

**INITIATIVE SUR LA BONNE GOUVERNANCE À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT
DANS LES PAYS ARABES**

**GROUPE DE TRAVAIL IV : LA FOURNITURE DE SERVICES PUBLICS, LES
PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉS ET LA REFORME DE LA RÉGLEMENTATION**

ANALYSE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION DANS LES PAYS DE L'OCDE

DÉFIS À RELEVER PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Delia Rodrigo
Analyste de politiques publiques
Division de la politique réglementaire
Direction de la gouvernance publique et du développement territorial

SÉMINAIRE RÉGIONAL « RENFORCEMENT DES CAPACITÉS :

LES OUTILS ET LES POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES »

ET

TROISIÈME RÉUNION RÉGIONALE DU GROUPE DE TRAVAIL IV

**SUR LA FOURNITURE DE SERVICES PUBLICS, LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉS ET LA
REFORME DE LA RÉGLEMENTATION**

15-16 février 2007

Hotel El Mechtel

Tunis, Tunisie

TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|----|
| RÉSUMÉ | 3 |
| ANALYSE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION DANS LES PAYS DE L'OCDE | 5 |
| DÉFIS À RELEVER PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT | 5 |
| 1. introduction | 5 |
| 1.1. Pour quelles raisons une réforme de la réglementation et une analyse d'impact de la réglementation sont-elles nécessaires ? | 5 |
| 1.2. Travaux de l'OCDE sur la réforme réglementaire | 6 |
| 2. Analyse d'impact de la réglementation | 8 |
| 2.1. Qu'entend-on par analyse d'impact de la réglementation ? | 8 |
| 2.2. Les objectifs de l'AIR | 9 |
| 2.3. Pertinence de l'AIR | 11 |
| 3. L'air et une réglementation de haute qualité dans les pays de l'OCDE | 11 |
| 3.1. Contenu : politique de la réglementation | 11 |
| 3.2. Cadre : les institutions réglementaires | 12 |
| 3.3. Instruments : autres instruments de réglementation | 13 |
| 4. L'AIR dans les pays de l'OCDE | 17 |
| 4.1. Pratiques exemplaires | 17 |
| 4.2. L'AIR dans les économies en transition et émergentes | 23 |
| 5. Conclusions | 30 |
| BIBLIOGRAPHIE | 35 |
| ANNEXE 1. LISTE DE CRITÈRES DE RÉFÉRENCE POUR LA PRISE DE DÉCISION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION | 37 |
| ANNEXE 2. PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE POUR LA QUALITÉ ET LA PERFORMANCE DE LA RÉGLEMENTATION, 2005 | 39 |

Boxes

| | |
|---|----|
| Encadré 1. Processus de prise de décision dans une sélection de pays | 9 |
| Encadré 2. L'AIR et les mécanismes de consultation du public | 14 |
| Encadré 3. La mise en ligne des documents de réglementation | 15 |
| Encadré 4. Fondement juridique de l'AIR dans les pays de l'OCDE | 16 |
| Encadré 5. États-unis : loi de procédure administrative | 17 |
| Encadré 6. Mise en place d'une AIR efficace | 18 |
| Encadré 7. Engagement politique en faveur de l'AIR | 18 |
| Encadré 8. <i>Le Guide de l'évaluation d'impact de la réglementation</i> du Royaume-Uni | 19 |
| Encadré 9. Définition des mécanismes de collecte de données | 21 |
| Encadré 10. Cibler l'AIR | 21 |

| | |
|---|----|
| Encadré 11. Ouverture du marché et conditions de concurrence..... | 22 |
| Encadré 12. Corée : cibler les efforts dans la réalisation de l’AIR | 24 |
| Encadré 13. Le Mexique : former les responsables de la réglementation..... | 26 |
| Encadré 14. La République tchèque : mise en place de l’AIR..... | 27 |
| Encadré 15. Hongrie : méthode d’évaluation de l’impact..... | 28 |
| Encadré 16. Irlande : optimiser l’engagement politique en faveur de l’AIR | 29 |
| Encadré 17. Liste de critères de référence pour la prise de décision en matière de réglementation | 37 |
| Encadré 18. Principes directeurs de l’OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation, 2005 | 39 |

RÉSUMÉ

Le présent document est consacré à une étude de l'OCDE qui examine l'utilisation qui est faite de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dans les pays membres de l'OCDE et identifie les difficultés rencontrées dans les pays en développement dans la mise en œuvre de politiques adaptées en matière d'AIR. Il contribue aux échanges d'informations concernant les pratiques appliquées en matière de réforme de l'environnement des entreprises puisque l'AIR est un instrument qui fait participer les entreprises au processus de prise de décision et fournit un cadre d'analyse d'impact de la réglementation dans le secteur des entreprises.

Mieux réglementer est aujourd'hui un objectif primordial. La plupart des pays de l'OCDE accordent une grande importance au soutien des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de l'agenda de la réforme de la réglementation, de ses objectifs et mécanismes d'évaluation. Les gouvernements adoptent des stratégies cohérentes d'élaboration de la réglementation et mettent en œuvre de nouveaux instruments tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR).

Le recours à l'AIR est un bon exemple de l'évolution actuelle vers une réglementation et des décisions davantage fondées sur l'empirisme. En tant qu'instrument servant à évaluer les avantages, les coûts et les effets des nouvelles réglementations ou des modifications de la réglementation, l'AIR aide les décideurs à définir les problèmes et évaluer les solutions envisageables pour s'assurer que l'action gouvernementale est justifiée et que des mesures adaptées sont prises.

L'AIR s'inscrit dans un contexte bien précis. Les expériences faites dans les pays de l'OCDE révèlent un lien évident et étroit entre l'AIR et une conception réussie de la réglementation à l'échelle de l'administration dans son ensemble. L'AIR devrait être étayée par une politique de la réglementation dynamique et bien conçue, des institutions réglementaires fortes et d'autres outils réglementaires complémentaires garantissant une transparence et une responsabilité maximales à toutes les étapes du processus.

Une AIR bien conçue peut contribuer à bien cerner les obstacles et contraintes qui existent dans l'environnement des entreprises et aider à éliminer les entraves à la concurrence et la transparence du marché. Elle soutient les processus de l'action publique qui améliorent le dialogue public-privé ainsi que la demande de réforme du secteur des entreprises.

