

Simplification administrative, réduction de la bureaucratie, Comment l'Allemagne y parvient ?

Notre CNEN (Conseil National d'Évaluation des Normes) engage un partenariat avec le NKR (Nationaler Normenkontrollrat) qui est le Conseil National de Contrôle des Normes allemand, Institution en charge de veiller au respect de l'agenda des réformes et en assurer la pérennité. C'est l'occasion pour nous de mesurer la volonté politique affirmée par le gouvernement fédéral pour (je cite) « *la suppression de la bureaucratie et une meilleure réglementation* » visant à « *réduire systématiquement la bureaucratie superflue* ». On ne manque pas d'être surpris y compris par le vocabulaire employé, mais il témoigne d'une détermination que nous aimerions rencontrer en France. Les résultats sont au rendez-vous, les mesures prises ont déjà permis de réduire d'un quart (soit plus de 12 milliards d'euros) les charges administratives liées à certaines obligations reconnues inutiles. L'objectif de réduire les coûts administratifs de 25% est déjà atteint.

Cet objectif est clairement affiché : « *Toute charge bureaucratique inutile fait perdre du temps aux citoyens et freine l'économie. Ce sont surtout les quelques 3,6 millions de petites et moyennes entreprises qui en sont affectées. Lorsqu'elles sont déchargées de cette bureaucratie inutile, les entreprises peuvent s'occuper davantage de leurs activités, des innovations, des emplois et de la formation. Une gestion efficace et moderne et une bonne réglementation concise sont d'importantes conditions afin de renforcer la compétitivité des entreprises et d'augmenter ainsi la croissance et l'emploi en Allemagne* ».

La crise a rappelé, en Allemagne comme en France, la nécessité d'un État efficace, soutenu par une administration efficiente et dynamique. Elle a mis en lumière tous les travers des bureaucraties rigides, et de fonctionnements administratifs qui, entravés par le poids d'une multitude de normes, sont incapables de répondre à une situation d'urgence et d'assurer efficacement la protection des citoyens.

En Allemagne, il a été décidé de tirer parti de cette crise pour engager les changements qui s'imposent, passant au crible les domaines où tout ne fonctionne pas au mieux, pour mettre en œuvre allègements, simplifications et modernisations. Ce n'est que le prolongement d'une dynamique engagée depuis quelques années. On constate en effet, en Allemagne, la force de cette ambition pour mieux légiférer et une démarche réellement volontariste pour maîtriser le coût des normes et parvenir à une meilleure législation. Ainsi, chaque année, le gouvernement fédéral doit rendre compte, à la fois au Bundestag et au public, de l'avancée de la simplification administrative, de la poursuite du mieux légiférer et des résultats obtenus.

Dans ce rapport de l'année 2019 paru en juillet 2020, on relève que les citoyens allemands sont en majorité satisfaits des expériences qu'ils font de leur administration, bien qu'un jugement critique de leur part est soulevé dès lors que des situations courantes sont extrêmement réglementées. De plus, l'indice des frais administratifs courants concernant le secteur économique a atteint son niveau le plus bas depuis son introduction en 2012, et les charges permanentes de ce secteur ont été réduites de 1,1 milliards d'euros par an grâce à la troisième loi sur l'allègement de la bureaucratie. Ces avancées sont donc le fruit de plusieurs mesures mises en place et dessinant les contours d'une démarche véritablement volontariste.

Le frein à la bureaucratie

Depuis début 2015, le gouvernement fédéral s'est engagé à réduire pour les entreprises les charges qui sont liées à l'application de la réglementation, à travers le « frein à la bureaucratie ». Ces coûts de conformité courants sont évalués selon la règle du « one in, one out », et le gouvernement fédéral veille à ce qu'ils n'augmentent pas dans le secteur économique. Cette règle obéit au principe selon lequel, pour toute

nouvelle charge créée par une nouvelle réglementation, les coûts de conformité courants doivent être réduits ailleurs, dans un délai d'un an. L'objectif est de parvenir à une réduction durable des charges, sans pour autant porter atteintes aux mesures prises au niveau politique. Quelques exceptions sont prévues au « frein à la bureaucratie », parmi lesquelles la pure transposition du droit européen est la plus importante. C'est cette exception qui entraîne la majeure partie de l'augmentation des coûts de conformité : au cours de la 19^{ème} législature, ce sont 191,5 millions d'euros de coûts de conformité courants pour le secteur économique qui relèvent de la pure transposition de dispositions européennes.

L'Allemagne plaide en faveur d'amélioration au niveau de l'UE

En Allemagne, en effet, une part considérable du droit en vigueur repose sur des dispositions européennes. Cependant, si pour la Commission le mieux légiférer fait de plus en plus partie intégrante de sa culture institutionnelle, les résultats obtenus en matière de simplification administrative sont toutefois considérés comme insuffisants et le gouvernement fédéral allemand milite en faveur d'améliorations.

