

Aux sources de la complexité réglementaire française ⁽¹⁾

Par Serge CATOIRE

Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'économie (CGE)

Des centaines de milliers de salariés résidant en France traversent chaque jour une frontière pour rejoindre leur emploi. L'écart entre la réglementation française et celles des pays voisins est une des raisons pour lesquelles les entreprises qui les emploient ne sont pas de ce côté-ci de nos frontières. Cet écart réglementaire persiste, malgré la fréquence avec laquelle des décisions politiques ont été prises pour simplifier notre réglementation. L'impact de ces décisions est en effet contrarié par d'autres orientations politiques qui conduisent à l'existence et à la création régulière de nouveaux écarts. Le peu de confiance en l'expertise, l'illusion collective sur l'application réelle des réglementations et sur leur portée, et l'ignorance de la qualité des échanges par lesquels les pays voisins élaborent leur propre réglementation, contribuent à ce résultat. En complément de la volonté gouvernementale de simplification réglementaire, la simplification de notre organisation institutionnelle, en donnant plus d'efficacité à la concertation, sera certainement un des éléments clés d'une rupture pérenne avec la composante inutile de la complexité réglementaire.

Si la volonté de simplifier la réglementation est ancienne, celle de réduire les écarts réglementaires avec les pays voisins est plus récente

L'ordonnance de Villers-Cotterêts, en 1539, peut être considérée comme l'une des premières procédures législatives de simplification. Son article 110 prévoit que ce que nous appellerions aujourd'hui les textes légaux, judiciaires et réglementaires « soient faits et écrits si clairement, qu'il n'y ait ni puisse y avoir aucune ambiguïté ou incertitude qui ne donne lieu à demander interprétation ». Son article 111 impose le « langage maternel français » dans les décisions de justice pour éviter « ce que telles choses sont souvent advenues sur l'intelligence des mots latins contenus esdits arrests ».

Plus récemment, le Parlement, préoccupé par « l'accroissement des charges qui résulte de... l'inflation des textes », a créé, en son sein (article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007), la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) devenue, par la loi n°2013-921 du 17 octobre 2013, le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. La volonté de simplification s'est également inscrite dans cinq circulaires du Premier ministre en date des 22 septembre 2008, 6 juillet 2010, 17 février 2011, 17 juillet 2013 et 12 octobre 2015.

La circulaire du 17 juillet 2013 prévoyait, en particulier, « la mise en œuvre du gel de la réglementation ». Ces circulaires du Premier ministre ont été complétées par des textes in-

ternes aux différents ministères concernés prévoyant, assez régulièrement, l'abandon de toute sur-transposition des règles européennes. Le « programme stratégique de l'inspection des installations classées 2014-2017 »⁽²⁾ érige ainsi la simplification comme l'un de ses quatre axes stratégiques : « il apparaît souhaitable de stabiliser la réglementation technique applicable aux installations classées pour se concentrer sur les démarches de simplification réglementaire et procédurale ». Le tout premier thème du « plan d'actions » prévoit ainsi que : « Le ministère s'attachera à éviter toute sur-transposition des directives européennes ».

Malgré la fréquence avec laquelle des décisions politiques ont été prises pour simplifier notre réglementation et réduire les écarts avec celles des pays voisins, d'autres orientations politiques conduisent à l'existence et à la création régulière de nouveaux écarts

Depuis la création de la Communauté économique européenne, en 1957, par le Traité de Rome, et plus en-

(1) Le présent article se fonde sur une étude réalisée par Julien Duvertret, de l'Inspection générale des Finances (IGF), et par Serge Catoire et Philippe Schil, du Conseil général de l'économie (CGE). Elle est publiée sur le site du CGE : <https://www.economie.gouv.fr/cge/ecarts-reglementaires-entre-france-et-pays-comparables>. Il a bénéficié de la relecture et des commentaires de Philippe Schil.

