

La lutte contre la bureaucratie dans le monde: les recettes du succès néerlandais

Comment s'y prendre pour réduire efficacement les coûts bureaucratiques et les charges administratives en Suisse? L'auteur du présent article tente de répondre à cette question en s'appuyant sur l'étude qu'il a réalisée pour le compte de la Fondation Bertelsmann et qui propose un indice de densité normative et de bureaucratie pour l'Allemagne (ReBiX), mis au point en comparant différentes méthodes de mesure développées dans le monde pour réduire la charge bureaucratique. Cet indice s'appuie essentiellement sur le Standard Cost Model (SCM) appliqué avec succès aux Pays-Bas. On en escompte une réduction des charges administratives supportées par les entreprises de 25% d'ici 2007. L'article se conclut sur les enseignements que la Suisse pourraient en tirer.



La comparaison des différentes méthodes de lutte contre la bureaucratie repose sur 24 paramètres de mesure et d'évaluation du poids des règlements et de la bureaucratie. Il en ressort que le modèle néerlandais est à recommander à la fois pour sa méthode bien conçue et parce qu'il est applicable à large échelle. En illustration: Binnenhof, siège du parlement néerlandais à La Haye.

Photo: Keystone

Réduire la bureaucratie: une tâche essentielle en matière de politique économique

La réduction de la bureaucratie imposée aux entreprises – en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME) – est une tâche essentielle de la politique économique à laquelle se sont attelés de nombreux pays européens, l'OCDE et, depuis peu également, l'Union européenne (UE). Engager des mesures dans ce sens exige, toutefois, au préalable,



Pr Christoph Müller
Titulaire de la chaire d'entrepreneuriat de l'université de Hohenheim, Stuttgart

une saisie correcte des données et une analyse rigoureuse de la question, donc des instruments de mesure adéquats. Il existe au plan international de multiples indices qui s'attachent le plus souvent à mesurer la densité normative à l'échelle macroéconomique ou à évaluer, par voie de questionnaire, les charges bureaucratiques pesant sur l'économie.

Il manquait à ce jour une évaluation des indices et de leur méthodologie fondée sur des critères précis. De même, on oublie trop souvent de rattacher ces données à l'ensemble du processus législatif – qui va de la conception d'une nouvelle loi à l'évaluation de ses effets en passant par son adoption et son application –, autrement dit de le soumettre à un contrôle. Cet oubli se traduit plus tard par de l'activisme politique. Il est pourtant dans l'intérêt de tous d'identifier et de supprimer le plus tôt possible les charges inutiles, même celles qui découlent de réglementations judicieuses.

La réduction des coûts bureaucratiques – auxquels les PME sont tout particulièrement sensibles du fait de leur taille et des coûts de

Tableau 1

Grille d'évaluation des approches

Méthode et degré de précision:	
0	Aucune systématique ni aucune méthode identifiable, appréciation subjective et sans nuances
1	Méthode perceptible à l'état d'ébauche, mais ne tenant pas compte de facteurs importants et débouchant sur des résultats grossiers qui ne permettent pas de formuler des recommandations
2	Méthode intégrant des facteurs essentiels et conduisant à des résultats exploratoires
3	Méthode saisissant l'essentiel, mais manquant encore de précision pour une mesure exacte; permet de dégager des premières recommandations d'action
4	Méthode aux fondements scientifiques précis aboutissant à des résultats représentatifs, mais standardisés, sur lesquels peuvent se fonder des recommandations d'action au sens d'une réglementation 80%
5	Méthode présentant des fondements scientifiques précis, conduisant à des résultats représentatifs établis de manière exacte. La méthode va dans le sens d'une réglementation 100% qu'il faut donc examiner dans un souci d'efficacité ou qui ne se prétent qu'à un examen détaillé.
Influence politique:	
0	Aucune influence discernable.
1	Influence au sens d'un fastidieux accomplissement des obligations ou d'une prise de connaissance.
2	Faible influence dans des domaines partiels négligeables de l'action politique.
3	Influence identifiable, mais réduite, dans des domaines politiques importants.
4	Influence dans des domaines politiques importants, avec mise en œuvre largement cohérente.
5	Influence importante dans tous les domaines politiques, avec mise en œuvre systématique.

Source: Müller/La Vie économique

thode bien conçue, puis parce qu'il est applicable à large échelle, même s'il ne peut prendre en compte l'intégralité des coûts de la réglementation.

