

Mieux maîtriser l'inflation normative : la feuille de route de la Fondation iFRAP

ifrap.org/etat-et-collectivites/mieux-maitriser-linflation-normative-la-feuille-de-route-de-la-fondation-ifrap

Accueil État et collectivités **Mieux maîtriser l'inflation normative : la feuille de route de la Fondation iFRAP**

État et collectivités

24 février 2016 • Samuel-Frédéric Servièrè



La France est désignée en Chine par le terme de *Fa Guo* (pays de la loi). Evocation judicieuse pour un Etat où précisément l'opposabilité du droit après promulgation est absolue en vertu de l'adage, « *Nul n'est censé ignorer la loi* »... et pourtant, le stock normatif est sujet à débat : il serait composé de 400.000 normes, parmi lesquelles 11.500 lois et 120.000 décrets répartis dans 62 codes différents (lorsqu'une codification est effectuée). Malheureusement ces ordres de grandeur, désormais connus, n'emportent pas entièrement l'adhésion : que mesure-t-on ? Les décrets individuels de nomination sont-ils inclus ? Par ailleurs l'ampleur du stock de normes « actives » ne fait pas non plus aujourd'hui l'objet d'estimations fiables et régulières, ni d'un suivi particulier.

11.500 lois et 120.000 décrets ? Ces chiffres proviennent du rapport du Conseil d'Etat de 2006 s'intéressant à la sécurité juridique et à la complexité du droit, et relevait d'un pointage réalisé en 2000... 400.000 normes, ce chiffre, lui, provient de l'étude *Better Regulation* de l'OCDE en date de 2010 pour le rapport particulier relatif à la France, qui citait lui-même la précédente étude de l'OCDE de 1995... Pour y voir un peu plus clair, il

est donc nécessaire de se procurer les comptes périodiques réalisés par le SGG (secrétariat général du gouvernement) exploitant les recensements effectués à partir de la base Légifrance. Les derniers chiffres produits sont les suivants :

Les statistiques du SGG	2008	2010	variation
Lois	2362	2016	-346
Ordonnances	532	600	68
Décrets	23883	26198	2315
Total	26777	28814	2037

Sources : http://www.institutdelors.eu/media/etud73-y_bertoncini-fr.pdf?pdf=ok p.15 ainsi que l'étude du SGG, *Lois et règlements en vigueur, approche statistique (2010)*.

Le stock apparaît alors en progression constante, mais puisque certaines dispositions législatives ou réglementaires rapportent des dispositions antérieures, ne ressortent donc que les mesures véritablement additionnelles, ce qui constitue une première clarification. Quant au coût du stock, celui-ci n'a pour le moment jamais été sérieusement chiffré pour la France dans son intégralité, comme cela a pu être le cas dans d'autres pays européens (voir notre annexe statistique en bas de la note). En particulier la Hollande, la Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont tous procédé à une évaluation de leur stock et à son coût en matière de charge administrative pour les entreprises (et pour les particuliers, comme la Belgique, l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas). Le Royaume-Uni ne tient pas de stock à jour, mais a estimé son coût global à partir d'une première étude pionnière en 2005-2006.

Par ailleurs, l'ensemble des pays sus-mentionnés^[1] se sont dotés d'organismes indépendants de chiffrage, non seulement des études d'impact (notion large) accompagnant les projets de loi ou les règlements, mais aussi de l'évaluation des charges administratives (notamment le *Regulatory Policy Committee* au R-U, l'agence *ACTAL* en Hollande, ou le *Nationaler Normenkontrollrat* Allemand).

