

## Améliorer la qualité de la réglementation

**Comment améliorer les résultats en matière de réglementation ?**

**Comment utiliser les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation ?**

**Quelles stratégies peuvent permettre d'améliorer les réglementations nouvelles ?**

**Comment la qualité de la réglementation peut-elle contribuer à établir un cadre réglementaire favorable aux entreprises ?**

**L'amélioration de la réglementation ne concerne-t-elle que les entreprises ?**

**Et maintenant ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

### Introduction

Il est nécessaire de Mieux Légiférer pour favoriser la reprise économique, gérer les risques et simplifier les formalités administratives. Comment adapter les réglementations pour relever ce défi ? Comment éviter d'alourdir le poids de la réglementation sur des entreprises déjà touchées par la crise financière ? Un système efficace de gestion de la réglementation contribue de manière systématique à choisir les meilleurs moyens d'action possibles. Il permet de réduire les charges inutiles qui pèsent sur les citoyens et les entreprises, et encourage la transparence dans l'élaboration et l'accès à la réglementation en protégeant la santé, la sécurité et l'environnement.

L'OCDE a mené des enquêtes sur les systèmes nationaux de gestion de la réglementation en 1998, 2005 et 2008. Les indicateurs offrent un aperçu des tendances en matière de réforme et mettent en lumière les méthodes de gestion de la réglementation les plus répandues. Cette *Synthèse* présente les conclusions principales d'un rapport sur les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation 2008, et s'inscrit dans le prolongement d'une *Synthèse* précédente consacrée à l'évaluation de la qualité de la réglementation, qui examinait les principes sur lesquels reposent les indicateurs et présentait certains des résultats clés de l'enquête de 2005 (OCDE, 2008).

Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête de 2008 montrent que si la consolidation des systèmes de gestion de la réglementation a progressé dans toute la zone OCDE au cours de la dernière décennie, le champ d'application et la portée des systèmes ainsi que la mise en œuvre des pratiques sont toujours très différents d'un pays à l'autre. La gestion de la réglementation est désormais considérée comme un domaine d'action à part entière. La plupart des pays se sont dotés de processus centraux visant à évaluer l'incidence des réglementations nouvelles, à envisager d'autres instruments d'action et à examiner les questions de mise en conformité et d'application. Plusieurs instances font état de progrès notables dans des domaines clés. Les stratégies globales de simplification administrative sont les plus courantes. Le rapport complet sur les indicateurs montre également des écarts entre les exigences formelles et leur application réelle, qui sont analysés pays par pays dans les examens que l'OCDE consacre à la réforme de la réglementation. ■

## Comment améliorer les résultats en matière de réglementation ?

Pour obtenir des réglementations de qualité, les pays doivent gérer à la fois le « stock » des réglementations existantes et le « flux » des réglementations nouvelles afin de soutenir la croissance et d'optimiser le bien-être. Une réglementation peut facilement devenir obsolète et faire peser des contraintes inutiles sur les citoyens et les entreprises. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des stratégies d'allègement de la bureaucratie afin de lutter contre l'accumulation de la paperasserie.

Les pouvoirs publics opèrent dans un environnement dynamique où les pressions économiques, environnementales et sociales accroissent la demande de réglementation. Les outils de gestion réglementaire tels que l'évaluation systématique, fondée sur les données probantes de l'impact des projets de réglementation, peuvent aider à déterminer si la réglementation constitue la meilleure approche compte tenu des objectifs stratégiques et des valeurs sociales, notamment du degré de tolérance perçue de la société à l'égard des risques. Ces instruments peuvent aussi contribuer à définir la solution réglementaire la plus adaptée. En 2008, tous les pays de l'OCDE ont indiqué avoir adopté l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) afin d'évaluer les coûts et les avantages des réglementations, pour au moins certains instruments réglementaires. Cependant le champ d'application de l'AIR varie très largement d'un pays à l'autre.