Tous les pays qui adoptent l'AIR connaissent un processus d'apprentissage. Ce qui importe ce n'est pas la capacité de réaliser des AIR aujourd'hui mais la volonté de créer et développer des capacités pendant les années qui suivent. L'AIR en tant qu'élément d'un processus de réforme de la réglementation plus vaste peut être introduite et développée à partir de points de départ concrets comme l'introduction d'évaluations environnementales ou d'évaluations d'impact budgétaire ou le recours systématique à des mécanismes de consultation.

Les décideurs ne doivent pas s'attendre à instaurer un dispositif d'AIR du niveau des meilleures pratiques dès le commencement. Il est important d'être réaliste. Il faut préparer les fonctionnaires et les décideurs à un changement de mentalités. Une approche progressive aide à s'assurer que le dispositif est adapté à la situation particulière de chaque pays et encourage l'acceptation de l'AIR dans le processus

d'élaboration des politiques.

L'AIR n'est pas purement et simplement un outil technique et elle ne devrait pas être considérée juste comme un complément du processus d'élaboration des politiques. Pour que l'AIR soit efficace elle doit être acceptée comme faisant partie intégrante du processus politique et d'élaboration des politiques.

Analyse d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE

Défis à relever par les pays en développement¹

1. introduction

1.1. Pour quelles raisons une réforme de la réglementation et une analyse d'impact de la réglementation sont-elles nécessaires ?

1. La réglementation est fondamentale pour gouverner des sociétés et des économies complexes, ouvertes et variées. Les processus réglementaires permettent aux décideurs de trouver un juste équilibre entre les intérêts qui rivalisent, et sont déterminants dans l'instauration de la démocratie et de l'Etat moderne. L'accroissement des dispositifs réglementaires pendant la majeure partie du 20^{ème} siècle n'était pas planifié, leur extension à de nouveaux domaines a été une réponse à des problèmes spécifiques et à la complexité des activités économiques et sociales. L'apparition de la réforme réglementaire et de la déréglementation dans les années 70 a constitué le premier véritable effort soutenu pour bien comprendre la nature de la réglementation et ses limites en tant qu'instrument d'action. Au cours des années 80 et 90, alors qu'on connaissait mieux la nature de l'outil réglementaire, la déréglementation a ouvert la voie à la réforme réglementaire, puis à la gestion de la réglementation et plus récemment à un agenda prospectif visant à améliorer la qualité de la réglementation.

2. La réforme de la réglementation est le reflet des profondes transformations économiques et sociales qui ont eu lieu au cours des dernières décennies. En réponse aux innovations technologiques, à la demande de meilleurs services de la part des consommateurs, à l'évolution des économies industrielles vers des économies de services et aux interdépendances des marchés régionaux et mondiaux, les gouvernements ont connu une transition vers un mode de croissance impulsé par le marché pour maintenir la performance économique. Ces évolutions ont nécessité des réformes du côté de l'offre qui stimulent la concurrence et réduisent l'inefficience de la réglementation. La réforme réglementaire occupe une place de plus en plus centrale dans l'ordre du jour des politiques économiques.

3. Mieux réglementer est devenu un objectif primordial. L'amélioration de la qualité de la réglementation, d'abord centrée sur la localisation des problèmes, la préconisation de réformes spécifiques et l'élimination des réglementations pesantes, se concentre aujourd'hui sur un ordre du jour de réformes plus vastes incluant l'adoption d'un ensemble de politiques, disciplines et instruments couvrant de nombreux aspects. Le soutien clairement affirmé des pouvoirs publics est un élément primordial pour l'agenda, les objectifs et les mécanismes d'évaluation de la réforme réglementaire. Les gouvernements ont été obligés d'adopter une stratégie cohérente du processus réglementaire et d'avoir recours à de nouveaux instruments d'action tels que les alternatives à la réglementation, les mécanismes de consultation et l'analyse d'impact de la réglementation (AIR).

¹. Ce document de référence a été préparé par Delia Rodrigo, Administrateur, Division de la politique réglementaire, OCDE. Il a bénéficié des commentaires fournis par les collègues du Secrétariat de l'OCDE et des délégués des pays membres de l'OCDE : Chang-Won Choi, Edward Donelan, Glen Hepburn, Anthony Kleitz, Josef Konvitz, Zsombor Kovácsy, Peter Ladegaard, Charles Oman et Daniel Trnka.

4. L’AIR est une illustration de l’évolution vers une réglementation et des décisions davantage fondées sur l’empirisme. Les décideurs privilégient de plus en plus les mesures réglementaires aboutissant aux résultats souhaités avec le meilleur rapport coûts-efficacité possible. De nombreuses mesures gouvernementales nécessitent des arbitrages entre plusieurs utilisations possibles des ressources disponibles afin d’optimiser les avantages qui en découlent pour la collectivité. L’AIR livre des informations empiriques susceptibles de favoriser des décisions éclairées en matière de réglementation.

5. Faisant partie d’une approche systémique des politiques, institutions et instruments réglementaires, l’AIR à proprement parler ne constitue pas une base suffisante pour décider. En revanche, elle s’avère être un excellent moyen d’améliorer la qualité des décisions politiques et administratives tout en répondant également à des demandes de plus en plus fréquentes en matière de transparence, participation du public et responsabilité.

6. Le recours à l’AIR a été de plus en plus fréquent ces dernières années. A fin 2000, 14 pays de l’OCDE avaient mis en place des programmes d’AIR approfondie et 6 autres utilisaient l’AIR pour plusieurs réglementations au moins (OCDE, 2002b). Par contre, rares sont les études qui se sont penchées sur les possibilités d’utiliser l’AIR dans les pays en développement (Kirkpatrick et Parker, 2003). Plusieurs pays en développement commencent à appliquer l’évaluation de la réglementation sous une forme ou une autre mais ces méthodes sont en général incomplètes et ne sont pas appliquées systématiquement dans tous les domaines de l’action publique (Kirkpatrick, Parker et Zhang, 2003).²

7. Dans la mesure où l’AIR fournit aux décideurs des informations précises sur les effets potentiels que les mesures réglementaires envisagées ont des chances d’avoir elle contribue à la responsabilisation, la transparence et la cohérence et peut être utile pour promouvoir le bien-être économique et social. Les publications de l’OCDE constituent une ressource intéressante, en ce sens qu’elles mettent en lumière de multiples stratégies possibles en matière d’AIR, mais il est important de souligner qu’il n’existe pas de modèle « correct » de l’AIR. La voie à suivre pour réformer la réglementation est fonction des caractéristiques politiques, culturelles et sociales de chaque pays concerné.