Les enseignements du modèle néerlandais

Au terme de 15 années de préparation, le gouvernement des Pays-Bas a décidé, sous le mot d'ordre «participation, plus de travail et moins de bureaucratie», de réduire de 25% les charges administratives, qui auront culminé à quelque 16 milliards d'euros durant la législature 2003–2007. Il compte y parvenir en s'appuyant sur le modèle SCM, qui gagne du terrain au plan international. Le Danemark, la Grande-Bretagne, la Belgique, la Norvège et la Suède, de même que, depuis 2006, l'Union européenne, appliquent ce modèle, qui s'est aussi imposé pour les projets-pilotes de certains Länder allemands, ainsi qu'au niveau fédéral à Berlin.

Les trois facteurs de succès

L'étude du cas néerlandais permet de dégager trois facteurs de succès:

- les initiateurs politiques s'attellent à la «débureaucratisation» en gérant les projets de façons systématique et cohérente. De même, ils communiquent clairement avec les acteurs sociaux que sont le Parlement, le grand public, les associations et les citoyens;
- des structures indépendantes sont mises en place, capables d'agir et de s'imposer, à travers le bureau d'évaluation et de conseil Actal² (en lien étroit avec l'économie) ainsi que l'Ipal,³ unité de pilotage interne du ministère des Finances et de ses différents satellites au sein des autres ministères;
- ces structures sont couplées à l'instrument de mesure SCM, lequel est uniformément appliqué. Ceci garantit la transparence nécessaire pour tenir à distance les groupes de pression (politiciens, fonctionnaires et représentants d'intérêts). La mesure proprement dite est développée soit directement par les ministères, soit, pour les projets de plus grande envergure, par des prestataires externes. Entre 15 et 10 personnes sont occupées à cette tâche à l'Actal et l'Ipal.

Selon les calculs effectués, les efforts de «débureaucratisation» devraient se traduire par un gain de productivité de 1,2% et une croissance économique supplémentaire de 1,7% environ par an. Entre-temps, il est admis qu'on ne discute plus d'aucun projet en cabinet sans les conseils de l'Actal (rapport de 1–2 pages). Les trois grands partis parlementaires se sont engagés à prendre chaque fois l'avis de

transaction – constitue, à côté des questions du libre accès au marché et de la concurrence efficace, l'unique élément justifiant la mise en œuvre d'une politique économique spécifique aux PME. La raison première de cette exception tient à l'impact relatif des coûts fixes, qui veut que plus une entreprise est petite, plus ses charges fixes sont lourdes et entravent sa capacité concurrentielle.¹ À cela s'ajoute le personnel que l'entreprise doit mobiliser pour les tâches administratives, ce qui se traduit par une perte de temps qui se répercute sur la marche des affaires.

Mesure et évaluation du poids des règlements et de la bureaucratie

Comment les différents pays et institutions tentent-elles de diminuer l'impact des réglementations? La comparaison internationale réalisée ici repose sur 24 paramètres de mesure et d'évaluation du poids des règlements et de la bureaucratie. Ils se répartissent en trois catégories selon leur origine et leur unité d'analyse: approches macroéconomiques, microéconomiques et «combinées et autres» Dans les tableaux 1 et 2, ces approches sont appréciées à travers des critères précis. Notons cependant que ce travail d'évaluation, bien qu'objectif, a pu être influencé par le niveau d'information de l'auteur et la manière d'apprécier la «qualité de mesure». La mise en perspective des différentes méthodes fait ressortir les avantages du modèle néerlandais, que l'on recommande d'abord pour sa mé-

Encadré 1

Références

Cet article se réfère aux conclusions du séminaire des 5 et 6 décembre 2005 que la Fondation Bertelsmann a consacré à Berlin au fameux modèle néerlandais. Il intègre les résultats d'un voyage d'études à La Haye entrepris en août 2005 auprès du ministère des Finances, de l'organe de conseil et de surveillance indépendant Actal et de l'Institut de recherche EIM, à qui revient la paternité du SCM. L'auteur adresse en outre ses remerciements aux spécialistes suivants pour leurs divers apports aux exposés, débats et entretiens sur lesquels se fonde cet article: André Nijssen du EIM, Jeroen Nijland de Ipal, Peter Bont et Brigitte van der Burg d'Actal, Frank Frick, Tobias Ernst et Henrik Brinkmann de la Fondation Bertelsmann qui dirige en Allemagne le débat sur la mise en œuvre du modèle SCM en jouant le rôle de catalyseur, développeur de projet et coordinateur.