(2) http://www.installationsclassées.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/web_A4_rapport_couv.pdf

core depuis sa transformation en Union européenne par le Traité de Maastricht (entré en vigueur le 1^{er} novembre 2013), des normes communes sont élaborées en Europe. Ces normes visent à protéger le consommateur et l'environnement, tout en assurant la liberté des échanges de biens et de services à l'intérieur de l'espace économique européen. Des instances communes pouvant permettre l'élaboration de normes pour la protection des salariés existent également. La Commission européenne a ainsi institué, en 1995, le *Scientific Committee on Occupational Exposure Limits* (SCOEL) pour permettre d'évaluer les conséquences, pour les travailleurs, de leur exposition aux produits chimiques.

Un rapport réalisé début 2016 conjointement par le Conseil général de l'économie et l'Inspection générale des Finances ⁽³⁾ sur « les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables » a néanmoins mis en évidence des écarts réglementaires significatifs entre la France et les pays voisins dans des domaines *a priori* couverts par ces instances de concertation européennes. Pour ne reprendre que quelques exemples : le seuil réglementaire d'exposition au chrome hexavalent en milieu professionnel est ainsi passé en France de 50 µg/m³ à 1 µg/m³, tandis que l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Tchéquie restaient à 50 µg/m³ (ce produit n'est pas réglementé en Allemagne) ; le seuil d'exposition aux poussières de bois est, en France, cinq fois plus faible que la norme européenne ; les obligations de déclaration et/ou de *reporting* environnemental constituent également en France un ensemble en croissance régulière.

Ces écarts réglementaires ne naissent pas spontanément. Ils sont le plus souvent promus par des associations et/ou des groupes d'intérêt et affichent souvent l'objectif que les réglementations mises en place en France, en anticipant sur des discussions en cours à Bruxelles, « inspirent la [future] directive qui s'annonce à l'échelle européenne » ⁽⁴⁾ (il est cependant extrêmement rare que l'existence d'une réglementation en France emporte la décision et conduise à l'adoption d'une réglementation européenne identique). Les écarts ainsi générés conduisent à un écart en termes de compétitivité et, potentiellement, en termes d'emplois avec les pays voisins. Pour que ce sacrifice ne soit pas vain, il faut qu'en contrepartie, il y ait une amélioration réelle de la situation des travailleurs, des consommateurs et/ou de l'environnement.

La rigueur des textes ne correspond pas toujours à une meilleure protection des consommateurs, des riverains ou des salariés. Leur évolution fréquente crée par ailleurs une incertitude juridique

Certains textes sont massivement inappliqués, voire inapplicables

Le décalage entre les textes et leur application n'est malheureusement pas un phénomène récent en France. Pour ne prendre qu'un exemple, l'obligation de déclarer tout forage d'une profondeur supérieure à 10 mètres, en par-

ticulier les forages d'eau, existait déjà lorsque la codification des textes relatifs au sous-sol a abouti, en 1956 ⁽⁵⁾, au Code minier. Or, la comparaison, année après année, entre le nombre de forages d'eau déclarés et le chiffre d'affaires de l'ensemble des sociétés concernées laisse penser que la très vaste majorité des forages correspondants n'ont jamais été déclarés.

Il paraîtrait néanmoins logique que, lorsque la réglementation est durcie en France par la prise de dispositions plus contraignantes que celles prises dans les pays comparables, l'on se soit assuré au préalable que les dispositions préexistantes étaient respectées, et que les dispositions nouvelles le seront. Ce n'est pas nécessairement le cas.

Ainsi, une campagne de contrôles réalisée en 2008 par l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) auprès de 3 000 entreprises transformant le bois a débouché sur le constat que : « si la majorité des machines fixes sont équipées d'un système de captage des poussières à la source, celui-ci est rarement raccordé à un dispositif d'aspiration... Moins de 20 % des machines portatives disposent d'un système de captage et d'aspiration des poussières ». Ce constat revient à dire que plus de 80 % des machines concernées n'ont aucune chance de respecter la réglementation française durcie, pas plus que la réglementation antérieure pourtant moins sévère. Dans un tel contexte, on peut penser que la priorité aurait été non pas de durcir la réglementation à un niveau plus contraignant que celui de nos voisins européens, mais, déjà, de faire respecter la même réglementation qu'eux : à défaut, nous pénalisons la minorité d'entreprises qui respecte la réglementation, sans améliorer réellement la situation de la vaste majorité des salariés.

