

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Mission d'information sur la simplification législative

Jeudi

17 avril 2014

Séance de 12 heures 15

Compte rendu n° 7

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

- Audition, ouverte à la presse, de représentants de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) : M. Nick Malyshev, responsable de la division de la politique de la réglementation ; Mme Céline Kauffmann, responsable adjointe de la division de la politique de la réglementation ; M. Daniel Trnka, responsable du travail sur la simplification, division de la politique de la réglementation..... 2
- Présences en réunion..... 8

**Présidence  
de M. Thierry Mandon,  
*Rapporteur***



*La séance est ouverte à 12 heures 25.*

*Présidence de M. Thierry Mandon, rapporteur.*

*La mission d'information procède à l'audition, ouverte à la presse, de représentants de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) : M. Nick Malyshev, responsable de la division de la politique de la réglementation ; Mme Céline Kauffmann, responsable adjointe de la division de la politique de la réglementation ; M. Daniel Trnka, responsable du travail sur la simplification, division de la politique de la réglementation.*

**M. Thierry Mandon, président.** Je vous prie tout d'abord d'excuser Mme Laure de La Raudière, présidente de notre mission d'information, qui ne peut être présente ce matin.

Depuis deux ans, à la demande du Président de la République et de M. Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, la France développe un programme systématique de simplification législative articulé en deux volets. Le premier volet, géré par l'exécutif, concerne principalement la simplification du stock existant de normes applicables aux entreprises. Le deuxième a été engagé par le président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, qui a chargé la mission d'information présidée par Mme de La Raudière, et dont je suis le rapporteur, de mener une réflexion sur la rationalisation du flux législatif et sur la simplification de la loi.

C'est dans le cadre de cette mission sur le « mieux légiférer » que nous vous entendons aujourd'hui. Nous rendrons nos conclusions au président de l'Assemblée nationale d'ici à l'été.

Cette audition revêt pour nous un intérêt tout particulier, dans la mesure où l'OCDE connaît les meilleures pratiques européennes et où elle insiste depuis longtemps sur la nécessité de faire ce travail de simplification.

**Mme Céline Kauffmann responsable adjointe de la division de la politique de la réglementation (OCDE).** Nous vous remercions de nous offrir cette occasion de faire connaître le travail de l'OCDE et d'exposer les informations que nous avons collectées dans plusieurs pays.

Ce travail reflète la réflexion que les trente-quatre pays de l'Organisation – et même un peu au-delà – mènent au sein du Comité de la politique de la réglementation, organe qui consacre ses deux sessions annuelles aux moyens d'améliorer la réglementation. Il est à l'origine de la recommandation en douze points du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires, publiée en 2012.

Avant cette recommandation, nous avons effectué les revues intitulées *Mieux légiférer en Europe* et consacrées à quinze pays de l'Union européenne, dont, en 2010, une revue de la France qui faisait suite à celle de 2004. Nous savons cependant qu'il s'est passé beaucoup de choses depuis cette période.

Le travail et la raison d'être du Comité de la politique de la réglementation peuvent se résumer en quelques messages clés que l'on retrouve dans la recommandation du Conseil de 2012.

Premièrement, il est possible d'atteindre les objectifs des politiques sociales, économiques et environnementales à un coût moindre en légiférant mieux et en améliorant la qualité du système réglementaire. Le Comité met l'accent sur l'aspect qualitatif du processus de production législative autant que sur son aspect quantitatif.

Deuxièmement, cette amélioration suppose une vision stratégique et, surtout, globale du cycle de la gouvernance réglementaire. Le stock et le flux des textes législatifs et réglementaires sont éminemment liés : on ne peut traiter l'un sans l'autre – ce dont on a déjà largement conscience en France, comme le montre l'annonce faite lundi dernier au sujet du principe « *one in, one out* ». Ensuite, le cycle de gouvernance réglementaire doit être vu dans son ensemble : une réflexion sur la manière dont les lois produites seront mises en œuvre *in fine* doit intervenir dès l'amont du processus. Enfin, la qualité de la loi ne s'apprécie pas seulement en termes de légistique, mais aussi en fonction des impacts économiques, sociaux et environnementaux des textes.