- 1 Les chiffres dont on dispose pour les Pays-Bas sont éloquentes: la part des charges bureaucratiques en pourcentage du chiffre d'affaires brut s'y établit à quelque 13% pour les entreprises comptant moins de 10 salariés; elle tombe à 3% environ pour celles qui occupent de 10 à 99 salariés et à 1% pour celles de 100 salariés et davantage.
- 2 Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (en français, Conseil consultatif d'évaluation de la charge administrative).
- 3 Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (en français, Direction interdépartementale de projet sur la charge administrative).

l'Actal pour leurs projets législatifs. Chaque groupe parlementaire a nommé un préposé à la «débureaucratisation».

Quels obstacles faut-il surmonter?

Pour le parlementaire et chef d'entreprise Ger Koopmans, les principales difficultés sont au nombre de neuf:

- le fait que le processus de décision politique est commandé par des réactions à des événements;
- la méconnaissance qu'ont de nombreux acteurs du processus politique de leur propre rôle et de celui des autres acteurs;
- le manque de priorités politiques claires, ou au contraire leur pléthore;

Tableau 2

Évaluation systématique des approches

	Contenu et méthode	Méthode/degré de précision ^a	Influence politique ^a
Approches macro-économiques			
Questions-tests du gouvernement allemand («blaue Prüffragen»)	Sens et but des lois, aspects de temps, transparence, coûts/utilité, sous forme de questions	3	1
Indicateur de la densité normative en Suisse	Formation de catégories de réglementation avec indication du degré d'intervention, mesure de la charge par branche, emplois concernés et efficacité de la réglementation	3	3
Economic Freedom of the World: Index	Corrélation entre la liberté économique et les indicateurs d'un pays (indice de liberté)	3	1-3 (selon le pays)
Rapport Doing Business de la Banque mondiale	Effets de la réglementation sur la fondation, les collaborateurs, les contrats, le crédit, la dissolution, recours à des cas pratiques	4	2-4 (selon le pays)
Index of Economic Freedom	Corrélation entre la liberté économique et les indicateurs d'un pays (indicateur de liberté)	3	1-3 (selon le pays)
Global Competitiveness Report	Comparaison des conditions de concurrence entre les pays, enquêtes primaires et secondaires	4	1-3 (selon le pays)
World Competitiveness Yearbook	Comparaison des conditions de concurrence dans les pays sur la base d'indicateurs de quatre régions politiques, enquêtes primaires et secondaires	4	1-3 (selon le pays)
Notation de la Fondation Bertelsmann	Activités de politique économique des pays et leur impact; deux indices: succès et activité	3	1
Observatoire européen, PME et étalonnage des performances	Influence des réglementations relevant du droit du travail, calcul du nombre de mentions	3 (selon le pays)	1-2
Global Entrepreneurship Monitor de l'université de Cologne	Activités de fondation dans 31 pays, conditions-cadres de la fondation, enquête représentative auprès de la population, enquête exploratoire auprès d'experts	3	1
Approches micro-économiques			
Coûts bureaucratiques pour les PME – Institut für Mittelstandsforschung Bonn	Fardeau bureaucratique pour les PME, collaboration avec les autorités, enquête primaire	4	2
DtA-Gründerpanel (Deutsche Ausgleichsbank, en fr. Banque allemande de compensation)	Réglementation du processus de fondation, qualité de communication avec l'administration, calcul des taux de charge	3	2
Leitfaden und Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung Allemagne	Mise en place d'un système d'évaluation de l'impact des lois et de leur incidence financière	4	1
États-Unis	Optimisation du processus de contrôle des lois: panel et ombudsman	4-5	4-5
Comparaison bureaucratie PME 1998	Enquête comparative des charges entre les cantons et les Länder, 5 domaines de réglementation, questionnaire / mesure du temps	4	3-4 (CH) 0 (D)
Approches combinées ou autres			
Évaluation RIA (Regulatory Impact Assessment), Suède	Processus de réglementation, allègements pour PME, critères de qualité d'une RIA, mesures institutionnelles de mise en œuvre	4	3
Better Regulation Guide Grande-Bretagne	Principes fondamentaux de la réglementation, processus institutionnalisé, conception d'une RIA avec test PME	4-5	4-5
Test de compatibilité PME 2001 de Müller/Schmid (CH)	Processus de réglementation, test de l'impact spécifique sur les PME	4	3-4
Manuel Analyse d'impact de Suisse	Conception et utilisation des analyses d'impact de la réglementation, y compris test de compatibilité PME	4-5	3-4
Mistral – Mis en place aux Pays-Bas, désormais: Standard Cost Model (SCM)	Structuration des charges administratives, comparaisons des modèles de calcul, mise au point de procédés de mesure détaillée, prise en compte des correctifs successifs, système de calcul des coûts et du temps, recours à des catégories et des périodes d'activité standards	5	5
Quick Scan Mistral / SCM	Forme simplifiée de l'approche Mistral, utilisation dans plusieurs pays, SCM simplifié pour identifier facilement les «gros poissons»	4	5 (NL), autres pays 2-4
Projets menés dans le Land de Bade-Wurtemberg (aussi qu'en Rhénanie du Nord-Westphalie et dans l'État fédéral)	Tâches et pouvoirs d'un ombudsman, catalogue de mesures, questions liées à l'ancrage institutionnel	2	3
Projets suisses 2004/2005	Introduction de nouvelles réglementations avec test de compatibilité PME, participation de PME aux mesures/expériences, cyberadministration	3	4
Sept études de cas de l'OCDE	Projets de simplification bureaucratique dans sept pays de référence, projets de réforme normative, études de cas/bonnes pratiques	4-5	4-5

