Les politiques de simplification à l'OCDE Par Charles-Henri MONTIN, délégué de la France et vice-président du Comité pour la Politique de la Réglementation à 1 'OCDE ¹

Il y a un double intérêt à compléter le panorama des politiques nationales de simplification par un développement consacré aux travaux de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) :

- A l'OCDE, les expériences nationales se comparent et s'affrontent pour influer sur le choix des bonnes pratiques de référence ; d'où l'intérêt d'examiner le processus d'études et d'analyse en commun opéré à l'OCDE;
- de cet examen comparatif émergent à l'OCDE des *préconisations* basées sur les pratiques nationales jugées les plus efficaces, et qui tentent d'éviter toute connotation idéologique. On se trouve donc en présence d'une amorce de synthèse des politiques nationales de simplification et un test de l'influence relative des modèles nationaux au delà de leurs frontières.

Pour l'OCDE, la simplification est au service de la politique de la réglementation

A l'OCDE la simplification est traitée comme un instrument au service de la politique de la réglementation que les Etats sont invités à mettre en place dans un souci d'efficacité politique et managériale. Selon l'Organisation, les Etats devraient « s'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé². »

On précisera ici que par « réglementation », il faut entendre tout texte normatif de portée générale, quelle que soit la forme juridique de la règle (y compris donc le droit souple).

La politique réglementaire est un développement somme toute récent (début des années 1990), d'une discipline plus ancienne, la gouvernance publique. Cette évolution résulte sans doute de la prise de conscience que les réglementations émises par la puissance publique ont presque toujours un impact (et un coût) économique qui gagnerait à être connu et maîtrisé avant l'édiction de la nouvelle norme.

L'importance de la politique réglementaire est souvent soulignée à l'OCDE, où elle est présentée comme l'un des trois leviers de l'action publique, avec la politique monétaire et la politique budgétaire et fiscale. Cette importance a été consacrée par la création du comité de la politique de la réglementation en 2009, qui a succédé à un groupe de travail du comité de la gouvernance publique. Ce comité a depuis multiplié les initiatives et en novembre 2013 a créé un groupe subsidiaire, le réseau des régulateurs économiques.

Dans ce contexte général, la simplification est un *instrument* permettant de mettre en œuvre le politique réglementaire, en conjonction avec d'autres leviers comme l'étude d'impact, la consultation, etc., comme il apparaît dans la définition reproduite ci-dessous : ³

« La simplification administrative est un instrument d'amélioration de la qualité de la réglementation qui doit permettre de passer en revue et de rationaliser les réglementations administratives. Elle s'est maintenue en bonne place dans la liste des projets de la plupart des pays de

¹ Fonctionnaire du ministère des finances de France, l'auteur s'exprime ici à titre personnel et ce texte ne représente les positions ni de l'OCDE, ni de son ministère.

² OCDE (2012)

³ OCDE (2011)

l'OCDE au cours de la dernière décennie. Les efforts visant à réduire la charge administrative étaient initialement motivés par la volonté d'améliorer le rapport coût-efficience des réglementations administratives, celles-ci occasionnant des coûts, directs et indirects, sur les acteurs objet de la réglementation.

La simplification administrative répond à un problème structurel, à savoir le volume croissant de règlements devant :

- la relation changeante entre l'État et l'économie, dans la mesure où les gouvernements abandonnent le mode d'action par voie d'autorité tout en éprouvant le besoin de créer un environnement réglementaire efficace ;
 - les manifestations de défaillances du marché;
- les pressions en faveur d'une gestion des risques, en réponse aux événements ou de manière proactive ;
 - les innovations technologiques pour le changement social. »

On remarque dans ce texte le lien indissociable établi entre simplification et réduction des charges administratives.

Caractéristiques propres de la simplification à l'OCDE

Par rapport aux variantes nationales, la politique de simplification telle qu'elle est préconisée par l'OCDE revêt certaines caractéristiques :

- elle est définie de manière pragmatique à partir de la constatation de bonnes pratiques nationales identifiées dans les études comparatives, dont les conclusions sont validées par consensus en réunion du comité de la politique de la réglementation ;
- elle est fondée sur l'application dans chaque contexte national de *principes* communs, dont la dernière formulation est contenue dans la Recommandation de 2012. C'est dans ce cadre que doivent être mis en place les programmes, services et les méthodes de simplification;
- les visées économiques de la politique de simplification est prédominantes:
 - la politique de simplification cherche une meilleure performance économique nationale et une compétitivité stimulée du fait de l'amélioration attendue du cadre réglementaire de l'activité des entreprises ;
 - les résultats, mesurés à l'aune de l'objectif affiché de réduction des charges administratives, doivent être quantifiés dans toute la mesure du possible.
- Les méthodes de la simplification ont évolué : l'élimination pure et simple dans les années 1990 des contraintes normatives, dans le cadre de la libéralisation économique, a cédé la place à une approche plus souple fondée sur la recherche de l'efficacité et la pertinence des réglementations, s'appuyant sur une meilleure information des décideurs et une plus grande transparence à l'égard de la société civile.
- Intégrée à la politique de la réglementation, la simplification est liée à d'autres instruments : à l'effort de simplification du *stock* normatif qui passe notamment par la réduction de la complexité du droit et des formalités, mais aussi par la codification et l'administration électronique, doit répondre une meilleure maîtrise du *flux* de nouvelle réglementation, grâce notamment aux études d'impact.

