

La Réforme de la Réglementation en Corée

La capacité du gouvernement à produire des
réglementations de grande qualité



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :
Government Capacity to Assure High Quality Regulation

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Corée. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Corée* publié en 2000. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été principalement préparé par Rex Deighton-Smith et Scott H. Jacobs, du Service de la Gestion publique. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Corée. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	3
1. CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME LA RÉGLEMENTATION EN CORÉE	9
1.1. Contexte administratif et légal en Corée	9
1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation visant à améliorer les capacités d'administration publique.....	12
2. FORCES MOTRICES DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES	14
2.1. Politiques de réforme de la réglementation et principes de base.....	14
2.2. Mécanismes de promotion de la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique.....	17
2.3. Concertation entre les niveaux d'administration	19
3. CAPACITÉ ADMINISTRATIVE D'INSTITUER DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS DE QUALITÉ	20
3.1. Transparence et prévisibilité de l'administration	20
3.2. Choix des instruments de politique : réglementation et autres options	28
3.3. Comprendre les répercussions de la réglementation : l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) 31	
3.4. Créer des organismes de réglementation	35
4. CHANGEMENT DYNAMIQUE : GARDER LES RÈGLEMENTS À JOUR.....	36
5. CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS ENVISAGEABLES POUR LA RÉFORME.....	41
5.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles	41
5.2. Avantages et coûts possibles de la poursuite de la réforme de la réglementation.....	43
5.3. Options à considérer	44
NOTES.....	49

Sommaire

La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité -- Rapport de référence

L'administration nationale peut-elle veiller à ce que la réglementation sociale et économique soit fondée sur les principes à la base des réglementations de qualité ? La réforme de la réglementation nécessite des politiques précises et l'appareil administratif nécessaire pour les mettre en œuvre, appuyés par une volonté politique bien concrète. Les bonnes pratiques réglementaires doivent être implantées dans l'administration elle-même pour que le secteur public soit en mesure de faire de la réglementation un outil d'exécution efficace et rationnelle des politiques d'intérêt public. Cette exigence comprend la capacité administrative de déterminer quand et comment imposer des règlements dans un monde extrêmement complexe, ainsi que des impératifs de transparence, de souplesse, de coordination des politiques, de connaissance des marchés et d'adaptation à l'évolution des conditions.

La réforme de la réglementation en Corée évolue rapidement. Le gouvernement actuel, qui est en fonction depuis le début de 1998, a déterminé que la réforme réglementaire s'imposait pour résoudre la crise économique qui a secoué l'économie de la Corée et des autres pays de l'Asie orientale en 1997. Pendant la reprise impressionnante, mais encore fragile, de 1999, le rythme de la réforme de la réglementation ne s'est pas relâché et n'a pas perdu de vue son objectif de mettre au point un appareil réglementaire équilibré comme base de la croissance durable à long terme. Le projet de réforme est ambitieux : passer d'un modèle dirigiste, autoritaire et interventionniste de développement économique, en place depuis les années 1950, à un modèle ouvert, axé sur le marché et soumis à des conditions de réelle concurrence, privilégiant le choix du consommateur, la règle de droit et les valeurs démocratiques. Un programme de réforme réglementaire ambitieux pourrait faire accroître le PIB de 8 % ou plus. Selon des études récentes en Corée, cette transition nécessite un changement culturel à long terme et de nouveaux rôles et responsabilités pour le gouvernement, les entreprises et les consommateurs. Bon nombre des traditions et des règles existantes doivent être remplacées par des institutions de marché et de nouveaux instruments de politique permettant au gouvernement de protéger les intérêts du public.

La réforme suppose une réorientation du rôle réglementaire du secteur public lui-même. En déclarant que « toute réforme entreprise en Corée doit d'abord être menée au sein de l'administration », le Président Kim Dae-jung a mis en branle un programme destiné à transformer le rôle de l'État à l'égard de l'économie et de la société coréennes. Le programme de réforme actuel, malgré une vive opposition sur la scène intérieure, bénéficie d'un solide appui politique : le Président est le premier à l'encourager, car il répond à un besoin impérieux dans une administration encore marquée par une longue tradition de gestion hiérarchique. C'est le Bureau du Premier ministre lui-même qui oriente le travail et les services d'un comité de haut niveau chargé de la réforme de la réglementation.

Les initiatives de réforme déclenchées par la crise économique de 1997 s'appuient sur un mouvement réformiste imprimé depuis beaucoup plus longtemps. Le modèle de développement qui a tiré la Corée de la pauvreté pour en faire la onzième économie du monde en trois décennies témoigne d'une des réussites les plus éclatantes de notre siècle. Dès le début des années 1980, néanmoins, on s'est mis à s'interroger sur la durabilité et l'efficacité d'une croissance économique dirigée par l'État. Les premières politiques de réforme de la réglementation, adoptées au milieu des années 80, sont demeurées limitées et ponctuelles, mais de profondes transformations ont été engagées pendant le mandat du Président Kim Young Sam, de 1993 à 1997. Un ensemble de lois importantes date de cette période et porte sur les procédures administratives et l'accès à l'information. La nomination d'un ombudsman, chargé de réprimer les abus administratifs, en garantit l'application. L'instauration d'un processus d'analyse de l'incidence des réglementations en 1997 compte parmi les premières mesures destinées à systématiser l'assurance de la qualité de tout nouveau règlement pris à l'intérieur de l'administration publique. En outre, des initiatives de déréglementation économique ont été prises dans un large éventail de secteurs.

Les principes conceptuels qui orientent actuellement le programme de réforme de la réglementation conjuguent la déréglementation économique avec l'ouverture du marché et une réglementation sociale efficace par rapport aux coûts, même si l'on n'accorde pas encore suffisamment d'attention aux avantages nets et à l'efficacité des réglementations. Les objectifs de la réforme de la réglementation sont pour l'essentiel conformes aux recommandations de l'OCDE :

- Supprimer, en principe, tous les règlements économiques anticoncurrentiels.
- Améliorer l'efficacité de la réglementation sociale dans des domaines comme l'environnement, la santé et la sécurité.

- Renoncer aux contrôles à priori en faveur d'une gestion à posteriori.
- Fonder la réglementation sur des lois dûment constituées.
- Procéder à des analyses comparatives en fonction de normes internationales.

Les mécanismes mis en place pour revoir et mettre à jour les règlements existants ont permis des progrès étonnamment rapides. Le gouvernement s'est fixé et a réalisé, en moins d'un an, l'objectif ambitieux de réduire de moitié le nombre de règlements dans les recueils de droit tout en modifiant les deux cinquièmes des réglementations restantes. Les examens ont porté sur les lois de base et la réglementation connexe, de même que sur les « quasi-règlements » que représentent les orientations et les directives administratives. Il est cependant difficile de mesurer les effets qu'a pu avoir cette analyse quantitative sur les coûts et les avantages de la réglementation – d'autant que les ministères couraient le risque de simplement mettre de côté des règlements moins importants afin de ne conserver que ceux qui comptaient vraiment – mais les analystes nationaux et étrangers s'entendent pour dire que, grâce à ce projet ambitieux, des progrès réels ont été accomplis dans la voie de la suppression des règlements préjudiciables.

La démarche n'est pas un modèle pour l'avenir, toutefois, puisqu'elle s'intéresse avant tout au nombre de règlements plutôt qu'à leur qualité et à leur incidence et qu'elle a négligé le développement des institutions et de la capacité nécessaires à l'élaboration de cadres réglementaires axés sur le marché. Conscient du besoin d'une approche plus évoluée, le gouvernement a commencé à réorienter le programme de réformes en 1999 sur des axes stratégiques et qualitatifs.

Comme on peut s'y attendre, compte tenu du rythme des réformes récentes, les travaux de mise en œuvre ont pris du retard. Le gouvernement coréen s'est rendu compte de l'importance d'établir des structures pour la mise en place du suivi des politiques de réformes, et a pris des mesures pour réduire le délai entre le changement d'une politique et les résultats. Il y a lieu maintenant de veiller en priorité à ce que les nouveaux principes régissant le rôle du gouvernement et des réglementations soient compris et acceptés dans toute l'administration, y compris à l'échelon local, et que la responsabilité pour l'obtention des résultats soit mieux assise. L'acquisition de nouvelles compétences dans des domaines comme l'Analyse d'impact de la réglementation et l'établissement de nouvelles relations avec les intervenants à l'aide de consultations publiques est devenue un impératif. Il faudra se pencher sur les moyens d'offrir à la société civile coréenne en rapide développement, qui comprend maintenant quelque 8 000 organisations non gouvernementales, des possibilités réelles et adéquates de participer à la réforme de la réglementation, dont aux processus d'élaboration et de revue.

Les options de politique que doit envisager le gouvernement de la Corée sont les suivantes :

- ***Adopter les principes d'une réglementation de qualité fondés sur ceux entérinés par les Ministres dans le Rapport sur la réforme de la réglementation de 1997 de l'OCDE. Reconnaître explicitement le principe selon lequel un règlement ne doit être promulgué ou conservé que si les avantages en justifient les coûts.***

Le cadre conceptuel du programme visant à améliorer la qualité des réglementations, qui est la prochaine étape de la réforme, n'a pas encore été défini. L'adoption d'une série de principes de qualité fondés sur la notion du mieux-être social pour guider les décisions de réglementation dans l'ensemble de l'administration, du début à la fin du cycle de vie des réglementations, doit être une priorité. Le rapport de l'OCDE offre un cadre conceptuel qui peut être un guide utile.

- ***Instaurer un contexte d'action publique favorable à la libre concurrence et fonder la réforme de la réglementation sur des plans sectoriels détaillés comprenant toutes les étapes à suivre pour assurer une concurrence efficace, puis mettre rapidement en œuvre les nouvelles réglementations en prévoyant des examens publics périodiques.***

Le *Rapport sur la réforme de la réglementation* de l'OCDE indique que la réforme « devrait être conduite à partir d'un cadre d'action cohérent et transparent dans lequel soient inscrits des objectifs concrets et la voie à suivre pour les atteindre ». Une réforme davantage axée sur les résultats et visant à améliorer le rendement du marché nécessite des procédures d'examen structurées qui permettent de mieux comprendre l'interpénétration des réglementations touchant un secteur économique ou social, ayant des effets cumulatifs et chevauchants et émanant d'organismes différents ou même d'ordres différents de gouvernement. Il importe de désigner clairement les secteurs prioritaires de réforme et de mettre en place des programmes concrets pour réaliser les changements énoncés. Les liens entre les politiques de réforme de la réglementation et la réforme administrative doivent être renforcés de manière à assurer une coordination adéquate et à instaurer un climat favorable à un appui mutuel.

Un programme de réforme administrative d'envergure a été mené parallèlement à la réforme de la réglementation, mais de façon indépendante pour l'essentiel. Il conviendrait de mieux coordonner ces programmes pour tenir compte du fait que de nombreuses réformes nécessitent des changements aux institutions, aux budgets et au personnel du secteur public et du fait que des liens entre les programmes peuvent améliorer l'efficacité de la mise en œuvre et la concertation.

- ***Pour mener à bien une stratégie de réforme globale, élargir les responsabilités du Comité chargé de la réforme de la réglementation en y ajoutant les aspects qui ont un effet direct sur la capacité d'adopter et de protéger, à l'aide de la réglementation, des politiques économiques axées sur le marché. Ces aspects comprennent les dispositions pertinentes du régime fiscal et de subventions, des politiques industrielles, de la réforme administrative et des politiques de développement régional.***

Établir dans le détail les conditions de la concurrence du marché tout en protégeant efficacement les intérêts du public dans le domaine de la santé et de la sécurité. Il faut pour cela des actions publiques coordonnées qui peuvent aller au-delà de la « réglementation » proprement dite, telle qu'elle est définie traditionnellement. L'élargissement des responsabilités du Comité chargé de la réforme de la réglementation serait un moyen efficace pour assurer la cohérence des politiques tout en profitant davantage de l'expertise d'une instance qui a déjà fait la preuve de son efficacité dans la mise en œuvre de réformes à grande échelle.

- ***Examiner les liens de soutien réciproques entre les politiques de réforme de la réglementation visant à assurer une coordination adéquate et l'environnement politique générale.***
- Un programme de réforme administrative important actuellement en cours est mené en même temps que l'effort de réforme réglementaire. Une priorité élevée devrait être accordée à la coordination entre ces programmes car beaucoup de réformes nécessitent des changements d'institutions, de budgets et de personnel dans le secteur public, d'autant plus que les liens entre ces programmes peuvent améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre et permettre une meilleure coordination.
- ***Élargir la composition actuelle du Comité chargé de la réforme de la réglementation afin d'assurer la représentation des principaux intervenants de la société civile coréenne.***

La composition actuelle du Comité, qui comprend en majorité des membres non gouvernementaux, constituait une base solide dans un premier temps pour aborder la politique de réforme de façon ouverte et sensible aux besoins. Le développement rapide des ONG de la société civile ces dernières années incite à réexaminer la composition du Comité de manière à ce qu'il conserve sa crédibilité et son équilibre. Une composition élargie sera particulièrement importante au moment où la Corée s'attachera à la qualité des réglementations fondée sur les concepts du mieux-être social. L'examen prévu de la structure du Comité en l'an 2000 sera l'occasion d'examiner l'opportunité d'intégrer de nouveaux intervenants d'importance à cette instance décisionnaire de premier plan.

- ***Améliorer le cadre des politiques en vue de renforcer l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité de gestion des nouveaux organismes de réglementation indépendants par des lignes directrices régissant leurs systèmes de gestion publique, la cohérence des politiques, les méthodes de travail et les relations avec l'administration de la concurrence. Un examen de haut niveau et indépendant de ces questions serait une mesure utile.***

La création en Corée d'institutions de réglementation axées sur le marché améliorerait le cadre légal et administratif de la concurrence et du développement des entreprises, surtout à un moment où s'ouvrent de nouveaux marchés dans des domaines réservés jusque-là à des monopoles. La mise en place d'un cadre précisant les exigences d'efficacité, de responsabilité de gestion et de transparence accélérerait les progrès à cet égard. On pourrait confier à un groupe d'experts indépendant le soin d'évaluer l'architecture institutionnelle de la réglementation axée sur le marché de manière à déterminer si un cadre harmonisé permettrait d'accroître l'efficacité et la concurrence dans les secteurs réglementés.

- ***Envisager l'adoption d'une stratégie explicite de consultation du public visant à améliorer la participation des groupes de la société civile à l'élaboration et à la réforme des règlements.***

Des lois fondamentales adoptées dans le cadre du programme de réforme, et tout particulièrement la loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA), témoignent de l'importance des consultations publiques obligatoires dans l'élaboration et l'examen des règlements. Les occasions pour les parties qui souhaitent participer aux processus de politique coréenne, vont toujours croissant. Il conviendrait d'envisager l'adoption d'une stratégie pour promouvoir le dialogue au sujet d'une grande variété d'activités gouvernementales. Cette approche dynamique pourrait grandement aider à faire évoluer les attitudes culturelles dans le sens visé par les politiques gouvernementales actuelles en matière de gestion de la réglementation et de réforme.

- ***Réformer la loi-cadre sur la réglementation administrative afin d'exiger que la mise à disposition de l'AIR fasse partie intégrante du processus de consultation du public.***

Les pratiques exemplaires publiées par l'OCDE sur l'AIR insistent sur la participation du public comme élément essentiel d'un processus ouvert et responsable. Cette participation est également essentielle pour assurer la qualité finale de l'AIR et des décisions qui en découlent. La LCRA est conforme à bon nombre des meilleures pratiques de l'OCDE sur l'AIR mais n'exige pas actuellement que les AIR soient mis à disposition dans le cadre du processus de consultation.

- ***Veiller à ce que les exigences de l'AIR soient systématiquement appliquées à la revue des règlements existants dans le cadre des programmes annuels de réforme de la réglementation.***

Les mesures de temporisation établies sous le régime de la LCRA prévoient déjà, dans les faits, l'application des exigences de l'AIR à la revue future des règlements existants. Toutefois, ces exigences ne touchent pas les programmes annuels de réforme de la réglementation mis en place à partir de 1999. Une plus grande uniformité méthodologique entre les divers mécanismes de revue, de même qu'entre les processus d'évaluation des nouvelles propositions et des règlements existants, est non seulement souhaitable en soi mais permettrait également de supprimer les pratiques pernicieuses dans les ministères concernant la planification des revues.

- ***Élaborer et mettre en œuvre un programme visant à assurer de hauts niveaux de conformité avec les exigences réglementaires, en s'attachant à mettre au point des moyens d'y intégrer des principes de convivialité dans l'élaboration des réglementations.***

L'adoption de politiques explicites sur la conformité est devenue une pratique courante dans les pays de l'OCDE. Dans un contexte de multiplication des règlements et d'adoption de nouvelles formes de réglementation, la conformité est de plus en plus considérée comme un moyen de préserver ou d'améliorer l'efficacité des réglementations. Les motifs justifiant l'adoption d'une stratégie en matière de conformité sont particulièrement pressants en Corée étant donné les faiblesses générales reconnues des processus de réglementation et d'application des règlements jusqu'à présent.

- ***Évaluer le degré de réussite des initiatives de réforme prises jusqu'à présent de manière à limiter et à réformer la discrétion bureaucratique de même que les directives administratives.***

La modification du régime de réglementation afin de limiter la discrétion administrative et de renforcer la transparence et la prévisibilité a été, à juste titre, un des principaux axes du programme de réforme jusqu'à présent. La réussite des initiatives prises à cet égard, visant tout particulièrement à éliminer le recours aux directives administratives, représente un élément crucial et déterminant de l'incidence globale du programme de réforme. Par conséquent, la mesure de l'impact de ces initiatives doit être un élément essentiel de l'évaluation de la réforme.

1. CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME LA RÉGLEMENTATION EN CORÉE

1.1. Contexte administratif et légal en Corée

La réforme de la réglementation en Corée s'inscrit dans un mouvement de réorientation rapide et profonde des politiques administratives, législatives et économiques qui forment, pour reprendre les paroles mêmes du Président Kim Dae-jung, « un nouveau paradigme du développement socio-économique »¹. Le projet de réforme est ambitieux : renoncer en Corée à un modèle de développement économique extrêmement interventionniste et autoritaire en faveur d'un modèle axé sur le marché, ouvert et internationale et fondé sur les valeurs du choix du consommateur, de la démocratie et de la règle du droit. La transition est en cours depuis quelques années et a coïncidé avec d'autres évolutions politiques d'importance vers le développement de la démocratie et de la société civile en Corée². De grands progrès ont été réalisés et il sera nécessaire de continuer les efforts lors des prochaines années pour terminer les réformes.

Depuis les années 60, le gouvernement de la Corée infléchit profondément le développement économique du pays par des interventions sur les marchés industriels, du travail et du crédit. Au départ, la pénurie de capital privé, l'absence de technologies de production viables et la nature fragmentée du marché rendaient aux yeux de tous pratiquement inévitable une telle intervention³. En se tournant résolument dans les années 60 vers une politique de croissance axée sur l'exportation, le gouvernement a appuyé le développement en orientant les capitaux limités vers ce qu'il considérait comme les domaines de productivité les plus prometteurs, en protégeant les industries naissantes contre la concurrence étrangère et en encourageant la coopération entre les entreprises afin de renforcer la capacité de production. Sous le régime du Président Park Chung Hee, le développement a été appuyé par une forme de capitalisme autoritaire, où les entreprises appartenaient à des particuliers mais étaient gérées en collaboration avec l'État⁴. Les stratégies industrielles du Japon servaient dans une large mesure de modèle aux politiques coréennes.

Ce modèle a été progressivement abandonné à partir des années 80, mais une structure économique concentrée autour de vastes conglomérats protégeait les marchés intérieurs et permettait à d'importants vestiges des politiques interventionnistes de subsister. Les craintes de « concurrence excessive » servent encore aujourd'hui à justifier les interventions (voir rapport de référence pour le chapitre 3). Notons, toutefois, que l'action publique s'est toujours articulée autour d'un certain équilibre entre l'intervention sélective et l'économie de marché. Une succession de programmes de privatisation, par exemple, est en cours depuis 1968⁵.

Le modèle du développement dirigé par l'État a fait de plus en plus l'objet de critiques depuis le début des années 80. Une première source importante de déception a été la récession de 1980 (la seule année jusqu'en 1998 où le PIB de la Corée a baissé). Celle-ci a principalement été le résultat de distorsions provenant de la campagne des années 1973-79 concernant le développement de l'industrie lourde et de l'industrie chimique. Néanmoins, la survenance de problèmes d'inefficacité, de risque moral et de non-transparence à long terme commençaient déjà à se faire sentir. Les relations amicales entre le gouvernement et les énormes conglomérats, les *chaebols*, ont mené à la corruption, dont l'étendue a été révélée par les scandales politiques retentissants du milieu des années 90. Le filet de sécurité sociale (soins médicaux, assurance-accident, assurance-chômage et régimes de retraite) a été négligé, comme l'a été aussi la capacité de l'État d'assurer la protection de l'environnement, de la santé, de la sécurité et du consommateur. Les syndicats ont fait l'objet de mesures de répression, ce qui a entraîné de graves problèmes dans les relations du travail au cours des années 90. En 1999, une publication fondamentale du gouvernement soutenait que :

Au bout du compte, le développement de l'économie de marché a été grandement entravé par l'entêtement du gouvernement à faire la sourde oreille aux demandes de réforme. Le développement économique était en outre contrarié par des relations collusoires entre le gouvernement et le milieu des affaires, des règlements arbitraires et la corruption. Le gouvernement a fait de la réglementation une fin en soi plutôt qu'un moyen de s'acquitter efficacement du service collectif⁶.