a) Voir le tableau 1 pour la légende

Source: Müller/La Vie économique

- l'absence de rapports clairs entre État central et autorités décentralisées;
- la multiplicité des instruments auxquels recourent les autorités pour atteindre leurs objectifs;
- un contrôle toujours plus minutieux de l'action gouvernementale;
- le désir de la population de voir les autorités maîtriser tous les risques;
- le perfectionnisme de l'UE, alibi de la bureaucratie;
- la précipitation politique en cas d'erreurs.

Que mesurer?

Pour pouvoir utiliser ces différentes mesures facilement, il importe de se limiter aux coûts d'information des réglementations. Ceux-ci représentent les dépenses que doit consentir l'entreprise pour remplir les obligations d'annonce auxquelles la loi la contraint. On se limite à mesurer la charge administrative née des obligations légales sans en apprécier le contenu. On renonce délibérément à mesurer les objectifs politiques; le débat s'en trouve donc dépolitisé et peut avancer de manière pragmatique. Cette procédure bénéficie du soutien de tous les partis.

Établir un modèle néerlandais

Le SCM se construit à partir de l'analyse de la réglementation légale en question, avec cette précision qu'elle ne repose aucunement sur une enquête générale par questionnaire. Il s'agit à ce stade d'identifier les obligations d'information des entreprises pour les traduire en termes de tâches administratives, par exemple compiler ou transmettre des données, réaliser des calculs ou remplir des formulaires. À cet effet, on retient *trois paramètres*:

- coûts de l'activité administrative (temps en minutes x tarif interne et externe en euros);
- nombre d'unités concernées (entreprises, emplois, etc.);
- périodicité (fréquence annuelle).

Il importe d'établir, avec le concours des entreprises et des experts, des paramètres standardisés se référant à une entreprise dont l'efficacité se situe dans la norme. On se borne ainsi à saisir les coûts exogènes que l'entreprise n'aurait pas à supporter si la loi n'existait pas. À titre d'exemple, on peut admettre qu'une comptabilité ordinaire est dans l'intérêt de toute entreprise, mais qu'il n'est pas utile d'adapter partout la comptabilité des PME aux réglementations spécifiques applicables aux grands groupes. La réalisation et le calcul du SCM se fait en dix étapes. Le «quick scan» préalable permet d'obtenir un rapide aperçu d'un domaine législatif entier. Les ré-

glementations du ministère de l'Agriculture ont ainsi été scannées.

Sur plus de 1600 lois ou règlements, pas plus de 10% environ présentent des coûts d'information. De ces 10%, on ne retiendra que les «gros poissons» que l'on passe ensuite au peigne fin du SCM pour identifier le potentiel de réduction. Pour l'ensemble des réglementations, il est apparu que 75% des charges sont imputables à quatre ministères: Finances (TVA et autres taxes), Santé (loi sur les biens de consommation), Affaires sociales (loi sur l'assurance-santé, loi sur la coordination des assurances sociales), Justice (loi sur les comptes annuels) et que plus de la moitié des charges sont en définitive imputables à l'UE. Pour commencer en force la seconde partie de la législation, l'Ipal a publié une brochure⁴ qui définit avec précision, pour chaque mesure de réduction, les responsables de sa mise en œuvre, l'ampleur de la réduction, les délais et les moyens utilisés. C'est par cette méthode que l'on pense atteindre l'objectif d'une réduction moyenne de 25% dans tous les ministères. Simple, efficace et transparent!