1.2. Travaux de l’OCDE sur la réforme réglementaire

8. Améliorer la qualité de la réglementation est un objectif essentiel de la réforme de la gestion du secteur public et un élément fondamental pour assurer le bon fonctionnement de la société et de l’économie. Les pays de l’OCDE ont pris conscience que la qualité de la réglementation était un facteur déterminant de la performance économique et de l’amélioration de la qualité de vie des citoyens. Cette position a amené le Conseil de l’OCDE à adopter en mars 1995 une Recommandation concernant l’amélioration de la qualité de la réglementation officielle, le premier d’une série de sept principes acceptés au niveau international concernant la qualité de la réglementation.³ Parmi diverses améliorations du dispositif, la Recommandation comprend une liste de critères pour la prise de décision en matière réglementaire et un engagement visant à améliorer l’AIR (voir annexe 1).

². Les résultats préliminaires d’une enquête concernant la sensibilisation et l’utilisation de l’AIR dans 40 économies en développement et en transition ont été publiés par le Centre on Regulation and Competition de l’Université de Manchester (voir Kirkpatrick, Parker et Zhang, 2003 ; Kirkpatrick et Zhang, 2004).

³. Au moment de l’adoption de la Recommandation sur l’amélioration de la qualité de la réglementation officielle, seule une minorité de pays membres disposait d’une politique de la réglementation officielle garantissant la possibilité d’une application systématique de ces principes. En 2000, 24 des 30 pays membres de l’OCDE avaient adopté des politiques de la réglementation. Dans dix d’entre eux au moins, cette politique avait été mise en place dans les cinq ans qui précédaient cette date (OCDE, 2002b).

9. Les efforts d'amélioration de la qualité de la réglementation se sont concentrés tout d'abord sur la localisation des problèmes, la préconisation de réformes spécifiques et l'abandon des réglementations pesantes. Rapidement, toutefois, les décideurs se sont rendus compte que les réformes improvisées n'étaient pas suffisantes. L'agenda des réformes des pays de l'OCDE a commencé à s'étoffer en adoptant un ensemble de politiques, disciplines et instruments couvrant de nombreux aspects. En 1997, le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (OECD, 1997b) présentait un plan d'action qui comprenait des recommandations sur les politiques, incluant sept « Principes relatifs à une réglementation de qualité » ainsi que dix pratiques exemplaires concernant l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs d'AIR (voir chapitre 3). Fondé sur ce rapport, le Programme de réforme de la réglementation de l'OCDE a été lancé en 1997. Dans son évaluation des dispositifs d'AIR et l'examen de questions relatives à l'innovation et l'efficacité, ce programme révèle une reconnaissance précoce du lien qui existe entre la réglementation et les politiques de la concurrence et des échanges. Ce programme « horizontal » a mis en évidence ces liens dans des études thématiques et des examens nationaux qui montrent l'importance de la réforme de la réglementation pour les politiques de protection des consommateurs.

10. De 1998 à 2004, l'OCDE a réalisé 20 examens nationaux de la réforme de la réglementation. Ils comprennent plus de 1000 recommandations spécifiques sur des politiques à suivre et regroupent environ 120 chapitres, chacun se concentrant sur des réformes de la réglementation dans des domaines précis.⁴ Dans leur ensemble, ces examens montrent qu'un programme de réforme de la réglementation bien structuré et bien appliqué contribue à améliorer la performance économique et à renforcer le bien-être social. L'OCDE a fait le bilan des progrès accomplis dans les pays membres de l'OCDE et revu les « Principes relatifs à une réglementation de qualité ». Reflétant les changements intervenus sur le plan économique et de la gouvernance depuis le milieu des années 90, les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* ont été acceptés par les pays membres de l'OCDE (voir annexe 2).⁵

11. Le recours à l'analyse d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE s'est considérablement développé ces dernières années. L'expérience peut guider et permettre de définir des principes importants. Après examen des expériences faites dans d'autres pays, les responsables de la réglementation peuvent recenser les domaines où des problèmes ou des obstacles aux réformes risquent d'apparaître et peuvent proposer des stratégies pour les surmonter et continuer à appliquer le processus de réforme. Plusieurs pays non membres ont déjà bénéficié de cette expérience. Des pays de la région Asie-Pacifique ont travaillé avec l'OCDE pour établir la *APEC-OECD Checklist on Regulatory Reform* (OCDE, 2004f). Cette publication recense les problèmes essentiels à prendre en considération lors de l'élaboration et de l'adoption de nouvelles mesures de réglementation, tout en reconnaissant que les valeurs traditionnelles et la diversité des contextes économiques, sociaux et politiques dans la région requièrent de la souplesse dans les méthodes appliquées en matière de réforme.

12. L'objectif du présent document est de présenter, d'examiner et d'analyser l'utilisation de l'AIR dans les pays membres de l'OCDE et de recenser les difficultés auxquelles les pays en développement sont confrontés lors de la mise en place de dispositifs d'AIR adaptés. Le chapitre 2 est consacré à la définition, aux objectifs et à la pertinence de l'AIR. Le chapitre 3 examine les politiques, institutions et instruments réglementaires qui étayent une réglementation de haute qualité et contribuent à l'élaboration et la mise en œuvre d'un dispositif d'AIR efficace. Certaines pratiques exemplaires de l'OCDE définies dans des études récentes sont décrites dans le chapitre 4. Le chapitre de conclusion examine les difficultés qui doivent être prises en considération pour mener à bien un programme d'AIR réussi.

⁴. Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Corée, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Espagne, Turquie, Royaume-Uni, Etats-Unis.

⁵. OCDE (2005), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, OCDE, Paris.