En définitive, le gouvernement critiquait la « croissance économique axée sur la quantité » au détriment de la qualité de la vie et il en concluait que « toute réforme en Corée devait d'abord se faire au sein de l'administration »⁷.

Bien que la réforme de la réglementation soit essentielle pour accroître l'aptitude du gouvernement à protéger les intérêts du public, elle s'est limitée presque exclusivement jusqu'à présent à réduire le rôle de l'État dans l'économie. En raison des demandes pressantes de réduction de la bureaucratie et de l'intervention réglementaire, la réforme de la réglementation fait partie des politiques gouvernementales officielles depuis plus de 15 ans. Tous les partis politiques ont appuyé le principe de la réforme, comme d'ailleurs l'ensemble du secteur des affaires et le public en général. Toutefois, les notions de « réforme » varient considérablement. Les entreprises ont favorisé des réformes « en douceur » qui réduisent les formalités bureaucratiques, les frais d'exploitation et les contrôles sur les activités commerciales. Les réformes orientées dans ce sens ont cependant tendance à accroître les profits plutôt qu'à stimuler les pressions concurrentielles qui avantagent les consommateurs et le développement économique en général. Dans le même temps, ce genre de réforme soulève l'opposition des fonctionnaires, qui y perdent pouvoir et influence. Les réformes « pures et dures », visant à accroître la concurrence et l'efficacité de production, n'ont pas fait l'objet, jusqu'à récemment, d'un appui aussi généralisé et sont demeurées dans l'ombre⁸.

Cela ne veut pas dire que les mesures de ce genre, qui s'attaquent aux restrictions faisant obstacle à l'entrée sur le marché et à la concurrence, soient complètement absentes des programmes de réforme antérieurs. A vrai dire, l'abolition en 1986 de sept lois de promotion d'industries particulières a considérablement affaibli les obstacles institutionnels à la participation à des industries comme le transport maritime, les produits pétrochimiques, l'électronique et les textiles⁹. L'adhésion à l'OCDE en 1996 a déclenché d'autres changements, notamment dans le secteur financier. Toutefois, la plupart des mesures avaient un champ d'application plus restreint puisqu'elles visaient surtout à rationaliser les interventions de l'État plutôt qu'à les réorienter en fonction du principe de la concurrence. Ainsi, en 1989-1990, cinq lois touchant la localisation des industries ont été fondues de manière à n'en plus former que deux. Le train de mesures de réforme de la réglementation de 1992, dans un contexte où toutes les transactions d'exportation devaient faire l'objet d'une approbation, promettait une dérogation pour les transactions d'une valeur inférieure à 10 000 \$, même si seulement 5,2 % des transactions se trouvaient touchées. Comme le système « d'emploi obligatoire d'experts titulaires d'une licence » avait abouti à une situation où près de 17 % de la main-d'œuvre des PME devait son emploi à des dispositions réglementaires, on a assoupli les exigences pour permettre aux entreprises employant plus de 50 personnes d'engager des nutritionnistes. Les sociétés ayant plus de 150 employés demeuraient toutefois assujetties. De la même manière, on a autorisé l'emploi d'un seul inspecteur environnemental en remplacement de l'obligation précédente d'employer jusqu'à trois inspecteurs pour tenir compte d'émissions environnementales différentes¹⁰.

Encadré 1. **Pratiques exemplaires pour améliorer l'aptitude des administrations nationales à mettre en place une réglementation de qualité**

Le Rapport sur la réforme de la réglementation de l'OCDE, dont les ministres ont été saisis en mai 1997, comprend un ensemble coordonné de stratégies pour l'amélioration de la qualité de la réglementation. Plusieurs de ces stratégies sont fondées sur la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Elles orientent l'analyse que contient le présent rapport et sont reproduites ci-après :

A. ÉLABORER UN SYSTÈME DE GESTION DES RÉGLEMENTATIONS

1. Adopter une politique de réforme de la réglementation aux plus hauts niveaux politiques.
2. Établir des normes explicites pour la qualité de la réglementation et définir les principes de prise de décision en matière réglementaire.
3. Développer la capacité de gestion des réglementations.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS

1. Analyse d'impact de la réglementation.
2. Procédures de consultation publique systématique des groupes d'intérêts touchés.
3. Utilisation de solutions de rechange à la réglementation.
4. Amélioration de la coordination en matière de réglementation.

C. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RÈGLEMENTS EXISTANTS

(En plus des stratégies énumérées ci-dessus)

1. Revoir et mettre à jour les règlements existants.
2. Réduire la paperasserie et les formalités administratives.

La crise économique de 1997 a donné l'impulsion à un mouvement de réformes « pures et dures » à grande échelle. On n'avait pas tardé en Corée à reconnaître que des changements fondamentaux s'imposaient pour gérer la crise efficacement et l'avènement d'un nouveau gouvernement en février 1998 a été l'occasion de procéder à de nouvelles réformes. Un programme de réforme de la réglementation plus radical a rapidement été élaboré dans le cadre de la politique mise en œuvre par le gouvernement pour redresser l'économie. La réforme s'est réalisée selon deux axes, la déréglementation et la nouvelle réglementation, car on savait que les problèmes étaient liés à la réglementation outrancière, à des lacunes réglementaires, aux organismes de réglementation et à la mauvaise qualité des règlements. Loin de se faire en vase clos, la réforme s'est ouverte aux influences « externes », comme en fait l'adoption des meilleures pratiques de l'OCDE comme fondement des modifications dans certains domaines.

L'idée qui sous-tend la réforme est que l'ancien modèle de croissance dirigée par l'État ne sert plus la cause de la Corée à une époque de marchés ouverts et planétaires qui reposent sur la compétitivité, l'adaptabilité et la souplesse. Le programme de réforme, de conception judicieuse, tient compte de la gamme complète des activités de réglementation et vise à faire en sorte que le nouveau paradigme de croissance axée sur le marché dans une économie intégrée à l'échelle planétaire imprègne les rouages de l'action publique. Le gouvernement a donc élaboré des plans ambitieux de réforme administrative, dont l'objectif est de mettre en place une administration plus petite et plus efficace, d'intégrer les principes de la concurrence dans les relations entre les organismes gouvernementaux et d'implanter une « orientation client » au sein de l'administration¹¹.

Le caractère fondamental que revêtent les changements, compte tenu du rôle du gouvernement et de leur genèse récente, explique les retards de mise en œuvre dans de nombreux domaines et nécessite une importante évolution culturelle au sein de l'administration, qui ne fait que commencer. La confusion qui semble régner dans les politiques du secteur des télécommunications (voir rapport de référence pour le chapitre 6), par exemple, montre que les habitudes interventionnistes sont solidement ancrées et ne sont pas sur le point de disparaître.

1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation visant à améliorer les capacités d'administration publique

Alors que les programmes de réforme de la réglementation en Corée remontent aux années 80, le gouvernement du Président Kim Young-Sam (1993-1998) a orchestré une approche plus dynamique et globale de la réforme réglementaire. Pendant cette période, on a établi d'importants organismes de réforme et adopté plusieurs lois fondamentales. Une bonne partie du programme actuel de réforme s'appuie sur les fondations jetées pendant cette période. Les principales instances de réforme qui ont été créées sont la Commission présidentielle sur la réforme administrative, le Comité de déréglementation de l'économie et le Comité de déréglementation de l'industrie.

La Commission présidentielle, établie en avril 1993, est le prototype du Comité chargé de la réforme de la réglementation en place actuellement. Ses 15 membres, recrutés à l'extérieur de l'administration, comprenaient des spécialistes de l'administration publique, des représentants d'organisations commerciales et privées, des présidents d'instituts de recherche publics et des représentants des syndicats et de la presse. Le rôle de la Commission consistait à examiner et à choisir les propositions de réforme présentées par les ministères, les administrations locales et le public. Même si ses membres avaient aussi le droit d'élaborer des propositions de réforme, la Commission s'est pour l'essentiel conformée à un processus « ascendant » et réactif, qui a été maintenu par le Comité chargé de la réforme réglementaire lui ayant succédé. Les décisions de la Commission étaient présentées au Président, qui conservait un droit de veto sur leur mise en œuvre, même si ce droit n'a jamais été exercé.

Les principes directeurs de la Commission étaient « d'abord de faciliter la tâche des citoyens, puis d'abolir les structures autoritaires héritées, de créer de nouvelles possibilités de développement pour chacun et de supprimer la discrimination et les privilèges »¹². Dans la poursuite de ces objectifs, la Commission s'est faite l'apôtre de l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) obligatoire pour tous nouveaux règlements, de la mise en place d'un « système à guichet unique » pour l'interaction des citoyens avec l'administration publique, de la suppression des nombreux obstacles à l'entrée sur le marché dressés par l'État, ainsi que de la simplification et de l'annulation des exigences de licence et de permis dans des domaines comme l'inspection des exportations. La Commission a aussi prôné les réformes administratives comprenant la restructuration de l'administration, la réduction de la paperasserie et la décentralisation.

Un Comité sur la déréglementation de l'économie a aussi été établi en 1993. Il faisait pendant à la Commission sur la réforme administrative du Président, puisqu'il prenait en charge les questions de déréglementation économique tandis que l'autre conduisait la réforme administrative. Au départ, ce comité ne devait exercer ses fonctions que pendant 100 jours (dans le cadre du « Plan de 100 jours pour une nouvelle économie », mais cette période a été grandement prolongée et le Comité, rebaptisé Comité de réforme de la réglementation économique, a été intégré à la Commission des justes pratiques commerciales en 1997. Ce comité était aussi composé principalement de membres non-fonctionnaires (19 des 25 membres).

Le troisième comité de haut niveau établi en 1993 est le Comité de déréglementation de l'industrie. Il a été formé par le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, sous le régime de la loi sur les mesures spéciales de déréglementation de l'industrie (n° 4560) et continue d'exercer ses fonctions aujourd'hui. Ce comité est chargé de recevoir les plaintes et les demandes de l'industrie en rapport avec certains domaines réglementaires, dont le zonage industriel, la construction d'usines, la production et la vente. Toutefois, comme le Comité relève d'un ministre, ses activités demeurent subordonnées à celles des autres comités de réforme mentionnés plus haut.

La participation à ces comités, sur invitation du gouvernement, d'experts du milieu universitaire, du monde des affaires, d'organismes privés et d'autres milieux professionnels s'est révélée un moyen efficace pour mettre au point des projets de réforme et analyser de façon critique et indépendante les initiatives proposées par les ministères. En revanche, comme ces instances n'étaient que ponctuelles, avec un mandat et des ressources limités, elles risquaient à tout moment de perdre leur liberté d'action en cas de relâchement du soutien politique dans un contexte de vive opposition à la réforme. Elles ont pour l'essentiel abordé la réforme par cas d'espèce, plutôt que dans une optique stratégique, de sorte que leurs réformes, parfois importantes en soi, sont demeurées globalement marginales et peu propres à faire évoluer l'administration publique ou le marché dans le sens de la libre concurrence. D'ailleurs, les délais de 100 jours qu'on leur avait impartis pour mener à bien un vaste programme de réformes étaient irréalistes, comme en témoigne le fait que le Comité de réforme de la réglementation économique ait bénéficié d'une existence beaucoup plus longue.

Malgré toutes ces limites, de nombreuses lois d'importance ont été promulguées pendant cette période. En 1993, la loi sur les mesures spéciales de déréglementation de l'activité des entreprises a été adoptée dans le but d'assouplir les exigences de planification des nouvelles usines. En 1994, la loi-cadre sur la réglementation administrative et son application jetait les fondements d'un système réglementaire d'assurance de la qualité, qui renforçait les principes de la réglementation et de son application (clarté des dispositions réglementaires, discrétion administrative minimale, procédures administratives « à un guichet unique ») et rendait obligatoire l'Analyse d'impact de la réglementation, les préavis concernant tout nouveau projet de règlement et la consultation publique¹³. En 1996, la Corée a passé sa première loi sur l'accès à l'information, l'*Act on Disclosure of Information by Public Agencies*. La loi sur les procédures administratives de 1996 établit les exigences générales applicables à l'élaboration et à la mise en œuvre des nouvelles lois et crée la Commission des appels administratifs ayant compétence pour instruire une grande variété de différends administratifs. Les exigences de la LPA ont été complétées par la suite par les dispositions de la loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA) de 1997¹⁴. La LCRA, d'application beaucoup plus générale, constitue le fondement législatif de la politique de réforme de la réglementation actuellement en vigueur en Corée de même qu'une force motrice du processus de réforme. D'après des documents explicatifs publiés en même temps que la loi :

La LCRA a pour but de mettre fin aux essais fragmentaires et dispersés de réforme de la réglementation et de jeter les fondements d'une réforme de la réglementation plus fondamentale, durable et systématique... La loi vise à promouvoir l'initiative privée et la créativité dans la sphère sociale et économique de manière à améliorer la qualité de la vie de la population et à renforcer la compétitivité nationale¹⁵.

La loi, telle qu'elle est décrite dans la section 2.2 ci-après, comprend cinq chapitres :

- Principes généraux établissant l'exigence d'un fondement légal adéquat de la réglementation, du respect de « l'autonomie et de l'ordre », de la limitation des règlements au strict nécessaire, de l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des réglementations.
- Règles régissant l'adoption de nouveaux règlements et précisant les exigences concernant l'AIR, les dispositions de temporisation, l'examen du Comité chargé de la réforme de la réglementation et celui de l'Office de la législation.
- Plan d'amélioration globale de la réglementation, exigeant que tous les règlements en vigueur fassent l'objet d'un examen par les organismes de concert avec le Comité chargé de la réforme de la réglementation.
- Création, composition et fonctions du Comité chargé de la réforme de la réglementation.

- Règles supplémentaires, portant notamment sur l'évaluation régulière des progrès réalisés et la publication annuelle d'un Livre blanc sur la réforme.

2. FORCES MOTRICES DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES

2.1. *Politiques de réforme de la réglementation et principes de base*

Le Rapport sur la réforme de la réglementation de l'OCDE de 1997 recommande que les pays adoptent, « au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en œuvre ». *La Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité des réglementations gouvernementales* de 1995¹⁶ comprend un ensemble de principes sur les meilleures pratiques qui permet d'évaluer les politiques de réforme. Le programme coréen de réforme de la réglementation a rapidement et régulièrement été orienté dans le sens préconisé par les pays de l'OCDE. Les aspects officiels du programme de réforme de la Corée, au niveau des politiques et de la législation, coïncident, en les surpassant dans certains domaines, avec les meilleures pratiques internationales. On observe d'importantes lacunes, toutefois, et la rapidité du changement entraîne des retards de mise en œuvre au sein des ministères dans certains secteurs, ce qui ralentit les retombées concrètes de la réforme pour les citoyens et les entreprises.

Le gouvernement de la Corée a énoncé cinq principes pour son programme de réforme :

- Supprimer, en principe, tous les règlements économiques anticoncurrentiels.
- Améliorer l'efficacité de la réglementation sociale dans des domaines comme l'environnement, la santé et la sécurité.
- Renoncer aux contrôles à priori en faveur d'une gestion à posteriori.
- Fonder la réglementation sur des lois dûment constituées.
- Procéder à des analyses comparatives en fonction de normes internationales.

Ces principes, ont l'avantage de s'appliquer à la fois à la réglementation économique et à la réglementation sociale et explicitent la façon distincte de les aborder. Leur orientation est nettement axée sur le marché. Il reste que ces principes, qui ont pour but d'orienter les ministères sur le plan opérationnel, sont moins concrets et détaillés que ceux utilisés dans d'autres pays ou que les principes de l'OCDE entérinés par les ministres en 1997, qui s'énoncent comme suit :

Définir les principes d'une « réglementation de qualité » afin de guider la réforme, en s'inspirant de la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Une réglementation de qualité devrait (i) être nécessaire pour répondre à des objectifs clairement définis, et de nature à assurer la réalisation de ces objectifs, (ii) reposer sur un fondement juridique rationnel, (iii) procurer des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets produits dans l'ensemble de la collectivité, (iv) engendrer le moins possible de coûts et de distorsions sur le marché, (v) promouvoir l'innovation au moyen des mécanismes d'incitation du marché et d'approches fondées sur des objectifs, (vi) être clair, simple et pratique pour les utilisateurs, (vii) concorder avec les autres réglementations et politiques, et (viii) être compatible autant que possible avec les principes visant à faciliter la concurrence, les échanges et l'investissement aux niveaux national et international.

Pour asseoir les efforts des ministères sur une base plus solide et assurer leur responsabilisation à l'égard du rendement, il serait utile de disposer d'un énoncé plus clair des principes de la réglementation de qualité, fondés sur la recommandation de l'OCDE. On se heurte, toutefois, à une difficulté bien réelle lorsqu'il s'agit de rendre ces principes de base opérationnels au sein des ministères. Les principes qui guident actuellement l'activité bureaucratique autorisent une grande latitude d'interprétation et pourraient bien avoir pour effet d'entraver la réforme. Afin d'assurer l'application uniforme des principes de la réforme, le gouvernement de la Corée devra établir des critères plus explicites et mesurables à l'échelle de l'administration de manière à faciliter les décisions sur l'opportunité et les modalités de la réglementation, puis appuyer ces principes par des lignes directrices écrites à l'intention des ministères.

L'OCDE recommande comme principe essentiel que les réglementations doivent « procurer des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets produits dans l'ensemble de la collectivité ». Ce principe est appelé dans divers pays le principe de la « proportionnalité » ou, dans une formule plus rigoureuse et quantitative, le « critère coûts-avantages ». Il s'agit d'une méthode de choix pour examiner l'impact de la réglementation dans la mesure où le but est de créer des politiques gouvernementales « optimales sur le plan social » (c'est-à-dire qui maximisent le bien-être)¹⁷. La Corée a pris des mesures importantes en ce sens en instituant une obligation légale de recours à l'analyse coûts-avantages pour évaluer les réglementations nouvelles, mais le Gouvernement coréen n'a pas encore adopté le principe selon lequel il ne faut adopter de réglementations que si les avantages en justifient les coûts. Il est important de faire de ce critère d'optimalité des politiques un principe général à la base des décisions réglementaires afin de créer une norme explicite permettant aux ministères de justifier la nécessité des réglementations et de soumettre à un contrôle du public leurs conclusions.

A partir de ces principes, on a pu dégager quatre domaines de réglementation à réformer en priorité : réforme de la réglementation sur les opérations de change et les transactions étrangères afin d'encourager l'investissement étranger ; réforme de la réglementation sur les industries et l'utilisation des sols afin de libéraliser les activités des entreprises ; réforme de la réglementation sur le système monétaire et les entreprises afin d'accroître la concurrence industrielle ; réforme des procédures et des règlements touchant la vie courante des citoyens¹⁸.

Les politiques coréennes sont inspirées de principes touchant à la fois la qualité de la réglementation et la déréglementation. Lorsqu'elles seront intégralement implantées, elles formeront un cadre bien équilibré qui améliorera les activités de réglementation. D'une part, on observe un réel engagement à l'égard de la suppression des restrictions administratives préjudiciables à l'entrée sur le marché, à la sortie du marché et aux prix du marché, de même qu'à l'égard de réduction de la quantité globale de règlements. D'autre part, de nombreuses initiatives liées à la qualité de la réglementation, dont l'adoption des principes de la réforme, le recours à l'AIR, la mise en place de procédures de consultation améliorées et l'examen du Comité chargé de la réforme de la réglementation, ont été mises en œuvre et continuent d'être élaborées.

Le programme actuel auquel le Président a donné la première impulsion et qui vise à réduire de 50 % le nombre de règlements est bien engagé. Ce programme d'action initial axé sur la déréglementation et la réduction du fardeau réglementaire était un excellent point de départ pour la Corée en raison de la présence d'une grande quantité de règlements de faible qualité, en particulier dans le domaine économique. L'objectif ambitieux d'une réduction de 50 % a été fixé de manière à favoriser une réduction rapide du fardeau réglementaire et à assurer la crédibilité de l'engagement de réforme du gouvernement.

L'ampleur de cette réduction quantitative est importante. L'expérience des autres pays montre toutefois qu'il est facile d'obtenir des résultats impressionnants si on les mesure à l'aide d'unités non pécuniaires, telles que le nombre de pages ou le nombre de règlements, plutôt qu'à partir d'autres critères plus pertinents. Rien n'est plus simple, en effet, que de supprimer des recueils de droit les règlements qui

ne sont plus pertinents ou appliqués et de fondre ensemble des exigences réglementaires de manière à donner l'impression que le nombre de règlements a été réduit. De la même manière, les organismes de réglementation peuvent compenser la perte de règlements par l'adoption de nouveaux règlements. Ainsi, aux États-Unis, les efforts de réforme ont abouti à la suppression de 16 000 pages du *Code of Federal Regulations* (quelque 11 % du total), mais les effets de cette réduction restent douteux étant donné le nombre de nouvelles exigences réglementaires qui ont été imposées pendant la même période¹⁹. En Corée, toutefois, les ministères qui ont dû se soumettre à une réduction spectaculaire de 50 % dans un délai extrêmement bref d'un an n'ont pu se soustraire à des changements réels et importants, d'autant plus qu'ils devaient soumettre tout nouveau règlement à un examen minutieux du Comité.