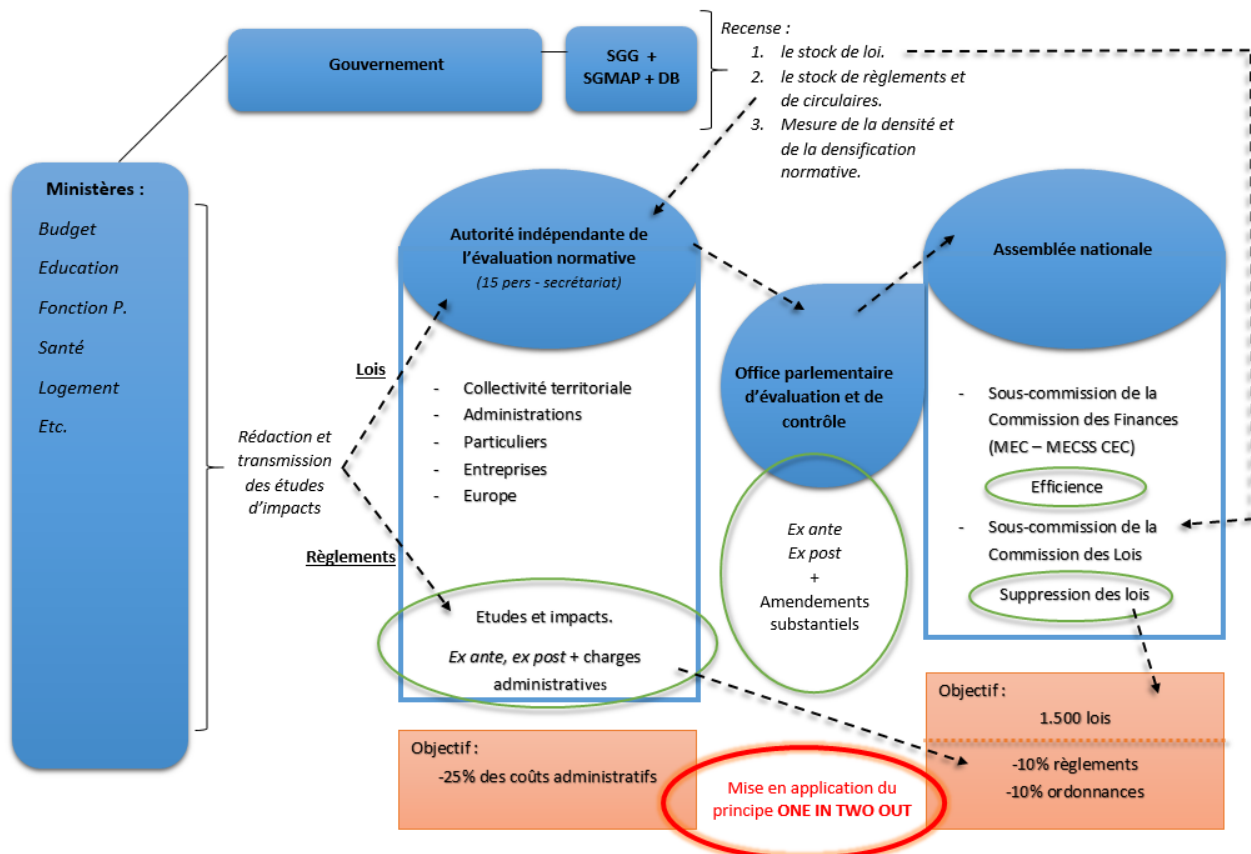
- Au Royaume-Uni depuis 2009, le *Regulatory Policy Committee* réalise des évaluations indépendantes d'impact législatif quant aux projets de lois des ministères, prévoit des clauses de « durée de vie déterminée » de la norme et applique l'approche de limitation du coût de l'activité normative dite du *One In, Two Out*, c'est-à-dire une loi votée = deux lois supprimées (en termes de nombre et de charge administrative induite) ;
- En Allemagne, l'objectif est fixé de réduire de 25% les coûts administratifs pour les entreprises et pour cela, le Conseil national de contrôle des normes rend des avis sur l'ensemble des lois et des projets de lois. Afin de régler le passé, le Parlement allemand a voté 11 lois fédérales pour abroger les réglementations superflues et réduire le stock qui est passé de 2.039 à 1.728 lois.

Et en France ? Le sujet avance lentement malgré le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, rendu en mars 2013, d'Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, et du récent rapport JUANICO / DE LA RAUDIERE (octobre 2014), portant sur la

simplification législative et la qualité des études d'impact[2]. La question est d'importance puisque depuis 2007 l'Europe a fixé comme objectif une baisse de la charge administrative de 25% pesant sur les entreprises[3]. Ce qui devrait nécessiter de s'entendre sur une évaluation pertinente et « différentielle » entre l'effet stock et l'effet flux en matière de charge administrative.