2. Analyse d'impact de la réglementation

2.1. Qu'entend-on par analyse d'impact de la réglementation ?

13. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) examine et évalue les avantages, les coûts et les effets probables des nouvelles réglementations ou des modifications apportées à la réglementation. Il s'agit d'un instrument de réglementation utile car il fournit aux décideurs des informations empiriques intéressantes et un cadre général qui leur permet d'évaluer les différentes solutions envisageables et les conséquences probables de leurs décisions. Une compréhension insuffisante des problèmes imminents ou des effets indirects de l'action gouvernementale peut mettre en péril les efforts de réglementation et conduire à des carences de la réglementation. L'AIR sert à définir les problèmes qui se posent et à s'assurer que les mesures gouvernementales sont justifiées et adaptées.

14. L'AIR reconnaît la nécessité d'évaluer les réglementations au cas par cas pour déterminer si elles contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques des politiques publiques. Dans toute décision réglementaire, le problème doit être clairement défini et l'action gouvernementale justifiée. L'AIR peut aider à vérifier que les décideurs sont avisés.

15. Pour que l'AIR aboutisse à des résultats concrets, elle doit être basée sur une perspective à long terme. Il est également primordial de développer et entretenir une culture d'acceptation et d'engagement vis-à-vis du processus dans les secteurs public et privé et dans le public, en général. La communication des résultats de l'AIR est un élément essentiel du processus d'amélioration de la conception de la réglementation.

Méthodes de prise de décision en matière réglementaire

16. L'AIR a une signification différente selon les parties intéressées.⁶ Si on prend l'exemple de l'AIR dans le cas des pays de l'OCDE on constate qu'elle peut revêtir de multiples formes, qui sont dans la ligne de différents agendas de mesures gouvernementales.⁷ Les objectifs, la conception et le rôle des processus administratifs varient selon les pays et les domaines de l'action réglementaire. Le mieux est de considérer l'AIR comme une méthode de prise de décision parmi d'autres en matière réglementaire. Les méthodes appliquées par les régulateurs dans les pays de l'OCDE pour prendre des décisions efficaces et justes peuvent être classées en cinq catégories qui sont :

1. **Le recours à un expert.** La décision est alors prise par un expert reconnu, responsable en matière de réglementation ou expert de la discipline concernée, sur la base de son jugement de professionnel.

⁶. Des experts, des fonctionnaires et des responsables politiques participent normalement au processus d'AIR mais des citoyens et des entreprises peuvent également y prendre part. Les relations entre ces différents groupes et leur interprétation de l'AIR varient considérablement et est influencée par des éléments concernant le contexte comme les institutions, les processus de l'action publique, les structures de gouvernance à plusieurs niveaux et les questions de légitimité. Tous ces éléments ont un impact précis sur la conception de l'AIR. Pour plus de détails dans ce domaine, et plus particulièrement sur la façon dont cela concerne l'UE, voir Radaelli (2004).

⁷. Alors que certains pays procèdent à une évaluation d'impact sur les entreprises d'autres exigent de l'AIR qu'elle réduise le fardeau des formalités administratives. Plusieurs pays utilisent une analyse complète coûts-avantages fondée sur les théories du bien-être social. L'évaluation de l'impact sur l'environnement est utilisée pour recenser les éventuels effets des réglementations sur la qualité de l'environnement. D'autres responsables de la réglementation évaluent la façon dont les propositions de règlements influenceront sur les administrations infranationales ou les groupes d'intérêt locaux ou leurs éventuelles incidences sur les petites entreprises ou les échanges internationaux.

2. **Le consensus.** La décision est prise collectivement par les parties intéressées qui élaborent un compromis, trouvant le juste équilibre entre les intérêts de toutes les parties concernées
3. **La décision politique.** Elle est prise par des responsables politiques sur la base d'un consensus concernant des questions importantes du débat politique.
4. **L'analyse comparative.** La décision se réfère à un modèle extérieur, tel qu'une réglementation internationale.
5. **L'empirisme.** La décision découle de la recherche des faits et d'une analyse qui définit les paramètres de l'action en fonction des critères établis.

17. La plupart des décisions en matière réglementaire découle d'une combinaison de ces méthodes qui diffèrent en fonction de caractéristiques particulières telles que la culture nationale, le contexte politique et les particularités administratives (voir encadré 1).

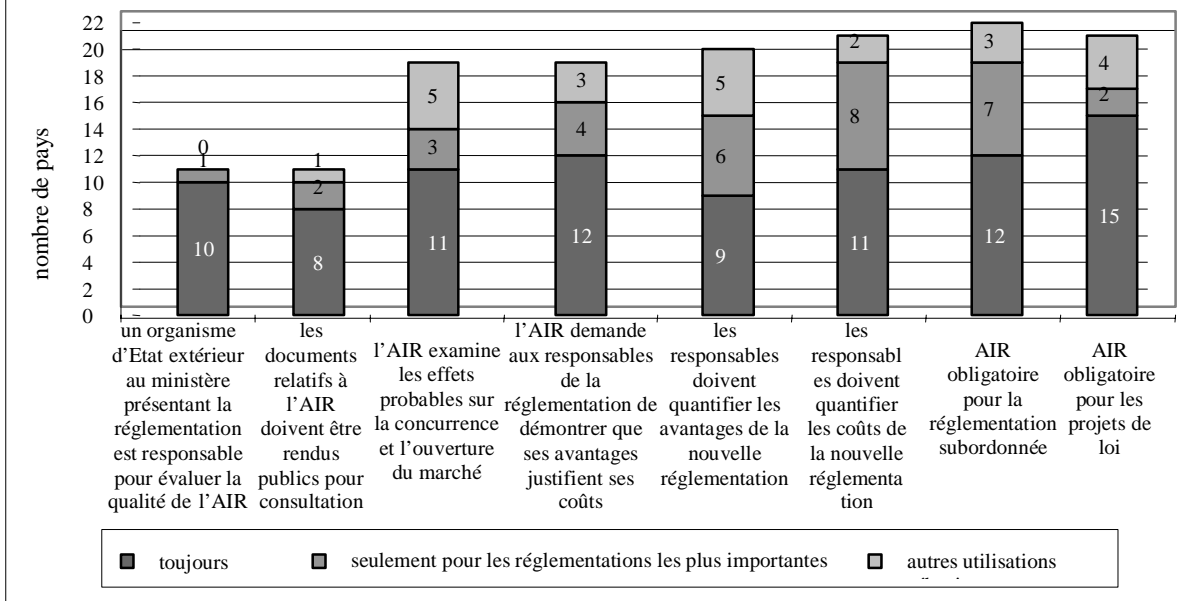
Encadré 1. Processus de prise de décision dans une sélection de pays