La capacité de mener à bien cette réduction de 50 % des règlements dépendait éminemment d'un solide soutien de la réforme au sein des plus hautes instances dirigeantes. Le Président a fortement appuyé les objectifs de la réforme tandis que le Bureau du Premier ministre jouait lui aussi un rôle de premier plan. Le soutien organisationnel est un autre facteur fondamental : l'action du Comité chargé de la réforme de la réglementation a été déterminante dans la réalisation de l'objectif. Certains programmes de réforme proposés par les ministères leur ont été retournés plusieurs fois par le Comité, qui exigeait des améliorations avant de les accepter²⁰.

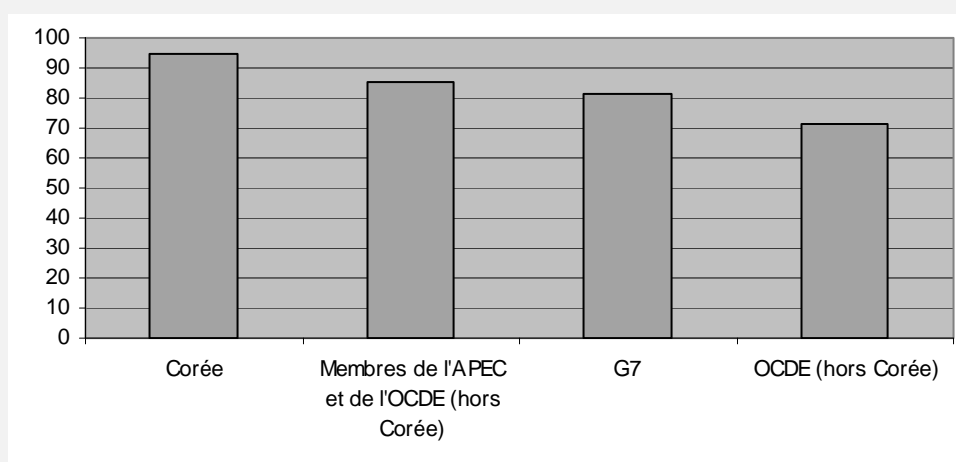
Les aspects qualitatifs de la réglementation sont demeurés au second plan dans ce programme. Les membres du Comité signalent d'ailleurs que la plupart des règlements supprimés n'étaient de toute façon justifiés par aucune politique gouvernementale en vigueur et qu'ils ne satisfaisaient donc pas au critère élémentaire du besoin. Le processus comportait aussi de graves faiblesses, qui justifient son remplacement. Avant tout, les délais et la capacité étaient insuffisants pour permettre l'évaluation des avantages et des coûts de la réglementation, qui sont pourtant les meilleurs critères pour juger de l'opportunité de la réglementation. Le processus était presque entièrement réactif et peu propre à combler les lacunes de la réglementation et à créer les institutions que requiert un système de réglementation de qualité. Le processus d'examen et d'élimination manquait de transparence pour ceux qui n'étaient pas directement concernés. Le gouvernement a signalé son intention de renoncer à l'approche quantitative de manière à accorder une plus grande attention à la qualité de la réglementation dans les activités de réforme futures. Cette orientation est conforme à la tendance générale observée dans les pays de l'OCDE, qui a été résumée par un ancien chef du bureau de réforme de la réglementation du Président des États-Unis : « La question qui se pose n'a pas trait à la quantité des règlements mais à leur qualité »²¹.

Dans les orientations de la réforme actuelle, on s'attache, pour la première fois, à faciliter la conformité avec la réglementation. Historiquement, les règlements de la Corée avaient tendance à incarner des normes « idéales » sans qu'on se soucie outre mesure de la conformité. Les règles définissaient souvent des objectifs ambitieux et non des exigences pratiques. Cet aspect a d'importantes répercussions sur la nature de l'activité d'application et la règle de droit. L'adoption des exigences de l'AIR, de même que l'amélioration des consultations, devrait renforcer le réalisme et la pertinence des normes réglementaires.

Dans le même ordre d'idées, on avait tendance dans les règlements coréens à formuler les dispositions de façon vague et imprécise de manière à offrir, délibérément, une grande latitude d'interprétation aux organismes de réglementation. C'est ce qui explique le recours généralisé aux « directives administratives » pour l'interprétation et l'application des règlements. Les efforts de réforme depuis 1997 ont visé à supprimer ces directives administratives et les autres instruments « quasi réglementaires ». Le gouvernement a demandé que ces documents soient ou légitimés par l'adoption d'un règlement officiel ou supprimés. La question est passée en revue de façon plus détaillée ci-dessous.

Encadré 2. **Indicateur de l'engagement à l'égard de la réforme de la réglementation sur le plan des politiques et des structures**

Cet indicateur de synthèse mesure l'existence et le contenu des politiques gouvernementales explicites sur la réforme réglementaire et les mécanismes organisationnels mis en place pour l'appuyer. Il donne une note élevée aux politiques qui sont adoptées ou révisées par le gouvernement actuel, celles qui comprennent des objectifs et des principes explicites concernant la qualité des réglementations et celles qui sont soutenues par la création d'une instance particulière ayant la responsabilité de promouvoir, d'appuyer et de communiquer les progrès de la réforme de la réglementation. La note de la Corée pour cet indicateur compte parmi les plus élevées de l'OCDE et est nettement au-dessus de la moyenne des pays du G-7 et de celle des autres membres de l'OCDE et de l'APEC. Comme il mesure les aspects formels et non l'intensité de la mise en œuvre des politiques de réforme, toutefois, il n'est peut-être pas un bon indicateur des résultats des politiques.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

2.2. *Mécanismes de promotion de la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique*

Il importe d'adopter des mécanismes pour gérer la réforme et en suivre les progrès au sein de l'administration, assurer le respect des calendriers et éviter la résurgence des réglementations outrancières. Il est souvent difficile pour les ministères de réaliser leur propre réforme compte tenu de la résistance au changement, mais l'uniformisation et la systématisation des approches dans l'ensemble de l'administration sont indispensables pour que la réforme soit généralisée. C'est pourquoi il faudra investir des organismes centraux de responsabilités et de pouvoirs bien précis.

Le gouvernement de la Corée s'est doté, depuis 1997, plus particulièrement, d'une importante capacité de coordination et de gestion centrales. La création de forces motrices centrales de la réforme a été plus facile en Corée que dans la plupart des autres pays en raison de la prépondérance du système présidentiel coréen, qui est sans doute la forme de gouvernement central la plus marquée des pays de l'OCDE. Le **Comité chargé de la réforme de la réglementation**, créé par la loi-cadre sur la réglementation administrative de 1997, sous l'égide du Président, a joué un rôle capital. L'article 23 de la loi confère au Comité le mandat général d'élaborer et de coordonner la politique réglementaire ainsi que de revoir et d'approuver les règlements. L'article 24 énonce les sept fonctions du Comité, assorties de pouvoirs de « délibération et de coordination » :

- Orientation générale de la politique de réglementation et de la recherche-développement sur le système réglementaire.
- Examen des règlements nouveaux et modifiés (renforcés).
- Examen des règlements existants et « élaboration et application du plan global de réduction de la réglementation » – c'est-à-dire le programme de réduction de 50 % du nombre de règlements en 1998-1999.
- Enregistrement et publication des règlements.
- Sondage de l'opinion publique sur l'amélioration de la réglementation et prise de mesures en conséquence.
- Contrôle et évaluation des efforts d'amélioration de la réglementation de chaque organisme.
- Autres questions approuvées par le Président.

Le Comité est composé de 15 à 20 membres (il en comprend actuellement 20) et la majorité d'entre eux doit être recrutée à l'extérieur de la fonction publique. On compte actuellement 13 membres non fonctionnaires (universitaires, économistes et gens d'affaires), le Premier ministre et 6 ministres, représentant le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, le ministère de Affaires gouvernementales et de l'Administration intérieure, le Bureau de la politique de coordination du gouvernement, la Commission sur la concurrence loyale et le ministère de la Législation. Les membres sont nommés par le Président pour un mandat de deux ans reconductible une fois. Le renvoi d'un membre n'est autorisé que si ce dernier a été condamné à une peine d'emprisonnement ou est malade. Le Comité est habilité à former des sous-comités chargés de domaines particuliers (article 28) et à employer des experts pour mener des travaux de recherche en son nom. Le Comité participe de près au processus de réforme, se réunissant toutes les deux semaines en temps normal et toutes les semaines pendant la période de réduction de 50 % du nombre de règlements. Le Comité a exercé sa fonction d'approbation des plans des ministères visant à réduire de 50 % le nombre de règlements et est censé exercer des fonctions analogues à l'égard des nouveaux processus de réforme actuellement envisagés. Sa démarche a été énergique et il a réussi à obtenir des ministères qu'ils améliorent considérablement leurs projets initiaux de réforme. De ce point de vue, il a joué un rôle capital pour mener à bien rapidement la réforme en 1998 et 1999.

Le Comité bénéficie de l'aide d'un service du **Bureau du Premier ministre**. Ce service assure les fonctions de secrétariat, organise les réunions et établit les ordres du jour, assure la liaison avec le Cabinet et assume les responsabilités de gestion générale et de coordination au sein de l'administration publique. Le service est doté des ressources dont il a besoin, soit 30 fonctionnaires et 10 experts détachés d'institutions de recherche. Il est dirigé par un vice-ministre. Une troisième instance intervenant directement dans la réforme est formée par le **ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires intérieures**, qui a pris la direction des efforts du gouvernement pour travailler de concert avec les administrations locales en vue de faciliter la mise en œuvre de la réforme et d'améliorer la conformité et l'application.

2.3. *Concertation entre les niveaux d'administration*

La Corée est un État unitaire dont la structure est fortement centralisée, même si les responsabilités locales ont été renforcées depuis 1995 par l'élection directe des membres des conseils locaux et des maires. Les administrations locales jouent néanmoins un rôle d'importance pour mettre en œuvre et appliquer les lois nationales, en plus de disposer du pouvoir de réglementation dans leur propre domaine de compétence. Le gouvernement national a confié aux administrations locales un rôle dans la réforme de la réglementation, au moyen notamment de la loi-cadre sur la réglementation administrative. L'article 3(3) de la loi oblige les administrations locales à enregistrer et à déclarer les lois et règlements locaux, à procéder à l'examen des règlements existants et des nouvelles propositions, ainsi qu'à « créer des organismes chargés de réexaminer les réglementations ».

Le gouvernement convient²² que si les administrations locales doivent aussi « collaborer de près avec le Comité chargé de la réforme de la réglementation », la priorité accordée à la réforme à l'échelon national en 1998 n'a pas favorisé les initiatives locales. Toutefois, à compter de 1999, on s'attend à un renforcement des ententes institutionnelles « permettant aux administrations locales de s'intégrer davantage à la campagne de réforme de la réglementation de l'administration centrale ». Plus précisément, des programmes de formation visant à faire évoluer l'attitude des fonctionnaires sont inaugurés en vue de faire échec à la résistance à la réforme et de promouvoir un état d'esprit réformiste ». Ces mesures pourraient bien atténuer les plaintes souvent formulées à l'heure actuelle selon lesquelles, dans de nombreux domaines où la réforme de la réglementation a été entreprise, la connaissance des nouvelles modalités de mise en œuvre à l'échelon local est souvent médiocre. Il faut parfois des années avant que les réformes à l'échelon national n'imprègnent l'action des administrations locales.

Même si l'intégration des initiatives de réforme à l'échelon local est loin d'être terminée, certaines administrations locales ont déjà mis en œuvre leur propre programme de réforme et ont atteint des résultats. L'encadré 3, ci-dessous, résume le programme de réforme de la ville de Kyongju, dans le Sud-Est de la péninsule coréenne.

Encadré 3. Réforme de la réglementation dans la ville de Kyongju

Kyongju est un centre régional dont la population est d'environ 300 000 habitants. Son « projet d'amélioration de la réglementation administrative » suit à bien des égards les grandes lignes du programme national de réforme de la réglementation. Son objectif est « de renforcer la compétitivité locale et d'améliorer la qualité de la vie en supprimant les règlements administratifs superflus et en limitant l'application des règlements administratifs inefficaces ».

Les faits saillants du programme sont la création d'un comité (composé d'une majorité de membres non fonctionnaires) chargé de revoir la réglementation, d'évaluer les recueils de règlements existants, de recenser et de supprimer les règlements « officieux », de passer en revue et de réformer les procédures administratives et de former les fonctionnaires dans le domaine de la qualité de la réglementation.

L'examen de la réglementation existante a permis de dégager 233 règles, dont 29 ont été abrogées et 91 réformées. L'objet principal de ces réformes a été la simplification. Les règlements chevauchants, la réglementation redondante et les règles de procédure indûment paperassières ont été mises en évidence et éliminées. A signaler également la création d'un groupe spécial (s'ajoutant au Comité chargé de la réforme de la réglementation) ayant pour mission de réformer les procédures administratives. Six règlements non fondés sur des lois ont été supprimés et deux cours de formation ont chacun permis d'initier 25 administrateurs aux questions de réforme.

Source : *Projet de refonte des règlements administratifs*, Kyongju, juillet 1999.

3. CAPACITÉ ADMINISTRATIVE D'INSTITUER DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS DE QUALITÉ

3.1. *Transparence et prévisibilité de l'administration*

Transparence des procédures : lois de procédure administrative

La transparence du système réglementaire est essentielle pour que soit instauré un environnement réglementaire stable et accessible, favorable à la concurrence, au commerce et à l'investissement, et propre à contrer l'influence indue des groupes d'intérêt spéciaux. La transparence renforce également la légitimité et l'équité des processus réglementaires. La transparence est un concept complexe qu'il n'est pas facile de modifier dans la pratique. Elle englobe une grande variété de pratiques, dont les suivantes : processus institutionnels mis en œuvre pour adopter et modifier les règlements ; consultation des parties intéressées ; usage de la langue commune dans la rédaction ; publication, codification et autres moyens utilisés pour rendre les règles faciles à trouver et à comprendre ; contrôle de la discrétion administrative ; processus d'application et mécanismes d'appel prévisibles et uniformes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces procédures sont établies par la loi²³.

La Corée a pris des mesures en vue d'améliorer la transparence du cadre légal, d'abord en adoptant la loi-cadre sur les réglementations administratives et leurs textes d'application en 1994 et en renforçant par la suite les dispositions de cette loi par la loi-cadre sur les réglementations administratives de 1997 et la loi sur l'accès aux documents administratifs. Ces lois établissent les exigences de base pour la transparence et la consultation pendant le processus d'élaboration d'un nouveau règlement. Les principales de ces exigences sont les suivantes :

- Les ministères sont tenus de consulter les parties concernées avant de rédiger de nouveaux projets de règlement. Dans la pratique, cette consultation prend souvent la forme d'auditions publiques.

- Les consultations doivent être menées auprès d'un large éventail de groupes d'intérêt, dont des organismes privés, les parties intéressées, des instituts de recherche et des experts. Les consultations se font sous forme « d'auditions publiques, d'avis de législation et d'autres moyens »²⁴. L'examen de la pertinence des moyens de consultation utilisés est assuré par le Comité chargé de l'examen de la réglementation. En pratique, les propositions sont généralement communiquées au public par le biais d'une procédure « d'avis et de commentaires » pour une période de consultation qui dure normalement 20 jours.
- Les projets sont présentés au Comité chargé de l'examen de la réglementation pour étude en regard des critères de la politique sur la réforme de la réglementation. Comme le Comité est majoritairement formé de membres non fonctionnaires, cette procédure peut être considérée comme un élément supplémentaire de consultation publique.
- La qualité de la législation est également vérifiée dans le cadre de l'examen l'Agence de la législation et du Conseil d'État.

En plus de ces processus destinés à vérifier la qualité de la réglementation avant son adoption, la Corée a institué ou renforcé plusieurs mécanismes de protection des citoyens contre le recours arbitraire à la discrétion bureaucratique et leur offrir des recours efficaces. La **loi sur les procédures administratives**, adoptée en 1996 et en vigueur depuis 1998, vise « à garantir l'équité, la transparence et la confiance à l'égard de l'administration, de même qu'à protéger les droits et les intérêts des citoyens... en énonçant les principes communs régissant les procédures administratives »²⁵. L'adoption de cette loi était l'aboutissement d'un processus de 30 ans de lutte contre l'opposition de la bureaucratie, qui s'inquiétait des restrictions que faisaient peser sur la discrétion administrative les exigences de transparence et de rigueur des procédures²⁶. Les dispositions de cette loi supplantent les exigences d'un décret présidentiel pris en 1989. La loi est de vaste portée et comprend des articles concernant les domaines de compétence des agences, les droits des parties, la forme et la programmation des décisions de communication, les procédures de recherche d'information et de prise de décision, la conduite d'auditions officielles, la publication de « préavis » de projet de loi et d'action administrative.

Il convient de s'arrêter sur les principales dispositions de cette loi. La loi coréenne établit une distinction entre « dispositions » et « directives administratives ». Ce deuxième terme est défini à l'article 2(3) comme « ... les fonctions administratives qui consistent à fournir des orientations, des recommandations et des avis, ou toute autre action par laquelle des autorités administratives peuvent chercher à déterminer dans l'exercice de leurs fonctions s'il y a eu faute de commission de la part d'une personne ». Le chapitre 6 de la loi porte spécifiquement sur les avis administratifs et en régit l'usage sans toutefois les interdire. L'article 48 précise que la portée des directives doit être limitée au strict minimum nécessaire pour atteindre le but recherché et énonce que le non-respect des directives administratives ne justifie pas un traitement défavorable. Ces dispositions équivalent à celles adoptées au Japon. Dans les deux cas, il est présumé que la conformité avec des directives administratives ne peut être que volontaire de nos jours. Il est assumé que les directives « obligatoires » en Corée ont été officiellement abolies ou remplacées par des règlements officiels dans le cadre de l'examen de 1998-1999. Bien que le degré d'utilisation des instruments officiels soit difficile à déterminer, les données semblent montrer que la majorité de ces directives ont effectivement été abolies dans les faits. Au mois de juillet 1999, 1 840 « règlements officiels contenus dans des directives ou des instructions » avaient été identifiés, dont 1 466 ont été abolis, 162 officialisés, et 212 mis de côté pour étude²⁷.

Toutefois, les articles suivants donnent à penser que les directives sont encore utilisées et ne sont pas entièrement volontaires dans la pratique. On y trouve, par exemple, l'exigence qu'un avis oral soit produit par écrit sur demande (article 49.2), la possibilité pour les parties touchées de contester « la forme et le contenu » d'un avis présenté (article 50) et l'exigence de notifier le public lorsqu'un avis touche plus d'une partie. Néanmoins, il est possible de déroger à la majorité de ces dispositions si elles risquent d'occasionner « des tracas administratifs extraordinaires ».

Pour apprécier dans quelle mesure le respect des directives administratives a un caractère volontaire, il faut tenir compte du contexte culturel. Il est dit à la Section 1 que la Corée se caractérise historiquement par d'importantes interventions de l'État dans l'économie. Les coréens sont enclins à respecter l'action des administrations, de sorte que les directives donnent vraisemblablement lieu à un haut degré de conformité même chez les parties qui doivent en assumer les coûts. Pourtant, les entreprises se plaignent du maintien de l'usage des directives administratives qui seraient réputées être de nature plus informelle et moins transparente dû aux restrictions juridiques. L'examen par l'OCDE de la réforme de la réglementation au Japon²⁸ conclut que l'utilisation des directives administratives, en particulier si elle est dissimulée et coercitive, n'est pas compatible avec une stratégie de croissance axée sur le marché et qu'il convient de continuer de prendre des mesures de dissuasion pour faire en sorte que les directives administratives cessent d'être coercitives²⁹. Ce problème semble se poser en Corée également mais les responsables coréens font valoir que la question des directives administratives perdra nécessairement de son importance dans la mesure où la politique générale du gouvernement consistant à s'orienter vers une économie et une société régies par les lois du marché se reflète de plus en plus dans la législation et les comportements collectifs. Il conviendrait néanmoins de permettre à la Commission des pratiques commerciales loyales ou au Comité chargé de la réforme de la réglementation de continuer à enquêter sur toutes les plaintes des entreprises concernant ces pratiques.

Le chapitre 4 de la loi porte sur les **avis de projet de loi** et le chapitre 5 contient des dispositions semblables concernant les grandes décisions administratives. Les ministères sont tenus de diffuser « les avis à grande échelle » même si les exigences particulières ne sont pas précisées. Les ministères doivent en général se soumettre aux demandes d'accès au texte intégral des projets de loi. La durée de la période de préavis doit être de 20 jours au minimum. D'autres normes et procédures concernant les préavis de projet de loi, notamment en ce qui a trait au traitement des commentaires reçus et à la notification des résultats, doivent normalement être fixées par décret présidentiel. L'exigence générale de « respecter » les commentaires reçus a été établie, de même que l'obligation de faire connaître aux parties ayant présenté des commentaires les résultats de l'examen auquel ils ont donné lieu. Les dérogations aux exigences de préavis semblent très générales, mais le ministère de la Législation a le pouvoir de recommander que le préavis soit lancé au moment où il procède à l'examen du projet de loi.