A cette fin la fondation iFRAP propose une feuille de route permettant d'évaluer de manière indépendante, contradictoire, la production normative (législative, réglementaire et infra-réglementaire) française. Cette nouvelle architecture doterait par ailleurs les pouvoirs publics (exécutif et législatif) des moyens de réaliser des études d'impact *ex ante* et *ex post* contradictoires (socio-économiques), incluant des évaluations des coûts administratifs et réglementaires en direction des entreprises, des citoyens, des collectivités territoriales et pour l'administration elle-même[4].

La feuille de route de la Fondation iFRAP pour maîtriser l'inflation normative :



Proposition de la Fondation iFRAP relative à la maîtrise de l'inflation normative – février 2016.

Identifier et quantifier le stock et le flux

1) Il faut disposer d'une **base statistique de légistique unifiée** (Sénat base alpeg et SGG) afin de pouvoir dégager un stock et un flux (législatif, réglementaire et interprétatif - circulaires), exploitation rationnelle et en open date de Légifrance et de

circulaires.gouv.fr). Cette production pourrait être accessible « en temps réel » sur les sites Légifrance et circulaire.gouv.fr quant au stock et au flux, ainsi que le niveau de « densité normative » (voir *infra*).

2) S'intéresser à la production normative au niveau local : des propositions circulent pour "rendre la loi plus simple" en procédant à une subsidiarité législative aux collectivités... Cela suppose de disposer d'une base de recueil : **légilocal**... et d'une computation statistique pertinente.

3) Le SGG devrait publier sur base annuelle la mise à jour de son évaluation du stock de normes (lois, ordonnances, règlements, décrets, circulaires) et l'envoyer aux deux instances chargées de la réduction de l'inflation normative (Autorité indépendante de l'évaluation normative et sous-commission des lois à la suppression des lois). Il le pourrait d'autant plus qu'il gère la base SOLON permettant de suivre le processus normatif complet d'un texte (législatif ou réglementaire).

4) Appliquer le One in / Two out (OITO) pour chaque norme nouvelle votée, deux supprimées - avoir un vrai suivi de ce dispositif (notamment en termes de coûts gagés).

Evaluer la densité normative

5) Intégrer **un indicateur de "densité normative"**. Sur ce dernier point, les lois et règlements peuvent être moins nombreux et plus lourds... il faut donc pouvoir disposer d'indicateurs objectifs en termes de pages, de mots ajoutés et d'évolution du volume des codes existants (lorsqu'il y a codification), ou hors codification (afin de permettre des comparaisons internationales, des coefficients de redressement linguistique pourraient être appliqués).

Ouvrir les données publiques

6- Avoir une véritable politique d'Open Data en matière de statistiques et de méthodes de calcul s'agissant de la mesure de l'activité normative, de son coût budgétaire et économique associé, et de la charge administrative induite. Sur ce point la Cour des comptes a fait des progrès (fichiers zip de dossier Excel par exemple, afin que les évaluations soient jugées pertinentes).

7- Publier tous les avis du Conseil d'Etat antérieurs à la décision du président de la République de les rendre publics (effectif à compter du 19 mars 2015). Les avis représentent en effet une source légistique importante.

Créer une Autorité indépendante de l'évaluation normative

8- Évaluer, pour chaque loi, son impact en termes de normes sur l'économie – le filtrage ou la contre-analyse des études d'impact (MAPTAM, NOTRe...) doit pouvoir être réalisé par un organe d'audit de type *Regulatory Policy Committee* totalement indépendant. Sa composition pourrait reposer sur une représentation pluraliste d'économistes, de membres de la société civile, d'entrepreneurs... Par ailleurs un secrétariat d'une 15aine

de personnes travaillant dans l'instance pourrait être constitué. Nous choisissons de dénommer cette instance (voir schéma) **Autorité indépendante de l'évaluation normative**. Elle devrait déployer des indicateurs de suivi à la fois sur les collectivités locales, les administrations, les entreprises, les employeurs et surveiller les sur-transpositions des directives européennes. Sur le modèle Luxembourgeois du "département de simplification administrative" disposer de cinq acteurs compétents (au lieu de 3 au niveau luxembourgeois) en matière de simplification. Il serait possible de parvenir à lui donner corps via des redéploiements partiels ou totaux d'entités existantes (SGG, SGAE, affaires européennes, CNEN, SGMAP, etc.) :