Ayant relevé que les analyses d'impact manquaient à hauteur d'au moins un tiers, il plaide ainsi pour une analyse d'impact de toutes les propositions législatives figurant dans le programme annuel de la Commission et de toutes les propositions ayant une incidence importante.

D'autre part, sa revendication pour la consécration au niveau européen de la règle du « One in, one out » a été satisfaite par la présidente de la Commission Européenne, Ursula von der Leyen, qui l'a adoptée parmi ses méthodes de travail essentielles en septembre 2019.

La troisième loi sur l'allègement de la bureaucratie

C'est le mot utilisé dans la loi elle-même. Le 18 septembre 2019, le gouvernement fédéral a adopté la troisième loi sur « *l'allègement de la bureaucratie* » (BEG III), mettant ainsi en œuvre un important projet inscrit au contrat de coalition. Une majeure partie de cette loi étant déjà en vigueur depuis le 1er janvier 2020, le reste devant être mis en place d'ici le 1er janvier 2022. Elle prévoit un allègement des mesures pour le secteur économique de 1 172 millions d'euros par an.

Parmi ses éléments essentiels, on trouve notamment des allègements pour les créateurs d'entreprise, et de nombreuses mesures de simplifications, liées pour beaucoup au numérique.

Une numérisation renforcée

Créé en 2019, le comité interministériel de numérisation place la politique numérique comme un thème central pour le gouvernement fédéral. La numérisation ayant poussé celui-ci à alléger et rendre plus efficaces ses propres modes opératoires, le comité a réussi à façonner la fulgurante transformation numérique pour la centrer sur les citoyens, l'orienter sur l'intérêt général et la fonder sur les valeurs du système démocratique et libéral.

Plusieurs objectifs ont donc pu être mis en œuvre, simplifiant et rendant efficiente l'action publique au plus près des citoyens -comme grâce au portail commun mutualisant les portails de tous les échelons administratifs, l'immatriculation en ligne des véhicules, ou encore grâce au développement du registre central des étrangers qui assure une amélioration de la qualité des données et de l'efficacité des procédures en matière d'asile et de droit des étrangers. L'orientation sur les utilisateurs constitue le principe fondamental de la numérisation des services administratifs.

De plus, le numérique vise aussi le domaine de la législation, qui est un élément clé du système politique et un processus complexe impliquant de nombreux acteurs politiques et administratifs. Le but est donc de fournir au processus législatif un soutien numérique lui permettant de simplifier les procédures et les structures. Ainsi, il s'agit, grâce à la législation électronique, que d'ici 2023, toutes les procédures législatives au niveau fédéral soient complètement électroniques.

Une coopération avec les Länder et les communes basée sur la confiance

En 2019, le gouvernement fédéral a donné une nouvelle dimension à sa coopération avec les Länder et les communes, souhaitant élaborer de concert un programme de mesures de simplification et de modernisation administratives. Cela s'inscrit dans le prolongement d'un échange intensif et d'une coopération marquée par la confiance, menés depuis 2007. Les gouvernements des Länder sont très avancés dans le domaine du mieux légiférer et de la simplification administrative, ayant déjà pris de nombreuses initiatives : les Länder de Bade-Wurtemberg et de Saxe, par exemple, ont chacun leur propre Conseil de contrôle des normes.

Ainsi, les Länder et associations communales de niveau fédéral sont invités à prendre part à des nombreuses consultations publiques visant à une meilleure gouvernance, ou traitant de sujets d'actualités relatifs à la modernisation et la simplification administratives.

Conseil national de contrôle des normes (NKR)

Créé en 2006, le Conseil national de contrôle des normes (NKR) est un organe consultatif indépendant. Il a pour objectif de soutenir l'action du gouvernement fédéral dans le domaine du mieux légiférer et de la simplification administrative. Sa principale mission consiste à vérifier l'exposé par le gouvernement des coûts de conformité de ses projets de loi et à émettre des avis, qui sont ensuite joints au projet de loi en cause et présentés au Bundestag ainsi qu'au Bundesrat.

Il a rendu de nombreux jugements positifs, notamment sur la mise en pratique de la règle « One in, one out » jugée très efficace, ou encore sur les progrès réalisés dans le domaine de l'administration numérique, et notamment dans la mise en œuvre de la loi sur l'amélioration de l'accès en ligne aux services administratifs (OZG).

En revanche, l'avis rendu par le NKR concernant les délais de concertation relatifs aux projets de réglementation du gouvernement fédéral, est nettement plus critique. Il s'est aussi montré critique sur la limitation des coûts de transposition, sur des normes contraignantes et une assurance qualité efficace pour les évaluations, et sur la nécessité de renforcer l'examen des avantages des réglementations.

Bien entendu, chaque Pays a ses traditions et rien n'est totalement transposable d'un Etat à l'autre. Mais il est souvent utile d'observer ce que font nos voisins car leur action constitue une source d'inspiration féconde pour améliorer nos propres pratiques. C'est que fait notre CNEN.

Alain Lambert
ancien Ministre
Président du CNEN