Le chapitre 2 de la loi porte sur les « dispositions », dont celles touchant **la présentation d'observations par le public et les auditions officielles** et celles se rapportant aux **auditions publiques**. Bien que ces dispositions établissent généralement une base solide pour assurer l'équité et la transparence des procédures, deux points méritent d'être signalés. Tout d'abord, le recours aux auditions est laissé dans les faits à l'appréciation du ministère qui prend les dispositions dans les cas où il n'y a pas d'autres lois qui exigent la tenue de telles auditions. Ensuite, si les ministères sont tenus de prévoir des délais normalisés pour le traitement des diverses catégories de « dispositions », il n'y a guère de recours si ces délais ne sont pas respectés. Le demandeur « peut exiger auprès de l'agence administrative concernée ou de l'agence administrative de surveillance que le processus soit loyal ».

Une autre mesure visant à contrôler l'utilisation par l'administration de son pouvoir discrétionnaire a été prise en 1994 lorsque la loi sur le traitement des requêtes civiles a institué le Comité chargé de la résolution des griefs publics, ou l'Office de l'ombudsman. L'Office est rapidement devenu une instance de recours à laquelle le public fait appel régulièrement : 6 271 requêtes lui ont été présentées dans le premier semestre de 1999. Sur ce nombre, quelque 2 000 ont donné lieu à une enquête et environ 40 % ont été résolues en faveur de la partie requérante³⁰. Quelque 6 % des cas ayant fait l'objet d'une enquête ont abouti à des modifications plus vastes du fait que les recommandations portaient sur une procédure applicable à une catégorie de questions. Par ailleurs, 42 recommandations visant à modifier des règlements ont été présentées par l'Office depuis 1994 et plus des trois quarts d'entre elles ont été acceptées par les ministères concernés.

Transparence pour les groupes concernés : recours à la consultation publique

Comme on l'a vu plus haut, la consultation publique pendant l'élaboration d'un projet de règlement se fait en deux étapes : consultation initiale visant à dégager les points de vue généraux avant d'élaborer une proposition de règlement, puis consultation fondée sur le projet de règlement. L'article 9 de la loi-cadre sur réglementation administrative oblige les organismes administratifs, dans tous les cas où un règlement nouveau ou modifié est proposé, à :

...Recueillir le point de vue des autres organismes administratifs, des organisations privées, des parties intéressées, des instituts de recherche et des experts au moyen d'audiences publiques, d'avis de législation et d'autres méthodes.

Cette disposition impose l'obligation de procéder à de vastes consultations mais laisse l'organisme de réglementation libre de choisir les méthodes de consultation à utiliser. Le rôle confié au Comité d'examen de la réglementation par l'article 10 de la loi représente un droit de regard sur l'utilisation de ce pouvoir discrétionnaire. D'après l'article 10, les organismes de réglementation doivent présenter au Comité un résumé des points de vue reçus, en même temps que l'AIR et une « auto-évaluation » de l'AIR. Dans les faits, le Comité a pris des mesures draconiennes pour faire en sorte que le processus de consultation soit mené en profondeur et de façon efficace. Les ministères savent fort bien que le Comité leur retourne souvent les propositions qui lui sont présentées pour étude plus approfondie.

Une situation semblable est observée en rapport avec les dispositions de la loi concernant les plans d'examen annuel des réglementations existantes (articles 19-21). Les ministères sont tenus de demander le point de vue des groupes touchés avant de dresser ces plans, même si les modalités du processus ne sont pas spécifiées. Il est stipulé que les plans doivent être revus et, au bout du compte, approuvés par le Comité d'examen de la réglementation, ce oblige les ministères à tenir dûment compte des exigences de consultation.

Un autre élément qui entre en ligne de compte dans l'évaluation du rendement des consultations, en plus des dispositions législatives, a trait au processus général des réformes administratives entreprises par le gouvernement et à leur incidence prévue sur la culture de la fonction publique. En effet, ces réformes du secteur public visent à inculquer aux fonctionnaires la notion de « service à la clientèle ». Dans le cadre de cette politique, un nombre croissant d'organismes adoptent des chartes du citoyen, inspirées du modèle britannique, ont recours à un indice de la satisfaction de la clientèle publique pour évaluer le rendement de l'organisme et établissent une ligne directe sur Internet pour traiter les plaintes du public concernant le service³¹. Ces mesures devraient avoir pour effet d'accroître la sensibilité des fonctionnaires aux points de vue exprimés pendant les consultations, même si les commentateurs estiment que les habitudes d'écoute évoluent lentement, en particulier dans un contexte traditionnel de pouvoir discrétionnaire de l'administration et de résignation du public.

Un phénomène d'importance est celui de la montée des organisations non gouvernementales (ONG) en Corée au cours de la dernière décennie. Ces organisations étaient rares jusqu'à la fin des années 80 mais, depuis, leur croissance a été extrêmement rapide. On a pu en dénombrier jusqu'à 8 000 à l'heure actuelle. Les responsables coréens font valoir que la politique du gouvernement a permis cette progression rapide des ONG dans la mesure où de nouvelles lois importantes comme la loi sur les procédures administratives et la loi sur l'accès aux documents administratifs offrent au secteur non gouvernemental des possibilités grandement accrues d'apporter une contribution à l'élaboration de la politique gouvernementale et de la législation. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays de l'OCDE, bon nombre de ces ONG interviennent dans un grand nombre de secteurs de l'action gouvernementale plutôt que de se spécialiser sur un ensemble unique de questions comme la protection de l'environnement ou la protection des consommateurs. A titre d'exemple de ces coalitions à vocation générale, on peut citer la Coalition des citoyens pour la justice économique et la Coalition des citoyens pour un meilleur gouvernement.

Encadré 4. La société civile en Corée : Présentation de deux organisations non gouvernementales

Coalition des citoyens pour la justice économique (CCJE)

La CCJE a été fondée en 1989 et comprenait au départ 500 membres. Sa vocation initiale était de redresser les injustices économiques, imputées pour l'essentiel au système des *chaebols*, afin de promouvoir le développement de la démocratie et de s'attaquer à la dégradation de l'environnement. La CCJE comprend maintenant des « dizaines de milliers » de membres. Ses principales préoccupations sont aujourd'hui les suivantes :

- Justice économique.
- Développement durable.
- Démocratie participative.
- Protection sociale des plus faibles.
- Réunification des deux Corées.
- Solidarité planétaire.

Pour réaliser ces buts, la CCJE a constitué un comité de recherche sur les politiques et plusieurs « comités spéciaux », dont un comité législatif des citoyens, un comité de réforme des relations patronales-syndicales, un comité spécial pour l'autonomie locale et un comité de réforme agricole. Il compte en outre un centre pour la réforme urbaine, un institut de justice économique de la Corée, un centre anti-corruption, un centre pour l'environnement et le développement, une société pour la réunification des deux Corées, une coopérative des bonnes pratiques agricoles et le magasin d'occasions Al-Dul.

Solidarité des citoyens pour la démocratie participative (SCDP)

Le SCDP a été fondé en 1994 en vue de promouvoir la démocratie participative et les droits de l'homme. Il défend la justice sociale, propose des politiques alternatives et encourage la participation. Le SCDP comprend 2 000 membres et abonnés, y compris 300 universitaires et autres experts. Les activités du SCDP se regroupent en trois grands volets :

1. **L'abus de pouvoir.** Des organismes permanents ou spéciaux ont été formés pour surveiller l'exercice de pouvoir dans différents domaines et prôner la réforme. Leur nombre inclut la Surveillance juridique, la Surveillance politique, la Surveillance des *chaebol*, la Surveillance des Entreprises coréennes à l'étranger et la Surveillance de l'Administration locale.

2. **Promotion de politiques alternatives.** Il existe 3 organismes SCDP incontournables dans ce domaine. Le Comité sur le Bien-être social encourage les politiques de réforme et prône l'accroissement des dépenses de l'État dans un large éventail de domaines sociaux, tels que les pensions et les avantages sociaux, ainsi qu'une sensibilisation accrue envers les questions touchant le bien-être et le traitement équitable. Le Comité de l'Économie participative cherche à réformer les taxes, fait pression en faveur des droits des actionnaires minoritaires et de la participation des employés à la gestion et surveille la corruption et la mauvaise gestion dans les entreprises. Le Conseil pour la Démocratie de la Science et de la Technologie prône l'utilisation d'un Système d'Évaluation technologique et encourage la sensibilisation aux implications en matière de justice sociale liées au développement social et technologique.

3. **Participation de la population à la vie publique.** Ce programme englobe trois campagnes. La Campagne de la transparence de la société a une orientation très anti-corruption avec tirage de sonnette d'alarme, prône la protection par tirage de sonnette d'alarme et plus généralement, la mise en place d'une législation anti-corruption spécifique. La Campagne du Recouvrement des droits des Citoyens encourage les citoyens à prendre des mesures contre les abus des pouvoirs administratifs, prône le « droit de savoir » du public et fournit des informations sur l'accès à l'information du gouvernement. La Campagne pour les droits des actionnaires minoritaires vise à lutter contre les atteintes aux droits des actionnaires minoritaires et participe aux assemblées générales, engage des actions en justice contre les administrateurs des entreprises, et prône des changements fondamentaux en vue de renforcer les droits des actionnaires minoritaires.

Source : *Coalition des citoyens pour la justice économique*. Novembre 1997, www.pspd.org.

On considère généralement que le gouvernement s'est montré ouvert aux apports du secteur des ONG mais, comme on peut s'y attendre, une certaine insatisfaction a aussi été exprimée. Bien que des ONG choisies aient été invitées à proposer des membres pour le Comité chargé la réforme de la réglementation, aucun représentant des ONG n'a finalement été nommé. Des représentants ont plutôt été intégrés à divers sous-comités spéciaux et aux « groupes de travail » qui constituent un troisième niveau dans cette structure. Une situation semblable est survenue en ce qui a trait à la représentation des syndicats, malgré le fait que l'instance ayant précédé le CCRR, soit la Commission présidentielle sur la réforme administrative, comprenait des membres des syndicats et de la presse. Des porte-parole du gouvernement ont signalé un certain nombre de raisons pour lesquelles les ONG et les syndicats n'étaient pas représentés au Comité. Ils avancent, par exemple, que le CCRR est un comité ministériel et qu'il est difficile de trouver des personnes à la fois représentatives des divers secteurs de la société civile et suffisamment compétentes (compte tenu du rôle du Comité à titre de groupe d'experts). Toutefois, on convient également que les différends entre le gouvernement et une bonne partie du secteur des ONG sur certains dossiers au moment de l'établissement du Comité y sont sans doute pour quelque chose. Certaines ONG voient dans cette exclusion un signe de réticence à intégrer des voix critiques à un organe central du programme de réforme. De fait, des grandes ONG ont exprimé des doutes quant à l'intérêt de leur participation à diverses instances.

Les fonctionnaires rétorquent que le système au total est considérablement ouvert. Malgré l'absence de représentants de la société civile au Comité, ceux-ci participent de près aux travaux des sous-comités et des groupes de travail, ont la possibilité de demander des consultations sur des questions particulières et peuvent soumettre des points à l'examen du Comité. En outre, un Comité tripartite sur les questions syndicales a été établi sur l'initiative du Président. On fait aussi valoir que les ministères chargés de la réglementation consultent régulièrement une grande variété de groupes de la société civile, qui apportent ainsi leur contribution au processus d'élaboration des politiques. Néanmoins, les fonctionnaires font savoir que, compte tenu de l'expiration imminente des mandats de deux ans de ses membres actuellement en cours, le Comité sera probablement restructuré au premier semestre de l'année 2000 et que le Premier ministre a indiqué que l'ajout de représentants de la société civile sera envisagé. La focalisation actuelle du Comité sur les entreprises, et plus généralement sur les efforts de réforme de la réglementation, peut être considérée comme une conséquence du contexte de crise économique, et les responsables font valoir que cela devrait changer sensiblement à mesure que la reprise s'accélère et que le programme de réforme entre dans sa seconde phase, plus qualitative.

Objectifs et mécanismes de consultation publique. Les travaux de l'OCDE sur le recours à consultation publique dans les pays Membres³² dégagent six grands objectifs pour la consultation publique et décrivent les vastes écarts qui existent dans les objectifs des programmes des divers pays. La consultation publique est un outil utile à l'appui des objectifs suivants :

- Soutenir les valeurs démocratiques.
- Recueillir un consensus et un appui politique.
- Améliorer la qualité des réglementations par la collecte d'informations.
- Réduire les coûts de la réglementation pour les entreprises, les citoyens et les administrations.
- Accélérer les délais d'exécution.
- Exécuter des programmes stratégiques.

Parmi ces objectifs, les plus importants pour les consultations en Corée ont été de réduire les coûts de la réglementation, d'améliorer la qualité des réglementations et d'appuyer les valeurs démocratiques. Ce sont là les buts fondamentaux de la réforme de la réglementation. Les mécanismes qui permettent aux ONG de soulever des questions de réforme et qui obligent les ministères à procéder à des consultations témoignent de la volonté de procéder à des réformes dans les domaines que les intervenants jugent prioritaires. En outre, l'ouverture relative des mécanismes de consultation utilisés en Corée montre l'importance de la consultation comme moyen d'appuyer les valeurs démocratiques que sont la transparence et la responsabilisation. Les « mesures d'avis et de commentaires », qui permettent à tous les groupes de participer à la consultation, sont d'usage courant en Corée, comme le sont aussi les audiences publiques. Dans le même temps, des mécanismes davantage ciblés, comme l'établissement de comités consultatifs permanents ou spéciaux, semblent gagner du terrain. Certaines ONG conviennent que les possibilités de participer à ces comités ne cessent d'augmenter. Ces mécanismes servent généralement à améliorer la qualité de la réglementation en assurant la transmission d'avis et d'informations par les experts aux organismes de réglementation.

En résumé, le recours à la consultation en Corée semble relativement bien établi, même si la mise en place des principaux instruments et la multiplication des organismes de la société civile sont un phénomène récent. Il reste que les organismes de réglementation conservent d'importants pouvoirs discrétionnaires concernant ces mécanismes de consultation. En outre, l'efficacité des consultations peut être limitée lorsque la réglementation proposée est imprécise dans sa rédaction et qu'elle confère à l'administration une grande latitude pour son application. Comme il est noté ailleurs dans le présent rapport, cela a toujours été une caractéristique essentielle de la réglementation en Corée bien que le gouvernement ait décidé de s'attaquer à ce problème dans le cadre du processus de réforme en cours.

Les délais prévus pour les consultations en Corée, généralement vingt jours, sont relativement brefs. Par exemple, aux États-Unis, la période de consultation s'étend le plus souvent sur une durée de soixante jours. Cela correspond à la réalité qui est que, pour des groupes représentatifs en particulier, le processus consistant à consulter les parties constituantes et à formuler des positions communes, peut être difficile et prendre du temps. Un autre problème tient au fait qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent en Corée de tentatives systématiques de prendre des mesures positives pour susciter une contribution des différentes parties prenantes. L'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE montre que de telles actions positives peuvent être déterminantes pour le succès, notamment au cours des premières phases des efforts visant à développer la consultation et le dialogue. Ce sont là vraisemblablement des aspects importants où de nouvelles améliorations seront nécessaires à mesure que la Corée affine ses processus de consultation. Plus généralement, il est essentiel de considérer les avantages qu'offrent des consultations approfondies dans une optique à plus long terme car, à court terme, un processus de consultation plus ouvert et plus transparent peut rendre les initiatives de réforme plus difficiles et plus délicates. Néanmoins, l'expérience d'un certain nombre de pays Membres indique qu'un dialogue bien développé avec les différentes parties intéressées est fondamental pour que la réforme ait un caractère durable. Pour bâtir et maintenir une large base à l'appui de la réforme, il faut que toutes les voix puissent se faire entendre et que tous les intérêts se manifestent explicitement.

Transparence dans la mise en application de la réglementation : communication, conformité et exécution

Pour qu'une réglementation soit efficace, il faut absolument que la collectivité réglementée en connaisse l'existence et puisse s'y conformer. Elle doit aussi s'appuyer sur des mesures d'exécution suffisantes, appliquées de façon uniforme et prévisible. La République de Corée a mis en place des mesures pour assurer l'accessibilité des lois et est allée encore plus loin en donnant accès à toutes ces lois et tous ces règlements sur l'Internet via la page d'accueil du ministère de la Législation (<http://www.moleg.go.kr>). La majorité des pays Membres de l'OCDE se servent désormais de l'Internet.

En outre, le Comité chargé de la réforme de la réglementation a recensé dans un registre auquel la population a accès toutes les réglementations en vigueur. Le registre offre une sécurité positive, en ce sens que seuls les règlements qui y figurent sont exécutoires. Il est important de le faire activement connaître puisque malgré sa création, certains se plaignent encore de ne pas très bien savoir quelles sont les normes réglementaires qui s'appliquent.

Il existe une politique qui exige que les textes législatifs et réglementaires soient rédigés en langage clair, et des guides de rédaction en langage clair ont été diffusés. Toutefois, le rôle du ministère de la Législation comme assureur de la qualité de la rédaction est plus effacé que dans bien d'autres pays Membres de l'OCDE, car il se limite à vérifier les projets de loi préparés dans les ministères compétents, au lieu de diriger lui-même la rédaction au moyen d'instructions détaillées. En outre, le ministère de la Législation estime que ce sont généralement les décideurs des différents ministères qui doivent préparer les projets de loi et de règlement, en collaboration avec des juristes, et non des spécialistes internes de la rédaction juridique³³.

Malgré ces outils, et en dépit du fait que certains d'entre eux remontent à fort loin (par exemple, la rédaction juridique en langage clair est obligatoire depuis 1948), on connaît depuis longtemps l'existence de problèmes majeurs au chapitre de la conformité et de l'exécution. On l'a mentionné à la section 2.1, les normes en matière de réglementation étaient généralement d'une rigueur déraisonnable, tandis que le libellé de rédaction des règlements laissait énormément de latitude aux autorités. Une réglementation irréaliste conduit nécessairement à des niveaux de conformité faibles, tandis qu'une trop grande discrétion laissée à la bureaucratie débouche sur un manque de confiance dans l'objectivité de l'exécution ou dans la probabilité que les mesures d'exécution puissent restaurer et maintenir de hauts niveaux de conformité. Selon certains observateurs, en Corée, à cause de cette situation, les entreprises réglementées cherchent avant tout à échapper aux mesures d'exécution au lieu d'essayer de se conformer aux normes³⁴.

Dans le cadre du programme de réforme courant, on s'est manifestement efforcé de réduire le degré de discrétion. Même si le programme était axé sur le nombre de règlements, la clarté et la transparence de la réglementation étaient l'un des critères d'évaluation du Plan global de réforme de la réglementation. En outre, la loi sur la procédure administrative a officiellement éliminé le recours aux directives administratives « exécutoires ». On a aussi laissé entrevoir d'autres mesures : le Comité chargé de la réforme de la réglementation a indiqué qu'on se concentrerait davantage sur la qualité au cours de la prochaine phase de la réforme et qu'on s'y attacherait à diminuer encore la part de pouvoir discrétionnaire excessif de l'administration.

Par contraste, on n'a accordé que peu d'attention aux moyens d'assurer *a priori* des degrés élevés de conformité réglementaire et les représentants de l'industrie continuent toujours de considérer la conformité comme une priorité élevée de la réforme. Un nombre réduit mais croissant de pays Membres de l'OCDE songent à intégrer des principes de conformité dans l'élaboration des réglementations. Un document sur la question récemment préparé pour le compte de l'OCDE tire la conclusion suivante :

Des considérations d'observation doivent être intégrées dès le départ dans le processus d'élaboration des politiques et des réglementations. Les questions relatives à l'observation ne peuvent faire partie d'une stratégie d'application si elles sont seulement rajoutées à la fin du processus d'élaboration d'une politique. L'analyse de l'observation effectuée dès le départ oblige les auteurs de la politique ou de la réglementation à s'interroger sur les objectifs de politique qu'ils veulent effectivement réaliser, à se demander s'il est possible d'atteindre un tel objectif et, le cas échéant, à trouver la meilleure façon d'y arriver³⁵.

De récents travaux de l'OCDE sur la conformité ont constaté qu'au moins cinq pays Membres sont à élaborer et mettre en application des mesures particulières à cet égard. Les Pays-Bas font figure de pionniers dans ce domaine, parce qu'on y a créé une direction du ministère de la Justice qui est spécialement chargée d'aider les autorités de réglementation et qu'on y a publié la « Table des Onze » facteurs de conformité³⁶. Dans la conjoncture actuelle en Corée, une revue de la valeur d'initiatives du genre en matière de conformité pourrait constituer un bon point de départ pour l'élaboration d'un programme propre à la Corée.

