sélection des indicateurs et de la délimitation influencerait par conséquent sur les résultats potentiels de l'étude.

Chaque pays participant était chargé de recueillir les données le concernant et de les valider conformément au cadre d'évaluation. La façon dont un pays organise cet exercice détermine les modalités selon lesquelles les parties prenantes peuvent être associées à la validation des données. Cependant, les pays participants ont été confrontés à tout un éventail de problèmes qui ont parfois concerné aussi bien la collecte des données que leur validation. Les données relatives à l'un des pays n'ont pas été prises en compte dans l'analyse faute d'avoir pu être validées. Une bonne organisation peut améliorer la qualité

des résultats car elle aide à prendre les décisions requises en temps voulu et garantit la possibilité de faire appel aux compétences nécessaires.

L'application du cadre d'évaluation de la charge administrative et l'exercice de mesure ont montré que, si l'appréciation et la comparaison de cette charge ne sont pas chose aisée, elles sont possibles. Les problèmes qui se posent à cet égard concernent, par exemple, la normalisation, la définition d'une population d'entreprises pour chaque indicateur, la délimitation des indicateurs, l'organisation et la possibilité d'agir en temps opportun. La façon dont les activités de mesure sont organisées et exécutées est à cet égard essentielle pour garantir l'obtention de données de qualité.

Afin d'étudier de manière plus systématique les problèmes rencontrés au cours du projet, a été mis en place un groupe consultatif qui a entrepris d'accomplir cette tâche en tenant compte des commentaires et des données d'expérience expressément communiqués par les pays participants. Il a ensuite été chargé de dégager de cet exercice des recommandations qui permettent d'améliorer les méthodes d'évaluation de la charge administrative et le cadre y afférent².

En résumé, il ressort des documents élaborés par le groupe consultatif que, dans l'ensemble, ces méthodes peuvent être utilisées pour comparer la charge administrative existant dans différents pays et permettre d'obtenir des résultats crédibles si elles sont appliquées de façon cohérente pour tous les pays participants. Cependant, il est jugé souhaitable d'effectuer certaines améliorations en ce qui concerne l'organisation en général et au niveau national, en adaptant les objectifs visés à la réalité par la définition d'une méthodologie « acceptable » et en s'attachant à bien maîtriser celle-ci, surtout pour la réalisation des entretiens auprès des entreprises.

Notes

1. Nouvelle-Zélande, Turquie, Allemagne, Pays-Bas, France, Danemark, Norvège, Belgique, Italie, Suède et Canada. Pour des raisons diverses, comme un changement de personnel de direction, le Royaume-Uni et les États-Unis n'ont pas été en mesure de mener l'évaluation à bonne fin pour les besoins du rapport.
2. Les documents rédigés par le groupe consultatif ont été présentés le 3 mai 2007 au Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire. Trois documents avaient été demandés respectivement sur les thèmes suivants : 1) la fiabilité ; 2) la validité ; 3) l'organisation et les objectifs. Mais le document sur la fiabilité n'a pas été élaboré.