- Mesure de la complexité administrative pour les collectivités locales (c'est déjà le cas, avec le CNEN, le Conseil national d'évaluation des normes).
- Transformer le Conseil de la simplification pour les entreprises en un organe indépendant de chiffrage du coût normatif et financier, pour ces derniers, des propositions de lois et de règlements.
- Mettre en place, en plus du portail (faire.simple.gouv.fr) à destination des particuliers, un groupe de travail *ad hoc* afin de mesurer la complexité administrative pour les administrés.
- Mettre en place un groupe de travail "Union européenne", dans le droit fil de l'approche de la Commission actuellement en cours "*Better regulation*" in *Europe*^[5].
- Mettre en place un groupe de travail mesurant l'impact pour l'administration elle-même du texte proposé (approche déjà entreprise en matière de quantification par le SGMAP).

Le rôle de filtrage de l'organe serait double :

- Valider les études d'impact accompagnant les projets de loi du gouvernement, ainsi que les amendements déposés en séances mais préparés suffisamment en amont de la discussion parlementaire.
- Filtrer les études d'impact accompagnant les actes réglementaires, en appui du contrôle qu'effectue actuellement le CE sur ces derniers.

Cette autorité de l'évaluation normative serait également chargée **de la mesure des études d'impact *ex post* s'agissant des règlements, et serait chargée de l'évaluation des charges administratives induites par les lois, les règlements et les circulaires**. Des objectifs chiffrés lui seraient assignés en matière de réduction du stock réglementaire et de circulaires.

Objectif (modèle Britannique) : réduire de 25% les coûts administratifs des collectivités, entreprises, caisses sociales... ce qui correspond aux engagements européens souscrits également par la France à compter de 2007.

Evaluer la charge administrative

9- L'autorité indépendante devrait mesurer les charges administratives. Or **il n'y a pas en la matière de cohérence entre le modèle français développé au départ par la DGME "Oscar" avec ses homologues étrangers** et surtout anglo-saxons, utilisant le modèle SCM (standard costs model) ou Hollandais (SCM enrichi) dit « CAR » (*Cost-driven Approach to Regulatory Burden*). C'est bien dommage car le benchmarking (parangonnage) doit être l'un des buts de l'évaluation du nombre et du poids des normes, afin de travailler sur l'attractivité législative de notre territoire national. (voir note complémentaire)

Avoir des études d'impact (ex ante) de qualité sur les projets de loi, les propositions de loi et les amendements et une évaluation des politiques publiques (ex post) efficiente

10- Le Parlement aurait tout intérêt à disposer d'un organisme *ad hoc*, permettant d'effectuer l'ensemble des évaluations *ex ante* qui le concernent, questionner les études d'impact et leur contre-expertise par l'organisme sus-évoqué, chiffrer les amendements déposés à forts enjeux d'origine gouvernementale ou parlementaire, et se positionner s'agissant des propositions de loi. Cet organisme devrait également pouvoir effectuer des études d'impact *ex post*. On comprend aujourd'hui que France Stratégie semble recueillir sur certains dossiers économiques cette compétence, sans que cela soit institutionnalisé (par ailleurs le SGMAP dans le droit fil de la DGME et du programme MRCA (mesure et réduction de la charge administrative, poursuit ses propres vagues d'estimation dans le cadre des audits de modernisation, mais ces éléments ne sont rendus que partiellement publics). Le Parlement reste pour le moment à l'écart de la démarche d'évaluation contradictoire. Nous proposons de changer cela.

Et ce en créant l'équivalent du NAO britannique et de la Public Account Committee en fusionnant MEC MECSS, CEC qui doublonnent et ne sont pas efficaces et leur permettre, comme nous l'avions initialement proposé pour le CEC, que cette **sous-commission de la Commission des finances** qui pourrait s'appeler **Commission de l'évaluation de l'efficacité des dépenses** soit compétente et autorisée à auditionner des directeurs d'administration et que le non suivi des recommandations puisse entraîner des sanctions. Cet **Office parlementaire d'évaluation et de contrôle** (OPEC), serait revêtu d'un double rôle :

- Effectuer un contrôle *ex ante*, voire une contre-expertise des études d'impact liées aux projets de loi transmis par le gouvernement ; **réaliser les études d'impact accompagnant les propositions de loi et les amendements parlementaires à fort enjeux** ;
- Effectuer une évaluation *ex post* des lois promulguées et un suivi spécifique des amendements substantiels votés.