3.2. *Choix des instruments de politique : réglementation et autres options*

Une condition essentielle à une bonne réglementation, c'est une administration capable de choisir l'outil de politique le plus efficace, de nature réglementaire ou non réglementaire. L'éventail d'outils de politique et la multiplicité de leurs usages augmentent à mesure qu'on y a recours, qu'on apprend à s'en servir et qu'on comprend mieux le rôle possible du marché. D'autre part, les administrateurs courent souvent des risques en utilisant des outils relativement nouveaux, les bureaucraties sont très conservatrices et tout concourt ordinairement à dissuader les fonctionnaires d'innover. Les autorités chargées de la réforme doivent vigoureusement déblayer le chemin – en se montrant favorables à l'innovation et à l'apprentissage – pour que des solutions de rechange à la réglementation traditionnelle puissent vraiment s'imposer dans le système politique.

Comme dans bien d'autres pays de l'OCDE, le secteur de la réglementation environnementale est en Corée l'un des plus novateurs sur le plan de l'adoption de solutions de rechange à la réglementation hiérarchique traditionnelle. D'importantes mesures ont été prises pour mettre en œuvre différentes options s'appuyant sur les mécanismes du marché, ainsi que pour mettre en place un dispositif d'ententes volontaires. Dans la première catégorie, on dénombre à l'heure actuelle cinq grandes taxes perçues dans divers segments de l'économie de la société coréenne. Tous ces instruments basés sur les mécanismes du marché ont été créés pendant les années 90. Les redevances sur les émissions font exception, elles qui datent de 1983. Les cinq grands instruments économiques précités sont décrits ci-après³⁷.

Système de redevance sur les émissions

Cette redevance a été créée afin de forcer à se conformer à des limites de rejet prescrites. L'entreprise trouvée coupable d'avoir enfreint ces limites devenait passible de ces taxes, lesquelles étaient censées correspondre aux coûts de traitement des émissions excédentaires. En 1992, le système a été révisé pour y intégrer une redevance binôme, constituée d'un montant de base déterminé par la taille de l'entreprise et d'une redevance de traitement qui variait selon le montant des rejets excédentaires. Une autre modification, entrée en vigueur en 1996, prévoyait une redevance même si les rejets respectaient les plafonds autorisés, lorsque l'eau rejetée ne respectait pas certaines normes de qualité de l'effluent. Parallèlement, le calcul de la redevance évoluait, n'étant plus fondé uniquement sur les concentrations de polluants rejetées, mais prenant aussi en compte le volume des émissions. Les redevances sont perçues relativement à un ensemble de 10 polluants atmosphériques, 17 polluants des eaux et deux types particuliers de polluants des eaux usées d'élevage. La loi considère aussi les odeurs désagréables comme des polluants.

De 1991 à 1996, le nombre total de redevances perçues a varié entre 3 099 et 4 267, pour un montant total se situant entre 22.2 milliards de won et 10.4 milliards de won. En général, la courbe indiquait une diminution des montants totaux recueillis, tandis qu'on ne relève pas de tendances claires dans le nombre de redevances imposées. D'autres changements apportés en 1997 visaient à redéfinir l'objet de la redevance pour qu'elle ne soit plus uniquement un mécanisme d'incitation à la conformité par des sanctions, mais qu'elle incite à réduire les émissions bien en dessous des maximums autorisés. Cela a

été fait en variant l'incidence de la redevance qui a commencé à s'appliquer à toutes les émissions dépassant 30 % du maximum autorisé. Les entreprises sont donc désormais incitées à réduire les émissions à 30 % des niveaux autorisés.

Redevances d'amélioration de l'environnement

Ces redevances ont été créées par le législateur en 1991 et mises en vigueur à compter de 1993. Elles touchent les propriétaires d'immeubles commerciaux dont la superficie totale dépasse un certain seuil et, depuis 1995, aux propriétaires de véhicules diesel. Elles ne s'appliquent pas aux immeubles résidentiels (immeubles de rapport compris) ni aux usines. D'importantes révisions apportées aux dispositifs en 1994 ont élargi l'application de la redevance (en normalisant le « seuil » d'application à 160 m³ pour les édifices), tandis que les redevances applicables aux véhicules diesel étaient considérablement augmentées en 1997. Ces redevances sont imposées et perçues par les maires ou les gouverneurs locaux. Les recettes de la redevance ont augmenté de 38.6 milliards de won en 1994 à 287 milliards de won en 1998. En 1998, plus de la moitié des recettes totales générées par les cinq instruments reposant sur les mécanismes du marché provenait de ces redevances.

Ces taxes ou redevances, basées sur le principe du pollueur-payeur, sont directement fonction du volume de polluants déversés. Elles sont calculées selon la quantité de combustible brûlé dans l'immeuble ou, s'il s'agit d'un véhicule, sur le volume estimatif de gaz d'échappement rejeté sur une distance moyenne présumée parcourue. Elles sont donc destinées à promouvoir l'efficacité énergétique et à réduire les émissions (les véhicules diesel munis de convertisseurs catalytiques n'ont pas à les payer). En outre, les services environnementaux fournis par les administrations locales, notamment l'eau, les égouts, le traitement des eaux usées et le ramassage des ordures sont tous assujettis à des redevances d'utilisation calculées au volume, qui paient entièrement les coûts de fonctionnement du service, en excluant généralement toutefois les coûts d'équipement.

Système de dépôt-remboursement

Ce dispositif vise à promouvoir le recyclage dans les principales industries productrices de déchets. Au tout début, en 1992, il visait 17 types d'articles dans sept secteurs industriels. L'expérience acquise, ainsi que la décision d'assujettir certains articles à d'autres systèmes de taxation, ont amené à le remanier en 1996, et il s'applique désormais à 12 types d'articles de six secteurs industriels : aliments/boissons/médicaments ; détergents ; batteries ; pneumatiques, lubrifiants et électroménagers. Les entreprises déposent des montants préétablis (calculés en fonction de la production, à savoir le nombre d'unités ou la masse totale selon le type de produit) et sont remboursées selon les articles récupérés. En 1997, le montant des dépôts a atteint 42.9 milliards de won, contre 13.5 milliards de won pour les remboursements. Il s'agit d'un taux de récupération relativement faible de 31.6 %, mais qui a grimpé en flèche ; il était de 7.8 % en 1993. Le taux de récupération varie beaucoup d'un article à l'autre. Par exemple, en 1994, il était de 8.6 % pour les contenants à boisson, de 22.5 % pour les lubrifiants, de 47.6 % pour les batteries et de 49.2 % pour les pneumatiques³⁸.

Il est cependant admis que les dépôts sont bien loin de couvrir le coût réel de récupération. En 1997, on estimait qu'ils atteignaient au plus 35 % de ce coût. On a donc adopté une politique d'augmentation progressive des dépôts exigés en vue d'atteindre un taux de récupération de 50 % en l'an 2000 et, ultérieurement, de 100 %. En outre, une proportion réduite mais croissante du montant des dépôts non réclamés par les fabricants est versée aux autorités locales, aux écoles, à des organisations communautaires, etc., pour la récupération de produits dont le taux de récupération reste faible.

Redevance d'élimination des déchets

Cette redevance, établie en 1993, vise certains types de déchets non couverts par le système de dépôt-remboursement. Elle est destinée à réduire la quantité de déchets et à favoriser la conservation des ressources. Les producteurs paient une redevance sur les matières et les contenants, à l'égard des substances dangereuses difficiles à récupérer et à recycler³⁹. A peu près les trois quarts des recettes générées par cette redevance viennent de la production de résines synthétiques. Au total, en 1997, des redevances totalisant 43 milliards de won ont été imposées sur 15 articles dans neuf secteurs industriels.

Redevances d'assainissement des eaux

Créées en 1995, ces redevances sont imposées aux fabricants et importateurs d'eau embouteillée. Le but est de faire en sorte que les coûts de protection des eaux souterraines soient assumés par les entreprises qui vendent de l'eau embouteillée et donc tirent profit des ressources en eaux souterraines. Toutefois, le ministère de l'Environnement note aussi :

La vente d'eau embouteillée contrevient directement à la politique gouvernementale touchant l'eau du robinet. L'État a la responsabilité de fournir de l'eau potable à la population et de préserver la qualité de l'eau de surface et de l'eau potable. Comme ces activités sont étroitement liées à la préservation de la qualité de l'eau embouteillée, il lui appartient aussi de réunir les ressources financières nécessaires à la protection de la qualité de l'eau⁴⁰.

Il semble donc évident que les mobiles qui ont présidé à l'établissement de cette redevance sont multiples. Le ministère affirme même qu'on peut considérer celle-ci comme une taxe spéciale à la consommation, puisqu'il considère que l'eau embouteillée peut être remplacée par l'eau du robinet.

Autres mesures basées sur les mécanismes du marché - taxes et subventions

En plus des programmes susmentionnés, l'État coréen offre aux entreprises une série de subventions effectives sous forme de prêts à long terme à faible taux d'intérêt pour l'établissement d'installations destinées à prévenir la pollution ou à traiter ou recycler les polluants. La fiscalité est aussi mise à contribution dans une certaine mesure, par des dégrèvements accordés à certaines entreprises s'occupant de conservation et qui investissent dans des installations de lutte contre la pollution et de recyclage des déchets. Les taxes considérées comme ayant des retombées environnementales positives en limitant la consommation nuisible sont celles qui frappent le pétrole, les huiles fluides, les automobiles et les produits électroniques. Le gouvernement a aussi annoncé son intention de s'assurer que les prix de l'énergie correspondent aux coûts véritables, mais l'OCDE a constaté en 1997⁴¹ qu'il n'y avait pas encore eu de véritable réforme de l'« éco-fiscalité ».

En conclusion, malgré un départ presque de zéro, le recours aux instruments économiques pour la réalisation d'objectifs environnementaux en Corée a rapidement augmenté depuis dix ans. La majorité des programmes mis en place ont été modifiés à la lumière de l'expérience acquise, de manière à en améliorer l'efficacité, ce qui dénote l'existence d'une boucle de rétroaction politique efficace. L'importance de ces programmes, mesurée aux recettes qu'ils génèrent, a aussi rapidement augmenté. Toutefois, en 1997 (l'année la plus récente pour laquelle on possède des données), les recettes générées par les cinq programmes dont il est question ci-dessus ne totalisaient que 356 millions \$US. Selon la publication intitulée *Examens des performances environnementales, Corée* de l'OCDE, bien que la canalisation de ces sommes vers l'assainissement de l'environnement ait permis de dégager des montants importants pour ces fins, les taux des redevances restent trop bas pour amener un changement de comportement significatif. En outre, on ne se sert actuellement pas de la formule des permis négociables en Corée et même si le ministère de l'Environnement a commandé une recherche sur la question, les responsables se sont montrés

sceptiques quant à l'efficacité de cet outil. L'Examen des performances environnementales conclut néanmoins que le gouvernement est conscient de l'importance d'améliorer les signaux économiques pour atteindre les objectifs stratégiques, tout en tenant compte de plus en plus d'autre part de la valeur des solutions informationnelles dans l'élaboration des politiques⁴².

3.3. Comprendre les répercussions de la réglementation : l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

La Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle souligne le rôle de l'AIR pour garantir systématiquement le choix des options les plus efficaces. Le *Rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* recommande que les gouvernements « intègrent l'analyse d'impact de la réglementation dans l'examen et la réforme des règlements ». Une liste des pratiques exemplaires est analysée de façon détaillée dans la publication intitulée *L'Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*⁴³, on y retrouve les balises de la description et de l'évaluation des méthodes d'AIR en Corée des paragraphes ci-dessous.

Les premières tentatives pour demander l'utilisation de l'AIR en Corée, faites par la Commission présidentielle sur la réforme administrative, remontent à 1993. Le système actuel a été adopté en 1997, par la loi-cadre sur la réglementation administrative qui en établit les fondements législatifs. L'article 7 de la loi expose les principales exigences concernant la préparation de l'AIR, tandis que le chapitre 2, qui traite de façon plus générale de l'élaboration et de la modification des règlements, énumère des exigences connexes. Un décret présidentiel fournit des précisions additionnelles sur les exigences en matière d'AIR ; le décret énumère huit éléments (ainsi que 19 sous-éléments) sur lesquels doit porter l'AIR. Voici la liste de ces huit éléments :

- La nécessité d'avoir un nouveau règlement, ou de renforcer un règlement existant (nature et cause du problème, nécessité du règlement pour résoudre le problème, méthode par laquelle les objectifs réglementaires sont déterminés).
- La faisabilité des objectifs de la réglementation (contraintes sociales, telles que l'opposition de groupes touchés, faisabilité technique et administrative).
- L'existence de solutions de rechange et le risque de redondance (utilisation possible des règlements existants, possibilité de recours à des mesures non réglementaires, degré de chevauchement avec les règlements existants).
- L'analyse comparative des coûts et avantages (sociaux et économiques).
- Les éléments qui peuvent affaiblir la concurrence (obstacles à la concurrence ou aux activités commerciales).
- L'objectivité et la transparence du règlement, sur le plan du fond (exactitude, cohérence et exhaustivité des procédés/normes réglementaires, fondement juridique et durée d'effet du règlement).
- Les exigences touchant la structure organisationnelle, le personnel et le budget (budget/effectif nécessaire, possibilité d'utiliser les ressources existantes).
- La pertinence des documents et des procédures requis pour les appels au civil (pertinence des documents, période de temps pour agir et agences chargées de traiter les appels).

Le système coréen d'AIR est donc fortement basé sur une autorisation légale formelle et il comporte une caractéristique relativement inhabituelle en ce sens qu'il ne fait pas la distinction entre la législation principale et la législation subordonnée (ou d'application) relativement aux exigences en matière d'AIR. Il faut noter que le système n'est entré en vigueur que le 1^{er} juin 1998. Par conséquent, l'analyse de l'AIR en Corée que l'on retrouve dans les paragraphes suivants, est largement axée sur les caractéristiques théoriques du système ainsi que sur des rouages administratifs en place ou envisagés pour l'administrer. Il est trop tôt pour tirer des conclusions certaines concernant son fonctionnement dans la pratique.

Maximiser la volonté politique à l'égard de l'AIR. L'utilisation de l'AIR pour appuyer la réforme doit être épaulée aux niveaux supérieurs du gouvernement. Le système coréen mérite une cote d'excellence à cet égard. À cause du rôle actif de surveillance et de contrôle de la performance en matière d'AIR que joue le Comité chargé de la réforme de la réglementation et du fait que cet organisme relève directement du Président, les ministères chargés de la réglementation sont très conscients de l'importance que le gouvernement attache à l'AIR. Comme au Danemark où le Comité de la réglementation assume des fonctions analogues, l'AIR peut en Corée influencer le programme législatif présenté au Parlement.

Attribuer avec soin la responsabilité des divers éléments du programme d'AIR. Pour garantir l'« appropriation » par les autorités chargées de la réglementation, tout en assurant le contrôle de la qualité et la cohérence, les responsabilités doivent être divisées entre les autorités chargées de réglementation et un service central qui assure le contrôle de la qualité. Le système coréen est un modèle à cet égard. Comme dans la plupart des pays, l'AIR est menée au départ en Corée par l'organisme de réglementation. Il y a ensuite un examen à deux niveaux. En premier lieu, selon le paragraphe 7(2) de la loi-cadre sur la réglementation administrative, les dirigeants de l'organisme de réglementation évaluent la validité de l'AIR effectuée, en consultant au besoin des spécialistes compétents. À la lumière de cette évaluation, ils doivent « définir l'objet, le champ d'application et la méthode » du règlement à proposer. L'article 10 de la loi exige ensuite que les organismes soumettent l'AIR et les résultats de leurs propres évaluations au Comité chargé de la réforme de la réglementation, avec un exposé sommaire des points de vue des parties consultées. C'est sur ces documents que le Comité (appuyé par un Secrétariat situé dans le Bureau du Premier ministre) fondera son examen.

Former les personnes chargées de la réglementation. Les personnes chargées de la réglementation doivent avoir les compétences nécessaires pour réaliser des AIR de qualité. Vu l'adoption récente de l'AIR en Corée, il ne faut pas se surprendre que les responsables et d'autres spécialistes admettent généralement qu'il existe, à l'heure actuelle, un important « écart entre la réalité et les objectifs » et que les AIR réalisées à ce jour ne sont guère minutieuses. Cependant, des efforts ont été faits pour doter les personnels des organismes de réglementation du savoir-faire nécessaire et ces efforts se poursuivent. Un guide pour les AIR, publié à la fin de 1998, s'inspire largement des ouvrages du genre qu'on retrouve au Canada et en Australie ainsi que des documents de l'OCDE. Trois ateliers sur les AIR ont été tenus à ce jour pour les responsables – deux en 1998 et un en 1999. A l'heure actuelle, on travaille à la compilation d'un « guide » de l'AIR qui sera distribué aux ministères afin de leur fournir des exemples concrets des types d'analyses requis. En outre, on se penche sur les dossiers des solutions de rechange réglementaires et de la conformité. Enfin, il convient de noter que le gouvernement coréen possède déjà des établissements de formation qui offrent toute une gamme de cours de formation permanente aux fonctionnaires. Il existe donc déjà un mécanisme d'exécution des futures initiatives de formation en matière d'AIR et une formation d'une semaine consacrée tout spécialement au savoir-faire en matière d'AIR, en cours d'élaboration, sera dispensée par l'un de ces établissements, l'Institut central de formation des fonctionnaires.

Utiliser une méthode d'analyse uniforme mais souple. La Corée mérite des louanges à cet égard, parce qu'elle a adopté des normes en bonne et due forme pour l'analyse coûts-avantages, normes qui seront utilisées dans l'AIR. La loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA) exige aussi qu'on trouve et qu'on évalue les solutions de rechange à la réglementation. Cependant, comme il est indiqué ci-dessus, le manque d'une base adéquate pour les compétences parmi les fonctionnaires, indique qu'il s'agit, de toute évidence, d'un domaine très prioritaire pour le développement futur du système d'AIR coréen.

Élaborer et mettre en application des stratégies de collecte des données. L'exécution d'AIR de qualité s'accompagne nécessairement d'exigences élevées en matière de données et l'accessibilité des données est un des principaux facteurs déterminants de la qualité d'une AIR. Il est manifestement important, pour que les stratégies d'AIR soient fructueuses, de s'assurer que les données pertinentes peuvent être générées à faible coût, et plusieurs pays Membres de l'OCDE s'emploient désormais à faire en sorte que les données essentielles soient disponibles aux fins de l'AIR. Le Danemark, par exemple, a adopté un programme de panels témoins afin de recueillir des données sur les coûts de la réglementation proposée sur le plan de la conformité administrative. La Commission européenne vient d'entreprendre dans sept pays une étude pilote qui fait appel à un mécanisme analogue tout en tenant aussi compte de tous les coûts de conformité réglementaire⁴⁴. Outre ces approches fondées sur des enquêtes, les autres options retenues comprennent les études techniques, les stratégies ciblées de consultation publique et les perspectives économétriques. La Corée n'a pas encore mis en place de telles stratégies et les travaux à cet égard peuvent grandement faciliter l'élaboration de son programme d'AIR.

Cibler les efforts. Les ressources en matière d'AIR doivent être canalisées vers les règlements aux impacts les plus considérables et qui offrent les meilleures perspectives pour infléchir les résultats. La Corée fait très bien sur ce plan. Les exigences coréennes en matière d'AIR s'appliquent aussi bien à la législation principale qu'à la législation d'application, contrairement à ce qui se fait dans de nombreux pays Membres de l'OCDE où on se concentre exclusivement sur l'un ou l'autre volet. En outre, la LCRA inclut un ensemble de critères pour déterminer si un règlement doit être considéré comme « important » ou « de moindre importance ». Cela aide à canaliser les ressources en matière d'AIR, parce qu'on peut se limiter à une analyse purement qualitative pour les règlements jugés peu importants, et omettre certains éléments de l'évaluation au besoin. Un règlement est « important » s'il réunit une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- Un impact annuel dépassant les 10 milliards de won.
- Des répercussions sur plus d'un million de personnes.
- Une limitation claire de la concurrence.
- Une dérogation manifeste aux normes internationales.

Il s'agit d'une série de critères bien choisis afin de mettre en évidence un règlement qui mérite une analyse complète et détaillée. Ces critères montrent l'importance que l'OCDE attache à la concurrence et aux incidences commerciales de la qualité de la réglementation, tout en fournissant un seuil monétaire qui sert de « règle empirique », comme aux États-Unis par exemple. Un critère qui est utilisé dans plusieurs pays mais qui n'a pas encore été expressément adopté ici, c'est de se demander si le règlement proposé aura probablement un impact significatif sur les droits de la personne – bien que cette incidence puisse sembler implicite dans le second critère.

Intégrer l’AIR au processus d’élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible. Si les répercussions éventuelles de l’AIR sur la qualité des réglementations doivent se concrétiser, il faut que les artisans des politiques se servent efficacement de ses aperçus. Cela implique nécessairement que l’AIR doit être considérée comme faisant partie intégrante du processus d’élaboration des politiques et cela, dès le tout début. Le principal point fort du processus coréen à cet égard vient du rôle du Comité chargé de la réforme de la réglementation, qui est chargé d’analyser et d’approuver l’AIR et les documents connexes avant que le projet de règlement puisse être envoyé au ministère de la Législation. Le rôle influent que joue le Comité contribue puissamment à garantir la prise en compte de l’AIR dans les choix politiques. Toutefois, comme on l’a noté ci-dessus, la qualité des AIR réalisées jusqu’ici demeure médiocre, et la capacité du comité à bien remplir ce rôle doit s’en trouver extrêmement limitée. L’évolution culturelle qui doit s’opérer chez les responsables de la réglementation a toujours été un processus à long terme. Elle dépend aussi très largement de l’apport de formation, ainsi que de l’appui des appareils administratif et politique aux plus hauts niveaux. Il s’agit de toute évidence d’un point sur lequel il faut travailler de façon très prioritaire en Corée.