Cette approche s'est traduite, dans les pays de l'OCDE, par un certain nombre de bonnes pratiques dans la mise en œuvre de l'architecture institutionnelle et par le recours à différents outils.

Ainsi, la majorité des pays membres ont mis en place, au cœur des instances gouvernementales, un organisme de supervision. Les États-Unis ont été les premiers à le faire. Cette instance a pour mission de surveiller la qualité de la préparation des évaluations d'impact et de fournir des conseils sur leur élaboration. Elle doit en conséquence disposer d'une indépendance technique qui lui confère la force et le pouvoir d'émettre, le cas échéant, un avis négatif et de renvoyer les projets de loi pour lesquels les évaluations d'impact sont insuffisantes. On voit ainsi émerger des autorités de contrôle de la politique réglementaire indépendantes de l'exécutif. C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Allemagne et en République tchèque.

Les analyses d'impact sont un outil essentiel de la gestion réglementaire. Nos études montrent que les trente-quatre pays de l'OCDE les ont très largement adoptées mais qu'elles restent encore souvent un exercice formel. Nous disposons cependant, au vu de l'expérience de certains pays, de principes pour leur donner plus de consistance. D'abord, l'évaluation des impacts doit être proportionnelle à l'importance du projet de loi ou de réglementation. Dans plusieurs pays, par exemple aux États-Unis, on a même fixé des seuils au-delà desquels l'évaluation *ex ante* de l'impact devient obligatoire.

**M. Thierry Mandon, président.** Sur quels critères ces seuils sont-ils fixés ?

**Mme Céline Kauffmann.** Il s'agit du montant de coût et de bénéfice ultime du projet de loi, ce qui suppose d'ailleurs une évaluation préalable à l'éventuelle étude d'impact.

**M. Thierry Mandon, président.** Sur quelle méthodologie s'appuie-t-on pour mener sur cette évaluation préalable ?

**M. Nick Malyshev, responsable de la division de la politique de la réglementation (OCDE).** Les ministères recourent à une méthodologie très simple. Si le coût évalué dépasse 100 millions de dollars, il faut passer à une analyse plus détaillée.

**M. Thierry Mandon, président.** L'OCDE passe-t-elle en revue les méthodologies ?

**M. Nick Malyshev.** Oui. Nous avons examiné il y a quelque temps celle des États-Unis, où le système, en place depuis trente ans, est éprouvé.

**M. Thierry Mandon, président.** Le cahier des charges de l'étude d'impact varie-t-il en fonction du montant préalablement estimé ?

**M. Nick Malyshev.** L'exécutif a obligation de rendre compte annuellement au Congrès des effets observés sur le terrain par rapport aux effets escomptés.

La proportionnalité de l'étude d'impact est également appliquée au Canada, où la procédure dite du « triage » consiste à moduler le degré d'évaluation, après une rapide estimation reposant sur une méthodologie spécifique, selon que leur impact est jugé « bas », « moyen » ou « haut ». Un système similaire existe au Royaume-Uni.

**M. Thierry Mandon, président.** Dans ces systèmes, quelle est la part d'initiative de l'exécutif et quelle est celle du Parlement ?

**M. Nick Malyshev.** Au Canada et au Royaume-Uni comme aux États-Unis, l'initiative en la matière appartient entièrement à l'exécutif. Du reste, nous observons que les parlements de plusieurs pays de l'OCDE ne se conforment pas aux principes d'amélioration de la réglementation et que les exécutifs leur font endosser certaines propositions législatives dans le but de se soustraire à cette discipline.