Pour que les systèmes de gestion de la réglementation soient efficaces, ils doivent être soutenus par les plus hautes instances politiques et ils doivent s'accompagner de mécanismes garantissant la cohérence de l'action. Les indicateurs font apparaître que dans la plupart des pays, un ministre est désormais chargé de promouvoir l'avancement de la réforme de la réglementation dans l'ensemble du gouvernement. Les organismes centraux chargés du suivi des politiques

### Encadré 1.

#### MÉTHODE EMPLOYÉE POUR LES INDICATEURS DES SYSTÈMES DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

Les indicateurs s'appuient sur les réponses des pays à l'enquête menée par l'OCDE en 1998, 2005 et 2008 sur les systèmes de gestion de la réglementation. Les personnes interrogées sont des experts officiels des pays membres. Outre les trente pays de l'OCDE, des données sont également présentées sur les politiques de l'Union européenne. Les données relatives à ces trois périodes ont été examinées de près au premier semestre 2009, au cours d'un processus d'examen par les pairs qui a réuni des experts de tous les pays de l'OCDE et des spécialistes nationaux au sein du Secrétariat. La vérification des données a permis d'en améliorer la qualité et la cohérence dans le temps, ainsi que la comparabilité à l'échelle internationale. Le rapport 2008 se compose de quatre parties :

La première porte sur les politiques réglementaires et les dispositions institutionnelles permettant d'améliorer la qualité de la réglementation. Les questions relatives aux politiques et à la supervision de la réglementation sont abordées, de même que la formation dans le domaine de la qualité réglementaire, la cohérence de l'action menée, le rôle du Parlement et de la coordination multiniveaux sur ces politiques. La seconde partie est axée sur la transparence et les processus ouverts avec des questions sur la transparence et l'accès à l'information sur la réglementation, les procédures de consultation ainsi que la précision et la régularité des processus décisionnels. La troisième partie s'attache aux instruments permettant d'améliorer la qualité des réglementations nouvelles, notamment les substituts, l'analyse d'impact de la réglementation et les questions de conformité et d'application. Enfin, la quatrième partie aborde les stratégies d'amélioration de la qualité des réglementations existantes et présente des indicateurs concernant les stratégies de simplification administrative ainsi que l'examen et l'évaluation de la réglementation *ex post*.

Les résultats complets sont présentés dans le rapport 2008 sur les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation (OCDE, 2009).

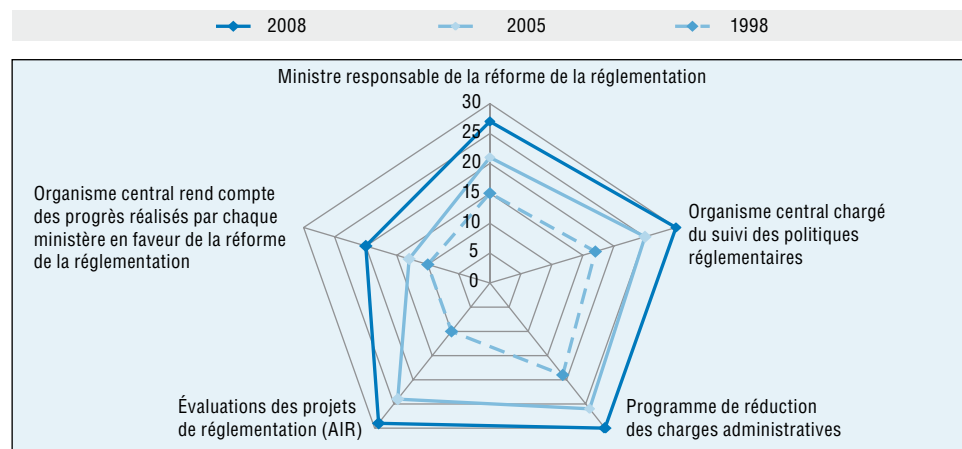
réglementaires jouent également un rôle important en faveur de la qualité de la réglementation. Ces organismes sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont implantés au centre des gouvernements et qu'ils bénéficient d'une grande marge de manœuvre pour contrôler les réglementations existantes et nouvelles tout en encourageant la qualité. Ces organismes aident les responsables de la réglementation à améliorer la qualité, ils procèdent à des contrôles dans des domaines tels que l'AIR et la simplification administrative en rendant compte de l'état d'avancement global des objectifs de la politique réglementaire. Si quasiment tous les pays de l'OCDE ont créé un organisme de supervision de la réglementation, sa fonction et ses compétences diffèrent fortement selon les pays. ■

### Comment utiliser les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation ?

Les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation fournissent des informations sur les méthodes de gestion employées, autrement dit sur la façon dont les pays préparent les règles nouvelles et réforment les règles existantes. Ces méthodes influent très nettement sur la qualité des réglementations nationales. Cependant, les indicateurs ne cherchent pas à mesurer directement la qualité de la réglementation. Il serait plus difficile de mesurer et de comparer la qualité réelle de l'ensemble de réglementations nationales car cela demanderait de réunir des informations qui ne sont pas immédiatement disponibles sur l'incidence des réglementations existantes.