Faire largement participer le public. L’AIR doit être étroitement arrimée au processus de consultation pour maximiser sa valeur. Les données de l’AIR amélioreront la qualité du processus de consultation, surtout en ce qui concerne les groupes les moins bien organisés et nantis, et elles augmenteront la transparence et la responsabilité démocratique. La diffusion des résultats de l’AIR est aussi cruciale pour le contrôle de la qualité, puisque les groupes touchés sont souvent les mieux placés pour déceler les hypothèses fausses, les raisonnements fallacieux et les données inexacts. Le programme coréen pêche un peu à cet égard, puisque la formule actuelle ne prévoit pas la publication des documents de l’AIR. Il s’agit d’une importante lacune, qui devrait être corrigée en priorité.

Appliquer l’AIR à la réglementation existante et nouvelle. Les disciplines de l’AIR sont également utiles pour l’analyse des règlements existants ainsi que pour l’évaluation *a priori* des nouvelles propositions de règlement. À vrai dire, le caractère *a posteriori* de l’examen réglementaire signifie que les problèmes de données seront moins nombreux et que la qualité de l’analyse consécutive a des chances d’être meilleure. La performance coréenne à cet égard est mitigée. Il n’est pas évident que le programme d’examen de la réglementation existante qui vient d’être achevé ait été fait selon des critères méthodologiques clairs comparables à ceux qui s’appliquent actuellement à l’AIR. Cependant, l’article 8 de la loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA) prévoit, pour les lois et les règlements d’application, ce qu’on a appelé une disposition de temporisation « souple ». Cela signifie en fait qu’une nouvelle AIR doit être effectuée et soumise au Comité lorsque les ministères désirent prolonger la durée de vie d’une loi ou de dispositions réglementaires subordonnées au-delà du maximum de cinq ans prévu à l’article 8. Cela assure effectivement que les incidences pratiques de tous les règlements adoptés en vertu de la LCRA seront évaluées, même si cette évaluation sera un peu retardée (elle surviendra au bout de cinq ans dans la plupart des cas).

En somme, la Corée a mis en place des assises législatives solides pour un mécanisme d’AIR. La législation a été influencée jusqu’à un certain point par les recommandations de l’OCDE et par les pratiques exemplaires, ainsi que par l’expérience acquise dans d’autres pays qui ont recours depuis plus longtemps à l’AIR. La possibilité d’application du système aussi bien aux lois qu’aux règlements, de même que la distinction entre les règlements importants et les règlements de moindre importance pour aider à cibler les efforts sont les grandes forces de la formule coréenne. Il ne faut pas oublier non plus l’engagement clair à avoir recours à l’analyse coûts-avantages ainsi qu’à la mise en évidence et à l’analyse des solutions de rechange au règlement proposé. La grande influence du puissant Comité de réforme de la réglementation, notamment la disposition législative prévoyant une période de 60 jours pour l’examen de l’AIR et le pouvoir de recommander que les propositions soient retirées ou modifiées, constituent un mécanisme de contrôle de la qualité dont on peut attendre une très grande efficacité – surtout que le Comité est majoritairement composé de personnes étrangères au gouvernement. Le principal point à travailler concernant la structure du mécanisme d’AIR c’est l’intégration au processus de consultation publique.

La prise d'effet des exigences en matière d'AIR est si récente que tout jugement quant à l'efficacité pratique du système demeure nécessairement provisoire et partiel. On peut noter qu'au cours de la première année de fonctionnement du système, 884 textes législatifs et réglementaires (lois et instruments d'application) ont été examinés par le Comité d'examen de la réglementation, et donc soumis à l'AIR. Il est difficile de savoir quelle est la proportion de ces textes qui a été assujettie à une AIR complète, et quelle proportion a été soumise à une analyse plus superficielle réservée aux règlements de moindre importance. Cependant, le processus a de toute évidence eu une grande incidence, 241 des textes proposés étant rejetés par le Comité et 81 autres étant volontairement retirés par les ministères en cause⁴⁵. Les responsables du programme d'AIR soutiennent aussi que les exigences en matière d'AIR ont aussi eu des retombées positives moins tangibles parce qu'elles ont forcé les ministères responsables de la réglementation à envisager plus sérieusement et plus systématiquement des solutions de rechange avant que leurs propositions ne soient envoyées au Comité. Certaines AIR de grande qualité ont été produites dans des domaines comme la protection de l'environnement et la gestion des pêches, souvent après que l'exécution de l'AIR eut été confiée à des établissements de recherche affiliée aux ministères. Ces AIR ont été utilisées pour étayer les avis donnés au Comité chargé de la réforme de la réglementation par divers groupes de travail constitués sous l'égide de ce comité. Malgré ces réussites, cependant, on estime que la plupart des AIR sont toujours exécutées de façon plutôt superficielle⁴⁶. Toutefois, comme la responsabilité des AIR a été attribuée aux hauts fonctionnaires de chaque ministère (au niveau du directeur adjoint), des compétences idoines devraient être mobilisées pour leur préparation.

3.4. Créer des organismes de réglementation

La mise en place de mécanismes d'examen des réglementations est nécessaire mais elle n'est pas suffisante pour garantir le succès d'un programme de gestion et de réforme de la réglementation. La mise sur pied d'organismes de réglementation bien conçus est aussi d'une importance primordiale. Ce qui importe avant tout, c'est de trouver le moyen de créer des organismes à la fois responsables et autonomes, capables d'éviter l'asservissement aux groupes d'intérêts, publics ou privés. Sur les plans de la réforme des appareils politiques et juridiques en Corée, la création d'institutions a pris du retard, mais on semble désormais y accorder plus d'attention.

Avec l'établissement de la Commission de supervision financière, un nouveau type d'organismes de réglementation est apparu en Corée, l'autorité de réglementation indépendante. De tels organismes ont trois caractéristiques dans les pays Membres de l'OCDE : haut degré de spécialisation technique, concentration sur les aspects réglementation ou exécution, abandon des questions politiques ou normatives aux ministères, et plus haut degré d'autonomie opérationnelle que les ministères.

L'évolution du cadre institutionnel de réglementation en Corée n'est pas uniforme. La Commission de supervision financière possède bon nombre des attributs et des pouvoirs d'un organe de réglementation vraiment indépendant. Par contraste, dans le secteur des télécommunications, la Commission des communications de Corée (CCC) relève du ministère de l'Information et des Communications, lequel, directement et par la surveillance qu'il exerce sur la CCC, a le pouvoir de réglementer toute l'industrie (voir rapport de référence du chapitre 6). La création de la CCC était une étape importante de l'amélioration de la structure de réglementation institutionnelle, mais la Commission n'est pas encore un organisme de réglementation indépendant capable de créer et de maintenir les conditions propices à une concurrence efficace qui maximise les avantages pour l'utilisateur. On constate que les progrès sont meilleurs dans le secteur de l'électricité. Le gouvernement coréen a publié, en janvier 1999, le Plan directeur de la restructuration du secteur de l'électricité en Corée, qui propose d'ouvrir à la concurrence la production et la vente au détail de l'électricité. Une autorité de réglementation indépendante devrait être créée d'ici deux ans.

L'établissement d'organismes indépendants offre d'excellentes perspectives d'amélioration de l'efficacité de la réglementation. Dans d'autres pays, des autorités de réglementation spécialisées et plus autonomes ont créé d'importants « freins et contrepoids » pour contrebalancer le pouvoir des ministères et des groupes d'intérêts et accroître la rapidité et la qualité des décisions réglementaires. Ces autorités fonctionnent généralement de façon plus transparente et responsable. En Corée, comme dans beaucoup de pays, la création à la pièce de nouvelles structures de réglementation ne semble pas guidée par une démarche cohérente. Il n'est pas trop tôt pour s'attaquer au développement de solutions communes sur des points comme les méthodes de travail, les relations avec les ministères et avec la Commission des justes pratiques commerciales, les mécanismes de reddition de comptes et de transparence ainsi que la surveillance et l'évaluation des actions. Un élément contributif important de la qualité et de l'efficacité des nouveaux organismes de réglementation sera la formation des personnes chargées de la réglementation pour leur apprendre à travailler dans un environnement régi par les mécanismes du marché. L'expérience d'autres pays Membres de l'OCDE montre que les autres conditions importantes de la mise en place réussie d'organismes de réglementation indépendants sont la constitution de l'organisme par une loi spéciale, qui en précise explicitement les principaux rôles ; des mécanismes pour la nomination du chef et des autres personnes clés chargées d'élaborer la réglementation, afin de les soustraire aux pressions des politiques ou des groupes d'intérêts, et en particulier la nomination pour une durée déterminée et la spécification de motifs de renvois limités et précis ; la définition claire et l'intégration dans la loi de principes pour la prise de décision réglementaire ainsi que des principaux éléments du processus ; la stipulation de cas limités et très précis dans lesquels le ministère peut donner des orientations aux responsables de la réglementation ; et la transparence en ce qui concerne les principaux éléments de décision.

De plus, avant de créer des organismes de réglementation indépendants, il faut avant tout se demander s'il conviendrait d'avoir un organe séparé pour chacun des principaux secteurs (le modèle adopté, par exemple, au Royaume-Uni) ou s'il serait préférable d'avoir un organisme supérieur qui chapeauterait plusieurs secteurs (comme en Australie). Le premier modèle est censé permettre plus facilement la constitution d'une expertise sectorielle spécifique tout en assurant une plus grande clarté des objectifs réglementaires. Cependant, l'autorité de réglementation supérieure serait moins vulnérable aux pressions de groupes d'intérêts parce qu'elle est plus loin des opérations et qu'elle a des objectifs réglementaires plus généraux. Un autre grand avantage de l'autorité réglementaire supérieure c'est qu'elle assure plus d'uniformité dans les décisions réglementaires prises dans différents secteurs.

4. CHANGEMENT DYNAMIQUE : GARDER LES RÈGLEMENTS À JOUR

Le Rapport sur la réforme de la réglementation de l'OCDE recommande que les gouvernements « passent méthodiquement en revue leurs règlements, pour s'assurer qu'ils répondent toujours de façon efficace aux objectifs visés ». Pendant la majeure partie des quinze années sur lesquelles s'est étendue la réforme de la réglementation en Corée, cette examen s'est fait au coup par coup et de façon incomplète, sans stratégie globale. L'adoption en 1997 de la loi-cadre sur la réglementation administrative et la création consécutive du Comité d'examen de la réglementation ont représenté des progrès considérables, parce qu'il s'agissait de la première fois où on retrouvait en Corée un mécanisme de gestion systématique de la qualité de la réglementation. Ce mécanisme comprenait trois volets.

Un Plan global d'amélioration de la réglementation. En premier lieu, il s'agissait d'auditer et de réduire de façon radicale la masse de règlements via le Plan global d'amélioration de la réglementation. Dans un premier temps, le Comité chargé de la réforme de la réglementation fixait comme objectif de réduire le nombre de règlements de 11 125 à 5 695 en 12 mois, la date cible étant fixée à avril 1998. Le processus de formulation et de mise en œuvre de changements spécifiques pour atteindre ce but comportait plusieurs étapes, à savoir :

- D’abord, les chefs des ministères doivent, en vertu de l’article 19 de la LCRA, préparer une ébauche de plan pour la réforme de la réglementation qui relève d’eux, après consultation avec « des experts et les parties intéressées ». Ces plans sont ensuite soumis au Comité chargé de la réforme de la réglementation.
- Ensuite, les plans sont analysés au niveau de travail par le Bureau du Premier ministre qui fournit le Secrétariat du Comité. Il est probable que des spécialistes techniques seront invités au besoin pour participer à cet examen.
- Troisièmement, le sous-comité compétent du Comité chargé de la réforme de la réglementation examine les plans.
- Quatrièmement, le comité plénier examine les plans.

En pratique, dans ce processus, les ébauches de plans étaient retournées aux organismes, parfois à plus d’une reprise, pour être améliorées. Dans un des cas rapportés à l’équipe d’examen, les propositions initiales d’un ministère prévoyaient une réduction de 18 % du nombre de règlements, alors que cette réduction a atteint 44 % en bout de ligne, après que le plan fut passé devant le Comité à trois occasions. Dans l’ensemble, la mise en œuvre du plan a amené le gouvernement à présenter 334 projets de loi à l’Assemblée nationale en 1998. En juin 1999, 297 de ces projets de loi avaient été adoptés par l’Assemblée, et 47 étaient encore à l’étude, ce qui révélait un solide fondement législatif pour le processus de réforme. Dans l’ensemble, 5 430 règlements ont été éliminés en environ un an grâce à ce programme – résultat qui correspond en gros à 50 % de l’objectif initial. 2 408 règlements, soit plus de 40 % de ceux qui restaient, ont subi des révisions d’une ampleur variable dans le cadre du programme, tandis que 707 règlements adoptés par délégation sur un total de 934 étaient aussi modifiés. Enfin, 1 840 « règlements sans caractère officiel », c’est-à-dire dénués de bases juridiques véritables, ont été identifiés et soit abolis soit, dans une minorité de cas (162 au moment de la rédaction du présent document), officialisés.

L’approche quantitative a ses limites pour la réforme de la réglementation, aussi bien en tant que stratégie que comme étalon de performance. Le gouvernement coréen le reconnaît sans équivoque, lui pour qui l’objectif de réduction de 50 % du nombre de règlements n’est que l’une des étapes d’une stratégie de réforme à long terme (discutée ci-dessous). On a toutefois jugé qu’il s’agissait d’un point de départ important et d’un moyen de « donner le coup d’envoi » à une intervention prompte et radicale en cas de crise, et que cette façon de faire était justifiée par la masse imposante de règlements inutiles que la réforme devait éliminer. L’évaluation des résultats de cet aspect du programme de réforme demeure nécessairement préliminaire à ce stade, mais un certain nombre d’observations s’imposent.

En premier lieu, alors que plusieurs pays se sont fixé – et ont atteint – des objectifs de réduction du nombre de règlements sans modifier de façon importante le fond et la structure de la réglementation, l’ampleur même de la cible de réduction en Corée indiquait que la réduction quantitative allait nécessairement déboucher sur des changements réels. De plus, le programme a été fondé sur un certain nombre de critères d’examen non équivoques, dont voici les plus importants :

- L’élimination en principe de la réglementation économique restreignant la concurrence ou entrant en conflit avec les normes internationales.
- L’amélioration de la qualité (efficacité et efficacité) des règlements sociaux.
- Le passage en principe des contrôles a priori à la gestion a posteriori en changeant la présomption de restrictions pour une présomption de libéralisation.

- Les règlements doivent toujours être fondés sur une base juridique (c.-à-d. que les directives administratives exécutoires doivent être éliminées).
- La maximisation de la transparence et de la clarté de la réglementation, y compris la minimisation de la discrétion administrative.
- L'analyse comparative des normes à l'échelle mondiale⁴⁷.

Ces critères confèrent effectivement une dimension qualitative évidente au programme de réforme entrepris en 1998-1999, jusque-là résolument axé sur la quantité. Cela mérite d'être souligné, étant donné qu'il s'agit d'un reproche qu'on faisait au programme en Corée, l'accusant à cause de cela d'être une réforme inachevée.

Plans annuels d'amélioration de la réglementation. Le deuxième élément du Plan global d'amélioration de la réglementation prévu dans la LCAR c'est l'obligation, mentionnée aux articles 19 et 21, pour les organismes et le Comité chargé de la réforme de la réglementation, de préparer des plans annuels. Ceux-ci sont clairement vus comme mieux ciblés stratégiquement et plus axés sur la qualité que le programme initial terminé en 1998-1999. Les exigences sont à la fois « descendantes » et « ascendantes ». L'exigence descendante [article 19(1)] est que les chefs des organismes administratifs doivent préparer leur plan annuel de réforme en recueillant l'opinion de spécialistes et des parties intéressées. Toutefois, les articles 19(2) et 20(2) exigent que ces plans soient soumis au Comité. L'exigence « ascendante » est énoncée à l'article 20(1) qui prévoit que le Comité prépare annuellement le « cadre directeur de ces plans de réforme » en choisissant les secteurs de réglementation ou les règlements spécifiques sur lesquels ils porteront. En second lieu, le Comité doit élaborer un plan de réforme de portée gouvernementale en intégrant les plans des divers organismes, puis faire approuver par le Président et le Conseil d'État, ce plan général qui est rendu public. Un mécanisme de reddition de comptes est prévu à l'article 21, qui dispose que les chefs des organismes doivent informer le Comité du déroulement des volets du plan global qui relèvent d'eux. De plus, l'article 22 établit un lien entre les programmes de réforme administrative et de réforme réglementaire en exigeant que le Comité informe les agences administratives centrales des modifications apportées à la réglementation afin d'harmoniser en conséquence les changements organisationnels et budgétaires.

Dans l'ensemble, on peut dire que ce modèle qualitatif du futur programme de réforme est surtout de nature « descendante », en ce sens que le plan de portée gouvernementale que doit préparer le Comité (et, par ricochet, les plans des ministères que le Comité doit approuver) doivent être axés sur une liste de cinquante grandes tâches, ou secteurs de réglementation, qui sont déterminés au sommet. D'autre part, on peut estimer que le point central est le fait que le rôle principal dans l'établissement de la stratégie de réforme a été retiré aux organismes de réglementation pour le confier à des organismes de coordination centrale à forte participation extra-gouvernementale. Ainsi, d'un côté, les organismes doivent consulter des spécialistes et les parties intéressées pour élaborer les plans, tandis que de l'autre, le Comité, composé majoritairement de membres de l'extérieur du gouvernement, ainsi que le Président et le Conseil d'État, orientent et approuvent le plan d'ensemble. Il est, de toute évidence, impossible pour le moment de porter un jugement sur le rendement pratique de ce modèle. Cependant, la répartition des responsabilités prévues dans la loi semble établir un équilibre adéquat entre la nécessité de faire en sorte que les autorités chargées de la réglementation se sentent comptables des résultats des réformes et l'obligation d'assurer une orientation stratégique et une résistance aux « pressions » des groupes d'intérêts grâce à une influence centrale forte.

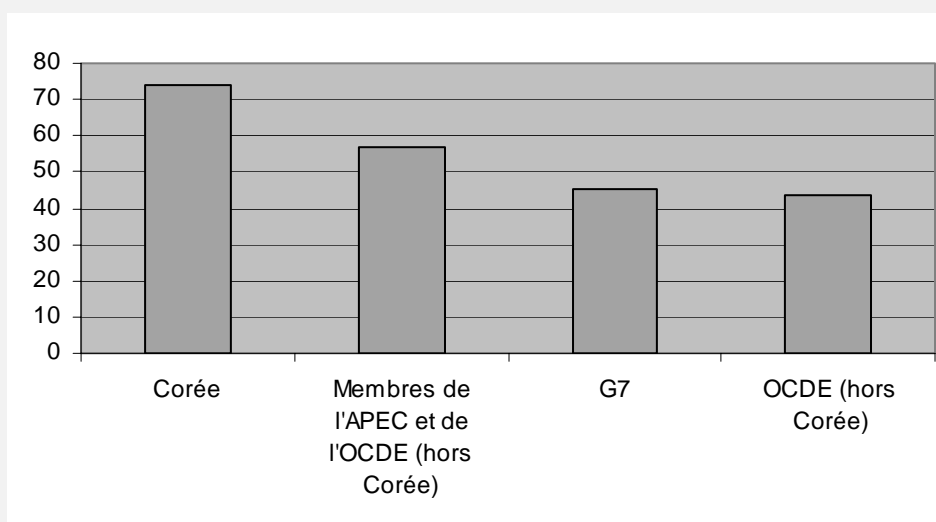
Caducité automatique des règlements. Le troisième élément de la démarche méthodique de la LCRA pour réformer la réglementation existante est contenu à l'article 8 qui régit la durée d'effet des nouveaux règlements. Lorsque la réglementation n'a « aucune raison évidente d'être permanente », sa

durée maximale ne devrait pas, « en principe », dépasser cinq ans. À cette règle générale s'ajoute une mention selon laquelle la durée d'effet des règlements doit être limitée à la période minimale nécessaire pour qu'ils atteignent leurs objectifs. Un organisme qui estime que la durée d'effet d'un règlement devrait être prolongée demande au moins un an avant son abrogation, au Comité d'examiner ce règlement, de même que l'AIR et sa propre évaluation comme s'il s'agissait d'un nouveau règlement en vertu de l'article 10. Les responsables gouvernementaux qualifient cette disposition de « mesure de caducité automatique souple ». Le recours systématique à des clauses de caducité automatique place la Corée dans un groupe très restreint de pays Membres de l'OCDE. Selon la Base de données sur les indicateurs des capacités réglementaires de l'OCDE, seulement un autre pays se sert systématiquement de mécanismes de temporisation pour la législation primaire et deux autres seulement pour la réglementation subordonnée, même si plus de la moitié des pays Membres de l'OCDE affirment avoir occasionnellement recours à des clauses de caducité automatique.