S'agissant par ailleurs du chrome hexavalent, les entreprises concernées ont fait valoir – de manière convaincante – que les nouveaux seuils français posaient des problèmes pratiques de mesure qui en rendaient le respect difficile à attester.

D'autres textes contraignent ou interdisent certaines activités (prestations de services ou fabrications) en France, mais ils ne peuvent interdire ni l'importation des produits correspondants ni la réalisation des prestations de services en cause dans les pays voisins

Depuis le 1^{er} janvier 2015, il est interdit, en France, de fabriquer des boîtes de conserve contenant du bisphénol A (BPA). Cette interdiction n'ayant pas été prise à l'échelon européen, d'autres pays peuvent continuer à produire des boîtes dont le revêtement intérieur (« liner ») contient

(3) <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/174000432-les-ecarts-reglementaires-entre-la-france-et-les-pays-comparables>

(4) Déclaration d'une vice-présidente de l'Assemblée nationale, en juin 2016, au sujet d'une proposition de loi alors en cours de débat.

(5) Décret du 16 août 1956 portant Code minier.

du BPA⁽⁶⁾ et les conserves correspondantes peuvent être importées et vendues en France. Dans ce cas particulier, compte tenu de la sensibilité des consommateurs à ce sujet, il est vraisemblable que la vigilance des associations de consommateurs et la publicité qu'elles peuvent donner aux résultats de leurs analyses dissuaderont (en particulier les producteurs de « grandes marques » de conserves) d'importer sur le territoire français des conserves alimentaires ou des canettes de boissons dont le « liner » contiendrait du BPA.

Dans le domaine des « auxiliaires de fabrication » agroalimentaires (par exemple, des produits qui empêchent que l'huile d'une friteuse industrielle mousse, c'est-à-dire des produits qui ne participent pas à la recette et n'ont pas vocation à se retrouver – autrement qu'à l'état de trace – dans ce qui est vendu au consommateur), la France a une réglementation particulière. Il apparaît notamment que la France serait le seul pays⁽⁷⁾ de l'Union européenne à se reposer sur un régime réglementaire d'autorisation, là où tous les autres recourent à la méthode HACCP⁽⁸⁾ mise en œuvre par les professionnels du secteur de l'alimentation. Les règles françaises ne découlant pas, en l'occurrence, de l'application d'une règle européenne, ce qu'il est interdit de produire en France pourrait donc être produit dans un pays voisin, puis réimporté. Les habitants de la commune de Deûlémont, dans le département du Nord, se plaignent ainsi des odeurs et du bruit produits par l'usine de frites de Warneton (en Belgique), qui est située juste de l'autre côté de la frontière et du canal de la Lys. Cette usine devrait comporter bientôt deux hangars de stockage de trente mètres de haut et de cent quarante mètres de long. Les produits qui y sont fabriqués doivent respecter le droit belge et, bien sûr, le droit européen. Ils peuvent être exportés vers la France voisine, les règles de production spécifiques à notre pays, en particulier sur les « auxiliaires de fabrication », ne s'imposant pas à eux.

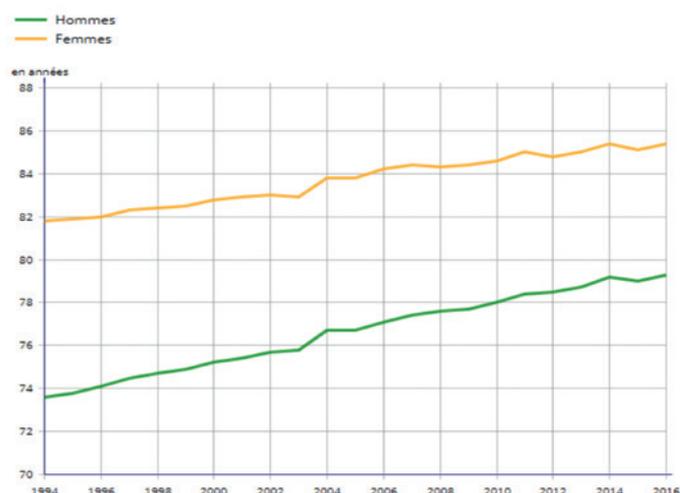
Dans un autre domaine, un article paru dans le journal *Les Échos* en mars 2016⁽⁹⁾ mentionnait dans les termes suivants l'existence de 6 500 enfants français handicapés mentaux « exilés » en Belgique : « [Bien que] la France, leur « garantit » une place dans un établissement spécialisé depuis 2005, ces enfants handicapés ne trouvent pas de place, chez nous. Alors, ils vont en Belgique, où des places sont disponibles, car les normes y sont beaucoup plus souples qu'en France. Un phénomène similaire démarre avec les maisons de retraite belges... ».