Les indicateurs présentés constituent un point de départ pour comparer le champ d'application et la portée des systèmes nationaux de gestion de la réglementation ainsi que pour déterminer les tendances sur la durée, mais ils ne doivent pas être considérés comme des classements. Comme pour tout indicateur, ils ne dévoilent qu'une partie de l'histoire. Les données portent sur les pratiques institutionnelles telles qu'elles transparaissent dans les dispositions et les procédures administratives. Des évaluations nationales spécifiques devraient être complétées par des examens nationaux approfondis prenant en compte le contexte particulier

**Graphique 1.**  
**CONSOLIDATION**  
**AU SEIN DES SYSTÈMES**  
**DE GESTION DE**  
**LA RÉGLEMENTATION**



Notes : Les données de 1998 ne sont pas disponibles pour l'Union européenne, le Luxembourg et la République slovaque. Ce graphique s'appuie donc sur des données relatives à 27 pays en 1998 et à 30 pays plus l'UE en 2005 et 2008.

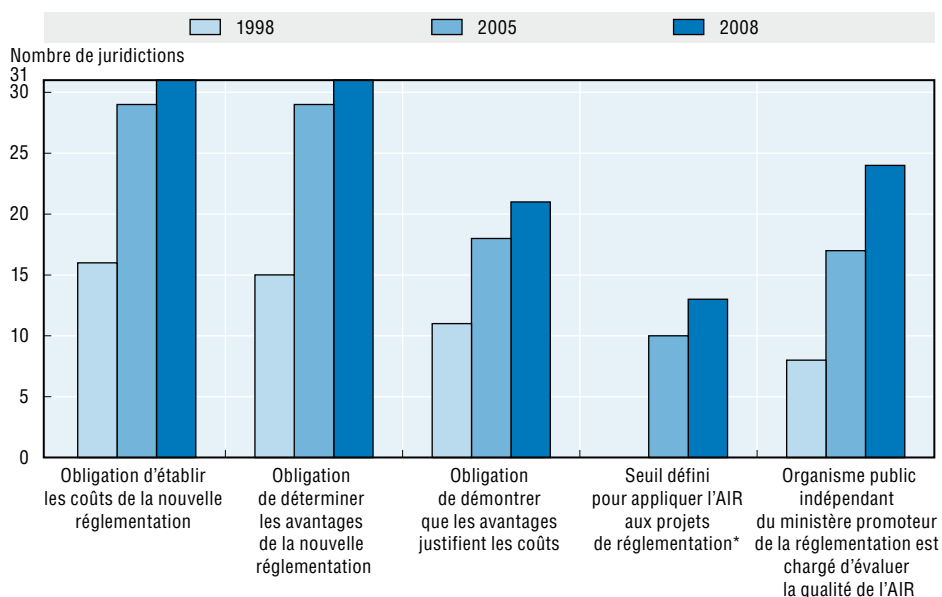
du pays concerné afin d'analyser la mise en œuvre de ces procédures et leur degré d'efficacité. Ces éléments sont évalués dans le cadre des examens par pays de la réforme réglementaire au sein de l'OCDE ([www.oecd.org/regreform](http://www.oecd.org/regreform)). ■

**Quelles stratégies peuvent permettre d'améliorer les réglementations nouvelles ?**

Les résultats des indicateurs montrent qu'en 2008, les pays de l'OCDE utilisaient de plus en plus d'outils pour améliorer la qualité des réglementations nouvelles, notamment l'analyse d'impact de la réglementation, la gestion des risques, des procédures de consultation renforcées et la prise en compte des questions de conformité et d'application dans les réponses réglementaires. Parallèlement, les résultats donnent également à penser que de nombreux pays ont du mal à rapprocher les ambitions affichées à l'égard des pratiques citées et leur mise en œuvre réelle.