L'information concernant l'efficacité des clauses de caducité automatique et les problèmes que pose sa gestion pratique est donc très limitée. Toutefois, une étude récente⁴⁸ passant en revue l'utilisation de mécanismes de caducité automatique dans plusieurs États d'Australie conclut que ceux-ci ont permis d'éliminer une foule de règlements redondants et ont fortement contribué à favoriser l'actualisation et le remaniement de ceux qui ont été maintenus. La comparaison des délais de caducité automatique prévus dans différents pays montre cependant que quatre des cinq États qui ont recours à la caducité automatique ont opté pour un cycle de dix ans, alors que seule la Nouvelle-Galles du sud a adopté un cycle de cinq ans comme en Corée. L'expérience acquise en Nouvelle-Galles du sud avec la caducité automatique sur plus d'une décennie a amené les principaux participants au processus à conclure qu'un cycle de cinq ans est trop bref et provoque un gaspillage d'efforts pour l'examen ainsi qu'un abus généralisé des dispositions d'exemption limitée prévues dans la législation régissant le processus. Les dirigeants coréens ont fait valoir que le choix du cycle de cinq ans reflète l'évolution rapide de l'environnement réglementaire. Le réexamen rapide de la justification des règlements dans un contexte où l'AIR devrait être faite avec une rigueur croissante comporte certes des avantages. Cependant, étant donné qu'en plus des règlements d'application, la majeure partie de la législation primaire est aussi assujettie à cette exigence, on peut penser que le cycle de caducité de cinq ans comporte un risque réel, celui que les ressources spécialisées disponibles pour les examens/les AIR soient débordées et détournées de la réalisation des objectifs stratégiques.

Encadré 5. Sommaire de l'activité d'examen

Cet indicateur montre l'ampleur de l'activité d'examen menée dans des secteurs clés de la législation ces dernières années ainsi que la fréquence où cette activité a débouché sur des réformes importantes. En outre, il s'intéresse à l'existence d'un mécanisme d'examen systématique, par exemple pour la temporisation ou la réduction du nombre de licences, ainsi qu'à la possibilité pour le public de proposer des examens particuliers. La Corée fait très bien à cet égard, bien mieux que la moyenne des pays Membres de l'OCDE, que celle des pays du G7 et que celle des pays faisant partie à la fois de l'OCDE et de l'APEC. Cela est dû au niveau élevé de l'activité d'examen entreprise ces dernières années, au soutien systématique qui lui a été apporté et en particulier, à l'utilisation généralisée qui a été faite des mesures de temporisation en Corée.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

Réduire le fardeau administratif. De concert avec 16 autres pays Membres de l'OCDE, la Corée a adopté des mesures visant spécialement à réduire le fardeau administratif imposé par les règlements. Le programme coréen comporte deux axes principaux : l'adoption de « guichets uniques » pour l'approbation des règlements et le recours à de nouvelles technologies pour accélérer le traitement des approbations. La formule du « guichet unique » est particulièrement destinée aux investisseurs étrangers, ce qui est conforme à la volonté implicite dans le programme de réforme de la réglementation d'ouvrir la Corée à l'économie mondiale. Toutefois, le gouvernement note que malgré la mise en place d'un guichet unique, des problèmes fondamentaux subsistent relativement à la nécessité d'une délégation des pouvoirs de réglementation par les principaux organismes responsables⁴⁹. Cette question est fondamentale dans les tentatives pour passer d'un système de fourniture centrale d'information sur les licences et permis à un système de délivrance central de ces licences et permis, et il s'agit probablement de la principale raison pour laquelle 17 pays Membres ont adopté le premier système et huit seulement le second⁵⁰.

La principale mesure technologique appliquée pour réduire les coûts administratifs c'est l'implantation d'un système d'Échange de données informatisé (EDI). Ce système est actuellement mis en œuvre pour le dédouanement des importations/exportations.

Réductions des licences et permis d'exploitation. Les tentatives pour réduire le fardeau administratif que représente la délivrance de licences et permis d'exploitation sont un volet particulièrement important des programmes de réduction du fardeau administratif dans bien des pays. Cette réduction résulte souvent de la réévaluation des objectifs visés par différentes licences et de leur efficacité relative comparativement à d'autres mécanismes de contrôle. En outre, on se tourne souvent vers le

regroupement de licences connexes afin de créer des dispositifs d'autorisation élagués et mieux intégrés, dans des secteurs où le maintien de contrôles *a priori* est jugé nécessaire. On considère souvent la réduction du fardeau administratif lié aux licences et aux permis comme un élément clé des efforts visant à promouvoir l'entrepreneuriat et le démarrage de nouvelles entreprises. Selon la base de données sur les indicateurs des capacités réglementaires de l'OCDE, 17 pays Membres possèdent à l'heure actuelle un programme conçu pour revoir les licences et permis d'exploitation et en réduire le nombre, tandis que d'autres coordonnent de tels programmes avec des administrations infranationales.

La réglementation des licences et permis a été un point de mire du programme d'examen systématique de la réglementation entrepris en Corée en 1998-1999, puisqu'un objectif central du programme de réforme c'est le passage de contrôle *a priori* à des contrôles *a posteriori*. D'autres objectifs de cette réforme sont la simplification des formalités et procédés administratifs et l'élimination de la discrétion administrative au profit de systèmes d'enregistrement et de notification comportant une approbation automatique dès que des conditions préalables, connues sont réunies. Ces mesures visent à faciliter l'entrée et la sortie dans un secteur industriel. Afin de gérer la réforme et d'augmenter la transparence, le Comité chargé de la réforme de la réglementation a créé en 1998 un registre central où toutes les licences, toutes les approbations et tous les permis doivent être consignés. Le nombre de ces inscriptions dans le registre a diminué de 2 563 en août 1998 à 2 186 en mai 1999 – soit une réduction de 15 %. Il s'agit d'une diminution significative sur si peu de temps. Toutefois, il subsiste encore un nombre important de licences, du moins si l'on compare avec le groupe relativement restreint de huit pays Membres de l'OCDE qui sont en mesure de préciser le nombre total de licences et de permis qu'ils administrent. Le nombre moyen de licences et de permis au sein de ce groupe est de 1 829, deux pays – la Grande-Bretagne et la Norvège – ayant chacun moins de 350 licences et permis. Même s'il faut être prudent en comparant ces chiffres, ils indiquent néanmoins qu'il reste encore beaucoup à faire pour rationaliser la structure du système de délivrance de licences et de permis.

Les changements apportés dans ce secteur ont, de toute évidence, eu un impact important. Les représentants de l'industrie témoignent d'un passage généralisé des licences à l'enregistrement, et de l'enregistrement à la notification, et ils perçoivent de ce fait une diminution évidente du recours à ces exigences pour limiter la concurrence. Même si certains continuent de se plaindre de la paperasserie et du temps nécessaire pour obtenir l'autorisation de démarrer une nouvelle entreprise, il est manifeste que la situation s'est grandement améliorée⁵¹.

5. CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS ENVISAGEABLES POUR LA RÉFORME

5.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles

La réforme de la réglementation est menée avec vigueur et détermination en Corée depuis la crise économique de 1997. Des progrès considérables ont déjà été constatés. Ce succès est largement dû au fait que de nombreuses et importantes mesures de soutien législatif et organisationnel de la réforme ont été mises en place au milieu des années 90, mais on peut aussi en accorder le crédit au gouvernement actuel, qui a vu dans un programme radical et exhaustif de réforme réglementaire un des meilleurs moyens de faire face à la crise et de restaurer la confiance et la croissance économique. La volonté politique constitue donc l'une des principales forces du programme de réforme de la réglementation en Corée, lequel a aussi bénéficié du sentiment d'urgence et des conditions favorables créées par la crise économique. Ces deux facteurs ont été capitaux pour vaincre l'intransigeance des opposants à la réforme, phénomène normal dans un pays comme la Corée où l'économie était l'une des plus interventionnistes de tous les pays de l'OCDE.

Ce passé interventionniste constitue l'un des grands obstacles au succès de la réforme. Pour développer une économie de marché largement fondée sur le peu de concurrence, le gouvernement doit vaincre la résistance de sociétés de secteurs industriels très variés qui bénéficient de diverses restrictions et interventions ainsi que celle d'une population qui a l'habitude de voir le gouvernement intervenir dans des domaines sociaux et économiques très diversifiés. Pour les uns et l'autre, l'adhésion au programme de réforme suppose un changement culturel important. Cela demande habituellement du temps, même si on peut penser que la crise économique en toile de fond incitera à accepter plus volontiers l'évolution qui s'impose. Et facteur peut-être plus important encore, même avant le début de la crise économique, on commençait ici et là à remettre en question l'efficacité d'un modèle de développement économique « dirigé par l'État ». De plus, on peut penser que le fait que le programme de réforme de la réglementation s'inscrit dans un agenda de réformes plus global du gouvernement aidera à le faire accepter et à accélérer sa mise en œuvre.

De solides assises législatives et organisationnelles ont maintenant été mises en place pour la réforme. La loi-cadre sur la réglementation administrative établit, pour prendre des règlements et réformer la réglementation, une procédure qui est très conforme aux pratiques exemplaires de l'OCDE. La loi pose les fondations du Comité chargé de la réforme de la réglementation, qui a joué un rôle capital pour le succès de la réforme. Parmi les autres lois importantes qui ont pris effet au milieu des années 90, on peut citer la loi sur les procédures administratives, qui régit le recours à l'orientation administrative et d'autres formes de choix discrétionnaires, la loi sur l'accès aux documents administratifs ainsi que la loi sur la liberté de l'information. La création d'un bureau de l'Ombudsman, auquel on s'adresse de plus en plus souvent pour contester et faire modifier les décisions administratives incorrectes, a aussi eu une importance considérable. Les responsables coréens estiment que cette solide base législative pour la réforme constitue une première raison d'être confiant que le programme de réforme ne sera pas démantelé ou ralenti à mesure que la crise économique s'estompera et que la croissance économique reviendra aux niveaux antérieurs. Un second motif de confiance tient bien entendu à la rapidité avec laquelle la croissance économique est repartie ce qui se traduit par une perception positive largement partagée du rôle déterminant joué par le programme de réforme dans l'obtention de ce résultat.

Le tableau est contrasté en ce qui concerne le degré d'orientation stratégique du programme de réforme. Bien que la plupart des éléments d'un système de contrôle de la qualité dans l'élaboration de nouveaux règlements soient désormais en place, l'orientation stratégique du programme de réforme des réglementations existantes laisse à désirer, parce qu'on a accordé une bien plus grande importance aux objectifs de réduction quantitative du nombre de règlements qu'à la mise en évidence des zones stratégiques clés à réformer. À cet égard, les réformes coréennes rappellent beaucoup les initiatives prises au Japon, où les réformateurs se sont concentrés sur le nombre de « points » du programme de réforme, sans vraiment tenir compte de l'influence de chacun de ces points sur l'environnement réglementaire global. Le programme coréen est axé essentiellement sur un certain nombre d'objectifs généraux, mais sans mécanismes tactiques ou opérationnels pour assurer dans la pratique la poursuite de ces objectifs. L'accent est plutôt mis sur des mesures de réforme davantage axées sur la quantité⁵². Le programme de réforme coréen change et l'adoption d'un objectif de réduction quantitative à ses débuts en 1998-1999 s'explique par la volonté de donner rapidement le coup d'envoi à un programme de réforme majeur. Le contenu que prendront les plans annuels des prochaines étapes sera révélateur de la mesure où la réforme aura été reciblée vers des objectifs qualitatifs, de mise en place de politiques économiques et sociales efficaces jetant ainsi des bases stratégiques solides pour une gouvernance effective.

Le gouvernement coréen reconnaît l'importance d'établir des structures pour la mise en place du suivi des politiques de réforme. Ses efforts pour réduire le délai entre le changement d'une politique et les résultats comprennent le soutien politique, la surveillance par le centre du gouvernement, et l'établissement d'une série de groupes de travail dans différents secteurs de politique. Une attention plus poussée au développement des capacités de mise en œuvre dans divers secteurs pourraient accélérer la réalisation des

résultats de la réforme. Il est en effet capital de s'assurer d'une amélioration dans l'administration, y compris dans les administrations locales, en se consacrant au et en mesurant le programme de réforme dans son ensemble ainsi que les changements qui sont apportés dans des secteurs particuliers de la réglementation. En outre, même si des mesures ont été prises dans les domaines du recrutement et de la formation, le développement des compétences et des capacités techniques requises pour emprunter ces nouvelles avenues doit demeurer très prioritaire.

Le programme de réforme de la réglementation jouit actuellement d'une grande crédibilité dans plusieurs groupes importants de la société, notamment l'industrie, les petites entreprises et les associations de consommateurs. C'est probablement surtout à l'orientation du programme vers des valeurs sociales générales, comme les occasions économiques, l'efficacité et le souci du citoyen, qu'il faut attribuer cette crédibilité, puisque les programmes de réforme plus ciblés recueillent généralement un appui moins large. Ainsi, la principale association qui représente les PME en Corée croit que ses membres ont profité d'une réduction des obstacles à l'entrée dans bien des industries ainsi que d'un environnement politique plus favorable, y compris un meilleur accès aux ressources et aux occasions, depuis l'abolition de l'ancienne politique d'appui au développement de *chaebol*. Parallèlement toutefois, l'association prévient que bien des PME parmi ses membres pourraient difficilement percevoir les changements survenus dans leur cadre d'exploitation par suite de la réduction massive en 1998-1999 du nombre de règlements en vigueur⁵³. De leur côté, les représentants des grandes entreprises applaudissent à l'élimination d'une foule d'obstacles réglementaires à la concurrence, mais insistent par ailleurs sur la nécessité d'assurer une surveillance et une gestion adéquate de la nouvelle réglementation⁵⁴. Des ONG importants, dont la Coalition des citoyens pour la justice économique, ont loué l'objectif général du programme de réforme qui était d'assurer la transition vers un système économique fondé sur les mécanismes du marché, tout en faisant valoir que la réforme ne devrait pas être jugée surtout selon des critères quantitatifs.

Ainsi, le maintien et le renforcement de l'appui des groupes clés de la société devraient être un aspect important du programme de demain. Il faudra que différents groupes puissent voir des bénéfices tangibles qu'ils pourraient retirer de la réforme. Cependant, la façon dont est perçue l'attitude générale de l'État envers la réforme est aussi importante. Certains porte-parole de l'industrie prétendent qu'un changement d'attitude des autorités chargées de la réglementation, qui ne sont plus résolues à « réglementer à peu près tout » comme c'était, selon eux, le cas depuis plusieurs années, constitue à certains égards la plus importante réforme⁵⁵. Certains travaux de recherche récents laissent croire que le niveau de satisfaction à l'égard des initiatives de réforme de la réglementation du gouvernement chez les gens d'affaires a augmenté de façon marquée ces dernières années et qu'il est désormais très élevé. Plus de 50 % des entreprises interrogées pour une certaine étude se sont dites « satisfaites » des efforts de réforme du gouvernement, comparativement à un niveau de satisfaction de 16 % recensé au cours d'une étude faite par la même organisation plusieurs années auparavant⁵⁶. De toute évidence, cet appui se maintiendra si la réforme de la réglementation poursuit aussi sur sa lancée, particulièrement au sortir de la crise économique, alors que les réformes semblent moins urgentes.

5.2. *Avantages et coûts possibles de la poursuite de la réforme de la réglementation*

Les retombées positives de la poursuite de la réforme de la réglementation en Corée seront considérables. Les progrès accomplis depuis le début des années 1990, et spécialement depuis la crise économique de 1997-1998 sont impressionnants, mais il reste encore beaucoup à faire. L'adoption de bonnes cibles de réforme, ainsi que d'un vaste éventail de pratiques exemplaires et de bons principes internationaux, fournissent des assises solides pour la poursuite de la réforme et devraient permettre aux efforts de mise en œuvre de porter leurs fruits. Des travaux de modélisation entrepris récemment en Corée⁵⁷ en utilisant une méthodologie dérivée de celle de l'OCDE concluent que sur un horizon de 10 ans, un programme de réforme intensif dans 5 secteurs (électricité, télécommunications, construction, transport

roulier et distribution) devrait produire une augmentation du PIB d'environ 8.6 % et une réduction des prix à la consommation de 7.2 %. Ces estimations sont largement plus élevées que celles calculées par l'OCDE en 1997⁵⁸ pour un certain nombre de pays ; selon les auteurs de l'étude, cela provient du fait que depuis le départ, la Corée subit une charge réglementaire très lourde résultant de l'intervention gouvernementale importante qui faisait partie des stratégies de croissance antérieures.

Le redressement rapide de l'économie après la crise économique de 1997-1998 témoigne du niveau de confiance en la faculté d'adaptation de l'économie et de la société coréennes à de nouveaux défis, ainsi que de la détermination des décideurs à implanter des réformes en profondeur afin de faciliter cette adaptation. L'achèvement du programme de réforme actuel nécessite des changements en profondeur dans les hypothèses et les attitudes culturelles. Même si, en Corée, certains expriment depuis des années des doutes concernant le bien-fondé du maintien d'un modèle de croissance « dirigé par le gouvernement », l'État ne peut encore compter sur un vaste consensus social pour appuyer sa volonté de passer à une économie axée sur le marché. Favoriser l'évolution culturelle qu'un tel changement implique est un de ses grands défis. Pour éviter des coûts inutiles et maintenir, voire accroître, l'appui aux réformes, il est essentiel de gérer ce changement pour que les consommateurs, les petites entreprises et d'autres intervenants aient les outils nécessaires à la protection de leurs intérêts dans une économie ouverte à la concurrence.

Jusqu'ici, le processus de réforme a considérablement augmenté les chances de groupes très divers de la société de participer au processus de réglementation, mais il reste encore beaucoup à faire à cet égard. Une participation accrue renforcera les valeurs démocratiques et améliorera la qualité de l'information obtenue, et de ce fait, celle de la réglementation élaborée.

Enfin, le passage à un modèle axé sur le marché implique nécessairement un décloisonnement rapide de l'économie et de la société coréennes. Bien des changements ont déjà été opérés au niveau économique, changements qui auront des répercussions importantes à la longue. L'impact de la mondialisation sur une société comme celle de la Corée, jusqu'ici moins ouverte que bien d'autres, sera important et il faut en tenir compte dans l'établissement de la politique de réforme. Comme on l'a noté ci-dessus, le changement culturel est une condition incontournable.

5.3. Options à considérer

La poursuite du programme de réforme de la réglementation en Corée soulève trois problèmes fondamentaux. Premièrement, il faut que les interactions en matière de gestion entre les organes centraux et les ministères dotés du pouvoir réglementaire soient plus systématiques et plus prévisibles. Deuxièmement, pour contribuer à ce que la réforme ait un caractère durable, il faut améliorer les moyens d'« institutionnaliser » le dialogue entre les responsables de l'élaboration des politiques gouvernementales et les organisations professionnelles, les syndicats et les organisations représentant la société civile. Troisièmement, le programme de réforme devrait se concentrer plus particulièrement sur des mesures orientées vers les usagers qui visent délibérément à répondre aux besoins en matière de réforme de grands groupes d'intérêts déterminés. Pour relever ces défis, le gouvernement coréen devrait envisager les mesures spécifiques suivantes pour la poursuite des réformes :

Interactions plus systématiques entre les organes centraux et les ministères chargés de réguler

- ***Adopter les principes d'une réglementation de qualité fondés sur ceux entérinés par les Ministres dans le Rapport sur la réforme de la réglementation de 1997 de l'OCDE. Reconnaître explicitement le principe selon lequel un règlement ne doit être promulgué ou conservé que si les avantages en justifient les coûts.***

Les principes qui sous-tendent le programme de réforme de la réglementation en cours sont plus clairs et plus proches des meilleures pratiques internationales que ceux des programmes antérieurs. L'inclusion de normes de qualité pour la réglementation sociale et économique est un pas en avant, tout comme le principe selon lequel les règlements doivent tous avoir un solide fondement juridique. Pourtant, il subsiste des lacunes en ce qui concerne la définition des paramètres de la qualité de la réglementation. En particulier, bien qu'une analyse coûts-avantages doive obligatoirement être réalisée avant l'adoption d'une réglementation, le gouvernement n'impose pas de n'adopter de réglementations que si les avantages en justifient les coûts. Il est indispensable, avant d'entamer la phase suivante de la réforme, d'élaborer un ensemble plus complet de principes de qualité, qui puisse fournir un cadre stable à l'intervention réglementaire dans l'administration publique.