Les pays décident quelles méthodes de prise de décision il convient d'appliquer en fonction de leur situation particulière. Les **Pays-Bas**, par exemple, sont davantage dépendants de méthodes fondées sur le consensus que d'autres pays tandis que les **Etats-Unis** se fient davantage à l'empirisme lors de l'élaboration de la réglementation fédérale ou secondaire. Les petits pays ont plus recours à l'analyse comparative que les grands pays. Les difficultés politiques favorisent en général les décisions politiques au détriment de l'empirisme.

2.2. Les objectifs de l'AIR

18. De nombreux pays de l'OCDE disposent d'une grande expérience en matière d'AIR. La majorité d'entre eux a commencé à l'adopter au cours de la deuxième moitié des années 90. Le recours à cet instrument s'est répandu rapidement et aujourd'hui les gouvernements de la plupart des pays de l'OCDE se basent au moins sur l'une ou l'autre forme d'AIR (voir graphique 1).

Graphique 1. Modalités des analyses d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE



19. Les gouvernements qui utilisent l'AIR ont identifié quatre objectifs principaux relatifs aux coûts et aux effets de la réglementation :

- 1. Améliorer la compréhension des impacts de l'action gouvernementale sur le monde réel, notamment les avantages et les coûts des mesures mises en œuvre.** L'AIR livre des informations pour la prise de décision en évaluant l'efficacité de mesures particulières et le rapport coûts-efficacité des instruments qui sont utilisés. En améliorant la base utilisée pour comparer les coûts et avantages des différentes réglementations, l'AIR peut aider à fixer des priorités entre les réglementations et les domaines de la réglementation. Privilégier dans l'affectation des ressources les réglementations les plus efficaces au détriment de celles qui le sont moins renforcera l'efficacité et réduira le coût de l'action gouvernementale.
- 2. Intégrer de multiples objectifs de l'action publique.** L'AIR peut être utilisée comme un cadre d'intégration servant à déterminer les incidences des mesures concernées et de révéler des liens entre les politiques mises en œuvre. Elle peut donner aux décideurs la capacité d'évaluer les avantages et inconvénients. En ce sens, l'AIR n'est pas seulement un instrument d'analyse mais aussi un instrument de coordination qui peut réunir des intérêts différents. L'ouverture sur le marché et les conditions de concurrence sont des éléments importants à prendre en compte dans l'AIR.
- 3. Améliorer la transparence et la consultation.** L'AIR présente les mérites des décisions prises et les impacts des mesures envisagées. C'est la raison pour laquelle l'AIR est attachée aux procédures de consultation du public.
- 4. Améliorer la responsabilité gouvernementale.** L'AIR peut améliorer la participation à la prise de décision et la responsabilité des décisions au niveau des ministères et des responsables politiques. Elle encourage la compréhension de l'impact des politiques et montre de quelle façon les décisions gouvernementales sont bénéfiques à la société. En renforçant la transparence, l'AIR

favorise les politiques qui servent les intérêts de la société dans son ensemble et pas seulement ceux de certains groupes, en particulier.

2.3. Pertinence de l'AIR

20. L'AIR est un instrument susceptible d'aider les gouvernements à rendre leurs politiques plus efficaces. Face à une plus grande ouverture aujourd'hui des marchés internationaux et à des contraintes budgétaires de plus en plus importantes il est essentiel de minimiser le coût de la réduction des pressions exercées sur la concurrence. La qualité de la réglementation contribue à la bonne gouvernance du secteur public qui, de plus en plus, est établie dans des évaluations de compétitivité d'un pays et de sa capacité à attirer les investissements. Prendre conscience du rôle de l'AIR est essentiel pour obtenir le soutien des responsables politiques et des groupes d'intérêt en faveur de son utilisation et de son développement.

21. L'AIR à proprement parler ne détermine pas les décisions mais elle livre des informations empiriques qui peuvent clarifier les solutions envisageables lors de la prise de décision. Il s'agit d'un instrument qui peut servir à faire évoluer la compréhension que les parties intéressées ont des mesures qui s'avèrent adaptées et qui peut aider à définir le rôle de l'Etat moderne. L'AIR peut renforcer ou fragiliser les positions des parties intéressées concernant une décision et leur capacité à défendre leurs arguments. Le fait qu'elle puisse changer en profondeur la nature du débat est une raison qui explique que l'AIR reste controversée et difficile à mettre en œuvre.

22. L'AIR est un complément qui favorise des décisions satisfaisantes et pas un élément qui remplace la responsabilité politique. Elle pousse les responsables de la réglementation à prendre des décisions pondérées qui pèsent le pour et le contre des différentes solutions envisagées en réponse à des problèmes spécifiques auxquels se heurtent les objectifs plus larges fixés en matière économique et de distribution. L'AIR peut aussi livrer des indications selon lesquelles la solution qui consiste à « ne rien faire » est une possibilité envisageable. Prévoir une section qui explique en détail la nature et la portée du problème examiné et justifie de manière précise toute proposition d'intervention est une façon d'intégrer cette possibilité dans l'analyse.

3. L'air et une réglementation de haute qualité dans les pays de l'OCDE

23. L'AIR s'inscrit dans un contexte bien précis. L'expérience acquise dans les pays de l'OCDE révèle que l'AIR et l'élaboration d'une réglementation qui fonctionne efficacement à l'échelle de « l'administration dans son ensemble » sont de toute évidence étroitement liées. Il est indispensable que l'AIR s'appuie sur une politique de la réglementation bien conçue et dynamique, des institutions solides et d'autres instruments d'appui complémentaires garantissant une transparence et une responsabilité maximales à toutes les étapes du processus. La section suivante donne un aperçu de la place qu'occupe l'AIR et de ses liens avec la politique de la réglementation, les institutions et d'autres instruments réglementaires.