Comment s'élabore la politique de simplification à l'OCDE

On distinguera, même s'ils coopèrent de manière étroite, les délégués nationaux réunis dans le comité de la politique de la réglementation, et les fonctionnaires du secrétariat international, division de la politique de la réglementation.

Le comité de la politique de la réglementation

Selon la décision qui a créé cette structure en 2009, « l'objectif du Comité de la politique de la réglementation (CPR) est d'aider les Membres et non-Membres à établir et renforcer leur capacité à

œuvrer pour la qualité et l'adaptation de la réglementation. Les objectifs intermédiaires du Comité sont les suivants :

- i. promouvoir une approche horizontale intégrée et pluridisciplinaire pour travailler en faveur de la qualité de la réglementation afin d'améliorer l'efficience des politiques publiques et en favoriser la cohérence ;
- ii. apprécier la capacité de la réforme réglementaire à contribuer au bien-être, à la croissance durable, à l'innovation et à l'équité, et développer des moyens efficaces d'évaluation et de gestion des risques, en collaborant avec d'autres directions impliquées dans le processus et en tirant parti de leurs travaux [...] »

Les représentants des 25 Etats-membres se réunissent en deux sessions régulières par an, réunions auxquelles s'ajoutent celles de groupes de travail spécialisés tels celui sur la mesure de la performance de la réglementation, et de celles du réseau des régulateurs économiques. De temps à autre, les questions du comité sont évoquées lors de la réunion annuelle des ministres des Etats-membres. Exceptionnellement, un événement plus important, comme la conférence d'octobre 2010 « *Regulatory Policy at the Crossroads* » peut être organisé pour mobiliser de hautes personnalités et dresser un panorama des progrès effectués.

L'ordre du jour des sessions semestrielles est arrêté par le secrétariat, dans le cadre du programme de travail bisannuel, après discussion avec les membres du bureau du comité, qui sont cooptés parmi des délégués des pays les plus actifs en réforme réglementaire.

L'ordre du jour des sessions comprend usuellement des présentations d'expériences nationales perçues comme innovantes ou réussies, parfois sous forme de tables-rondes, et des travaux de recherche rédigés par des membres du secrétariat ou par des experts extérieurs. Ces derniers cherchent souvent à dégager des préconisations susceptibles de recueillir le consensus, souvent sous forme de « principes» ou à proposer des travaux d'approfondissement de certains aspects de la question.

Le secrétariat international

Les travaux du comité sont soutenus par une dizaine de fonctionnaires de le la division de la politique de la réglementation, qui effectuent, aidé parfois de consultants, les travaux de recherche et de rédaction. Il existe un réel souci de publier régulièrement des ouvrages pratiques sous forme de vade-mecum à l'usage des fonctionnaires nationaux, comme l'atteste la liste de publications en annexe. Le texte même de ces publications est presque toujours enrichi d'exemples nationaux de bonnes pratiques présentés en hors-texte pour servir d'exemples concrets.

L'application concrète du savoir-faire mis au point au siège est vérifiée sur le terrain par les examens-pays, exercices approfondis d'étude des capacités d'un pays ou d'un groupe de pays à émettre de la réglementation de qualité. Depuis dix ans, l'Organisation a ainsi passé en revue l'ensemble de ses Etats-membres, certains parfois deux fois comme la Suède. La Commission Européenne a commandé et financé en deux séries, des examens relatifs aux 27 Etats-membres de l'U.E., qui sont une mine de renseignements et de recommandations.

L'utilité et la portée de ces travaux sont confirmées par la commande spontanée par de nombreux pays d'études techniques, consacrés souvent à l'évaluation d'une politique de simplification en cours ou récemment close, comme par exemple le Vietnam ou la Colombie.

Dans certains cas, ce sont même des programmes complets de formation de capacités, avec rédaction de ressources techniques et ateliers de formation, qui sont réalisés par certains pays avec le soutien technique de l'OCDE (ex : Mexique.)