D'où vient cette renaissance permanente de la complexité réglementaire ?

Alors que des améliorations simples ont déjà été faites depuis longtemps, les bases des débats qui devraient présider aux nouvelles évolutions sont le plus souvent indécises

L'INSEE évalue que : « dans les conditions de mortalité de 2016 [en France], une femme vivrait en moyenne 85,4 ans et un homme 79,3 ans ». Ces espérances de vie sont voisines de celles de l'Allemagne ou de l'Italie. L'espérance de vie progresse, au fil des décennies, encore plus régulièrement que le niveau de vie. Sa progression, en France,

Espérance de vie à la naissance selon le sexe en 2016



Note : données 2014 à 2016 provisoires.

Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

a été pratiquement linéaire de 1950 à 2016.

Les produits que nous utilisons et les conditions dans lesquelles nous les utilisons ont, de manière générale, contribué à cette évolution positive. Lorsqu'il apparaît qu'un de ces produits (le BPA, par exemple) est susceptible de présenter un risque, supprimer le produit en question ne revient pas simplement à supprimer ce risque potentiel, cela revient à remplacer ce risque par un autre. Dans la mesure où le produit incriminé remplissait une fonction – dans le cas des boîtes de conserve, contribuer à leur étanchéité et prévenir le développement de bactéries –, le supprimer rend nécessaire soit de renoncer à la fonction qui était remplie⁽¹⁰⁾, soit de trouver un substitut au produit, un substitut dont les caractéristiques ne seront véritablement connues qu'au fil du temps. Le cas des biberons contenant du BPA était beaucoup plus simple, pour deux raisons : d'une part, les utilisateurs des biberons sont les nourrissons, qui sont plus sensibles que les adultes aux perturbateurs endocriniens ; d'autre part, un substitut évident était les biberons en verre : il s'agissait donc, en

(6) Les « liners » en bisphénol A ont été introduits dans les années 1960 pour assurer une meilleure étanchéité des boîtes de conserve et une protection contre les bactéries ; ils ont ainsi permis la disparition des intoxications botuliques. Mais il est apparu récemment que le bisphénol A rentre dans la catégorie des perturbateurs endocriniens ; les divergences d'appréciation sur le risque correspondant ont abouti à des divergences dans la réglementation des différents pays européens. Lorsqu'une telle divergence se concrétise, un État peut interdire à ses industriels d'utiliser un matériau donné pour leur production, mais il ne peut pas – sauf exception – interdire l'importation sur son territoire des produits légalement réalisés dans d'autres États de l'Union, même s'ils incorporent ce matériau.

(7) À l'exception du Danemark, pour certaines substances (levures).

(8) Hazard Analysis Critical Control Point.

(9) https://www.lesechos.fr/30/03/2016/LesEchos/22160-041-ECH_Le-handicap--une-politique-publique-a-revoir-d-urgence.htm

(10) On n'imagine pas, en l'occurrence, d'accepter le retour du botulisme et des cancers de l'estomac qui existaient avant l'adoption des revêtements internes des boîtes de conserve.

l'occurrence, non pas de remplacer un risque faible par un risque inconnu, mais de supprimer un risque.

Le passage de produits alimentaires « non-bio » aux produits bio n'est en lui-même pas exempt de risques. Les administrations de contrôle ont su, progressivement, adapter leurs modes de surveillance aux risques présentés par l'utilisation de produits chimiques dans l'agriculture (conservateurs, pesticides, etc.). L'utilisation de ces produits a permis, en sens inverse, de réduire le risque biologique (notamment bactérien) inhérent au « bio », lequel est beaucoup plus difficile à contrôler. Entre mai et juin 2011, des graines germées de moutarde et de roquette « bio » ont ainsi causé, en Allemagne, le décès de 53 personnes et 4 000 ont été malades dont 800 hospitalisations.