11- Limiter le nombre de semaines où siège le Parlement chaque année pour légiférer à 10 semaines par an. Cf. exemple suisse, 10 semaines de session parlementaire.

12- Créer à l'Assemblée nationale **une commission permanente de la suppression de lois** qui siègerait (sous-commission de la Commission des Lois établie à titre expérimental ?) pour faire passer 10 lois de suppression législative sur la durée de la législature. Cf. en Allemagne les lois de suppression : 11 lois fédérales pour abroger les réglementations superflues et réduire le stock normatif.

Objectif (modèle allemand) : réduire de 20% le stock de lois – passer à 1.600 lois en 5 ans – en supprimer 100 par an

13- Prévoir dans le temps parlementaire de passer 30% du temps à supprimer des lois, 30% du temps à évaluer l'efficacité des politiques publiques, 30% du temps à légiférer. Se donner pour objectif de supprimer 20% du stock de lois, soit 400 lois, pour atteindre un maximum de 1.600 lois.

14- Appliquer la "mise en consultation" systématique de tous les projets de loi et propositions de loi comme en Suisse et en Allemagne par les parties concernées auprès des fédérations, des associations, des think-tank (stakeholders)...

15- Permettre comme en Suisse dans le Canton de Soleure, de s'opposer à la rédaction d'un texte d'application n'étant pas en accord avec l'exposé des motifs du législateur. Selon la Constitution du Canton de Soleure, 25 députés (sur 144) ont 60 jours pour s'opposer par écrit à une ordonnance du gouvernement. Si la majorité du Parlement approuve cette opposition, le texte est renvoyé au gouvernement, prié de le réécrire. Exemple de la LME avec le 239BisAB du CGI

16-Rationaliser le droit d'amendement, en l'assortissant d'une obligation minimale hors amendement de pure forme, d'une étude d'impact même sommaire, il faudrait sans doute (voir Bertrand du Marais, audition pour le rapport JUANICO/La RAUDIÈRE) une modification de la loi organique (article 8 du 15 avril 2009). Une modification de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 devrait permettre d'inclure aux coûts et bénéfices financiers attendus, une prise en compte des effets économiques induits, ce qui n'est pas le cas actuellement.

17- Encadrer le délai d'adoption des mesures d'exécution, de façon à contraindre l'exécutif à prendre les mesures d'exécution qui s'imposent. Un délai de 10 mois à compter de la promulgation de la loi pourrait constituer un délai maximum, sauf disposition législative contraire.

18- Mettre en place le principe des *sunset laws*, afin de pousser à la réalisation d'études d'impact *ex post* susceptibles de justifier une prorogation, une suppression ou une modification de la loi concernée.

Conseil Constitutionnel

19- Donner au Conseil constitutionnel un pouvoir d'auto-saisine sur tous les textes de loi.

20- Permettre au Conseil constitutionnel, en vertu du contrôle qu'il exerce au titre de l'article 61 de la Constitution, qu'il tienne compte de la qualité de l'étude d'impact jointe à la loi déferée, de façon à ce qu'il en contrôle la pertinence et la qualité. Il serait éclairé dans sa décision par le contrôle qu'effectuerait sur la loi trois instances : le Conseil d'Etat (ce qui est déjà le cas en droit positif), le filtre proposé par l'Autorité indépendante d'évaluation normative, et l'OPEC parlementaire.

Etat des statistiques normatives disponibles (Sénat)

Sur la France :

Production des textes réglementaires nouveaux 2001-2007 (Acquis CE 2006 en 2000, OCDE Better regulation 2010)							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lois	40	34	56	40	50	45	40
Ordonnances	19	12	18	53	85	28	15
Textes législatifs	59	46	74	93	135	73	55
Décrets en Conseil des ministres	44	77	42	54	67	65	70
Décrets en Conseil d'Etat	496	638	504	562	707	765	792
Décrets simples	790	890	758	864	919	955	1029
Total décrets	1286	1528	1262	1426	1626	1720	1821