3.1. Contenu : politique de la réglementation

24. La politique de la réglementation peut être considérée, dans une définition large, comme une politique explicite, évolutive, continue et cohérente menée dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental en faveur de la qualité de la réglementation.⁸ Elle fait partie intégrante du processus qui relie l'objectif

⁸. La qualité de la réglementation est définie par le cadre dans lequel les réglementations et régimes réglementaires sont efficaces en termes de coûts, efficaces en ce sens qu'ils ont un objectif bien défini sur le plan réglementaire et politique, transparent et responsable. OCDE (2004a), *Se donner les moyens d'une réglementation de qualité : bilan*, GOV/PGC(2004)11, Paris, avril

d'une politique, l'action publique correspondante et la réglementation qui vient l'épauler. La politique de la réglementation ne concerne pas les réglementations propres à un secteur particulier mais la façon dont les décideurs élaborent, actualisent, appliquent et font respecter les réglementations et encouragent une bonne compréhension de ces processus par le public. L'intégration de l'AIR à une politique de la réglementation plus ciblée, plus judicieuse et présentant un meilleur rapport coûts-efficacité, si ce n'est universelle, s'est généralisée.

25. L'expérience des pays de l'OCDE porte à penser que les caractéristiques fondamentales d'une politique de la réglementation efficace se renforcent mutuellement et sont liées à l'AIR, impliquant que la réglementation devrait être adoptée aux niveaux politiques les plus élevés et comprendre des normes de qualité de la réglementation bien définies et mesurables.

Adoption au niveau politique le plus élevé

26. La politique de la réglementation nécessite un soutien au niveau politique le plus élevé. Celui-ci confère une autorité aux institutions par lesquelles passe la réforme de la réglementation et incite à mener à bien les objectifs de la réglementation. Il renforce également la volonté gouvernementale à améliorer la qualité de la réglementation. La manifestation d'un soutien politique à un haut niveau en faveur de la réforme de la réglementation – au moyen de décrets ou de déclarations par le président ou le premier ministre, par exemple, ou des prescriptions législatives concernant la réalisation d'AIR – peut aider à surmonter l'opposition ou l'inertie.

Eléments de la politique de réglementation

27. La politique de la réglementation a évolué très rapidement. Toutefois, la tendance est à l'extension progressive de la portée des politiques, notamment par l'adoption, la mise en place et le peaufinage de nouveaux éléments. Au fur et à mesure que de nouveaux domaines viennent s'y ajouter des instruments plus rigoureux d'évaluation de la qualité sont nécessaires. L'AIR a été intégrée aux programmes de réforme de la réglementation lorsque les décisions sont devenues plus empiriques, reposant sur l'efficacité et les études de faisabilité qui complètent les évaluations traditionnelles des caractéristiques juridiques.

3.2. Cadre : les institutions réglementaires

28. Une réglementation de haute qualité requiert des institutions adaptées pour veiller à ce que la mise en œuvre des réglementations soit une réussite et que l'agenda de la réglementation progresse comme prévu. La politique de la réglementation a besoin de trouver sa place dans l'architecture juridique et institutionnelle d'un pays, il s'agit d'un défi majeur pour les gouvernements. Etant donné que le cadre dans lequel le gouvernement opère pour améliorer la qualité de la réglementation est complexe et reste fragmenté il faut un mécanisme centralisé sous une forme ou une autre qui dépasse la simple coordination entre les organismes dispersés de l'appareil gouvernemental.

Organes centraux de supervision

29. La mise en place d'organes centraux de supervision bénéficiant du soutien de ministres dont les compétences s'étendent à l'administration dans son ensemble est un des signes le plus visibles de l'intégration de la réforme de la réglementation aux systèmes de gouvernance. D'autres entités favorables aux réformes comme les ministères des finances ou les autorités de la concurrence et des échanges peuvent également épauler les organes de supervision en matière de réglementation. Les moteurs de la réforme qui appartiennent au secteur privé comme les organes consultatifs ou les initiatives privées peuvent aussi contribuer à définir des priorités en proposant des réformes spécifiques et en donnant des conseils sur les réformes, en général.

30. Les organes de supervision ont comme fonction essentielle d'examiner les réglementations et les améliorations de la qualité de la réglementation. Le concept d'organe indépendant, capable d'évaluer la qualité du contenu de la nouvelle réglementation, est un pilier central de la politique de la réglementation. L'AIR constitue le principal mécanisme pouvant assurer cette fonction. Dans un but d'efficacité, il est impératif que l'organe de supervision puisse mettre en cause la qualité de l'AIR et les propositions de règlements. On évoque parfois une « fonction de remise en question ». Un organe de supervision doit être capable sur le plan technique de vérifier l'analyse d'impact et avoir l'autorité politique nécessaire pour veiller à ce que son opinion prévale dans la plupart des cas.

Pouvoir exécutif

31. Tous les pays sont dotés de fortes institutions et traditions étatiques. Cela concerne les différents ministères mais vaut particulièrement pour les Finances, la Justice et le Commerce et l'Industrie qui exercent des responsabilités très étroitement liées au projet de la qualité de la réglementation. L'exécutif est une source essentielle de réglementation, tant du point de vue des projets de loi qu'il soumet au parlement que des décrets qu'il prend pour assurer l'application des lois. La participation de l'ensemble de ces institutions doit être prise en compte au moment de la conception de l'AIR.

Pouvoir législatif

32. Les parlements, qui ont la responsabilité explicite de contrôler et d'adopter les lois, doivent être plus étroitement intégrés aux dispositifs et processus concernant la qualité de la réglementation. Il faudrait de toute évidence aligner l'approche suivie par le parlement pour examiner les textes législatifs et les procédures adoptées au sein de l'exécutif en matière de qualité de la réglementation de sorte qu'elles se renforcent mutuellement. Les informations livrées par l'AIR doivent être prises en considération. Si les parlements sont conscients de l'importance de l'AIR ils peuvent apporter une aide précieuse à l'utilisation qui en est faite.