Les débats publics sur les différents produits présentent rarement la situation comme un choix entre des risques, dont chacun présente un niveau relativement faible. Les décisions qui en découlent ne sont pas nécessairement optimales et peuvent contribuer aux divergences avec nos voisins, voire à des oscillations réglementaires (promulguer une loi, en déclarant, en même temps, décider de ne pas l'appliquer, cela s'est déjà vu, en France !).

Le statut de l'expertise est en France plus que chancelant

L'organisation de l'expertise au service des pouvoirs publics, en France, accorde aujourd'hui une importance exclusive à l'absence de toute interaction entre les experts et l'industrie (pas de fonction antérieure de l'expert chez des industriels, pas de contrat de son laboratoire avec eux, pas de fonction, y compris d'enseignement, de l'expert ou de ses collaborateurs auprès d'industriels...). Cela

suppose qu'une expertise déconnectée des industriels soit à la fois pertinente (ce qui n'est pas toujours évident, certains domaines de recherche appliquée impliquant assez naturellement l'industrie) et neutre. L'état actuel de la recherche ne correspond pas à cette image.

Un article publié en octobre 2015 dans la revue *Nature* ⁽¹¹⁾ soulignait que les résultats actuels des équipes de recherche sont souvent flous et incertains, il constatait : *“Under the current system, strong storylines win out over messy results. Worse, once a finding has been published in a journal, it becomes difficult to challenge. Ideas become entrenched too quickly, and uprooting them is more disruptive than it ought to be”* et recommandait, en conséquence, que, là où les enjeux sont importants, les politiques publiques soient décidées en confrontant les points de vue de diverses équipes. L'organisation allemande, qui accorde une grande importance aux qualifications académiques (doctorat) et à la confrontation d'expertises diverses, et qui réunit, pour l'examen des produits chimiques, des docteurs en chimie travaillant les uns pour l'administration, d'autres pour des syndicats et d'autres encore pour l'industrie, est plus conforme à cette recommandation que ne l'est la nôtre.

La crainte des experts publics d'être mis en cause les conduit, par ailleurs, à multiplier les précautions. Dans un village alsacien, où un lotissement inscrit sur un relief particulier était victime d'un gonflement massif du sous-sol, les experts sollicités n'ont pas exclu qu'à terme ce phénomène soit susceptible de s'étendre, voire d'« affecter

(11) SILBERZAHN R. & UHLMANN E. L., *Nature*, 7 octobre 2015.