Par exemple, l'AIR est un outil essentiel pour s'assurer de la qualité des réglementations nouvelles car elle permet de juger de leur pertinence. Un mécanisme d'AIR efficace met en lumière les arbitrages inhérents aux projets de réglementation et permet de déterminer l'incidence probable des nouvelles réglementations. L'AIR favorise aussi la cohérence de l'action menée en contribuant à déterminer comment l'atténuation des risques dans un domaine peut générer d'autres risques devant être pris en compte à un autre niveau de l'action publique. En l'espace de dix ans, les pays ont nettement élargi la portée des procédures d'AIR. L'obligation d'établir les coûts et les avantages d'au moins certaines réglementations nouvelles est désormais imposée dans tous les pays. Cependant, dans de nombreux cas, cette analyse se contente d'être qualitative, moins de la moitié des pays de l'OCDE exigent systématiquement que les coûts et les avantages soient chiffrés. Si les obligations qui s'attachent à l'AIR ne sont pas suffisamment spécifiques, il peut être difficile d'évaluer les mérites de solutions réglementaires et non réglementaires potentielles, le processus peut alors en être

**Graphique 2.**  
**OBLIGATIONS ASSOCIÉES À L'AIR : COÛTS ET AVANTAGES**



Notes : Les données de 1998 ne sont pas disponibles pour l'Union européenne, le Luxembourg, la Pologne et la République slovaque. Ce graphique s'appuie donc sur des données relatives à 27 pays en 1998 et à 30 pays plus l'UE en 2005 et 2008.  
(\*) Pas de données pour 1998.

réduit à servir de justification à une décision déjà prise. En même temps, il semble logique de privilégier et d'effectuer une AIR complète sur les seuls instruments réglementaires qui génèrent des coûts significatifs, au-delà d'un seuil où les coûts de réalisation de l'AIR sont proportionnés et se justifient.

La qualité des AIR est très variable, tant au sein des pays qu'entre eux. La plupart des pays viennent à peine de commencer à élaborer un mécanisme d'analyse d'impact systématique au sein des processus décisionnels. Toutefois, la majorité d'entre eux indique disposer d'un organisme public, indépendant du ministère promoteur de la réglementation, qui est chargé de contrôler la qualité de l'AIR préparée par d'autres agences.

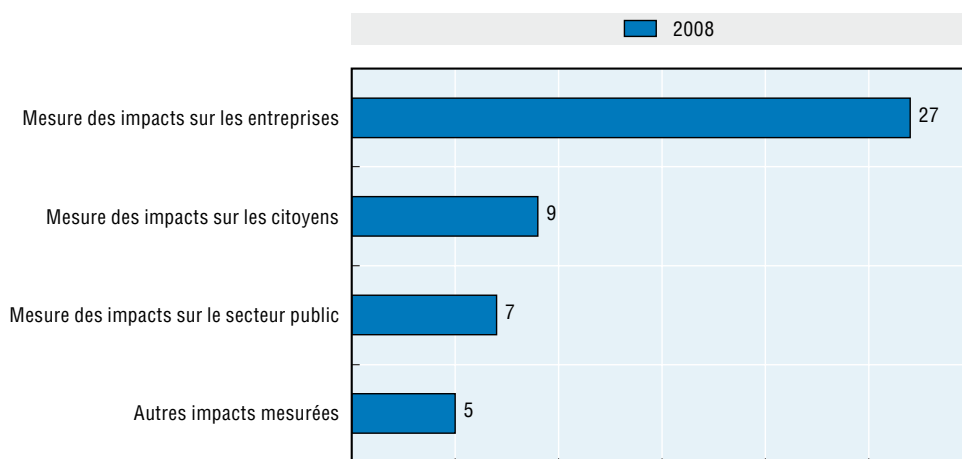
Plus il est facile pour les entreprises et les citoyens de respecter la réglementation, plus il y a de chances que celle-ci atteigne son objectif. Les pays de l'OCDE s'efforcent de plus en plus de définir des stratégies efficaces de conformité et de l'application de la réglementation au sein de leur mécanisme d'AIR. La consultation des entreprises et des citoyens sur les projets de réglementation peut également apporter des informations précieuses sur les effets possibles d'une réglementation et sur des problèmes de conformité. Plus des deux tiers des pays de l'OCDE indiquent avoir établi des procédures de consultation formelles. ■

### Comment la qualité de la réglementation peut-elle contribuer à établir un cadre réglementaire favorable aux entreprises ?