**M. Thierry Mandon, président.** Combien de pays ?

**M. Nick Malyshev.** Nous avons beaucoup d'exemples qui montrent que les organes législatifs font de l'évaluation *ex post*, souvent au moyen d'une structure d'audit, mais sont peu actifs en matière d'évaluation *ex ante*.

**M. Thierry Mandon, président.** Bref, les parlements ne font quasiment pas d'évaluation *ex ante*...

**M. Nick Malyshev.** Il existe tout de même quelques structures indépendantes et professionnelles qui examinent les propositions *ex ante*. Le meilleur exemple est peut-être le *Congressional Budget Office* (Bureau du budget du Congrès américain), dont la mission est d'examiner l'impact des décisions budgétaires et, à l'occasion, l'impact économique de différents projets de loi soumis à la procédure législative. Une structure similaire existe au Canada mais, là aussi, elle n'examine que très ponctuellement les projets non budgétaires. Plus récemment, au sein de l'Union européenne, le Parlement européen s'est doté d'une unité des études d'impact *ex ante*. Nous n'observons aucune démarche similaire du côté du Conseil, ce qui est dommage.

**M. Régis Juanico.** Pour vous, quels sont les « bons élèves » de l'OCDE, à la fois en matière d'évaluation *ex ante* et *ex post* et en matière de contrôle du flux et du stock normatifs ?

**M. Nick Malyshev.** Il y a une tendance forte en faveur de l'amélioration de la réglementation et de la simplification administrative dans tous les pays de l'OCDE.

Avant que M. Daniel Trnka ne vous expose plus en détail la progression des pratiques, je voudrais me placer sur un plan un peu plus théorique. Alors que la France se préoccupe aujourd'hui de réduire les formalités administratives pour les entreprises, s'agit-il

de mesures en faveur des entreprises ou de mesures destinées à faciliter le fonctionnement des marchés ? Les politiques menées dans la plupart des pays de l'OCDE sont surtout tournées vers les entreprises, ce qui est pour nous quelque peu préoccupant. En effet, si la simplification réglementaire a lieu dans un environnement où aucune réforme ne rend les marchés plus concurrentiels, le risque est de renforcer uniquement les capacités des entreprises à augmenter leurs profits. Ce n'est que dans un contexte concurrentiel que l'allègement des charges peut aboutir à une hausse de l'emploi, à une amélioration de la qualité des produits et à une baisse des prix. L'Australie, par exemple, a mis l'accent sur le renforcement de la concurrence bien avant les initiatives européennes en matière de simplification réglementaire. Elle a, en conséquence, créé une boîte à outils pour l'évaluation de l'impact des projets de texte sur la compétitivité. L'OCDE s'est inspirée de ces réformes pour son *Manuel pour l'évaluation de la concurrence*, dont l'application permettrait notamment de réduire considérablement le stock normatif.

Mais la cartographie réalisée par M. Daniel Trnka montre qu'il y a aussi des exemples à suivre en Europe.

**M. Daniel Trnka, responsable du travail sur la simplification, division de la politique de la réglementation (OCDE).** On peut citer plusieurs pays.

À l'évidence, le Royaume-Uni est un pionnier en Europe pour ce qui est de l'évaluation *ex ante* des coûts et bénéfices afférents aux nouvelles normes. C'est ce pays qui a introduit le principe aujourd'hui célèbre du « *one in, one out* », devenu « *one in, two out* », en vertu duquel tout coût induit par une nouvelle réglementation doit être compensé par une réduction d'une ou deux fois le même montant par ailleurs.

Nous trouvons également intéressante l'initiative intitulée *Red Tape Challenge*, qui associe la publication sur Internet de la législation propre à chaque domaine et l'invitation faite à tous les acteurs – citoyens et entreprises – de donner leur avis sur les normes qu'ils trouvent les plus pesantes ou les plus exaspérantes.