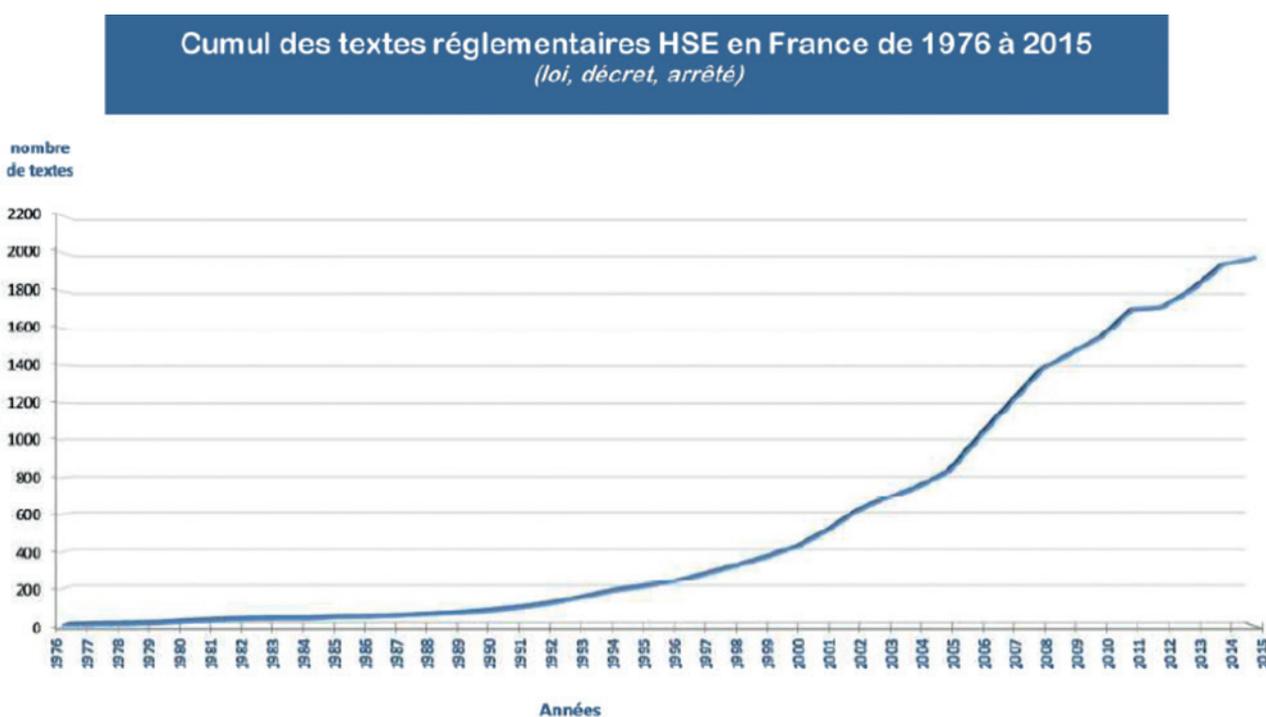


Figure 2

la majeure partie du village ». Ils ont considéré que « les dommages pourraient être tellement sévères qu'il faille démolir une vaste partie du village ». Cette affirmation a conduit à geler tout permis de construire et toute cession d'habitation sur l'ensemble du village. Quelques années après, on constate que les dégâts restent localisés dans la même partie du même lotissement, et qu'aucun mouvement n'affecte les 95 % restants du village. Si les résidents du lotissement ont supporté les dégâts géologiques, tous les autres habitants du village ont supporté, en un sens, le coût de la précaution.

Des spécificités organisationnelles rendent la concertation particulièrement complexe en France

Dans chaque secteur professionnel sont représentés plusieurs syndicats de salariés et, le plus souvent, plusieurs organisations patronales. La question du « millefeuille territorial », que la loi NOTRe a commencé à traiter, est désormais bien connue. La multiplicité des associations est également significative. Deux exemples, pris dans des domaines très différents, permettent de mesurer les conséquences de cette situation sur l'organisation de la concertation : l'Assemblée pour une gouvernance opérationnelle de la ressource en eau et des aquifères (AGORA) de la région PACA rassemble plus de cent organismes ; et réunir le comité stratégique d'une filière industrielle requière, le plus souvent, d'adresser plus de cinquante invitations.

Lorsque le nombre des institutions impliquées dans une concertation dépasse significativement dix, bâtir un consensus qui repose sur des analyses équilibrées devient particulièrement complexe. L'organisation institutionnelle de certains pays voisins, en particulier l'Allemagne, leur

permet d'éviter ce type de situation, auquel nous sommes assez systématiquement confrontés, en France.

À l'issue des élections de 2017, la volonté de réduire les écarts réglementaires a été réaffirmée, et les actions nécessaires relancées

Le contrat de filière signé en juin 2016 dans le cadre du comité stratégique de filière « chimie/matériaux » rappelle, par la courbe de la page précédente (voir la Figure 2), « l'inflation réglementaire » (tout en notant l'inflexion récente de la courbe vers l'horizontale).

Depuis les élections de 2017, le gouvernement a manifesté sa volonté renouvelée et renforcée de lutter contre la complexité réglementaire, en particulier contre les écarts entre les normes françaises et celles résultant de textes européens. Cette volonté s'est notamment concrétisée par une circulaire du Premier ministre publiée le 27 juillet 2017 qui impose, notamment, que toute nouvelle norme ait pour contrepartie la suppression de deux normes existant dans le même champ ministériel.

Cette volonté permettra certainement de poursuivre et de renforcer l'inflexion évoquée plus haut.

Pour que les conséquences de celle-ci soient durables, les évolutions de structure qui permettront progressivement de rendre plus efficace l'expertise, de simplifier la concertation et, comme l'a ébauché la loi NOTRe, de simplifier notre organisation institutionnelle devront y apporter leur contribution.