Autorités de régulation indépendantes

33. Les autorités de régulation indépendantes font également partie de la structure de réglementation d'un pays. Elles comprennent les autorités de régulation économique pour les industries de réseau ou les autorités de réglementation mises en place pour étayer les libertés fondamentales et encourager la transparence administrative. De manière générale, leur rôle consiste souvent à faire respecter la réglementation et à imposer des sanctions en cas de non conformité ou à autoriser la délivrance d'autorisations et de permis.

34. Les autorités de régulation indépendantes ont pris de plus en plus d'importance au cours des dix dernières années. Elles contribuent à l'amélioration de la qualité de la réglementation, de sa transparence, sa stabilité et son expertise. Lorsqu'elles fixent des règles ou les interprètent elles doivent être assujetties aux mêmes disciplines que les autres créateurs de règles, notamment en ce qui concerne l'AIR.

3.3. Instruments : autres instruments de réglementation

35. Il est possible d'améliorer la conception de la réglementation grâce à différents instruments permettant d'évaluer la réglementation en place et les propositions de textes législatifs. Outre l'AIR, ces instruments sont notamment la simplification administrative, les mesures visant à promouvoir la transparence et la communication, les alternatives à la réglementation, la mise en conformité et le respect de la réglementation ainsi que les instruments d'appui en faveur de la justice administrative et de la responsabilité (qui jouent un rôle important dans l'efficacité de la réglementation). Les instruments réglementaires devraient se compléter mutuellement et être harmonisés pour aider à élaborer une réglementation plus efficace.

Transparence

36. Le concept de transparence appliqué au processus de la réglementation va de la simple notification aux administrés de décisions réglementaires au contrôle de la liberté d'appréciation de l'administration et de la corruption. Une plus grande transparence demande souvent une meilleure organisation du système juridique grâce à une amélioration de l'accessibilité et de la cohérence de la législation, et l'utilisation de consultations du public.

37. Parmi les principaux éléments de la transparence de la réglementation qui contribuent à améliorer l'AIR on peut citer la consultation des parties intéressées, la rédaction des textes législatifs dans un langage simple et la diffusion électronique des documents de réglementation.

Consultation du public

38. Les décideurs se reposent de plus en plus sur la consultation pour rassembler des informations empiriques à des fins d'analyse, une évolution qui reflète à la fois l'usage répandu de l'AIR au cours des dernières années et une généralisation des modèles de prise de décision reposant davantage sur l'analyse. La consultation est un appui primordial pour la prise de décision. C'est une source d'informations qui présente un bon rapport coûts-efficacité pour des questions telles que le degré d'acceptation prévisible d'une politique, une information qui peut être essentielle pour déterminer si une réglementation est applicable ou mettre au point des stratégies de mise en conformité et de respect de la réglementation.

Encadré 2. L'AIR et les mécanismes de consultation du public

La consultation s'organise souvent autour de documents faisant partie de l'AIR qui concernent les objectifs et les effets escomptés des règlements proposés. L'intégration de l'AIR à la consultation augmente la transparence des processus réglementaires, assure un contrôle qualité des évaluations d'impact et améliore les informations sur lesquelles sont fondées les décisions. Dans certains pays, comme l'**Australie**, l'AIR trouve une justification dans le fait qu'elle fournit des informations pour les consultations, tout autant qu'elle est appréciée en tant qu'instrument de décision à proprement parler.

Utilisation d'un langage simple

39. Le langage utilisé dans la rédaction des textes législatifs constitue un élément de transparence important. Pour assurer une bonne compréhension par les administrés des objectifs, stratégies et prescriptions de la réglementation, les textes législatifs doivent être rédigés dans un langage simple en privilégiant la clarté, la cohérence et l'exactitude. Le fait de rendre ainsi la réglementation plus accessible est également important pour gagner la confiance du public quant à la nécessité et la pertinence de la réglementation. Imposer l'utilisation d'un langage simple dans la rédaction des textes juridiques pour qu'ils puissent être lus et compris par des non experts est également un élément essentiel qui favorise le respect des dispositions réglementaires.

L'Internet et les TIC

40. L'utilisation des technologies d'information et de communication (TIC) comme outil favorisant la transparence a connu un développement rapide dans les pays de l'OCDE. La plupart des pays de l'OCDE ont adopté une forme ou l'autre de diffusion informatisée de la réglementation, fournissant un accès en ligne pour la totalité ou la majeure partie des textes de loi. Beaucoup d'informations officielles ont également été mises à la disposition du public par voie électronique, notamment le texte des AIR et des publications officielles de même que l'information administrative, les formulaires administratifs et les

appels d'offres concernant des marchés publics. Dans la plupart des cas, l'accès aux informations est libre et gratuit (voir encadré 3).

Encadré 3. La mise en ligne des documents de réglementation

Au **Danemark**, le recours aux technologies de l'information fait partie des efforts de réduction des formalités administratives. Le gouvernement danois exige que tous les formulaires utilisés par les entreprises dans leurs rapports avec les pouvoirs publics soient disponibles sur l'Internet. Les lois et règlements sont publiés par le journal officiel danois, *Lovtidende* ("gazette juridique"), qui est également disponible sur le site web du Parlement danois. Depuis 1999, le Danemark publie également sur l'Internet les évaluations d'impact sur les entreprises.

Les **Etats-Unis** utilisent beaucoup les technologies pour la communication d'informations au public. Un usage croissant de l'Internet a conduit à une prolifération de liens constructifs et de capacités de recherche hautement développées, incluant des guichets uniques en ligne conviviaux. Les journaux officiels nationaux quotidiens ainsi que les journaux officiels complets paraissant chaque année, le *Federal Register* et le *Code of Federal Regulations*, sont eux aussi disponibles gratuitement sur l'Internet. Le guichet unique électronique, www.business.gov, apporte une assistance pratique aux entreprises par le biais de réponses à des questions posées fréquemment, d'une fonction de recherche avancée pour trouver des informations fédérales, de la consultation de documents officiels, et la mise à disposition de rubriques concernant les entreprises et provenant d'agences fédérales. Une diffusion d'informations de ce type ne connaît pas normalement de frontières et l'accès aux informations en ligne est libre et gratuit.

Au **Mexique**, La Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) a mis en place des systèmes en ligne pour la plupart de ses programmes, notamment le Registre fédéral des formalités et services et la présentation des AIR, ainsi que des liens vers des guichets uniques. En 2004, 95 % des AIR préparées par des agences fédérales étaient transmises par voie électronique à COFEMER.