De nombreux pays membres de l'OCDE considèrent l'allègement de la charge de la réglementation sur les entreprises et les citoyens comme un élément majeur de leur stratégie d'amélioration des résultats économiques et de la productivité. En particulier, les petites entreprises peuvent consacrer des ressources disproportionnées pour comprendre la réglementation publique et transmettre les informations requises aux administrations. La Commission européenne estime que le PIB augmenterait de 1.4 % dans l'Union européenne si les États membres réduisaient leur paperasserie d'un quart. Ceux-ci ont lancé un programme d'action en 2007 pour atteindre cet objectif d'ici 2012 (voir [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).

Les pays de l'OCDE ont mis en place un certain nombre de stratégies visant à réduire les charges administratives. Nombre d'entre eux ont instauré des programmes permettant de modifier, de simplifier ou de supprimer les réglementations existantes. Près des deux tiers signalent avoir réaffecté les

**Graphique 3.**  
**MESURE DES CHARGES ADMINISTRATIVES ; LES GROUPES CIBLES**



pouvoirs et responsabilités entre les divers départements ministériels dans le but de réduire le poids de la réglementation.

La plupart des pays de l'OCDE ont établi ou sont en train de tester une forme ou une autre de mesure quantitative des charges administratives. Cela peut aider à recenser les réglementations qui imposent des coûts importants et à suivre les progrès accomplis en vue de réduire les charges. Dans la majorité des cas, les mesures sont utilisées pour évaluer l'incidence des charges administratives sur les entreprises. Près des deux tiers des pays de l'OCDE sont membres du réseau MCS (modèle des coûts standard), qui prône l'utilisation de la méthode systématique élaborée aux Pays-Bas. À partir de cette méthode, plusieurs pays ont effectué une estimation de référence de l'ensemble des coûts générés par les formalités administratives imposées aux entreprises. Cet indicateur est employé pour mesurer les progrès réalisés en vue de réduire ces charges. Le Danemark indique par exemple avoir réduit les coûts de la paperasserie imposée aux entreprises de 15 % entre 2001 et la mi-2008.

Les programmes d'allègement des charges administratives reposant sur une mesure de référence peuvent être coûteux. Il est donc important que les pays procèdent à une analyse coûts-avantages de leurs programmes afin de s'assurer de leur efficacité. ■

### L'amélioration de la réglementation ne concerne-t-elle que les entreprises ?

Si les programmes d'amélioration de la réglementation visaient au départ à réduire les coûts pour les entreprises, les résultats de l'enquête réalisée en 2008 mettent clairement en évidence l'importance croissante que revêt l'intérêt des citoyens dans les arguments en faveur de la réforme de la réglementation. Vingt-cinq pays de l'OCDE – contre 18 en 2005 – indiquent que les citoyens et l'opinion publique constituent des moteurs essentiels de la réforme. La majorité des pays de l'OCDE signalent en 2008 avoir procédé à une évaluation de l'impact des réglementations sur des groupes sociaux particuliers, sur le secteur à but non lucratif, sur l'égalité des sexes et sur la pauvreté dans certaines au moins de leurs AIR. Ainsi, les indicateurs 2008 démontrent que le Canada demande aux responsables de la réglementation de mettre en évidence les impacts de tout nouveau projet de réglementation sur la qualité de l'environnement, la santé, la sûreté, la sécurité et le bien-être économique et social.

Les pays de l'OCDE ciblent de plus en plus les citoyens dans leurs efforts pour alléger les charges administratives. Les citoyens ont souvent affaire à l'administration, par exemple lorsqu'ils doivent renouveler leur passeport, soumettre leur déclaration de revenu ou demander des aides pour les services de garde. Ils consacrent ainsi énormément de temps aux formalités administratives et à trouver l'organisme compétent, ils prennent sur leurs heures de travail pour se rendre dans les administrations et passent du temps à remplir des formulaires, en répétant souvent les mêmes informations. Les pouvoirs publics ont élaboré de multiples méthodes qualitatives et quantitatives pour recenser les charges administratives qui pèsent sur les citoyens. Neuf pays précisent avoir mis en place des indicateurs quantitatifs. Les Pays-Bas par exemple, utilisent une version adaptée du modèle des coûts standard pour mesurer les coûts des charges administratives pour les citoyens, et cherchent à simplifier les 50 formalités les plus utilisées et les plus irritantes avant la fin 2009.