- ***Instaurer un contexte d'action publique favorable à la libre concurrence et fonder la réforme de la réglementation sur des plans sectoriels détaillés comprenant toutes les étapes à suivre pour assurer une concurrence efficace, puis mettre rapidement en œuvre les nouvelles réglementations en prévoyant des examens publics périodiques.***

Le rapport de 1997 de l'OCDE mentionne que : « la réforme de la réglementation devrait être conduite à partir d'un cadre d'action cohérent et transparent dans lequel soient inscrits des objectifs concrets et la voie à suivre pour les atteindre... Ces programmes permettront à la fois d'accroître la crédibilité de la réforme et de réduire son coût en annonçant aux très nombreuses parties susceptibles d'être affectées ce qui va se produire. Le choix de privilégier des programmes d'envergure est délibéré, car les chances de succès seront d'autant plus grandes que l'on aura prévu dès le départ tout l'éventail des politiques nécessaires pour tirer pleinement parti de la réforme »⁵⁹. L'approche quantitative adoptée par la Corée dans la réforme de la réglementation – fondée sur des objectifs de réduction du nombre de règlements, mais sans stratégie claire ou objectif ultime d'instauration de la concurrence dans le secteur – est en train d'évoluer vers une démarche davantage axée sur les résultats et sur le rendement du marché. Cette transformation exige des procédures d'examen structurées qui permettent de mieux comprendre l'interpénétration des réglementations touchant un secteur économique ou social, ayant des effets cumulatifs et chevauchant et émanant d'organismes différents, voire de niveaux de gouvernement différents. Ces liens souvent, ne sont pas analysés.

Il faut identifier les secteurs prioritaires à réformer et préciser en détail les programmes concrets qui permettront d'obtenir les changements requis. L'expérience acquise dans d'autres pays montre l'efficacité de plans sectoriels globaux incluant toutes les mesures requises pour obtenir des résultats, y compris les règlements, mais aussi d'autres formes d'intervention comme les subventions, les politiques d'achat et les politiques fiscales, ainsi que la rapidité avec laquelle ils permettent d'obtenir des résultats. La « réinvention » de régimes sectoriels – partiellement fondés sur des modèles internationaux – permet aux réformateurs de tenir compte des liens entre les politiques ainsi que des mesures connexes nécessaires pour réussir une réforme efficace, de fondre les réformes connexes en un programme cohérent, et de rassurer ceux qui arrivent sur le marché sur la crédibilité et la prévisibilité des réformes. L'adoption des diverses étapes de la réforme par le truchement de lois, au lieu de laisser les ministères décider du calendrier ou des étapes, permettra d'augmenter encore davantage la transparence, la crédibilité et la viabilité des réformes.

La stratégie de réforme globale cause cependant d'autres problèmes et nécessite certains compromis. En avançant plus rapidement sur un front plus large, on peut devoir porter plus d'attention à la conception de programmes de transition visant à réduire la résistance au changement. Et un plan global obligera les réformateurs à couper dans une structure gouvernementale cloisonnée et segmentée, ce qui augmentera les coûts de transaction et les délais initiaux.

- ***Pour mener à bien une stratégie de réforme globale, élargir les responsabilités du Comité chargé de la réforme de la réglementation en y ajoutant les aspects qui ont un effet direct sur la capacité d'adopter et de protéger, à l'aide de la réglementation, des politiques économiques axées sur le marché. Ces aspects comprennent les dispositions pertinentes du régime fiscal et de subventions, des politiques industrielles, de la réforme administrative et des politiques de développement régional.***

Le travail du Comité chargé de la réforme de la réglementation est au cœur même de la réforme et celui-ci doit continuer ses activités pendant qu'on cherchera des façons d'accroître son efficacité. Comme on l'a noté, une réforme de la réglementation réussie doit assurer la création la plus large possible de conditions de marché propices à une concurrence efficace, tout en établissant et en maintenant des protections sociales qui entravent le moins possible le jeu des mécanismes du marché. Pour atteindre ces résultats, il faut des actions coordonnées qui peuvent aller au-delà de la « réglementation » tel qu'elle qu'elle est définie traditionnellement. L'élargissement des responsabilités du Comité chargé de la réforme de la réglementation constituera un moyen efficace de renforcer la cohérence des politiques, tout en profitant davantage du savoir-faire d'une instance qui a déjà fait la preuve de son efficacité dans la mise en œuvre et la surveillance de réformes à grande échelle.

- ***Examiner les liens entre la réforme de la réglementation et la réforme administrative afin d'assurer une bonne coordination et des environnements stratégiques réciproquement favorables.***

Un programme de réforme administrative d'envergure a été mené parallèlement à la réforme de la réglementation. Il conviendrait de mieux coordonner ces programmes pour tenir compte du fait que de nombreuses réformes nécessitent des changements aux institutions, aux budgets et au personnel du secteur public et du fait que des liens entre les programmes peuvent améliorer l'efficacité de la mise en œuvre et la concertation.

- ***Améliorer le cadre des politiques en vue de renforcer l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité de gestion des nouveaux organismes de réglementation indépendants par des lignes directrices régissant leurs systèmes de gestion publique, la cohérence des politiques, les méthodes de travail et les relations avec l'administration de la concurrence. Un examen de haut niveau et indépendant de ces questions serait une mesure utile.***

La création en Corée d'institutions de réglementation orientées vers le marché améliorera le cadre juridique et administratif de la concurrence du développement économique. Cela aura des effets majeurs à une époque où de nouveaux marchés s'ouvrent dans des secteurs jusque-là réservés à des monopoles. Toutefois, le gouvernement coréen n'a pas préparé de plan pour assurer l'efficacité, la reddition de comptes et la transparence, et, comme dans la plupart des pays, les institutions y sont créées selon les besoins. Par exemple, il pourrait être utile en Corée d'évaluer la faisabilité d'une institution réglementaire multisectorielle qui répartirait les ressources, faciliterait le partage du savoir dans l'industrie, réduirait le risque d'asservissement aux intérêts des entreprises ou des politiques, et répondrait mieux aux besoins dans une époque de décloisonnement industriel. On pourrait confier à un groupe d'experts indépendant le soin d'évaluer l'architecture institutionnelle de la réglementation axée sur le marché, de manière à déterminer si un cadre d'action harmonisé permettrait d'accroître l'efficacité et la concurrence dans les secteurs réglementés de l'économie. L'expérience récente au Royaume-Uni, où un *Livre vert* a récemment été préparé⁶⁰, et le travail minutieux accompli par la commission interministérielle au Chili pourraient servir de modèles.

- ***Veiller à ce que les exigences de l’AIR soient systématiquement appliquées lors du réexamen des règlements existants dans le cadre des programmes annuels de réforme de la réglementation.***

Les mesures de caducité automatique établies sous le régime de la LCRA prévoient déjà, dans les faits, l’application des exigences de l’AIR pour le réexamen à l’avenir des règlements existants. Toutefois, ces exigences ne touchent pas les programmes annuels de réforme de la réglementation mis en place à partir de 1999. Cette distinction ne s’appuie sur aucune justification apparente, puisque les avantages de l’application systématique d’une méthodologie à l’examen annuel sont tout aussi valables pour les réexamens liés aux mécanismes de caducité automatique. Une plus grande uniformité méthodologique entre les divers mécanismes de réexamen, de même qu’entre les processus d’évaluation des nouvelles propositions et des règlements existants, est non seulement souhaitable en soi mais permettrait également de supprimer des tentations pernicieuses dans les ministères concernant la planification des réexamens.

Améliorer les mécanismes de contrôle de qualité pour l’AIR en veillant à ce que tous les projets d’AIR soient examinés par un organisme spécialisé chargé de la réforme de la réglementation au centre de l’administration publique

L’AIR fait déjà l’objet d’un contrôle de qualité important du fait que tous les projets de textes législatifs et réglementaires doivent être approuvés par le Comité chargé de la réforme de la réglementation. Toutefois, une obligation de soumettre au préalable les projets d’AIR à un organe chargé de la réforme au sein de l’administration renforcerait ce contrôle car cela permettrait de procéder à un examen plus approfondi en temps utile en s’appuyant plus complètement sur les compétences spécifiques en matière d’analyse qui existent au sein de l’administration. Cela permettrait aussi un examen effectif des règles édictées à des niveaux inférieurs. L’examen par un organe de ce type est conforme aux recommandations de l’OCDE concernant les pratiques exemplaires en matière d’AIR.

Institutionnaliser le dialogue entre les administrations et les groupes représentant les entreprises, les travailleurs et la société civile

- ***Élargir la composition actuelle du Comité chargé de la réforme de la réglementation afin d’assurer la représentation des principaux intervenants de la société civile coréenne.***

La composition actuelle du Comité, qui comprend une majorité de membres de l’extérieur du gouvernement, constituait une base solide dans un premier temps pour aborder la politique de réforme de manière transparente et réceptive. Toutefois, la multiplication rapide, ces dernières années, des organisations de la société civile représentant des intérêts stratégiques très diversifiés, oblige à revoir la composition du Comité. Le réexamen prévu de la structure du Comité en l’an 2000 sera l’occasion d’assurer la représentation directe d’autres courants d’opinion importants au sein de cette instance décisionnaire de premier plan. Cette représentation aura un effet positif direct pour garantir l’établissement et le maintien d’un appui solide à la réforme, tâche capitale s’il en est une, parce que cet appui est essentiel au succès à long terme de la réforme et de la gestion de la réglementation.

- ***Envisager l’adoption d’une stratégie explicite de consultation du public visant à améliorer la participation des groupes de la société civile à l’élaboration et à la réforme des règlements.***

Des lois fondamentales adoptées dans le cadre du programme de réforme, et tout particulièrement la loi-cadre sur la réglementation administrative (LCRA), témoignent d’une prise de conscience de l’importance des consultations publiques dans les processus d’élaboration et d’examen des règlements. Il conviendrait toutefois, vu l’expansion rapide qu’ont prise dernièrement les organisations de la société civile, d’envisager l’adoption d’une stratégie pour promouvoir le dialogue au sujet d’une grande variété d’activités gouvernementales. Cette approche dynamique pourrait grandement aider à faire évoluer les

attitudes culturelles dans le sens visé par les politiques gouvernementales actuelles en matière de gestion et de réforme de la réglementation, et pourrait grandement contribuer à élargir l'appui à la réforme. En particulier, on pourrait envisager d'imposer aux ministères d'identifier explicitement l'ensemble des « parties prenantes » avec lesquelles ils doivent entretenir fréquemment des relations et de procéder à un audit systématique de ces relations.

- ***Réformer la loi-cadre sur la réglementation administrative afin d'exiger que la mise à disposition de l'AIR fasse partie intégrante du processus de consultation du public.***

Les pratiques exemplaires publiées par l'OCDE insistent sur la « nécessité d'associer les intéressés à la réalisation des AIR pour leur conférer un caractère plus ouvert et améliorer la transparence. C'est aussi un moyen de garantir la qualité des AIR et des décisions prises en conséquence »⁶¹. La LCRA est conforme à bon nombre des meilleures pratiques de l'OCDE sur l'AIR, mais elle n'exige pas actuellement que l'AIR soit mise à disposition et fasse partie intégrante du processus de consultation du public. L'annonce publique de l'AIR rendrait la prise de décision plus transparente et permettrait aux groupes intéressés de contester les conclusions s'il y a lieu et de compléter ou de corriger les données de base.

- ***Centrer la réforme sur des programmes axés sur les utilisateurs qui répondent aux besoins spécifiques de groupes intéressés déterminés. Élaborer et mettre en œuvre un programme visant à assurer de hauts niveaux de conformité avec les exigences réglementaires, en s'attachant à mettre au point des moyens d'y intégrer des principes de convivialité dans l'élaboration des réglementations.***

L'adoption de politiques explicites sur la conformité est rapidement en train de devenir pratique courante dans les pays de l'OCDE. Dans un contexte de multiplication des règlements et d'adoption de nouvelles formes de réglementation, la conformité est de plus en plus considérée comme un moyen de préserver ou d'améliorer l'efficacité des réglementations. Les motifs justifiant l'adoption d'une stratégie en matière de conformité sont particulièrement pressants en Corée étant donné les faiblesses générales reconnues des processus de réglementation et d'application des règlements jusqu'à présent. Plusieurs mesures importantes qui ont déjà été prises dans le cadre du programme de réforme devraient déblayer au moins partiellement le terrain à cet égard. Une stratégie de conformité spécifique s'impose toutefois pour assurer la mise au point des outils nécessaires et la mise en place des compétences requises dans toute l'administration.

- ***Évaluer le degré de réussite des initiatives de réforme prises jusqu'à présent, de manière à limiter et à réformer la discrétion bureaucratique de même que les directives administratives.***

La modification du régime de réglementation afin de limiter la discrétion administrative et de renforcer la transparence et la prévisibilité a été, à juste titre, un des principaux axes du programme de réforme jusqu'à présent. La réussite des initiatives prises à cet égard, visant tout particulièrement à éliminer le recours aux directives administratives, représente un élément crucial et déterminant de l'incidence globale du programme de réforme. Par conséquent, la mesure de l'impact de ces initiatives doit être un élément essentiel de l'évaluation de la réforme. Les efforts en ce sens vont vraisemblablement se heurter à une vive opposition au sein de l'administration, à cause de l'affaiblissement du pouvoir des bureaucrates qu'ils impliquent. Le gouvernement doit donc, au besoin, être prêt à prendre d'autres mesures pour s'assurer d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

NOTES

1. Gouvernement de la Corée (1999), *Djnomics : A new foundation for the Korean economy*, ministère des Finances et de l'Économie, p. v.
2. Le rôle interventionniste de l'État pourrait bien avoir été favorisé par les valeurs confucianistes qui préconisent l'obéissance à l'autorité : « Il est implicitement accepté que ce que fait le gouvernement est forcément à l'avantage de la société. Dans ces valeurs sociales, toute action du gouvernement est présumée être dans l'intérêt public. Encore aujourd'hui, de nombreux coréens pensent qu'il est dans l'intérêt des citoyens d'obtenir la permission du gouvernement pour se lancer en affaires, qu'il existe ou non des règlements particuliers leur domaine d'activité. KIM Jong Seok (1999), « Korea's Regulatory Reform : An Overview », Université Hong Im, polycopié.
3. Kim Pan Suk (1999), « Recent Administrative Reform In Korea : A Case Study of the Kim Dae Jung Administration », document établi pour une conférence sur l'administration publique et le développement, St Anne's College, University of Oxford, p. 5.
4. Jones, David Martin (1998), « The politics of economic governance », dans Maidment, Richard et autres (sous la direction de), *Governance in the Asia-Pacific*, Routledge, Londres, p. 176.
5. Dans le premier programme de privatisation, onze entreprises publiques – dont Korean Airlines, Incheon Iron and Steel et la Commercial Bank of Korea – ont été vendues entre 1968 et 1973. Un deuxième programme mené au début des années 80 a abouti à la vente de six autres entreprises publiques et, en 1987-1989, on a élaboré un plan visant à vendre les dix entreprises publiques les plus importantes et rentables, dont Pohang Iron and Steel et Korean Electric Power Corporation. Ce plan a avorté en raison de l'inaptitude manifeste du marché à absorber une telle quantité de nouvelles actions, ce qui a fait chuter le cours des actions et a eu des conséquences politiques négatives. Une quatrième initiative de privatisation a été lancée par le gouvernement Kim Young-Sam à partir de 1993.
6. Gouvernement de la Corée (1999), *Djnomics : A new foundation for the Korean economy*, p. 67.
7. *Ibid.*, p. 199-218.
8. *Ibid.*, pp. 1-2.
9. Il Seob Soh, *The Recent Comprehensive Package of Deregulation Policies*, août 1992, p. 11. [C'est là le titre d'un chapitre d'un document de Scott – titre à vérifier.]
10. *Ibid.*, p. 12-13.
11. Kim Pan-Suk, 1999, *op. cit.*, p. 6.
12. *Regulatory Reform in Korea*, 1998, *op. cit.*, p. 1.
13. *Regulatory Reform in Korea*, *op. cit.*, p. 6.
14. *Basic Act on Administrative Regulations* (loi-cadre sur la réglementation administrative), loi n° 5368 du 22 août 1997. Les références à cette loi renvoient à l'édition de langue anglaise, qui date de juin 1999 et qui comprend des documents explicatifs et supplémentaires.
15. *Ibid.*, pp. 11, 21.

16. *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité des règlements officiels*, comprenant la liste de contrôle de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation, Paris, 1995.
17. Deighton-Smith, Rex (1997), p. 221.
18. Communication du gouvernement de la Corée à l'OCDE, mai 1999.
19. General Accounting Office (1997), « Les efforts des organismes pour supprimer et réviser les règles donnent des résultats mixtes », p. 2.
20. Par exemple, le projet du ministère de l'Administration publique a été présenté trois fois au CCRR avant d'être approuvé, selon des porte-parole du ministère (réunion du 12 juillet 1999 à Séoul).
21. Katzen (1999).
22. Communication du gouvernement de la République de Corée, mai 1999.
23. D'après le Service de la gestion publique de l'OCDE, 17 pays de l'OCDE établissent dans des lois les procédures de rédaction des lois tandis que 16 autres prennent des mesures de niveau inférieur.
24. Loi-cadre sur la réglementation administrative, article 9.
25. Loi sur les procédures administratives, n° 5 241, 31 décembre 1996.
26. Communication avec le gouvernement de la Corée, juillet 1999.
27. *Institutionalization for Sustained Regulatory Reform in Korea*. Bureau du premier ministre, juillet 1999 (polycopié).
28. OCDE (1999), *La réforme de la réglementation au Japon*, Paris.
29. OCDE (1999), *La réforme de la réglementation au Japon*, pp. 190-193 et 213.
30. Données fournies à l'OCDE par le gouvernement de la République de Corée.
31. Kim Pan Suk (1999), *op. cit.*, p. 15-16.
32. *Public Consultation in Regulatory Development: Practices and Experiences in Ten OECD Countries*. PUMA/OCDE, 1994. PUMA/REG (94)15. (Document officiel, diffusion limitée.)
33. *Lawdrafting in Korea*. Document préparé par le ministère de la Législation pour une réunion avec les représentants de l'OCDE, Séoul, 12 juillet 1999 (polycopié), p. 1.
34. Colloque avec les spécialistes de la réforme de la réglementation et l'équipe d'examen de l'OCDE, Séoul, 7 juillet 1999.
35. *L'observation des réglementations: questions, tendances et défis* [PUMA/REG(99)3], p. 57. Document officiel (diffusion limitée), analysé à la réunion du Groupe sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire du Comité de la Gestion publique, Paris, 28-29 juin 1999.
36. Voir OCDE (1999), *Examens de l'OCDE, La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.

37. Le contenu de la section suivante est tiré de *Environment Protection in Korea*, ministère de l'Environnement, 1997, pp. 130 -143 ainsi que de discussions avec des fonctionnaires du ministère à Séoul, le 12 juillet 1999.
38. OCDE (1997), *Examens des performances environnementales, Corée*, Paris, p. 149.
39. Parmi les exemples on peut citer l'antigel, les tubes fluorescents, la gomme à mâcher, les couches jetables, les insecticides, le gaz butane et les cosmétiques.
40. *La protection de l'environnement en Corée, 1997, op cit.*, p. 142.
41. OCDE (1997), *Examens des performances environnementales, Corée*, op cit, p. 150.
42. OCDE (1997), *Examens des performances environnementales, Corée*, Paris, p. 157.
43. OCDE, 1997, Paris.
44. La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Danemark, OCDE/PUMA, juin 1999. [PUM/REG(99)1]. Document officiel.
45. *Institutionalisation for Sustained Regulatory Reform in Korea, ibid.*
46. Réunion avec les responsables du Bureau du Premier ministre, Séoul, 9 juillet 1999.
47. Communication du gouvernement coréen à l'OCDE, mai 1999 ; *Institutionalisation for Sustained Regulatory Reform in Korea, op cit.*, section 2.3.
48. Rapport du Service de la gestion publique de l'OCDE sur l'Évaluation d'impact de la réglementation en Nouvelle-Galles du sud. Publié par le Comité d'examen de la réglementation, parlement de la Nouvelle-Galles du sud, rapport n° 18/51, janvier 1999. Voir en particulier pp. 38-40.
49. Communication du gouvernement de la Corée à l'OCDE, mai 1999.
50. Données pour mars 1998, tirées de la base de données des indicateurs des capacités réglementaires de l'OCDE.
51. Réunions avec la Fédération des petites et moyennes entreprises et la Fédération coréenne de l'industrie, Séoul, 8 juillet 1999.
52. Voir *Réforme de la réglementation au Japon*, pp. 182-185.
53. Réunion avec les représentants de la Fédération coréenne de la petite entreprise, Équipe de coopération outre-mer, Séoul, 8 juillet 1999.
54. Réunion avec les représentants de la Fédération des industries coréennes, Séoul, 8 juillet 1999.
55. Réunion avec les représentants de la Fédération coréenne de la petite entreprise, *op cit.*
56. Étude de l'Équipe de recherche sur l'entreprise, Chambre de commerce et d'industrie de Corée. Document non publié au moment de la rédaction de la présente étude. Cité par des représentants de la Fédération des industries coréenne.
57. *The Economy-Wide Effects of Regulatory Reform in Korea*, Regulatory Reform Committee, Korean Institute for Industrial Economics and Trade, october 1999, à paraître.

58. Voir *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, *op. cit.*, vol. 2, chapitre 1.
59. OCDE (1997), *Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, p. 42.
60. DTI (1998), *A Fair Deal for Consumers. Modernising the Framework for Utility Regulation*.
61. OCDE (1997), *Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, *op cit.*, p. 255.