Les limites du SCM

Le SCM a, cependant, ses limites, qu'il y a lieu de prendre en compte. Relevons pour commencer qu'aucun débat n'a lieu sur les obligations liées au contenu et qu'il n'est pas tenu compte des coûts indirects de l'application des lois ni des coûts psychologiques qui en découlent. À ce titre, songeons par exemple aux coûts qu'impliquent la nécessaire transformation des installations industrielles ou les décisions «irrationnelles» concernant la délocalisation à l'étranger ou encore le coût du renoncement à des investissements. Ainsi les coûts bureaucratiques effectifs seront nettement supérieurs à ceux calculés. L'indice ReBix mentionné en introduction vient se greffer sur le SCM et tente de saisir ces deux catégories de coûts. Notons encore que le SCM écarte intentionnellement l'analyse coût/utilité ou coût/efficacité, et qu'il renonce à effectuer une analyse des risques.

À l'heure actuelle, l'institut EIM conduit un projet-pilote destiné à saisir les coûts liés au contenu des réglementations. Quant aux coûts psychologiques, ils peuvent s'évaluer au moyen d'expériences ou d'exercices de simulation, mais cette démarche demande encore à être affinée du point de vue méthodologique. Depuis peu, on s'attache aussi à mesurer les coûts bureaucratiques pour le citoyen (démarches auprès des services et offices, demandes et requêtes, etc.). En revanche, les coûts engendrés du côté de l'État ne sont pas saisis. Une autre difficulté tient aux réglementations «grises». En effet, il n'est pas rare que l'État abolisse des réglementations que des associa-

4 Ipal (2005).

L'analyse de la réglementation néerlandaise effectuée à partir du SCM a montré que 75% des charges sont imputables à quatre ministères et que plus de la moitié d'entre elles reviennent en définitive à l'UE. Un parlementaire estime, toutefois, que cette dernière sert d'alibi à la bureaucratie. En illustration: la Commission européenne.



Photo: EU

tions économiques, des organisations patronales ou syndicales s'empressent ensuite de rétablir au nom de leur utilité statistique ou simplement pour mettre le marché sous cloche. Pour les entreprises incapables d'échapper à cette contrainte d'ordre privé, rien ne change donc dans les faits.

Conclusions pour la Suisse

Les mesures actuelles engagées par la Confédération et par les cantons cadrent bien avec la philosophie de la «débureaucratisation». Elles demandent, cependant, à être intensifiées et appliquées de manière plus systématique afin de démentir le constat d'Avenir Suisse selon lequel notre pays affiche une volonté de réforme moins marquée que ses voisins. C'est précisément sur le plan des coûts bureaucratiques que la Suisse doit garder, voire creuser son avance. L'introduction des tests de compatibilité PME sur le plan fédéral et cantonal vise, elle aussi, à réduire des charges effectives à la faveur d'une réflexion en amont du processus législatif qui tente de les ramener à un minimum. Les mesures engagées en faveur de la cybersécurité contribuent à diminuer les coûts d'information et de transaction pour l'administration et les entreprises. Les efforts engagés pour uniformiser les procédures de déclaration des assurances sociales et fiscale vont dans ce sens. En ce qui concerne le Forum PME, il faudra veiller à ce que l'indépendance et la neutralité des jugements ne soient pas affectées par des intérêts politiques. De même, la mise en place d'une phase test dans les en-

treprises, comme c'est le cas pour le nouveau certificat de salaire par exemple, doit être soutenue, à condition bien sûr de prendre ses résultats au sérieux et de ne pas concevoir toute la procédure comme un exercice politique d'intérêts particuliers.

Si la Suisse voulait adopter le SCM, elle devrait:

- généraliser un procédé de mesure standardisé et compréhensible;
- rédiger un manuel présentant des informations, des marches à suivre et des cas de bonnes pratiques, à l'instar de ce que fait l'Allemagne actuellement;
- mettre en place une banque centrale de données, à l'exemple de la Grande-Bretagne, conçue pour donner le «coup d'envoi» à la «débureaucratisation»;
- clarifier la question de la gouvernance au sein du gouvernement comme envers les groupes d'intérêt;
- mettre en place une gestion efficace des projets, étant entendu qu'une réduction durable des coûts bureaucratiques passe par un ensemble de mesures bien structurées et appliquées avec cohérence. ■

Encadré 2

Indications bibliographiques

- Empter Stefan, Frick Frank et Vehrkamp Robert (éd.), *Auf dem Weg zu moderner Regulierung*, Gütersloh, 2005.
- Ipal, *Reducing administrative Burdens – now full steam ahead*, juin 2005.
- Ministère des Finances des Pays-Bas, *Das Standard-Kostenmodell*, 2005;
- Ministère des Finances des Pays-Bas, *More leeway for business thanks to fewer burdens*, 2004.

D'autres sources se trouvent sur le site www.moderne-regulierung.de ou auprès de EIM Business & Policy Research, Zoetermeer, www.eim.nl.