En 2008, les pays Membres ont indiqué avoir amélioré leurs procédures de consultation des citoyens. Le recours à des formes de consultation plus ouvertes, telles que les annonces légales et les débats publics, les réunions publiques

et l'utilisation d'internet, s'est accru ces dernières années. Dans l'ensemble, l'importance accordée aux citoyens a pris plus de place dans les plans de réforme de la réglementation, et d'autres initiatives sont en cours, mais il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. ■

### Et maintenant ?

Les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation montrent que les pays de l'OCDE ont nettement renforcé ces systèmes au cours des dix dernières années ; en revanche, leur champ d'application et leur portée sont très différents d'un pays à l'autre. Deux raisons principales pourraient expliquer cela : premièrement, partant de contextes administratifs et de points de départ différents, les pays de l'OCDE pourraient délibérément choisir telle stratégie de réforme plutôt qu'une autre. Deuxièmement, certains pays n'ont commencé que depuis relativement peu de temps à intégrer de meilleures politiques réglementaires dans leurs systèmes, alors que d'autres en sont déjà plus avancés et ont plus d'expérience des systèmes de gestion de la réglementation.

Le défi pour les années à venir sera d'améliorer la mise en œuvre de politiques et d'outils réglementaires plus efficaces, et de continuer à innover dans la réforme de la réglementation afin de mieux s'adapter à de nouveaux enjeux. Compte tenu de tous les avantages qu'offre une réglementation de meilleure qualité ainsi que des conséquences profondes d'une réglementation mal conçue, ces investissements en valent la peine. En période de crise, les méthodes de gestion de la réglementation peuvent être plus difficiles à mettre en œuvre alors qu'elles sont importantes, parce qu'elles peuvent aider à trouver les meilleures solutions et à mieux gérer les risques. ■

### Pour plus d'informations

Pour obtenir de plus amples informations sur les travaux de l'OCDE concernant les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation, veuillez contacter :  
Christiane Arndt, analyste des politiques à la Division de la politique de la réglementation, tél. : 33 1 45 24 76 56, e-mail : [Christiane.Arndt@oecd.org](mailto:Christiane.Arndt@oecd.org) ;  
Greg Bounds, administrateur à la Division de la politique de la réglementation, tél. : +33 1 45 24 84 43, e-mail : [gregory.bounds@oecd.org](mailto:gregory.bounds@oecd.org) ;  
ou Stéphane Jacobzone, administrateur principal à la Division de la politique de la réglementation, tél. : +33 1 45 24 85 56, e-mail : [stephane.jacobzone@oecd.org](mailto:stephane.jacobzone@oecd.org).



## Références

OCDE (2009), rapports de référence préparés dans le cadre des Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, voir : [www.oecd.org/gov/regref/](http://www.oecd.org/gov/regref/).

OCDE (2009), **Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative – Orientations destinées aux décideurs**, ISBN 978-92-64-059726, édition en ligne disponible sur : [www.sourceoecd.org](http://www.sourceoecd.org).

OCDE (2009), « Better Regulation in Europe: An Assessment of Regulatory Capacity in 15 Member States of the European Union », Commission européenne et OCDE, Paris, [www.oecd.org/gov/regref/eu15](http://www.oecd.org/gov/regref/eu15).

OCDE (2009), **Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence**, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, ISBN 978-92-64-043541, 35 €, 182 pages.

OCDE (2009), **Éliminer la paperasserie**, [www.oecd.org/document/43/0,3343,en\\_2649\\_34141\\_38227179\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en_2649_34141_38227179_1_1_1_1,00.html).

OCDE (à paraître) « Les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation 2008 ».

OCDE (2008), « Évaluer la qualité de la réglementation », **Synthèses de l'OCDE**.

Voir [www.oecd.org/regreform/indicators](http://www.oecd.org/regreform/indicators).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail : [berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail : [mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.