Les préconisations de l'OCDE en matière de simplification

Dans une approche qui se veut pragmatique, les conseils donnés par l'OCDE aux « producteurs de normes publiques » des Etats-membres s'appuient sur la constatation de bonnes

pratiques nationales, qui varient d'un pays à l'autre en fonction des objectifs spécifiques de chaque pays, de son histoire et de sa culture, mais qu'il est possible de synthétiser en deux catégories respectivement consacrées aux méthodes, et aux institutions:⁴

Préconisations relatives aux méthodes

- Mesure ex-ante des charges et recherche des textes normatifs responsables, les méthodologies de mesure variant d'un pays à l'autre. Cette approche doit toutefois être utilisée avec prudence et en la complétant par des méthodes qualitatives ;
- ➤ Intégration nécessaire de ces données de mesure dans les études d'impact sur les projets de textes normatifs pour éclairer la décision politique;
- Nécessaire fixation d'objectifs de réduction des charges pour justifier ou dynamiser la politique de simplification, pour assurer le suivi des progrès et entretenir la dynamique afin qu'il soit procédé à de nouvelles simplifications et de nouvelles réductions des charges.
- ➤ Vérification approfondie de la justification des mesures imposant les charges les plus lourdes.
- ➤ Poursuite de la codification comme outil de simplification, notamment pour faciliter l'accès au corpus normatif.
- Miser sur le développement des TIC pour simplifier les démarches et réduire les charges, en permettant par exemple, le partage des données et la simplification des procédures d'octroi des licences.
- ➤ Bien communiquer sur les résultats atteints, pour montrer l'efficacité des programmes et soutenir le rythme des réformes.

Préconisations relatives aux institutions

Il ne saurait y avoir de modèle institutionnel valable pour tous les pays puisque la forme retenue doit refléter les structures politiques et juridiques propres au pays et les objectifs et priorités du gouvernement. Cependant, les tendances observées ces dernières années font apparaître l'évolution et l'orientation suivantes de l'organisation de la simplification administrative :

- La responsabilité de la simplification administrative est de plus en plus confiée à la structure, si elle existe, responsable de la qualité de la réglementation, qui est souvent également en charge de la vérification de la qualité des études d'impact conduites par les ministères et les autorités de régulation.
- Les comités et groupes de travail consultatifs, associant souvent des dirigeants du monde des affaires, ont montré leur capacité à entretenir la dynamique de la simplification administrative. Ces organes peuvent relayer un soutien politique aux efforts de simplification et font souvent des propositions et des recommandations susceptibles de retombées concrètes rapides.
- Les examens multi-niveaux, couvrant les différents niveaux d'administration au sein d'un pays (ou, dans le cas européen, la pratique des Etats dans leurs rapports avec Bruxelles,) ont montré l'utilité de vérifier que le souci de la qualité s'applique à tous les niveaux de la hiérarchie des normes.

Ces préconisations ont été confirmées en 2011 avec quelques aménagements tenant compte de l'expérience récente des pays de l'OCDE⁵:

- ➤ Le champ des projets de simplification administrative devrait être élargi de manière à y inclure les citoyens et le secteur public, ainsi que d'autres coûts que les charges administratives ;
- Les gouvernements devraient chiffrer les charges administratives et fixer des objectifs quantitatifs pour leur réduction, tout en utilisant cependant cette approche avec prudence et en la complétant par des méthodes qualitatives ;
- La simplification administrative devrait être intégrée à d'autres activités en matière de réforme de la réglementation et coordonnée avec elles ;

_

⁴ OCDE(2006)

⁵ OCDE(2011)

> Des structures institutionnelles efficaces pour la coordination et le suivi des projets de simplification administrative devraient être créées.

Depuis 2011, les travaux du comité ont eu tendance à moins privilégier les techniques de la simplification, jugées maintenant bien connues, et se concentrer sur les questions de gouvernance réglementaire, notamment sur la mise en œuvre concrète de la Recommandation de 2012. D'autres thèmes, comme le rôle des parlements, grands acteurs de la simplification, ou celui des enseignements à tirer de l'économie comportementale pour la rédaction des normes, ont été lancés. Cependant, le perfectionnement de la méthode de mesure des charges au service de la politique de simplification s'est poursuivi avec la recherche d'une méthode commune de mesure des charges réglementaires élargie pour y inclure la mise en conformité.

Au terme de cet examen rapide de la contribution de l'OCDE à l'analyse des politiques de simplification, on soulignera la richesse de la documentation mise en commun et la qualité des discussions internationales qui ont débouché sur une abondance de ressources techniques et de préconisations. La difficulté pour les experts nationaux participants n'est donc pas tant dans la contribution à l'œuvre collective que dans l'exploitation au niveau national de toute cette expertise accumulée, en vue de profiter de l'apprentissage mutuel et d'obtenir un bon retour sur investissement pour nos contributions financières à l'organisation internationale.

TEXTES DE REFERENCE

OCDE (2012), Recommandation du Conseil concernant la Politique et la Gouvernance réglementaires OCDE (2011), Éliminer la paperasserie : Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010

OCDE (2009), Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative : Orientations destinées aux décideurs

OCDE (2006), Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives

CH MONTIN 26/11/2013