<i>Sénat</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de lois promulguées	68	34	46	47	53	42	40	55	40	48	45	45	56	38	59	48
Nombre de lois d'applications directes	34,68	8,16	13	15	21	15	13	14	9	15	13	14	19	11	24	15
Nombre de lois impliquant un suivi réglementaire	33,32	25,84	33	32	32	27	27	41	31	33	32	31	37	27	35	33
Nombre de mesures réglementaires prévues			358	392	331	425	617	559	699	670	454	548	395	615	670	540
Nombre de mesures réglementaires prises			76	74	115	95	141	54	101	110	138	176	97	165	135	346
Pourcentage de mesures réglementaires restant à prendre			79%	81%	65%	78%	77%	90%	86%	84%	70%	68%	75%	73%	80%	36%
Mesures attendues non prévues						27	55	18	27	41	32	39	14	44	15	23

<i>Changement de méthode en 2011</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de lois promulguées	46	42	56	64	57	50	66
Nombre de lois d'applications directes					16	20	27
Nombre de lois impliquant un suivi réglementaire					41	30	39
Nombre de mesures réglementaires prévues					482	491	1096
Nombre de mesures réglementaires prises					264	275	603
Pourcentage de mesures réglementaires restant à prendre					45%	44%	45%

Comparaisons internationales :

France	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lois	40	34	56	40	50	45	40
Ordonnances	19	12	18	53	85	28	15
Textes législatifs	59	46	74	93	135	73	55
Stock de lois y compris traités	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu
Décrets en Conseil des ministres	44	77	42	54	67	65	70
Décrets en Conseil d'Etat	496	638	504	562	707	765	792
Décrets simples	790	890	758	864	919	955	1029
Total décrets	1286	1528	1262	1426	1626	1720	1821
Stock de règlements	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu	inconnu

Allemagne	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nouvelles lois	56	68	32	51	33	41	45	11
Stock de lois	1982	2004	2025	2043	2034	1804	1753	1709
Nouveaux règlements	166	184	156	167	160	146	113	89
Stock réglementaire	3061	3098	3147	3182	3225	2799	2669	2647

Hollande	2004	2005	2006	2007	2008
Stock de lois	1793	1873	1914	1745	1734
Evolution (n+1-n)	inconnu	80	41	-169	-11
Stock de décrets royaux	2656	2699	2518	2493	2376
Evolution (n+1-n)	inconnu	43	-181	-25	-117
Stock de règlements	7798	6120	5743	5701	5720
Evolution (n+1-n)	inconnu	-1678	-377	-42	19

Italie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lois ordinaires	130	171	119	127	23	60	44	87	72	65
Décrets législatifs	37	79	62	77	73	74	41	24	82	63
Lois régionales	705	586	594	632	588	618	608	664	595	540

Suède	2006	2007	2008	2009
Total number of new or amended laws and ordinances	1592	1475	1444	1608
New laws	59	28	49	52
New ordinances	118	319	111	155
Amended laws and ordinances (y.c regulations)	1415	1128	1284	1401
Total number of pages in SFS	3085	3123	2870	3199
Total number of laws and ordinances that are in force by	3670	3722	3755	3763

Royaume-Uni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
New statutory instruments	3815	2957	3033	3155	3326	3196	3364							
UK Acts	25	44	45	38	24	55	31	33	27	41	25	23	33	4
UK statutory Instruments	4150	3279	3367	3459	3602	3515	3688	3371	3468	3117	3136	3329	3314	738
Total number of pages of legislation	12354	11977	13408	13044	15801	16351	15358	14016	15272					
UK Acts	1594	2868	4030	3470	2868	4911	3186	3204	3384	2722	2630	2761		
UK statutory Instruments	10760	9109	9378	9574	12933	11440	12172	10812	11888					

[1] Voir [note précédente](#).

[2] Voir [assemblée nationale.fr](#)

[3] Voir [Europa.eu](#), ainsi que [les meilleures pratiques d'évaluation](#), et notamment en matière d'[approche ex-post au Luxembourg](#),

[4] Si le SGMAP semble s'orienter résolument dans cette direction ces premières évaluations restent confidentielles et bien souvent *ex ante* et non pas *ex-post* (cf. le problème du déploiement du modèle OSCAR « outil de simulation de la charge administrative et réglementaire, focalisé sur l'évaluation *ex-ante* du flux de normes (basé sur une approche SCM (*standard cost model*) amélioré), essentiellement *top down*, et non pas sur le modèle CAR (*cost driven approach of regulatory burden*), *bottom up* et naturellement *ex post* développée par les Hollandais (voir infra). Pour un premier bilan, se reporter à [notre précédente note](#),

[5] Voir [Europa.eu](#).

Commentaires