**M. Thierry Mandon, président.** Est-ce que cela fonctionne vraiment ?

**M. Daniel Trnka.** Cela fonctionne à condition que les parties prenantes fournissent un grand nombre de contributions intéressantes. Ce qui est révolutionnaire, c'est que le gouvernement a l'obligation de répondre à ces contributions et de faire un rapport sur les propositions concrètes qui lui sont soumises.

**M. Nick Malyshev.** Reste à savoir jusqu'où peut aller une initiative qui se fonde sur la doléance : par exemple, beaucoup d'entreprises se plaignent des contraintes environnementales, peu sont à même d'offrir des solutions ! En outre, les ministères et les agences gouvernementales ne doivent pas prendre en compte le seul coût que la réglementation fait subir aux entreprises, mais aussi le bénéfice qu'elle apporte à la société. Il faut donc compléter le dispositif par une méthodologie pour essayer de voir dans quelle mesure le stock normatif correspond à l'intérêt général.

**M. Daniel Trnka.** Autres pays pionniers en la matière, le Danemark et les Pays-Bas ont atteint leur objectif de réduire de 25 % les charges administratives. Pour autant, lorsque l'on interroge les entrepreneurs, ils n'ont pas l'impression que cela a produit des effets sur leur activité quotidienne : pour eux, le bilan est plutôt neutre. C'est pourquoi ces pays se tournent vers des méthodes plus qualitatives et cherchent à travailler directement avec les

acteurs. Ainsi, au Danemark, dans le cadre du projet « Chasseurs de charges » (« *Burden Hunters* »), des groupes de fonctionnaires quittent leurs bureaux pour aller parler aux agriculteurs, aux chauffeurs routiers, etc. Ils les suivent dans leurs tâches pour constater l'impact de la réglementation sur leur vie quotidienne. Puis ils travaillent avec eux à des propositions de simplification. Les approches de ce type sont sans doute plus efficaces.

**M. Thierry Mandon, président.** Le gouvernement français est en train de mettre en place un dispositif comparable. Une dizaine de groupes de travail ont été constitués pour se consacrer à des moments clés de la vie des entreprises : création, embauche, export, etc. Composés d'administrations et d'entreprises de toutes tailles et de tous secteurs, ils identifient les points de complexité – pas toujours législatifs, du reste – et dessinent la stratégie de simplification.

**M. Daniel Trnka.** Je voudrais aussi mentionner l'Italie, où l'actuel Premier ministre met en place un dispositif de « guillotine réglementaire » : on fixe une date butoir au-delà de laquelle une norme donnée sera supprimée si le ministère n'a pas entretemps justifié son existence. La démarche est intéressante mais assez radicale.

Au-delà des coûts administratifs, l'Allemagne, pour sa part, met l'accent sur la mesure des coûts de conformité – *compliance costs*. Un organisme indépendant de contrôle, le *Normenkontrollrat*, évalue toute nouvelle loi au regard de ces coûts.

**M. Nick Malyshev.** Le lien entre l'organe institutionnel et les outils de simplification est important. Beaucoup de pays se focalisent trop sur les outils, et pas assez sur le dispositif institutionnel. Le *Regulatory Policy Committee* en Grande-Bretagne et le *Normenkontrollrat* en Allemagne, sont placés auprès du Premier ministre et ont une autorité suffisamment forte pour superviser les efforts de tous les ministères et de toutes les agences en matière normative. Je crois qu'il faut associer étroitement les deux aspects.

**M. Thierry Mandon, président.** Notre mission d'information a surtout pour objet la production et qualité de la loi. À cet égard, pourriez-vous revenir sur la question de la transposition des directives européennes en droit national ? Hormis la méthode britannique, qui est par définition la plus simple, quelles sont les méthodes des États membres ?

**Mme Céline Kauffmann.** Nous n'avons pas consacré d'étude comparative approfondie aux méthodes de transposition.

**M. Nick Malyshev.** C'est cependant un des thèmes de la revue que nous avons menée dans quinze États de l'Union européenne.

**Mme Céline Kauffmann.** Cette revue, effectuée dans les années 2009-2010, concernait les pays qui constituaient auparavant l'Europe des quinze. Chacun a fait l'objet d'un rapport. Nous avons ensuite fait un exercice de synthèse et examiné dans ce cadre les questions de transposition. Il s'agissait surtout de déterminer la « performance » des États : transposent-ils systématiquement les textes européens ? Le font-ils avec retard ? Quels sont les facteurs de blocage ?

**M. Nick Malyshev.** Cette étude montre que les difficultés de transposition tiennent principalement à deux facteurs.

En amont, de nombreux pays ont du mal à négocier la version finale des directives au niveau du Conseil. Une explication possible est que les politiques chargés des négociations ne

sont pas suffisamment en relation avec les personnes qui seront responsables de la transposition. Lorsque la directive arrive dans le cadre national, elle provoque souvent la surprise, signe d'une préparation insuffisante. Une des recommandations de l'OCDE est que les États membres utilisent davantage les études d'impact menées au niveau de l'Union sur les textes européens. Alors que la Commission alloue des moyens considérables au développement de ces travaux, nous n'avons pas l'impression que les pays s'en servent comme point d'appui pour analyser l'impact local des directives.

Nous remarquons également qu'il y a souvent peu de rapports entre les études d'impact menées au niveau de la Commission européenne et ce qui émerge à l'autre bout du processus. Il n'existe pas vraiment d'approche globale. D'ailleurs, nous suggérons depuis longtemps à la Commission de permettre à l'OCDE de réaliser un rapport sur le « mieux légiférer » au sein des institutions européennes. Les études que nous avons menées à ce sujet dans les différents pays nous ont apporté une bonne connaissance du sujet mais nous n'avons pas encore eu l'occasion d'analyser la question au niveau de l'Union.

Je vous renvoie à notre document de synthèse paru en 2012, *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, en particulier à son annexe, qui contient les éléments les plus intéressants.

**M. Daniel Trnka.** Vous avez mentionné la transposition des directives au Royaume-Uni, Monsieur le rapporteur. Il est pourtant difficile de trouver des exemples de bonnes pratiques. Les textes de transposition sont généralement dispensés de l'obligation d'étude d'impact. C'est regrettable car les États disposent d'une certaine latitude pour transposer les directives. Certains pays choisissent automatiquement l'application la plus stricte sans pouvoir justifier par une évaluation préalable si ce choix est le plus efficace. Lorsque, par exemple, une directive établit une nouvelle obligation d'information, il conviendrait de réfléchir à la façon de s'y conformer la plus simple – à travers le guichet unique, par exemple – pour les entreprises et les citoyens.

Un autre travers très répandu est la « surtransposition » – « *gold-plating* » –, qui consiste à ajouter des dispositions non requises par la directive et à en accuser l'Union européenne.

**M. Thierry Mandon, président.** La France ne s'en prive pas !

**M. Daniel Trnka.** Le recours aux études d'impact permettrait de mieux mettre en évidence cette pratique.

**M. Thierry Mandon, président.** Cette audition très riche nous sera précieuse car nous souhaitons donner à notre réflexion une dimension comparative forte. Si vous le voulez bien, nous viendrons dans vos bureaux au moment de la parution de notre rapport pour présenter la synthèse des outils que le Gouvernement met en place en matière de simplification. La France engage – tardivement, certes – un travail considérable dans ce domaine et nous serons heureux de répondre à vos questions sur cette nouvelle politique.

**Mme Céline Kauffmann.** Vous serez les bienvenus.

*La séance est levée à 13 heures 30.*



**Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Régis Juanico, M. Thierry Mandon

*Excusés.* - M. Matthias Fekl, M. Philippe Gosselin, Mme Laure de La Raudière