Au **Japon**, différents ministères et agences ont ouvert des sites Internet sur lesquels le public peut trouver des informations sur des réglementations et des politiques importantes.

La **Commission européenne** a ajouté de nouveaux points d'information sur son site web. « Dialogue avec les entreprises » est un guichet Internet unique pour les intérêts commerciaux qui donne des informations générales sur les règles du marché unique et sur des questions essentielles telles que les normes techniques et les marchés publics. Le site propose des liens avec quelques « Euro Info Centres » répartis dans toute l'UE et spécialisés dans les normes techniques. Ces sites donnent des informations aux entreprises sur l'application des normes, les procédures de mise en conformité et les initiatives qualité en Europe.

En **Irlande**, toutes les lois adoptées depuis l'indépendance sont disponibles sur l'Internet. Un projet visant à annuler et adopter à nouveau toutes les lois préalables à l'indépendance (législation adoptée avant 1922) est en cours. Le site web du parlement irlandais donne également gratuitement des informations sur les projets de loi et les débats parlementaires.

L'Espagne a créé un registre complet en ligne de toutes ses procédures administratives. Le gouvernement espagnol a lancé récemment un projet ambitieux qui vise à créer un réseau de guichets uniques en ligne avec l'aide des centres d'assistance au citoyen. Le ministère de l'Administration publique a mis en place un système informatique propriétaire pour permettre cette extension du réseau.

En **Hongrie**, le gouvernement a mis en place un système en ligne permettant aux entreprises de compléter les formulaires d'enregistrement obligatoires et de les envoyer au tribunal chargé de l'enregistrement. Les services d'information et d'enregistrement des entreprises du Ministère de la Justice coordonnent ce dispositif informatisé qui a considérablement amélioré la fiabilité du Registre des sociétés en Hongrie.

La Corée a adopté différentes mesures visant à garantir au public l'accès à la législation en mettant à sa disposition l'ensemble des lois et règlements sur l'Internet à partir de la page d'accueil du site du ministère de la Législation. Le Comité de la réforme de la réglementation a établi un registre complet des réglementations en vigueur pour permettre au public d'effectuer des recherches.

En 1999, **l'Italie** a lancé un programme appelé "Réglementation sur le Net" qui est un site Internet offrant un accès gratuit et aisé à la législation européenne, nationale et régionale et doté d'une fonction de recherche très élaborée. Le parlement italien publie sur l'Internet tous les projets de loi qui sont débattus et le site web du Cabinet du Premier

Ministre comprend une liste mise à jour régulièrement des mesures de réglementation qui ont été approuvées par le gouvernement.

41. Un problème que pose l'utilisation des TIC concerne le "fossé numérique". Un pourcentage important de citoyens n'a pas accès à l'Internet ni aux technologies connexes et la mise en place de mesures d'administration électronique peut entraîner des inégalités croissantes en termes d'accès et de participation. Certains pays tentent de s'attaquer à ce problème en fournissant un accès Internet gratuit ou subventionné dans des lieux publics, plus spécialement au niveau régional ou en milieu rural. Toutefois, ce problème demeure un élément important dont il faut tenir compte dans le développement futur de l'administration électronique.

Justice administrative

42. De nombreux pays légifèrent pour introduire des éléments importants de la politique de la réglementation comme l'AIR, par exemple (voir encadré 4). C'est un moyen d'encourager un niveau de conformité élevé et de fournir une preuve tangible de l'importance que le gouvernement attache à la réforme de la réglementation. Les éléments législatifs de la politique de la réglementation contribuent également à aboutir à des normes et résultats cohérents et à assurer une grande transparence des mesures qui en découlent.

Encadré 4. Fondement juridique de l'AIR dans les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE ont utilisé des voies différentes pour imposer que l'AIR fasse partie des projets de textes législatifs. **En République tchèque, en Corée et au Mexique** l'introduction de l'AIR a fait l'objet d'une loi. L'AIR a été imposée par décret présidentiel aux Etats-Unis, et par décret ou instructions du Premier Ministre en **Australie, Autriche, France, Italie** et aux **Pays-Bas**. Au **Canada, Danemark, Japon et Royaume-Uni** ainsi qu'en **Allemagne, Finlande, Hongrie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal** et **Suède**, l'utilisation de l'AIR repose sur une directive, décision ou résolution gouvernementale ou une directive concernant les politiques.

43. Pour conserver la confiance du public et préserver la possibilité de participation du public au processus réglementaire il est essentiel que les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de révision de la réglementation soient transparents et cohérents. Limiter l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière réglementaire aide à garantir une plus grande cohérence et équité dans la gestion de la réglementation. Les contrôles et dosages nécessaires sont assurés grâce aux critères objectifs sur lesquels reposent les décisions administrative et aux procédures clairement définies qui sont suivies pour présenter ces décisions. D'autre part, un cadre juridique stable, administré avec équité et supervisé avec la neutralité requise garantit la déontologie de l'action gouvernementale, stimule la confiance des marchés et l'investissement et diminue les risques de favoritisme ou de corruption de la part des pouvoirs publics.

Les lois de procédure administrative

44. Pour éviter de laisser trop de latitude à l'administration, il existe un outil essentiel qui est la loi de procédure administrative. Dans beaucoup de pays, on adopte ou modifie les lois de procédure administrative pour améliorer la prise de décision administrative et définir plus clairement les droits des citoyens ou pour fixer en détail des procédures de base pour l'élaboration, la mise en œuvre, l'application et la révision de la réglementation.

45. Les lois de procédure administrative peuvent avoir un large champ d'application. Elles peuvent porter sur des questions telles que l'élaboration des réglementations, leur mise en œuvre et application, leur révision et modification, les voies de recours et la garantie d'une procédure régulière. Rares sont les lois de procédure administrative qui couvrent tous les domaines énumérés et leur contenu peut varier fortement

selon les pays. Elles concernent souvent des questions réglementaires et administratives spécifiques qui ont donné lieu à une législation dans le pays donné (voir encadré 5).

Encadré 5. États-unis : loi de procédure administrative

La pierre angulaire du système de réglementation des **États-unis** est la loi de procédure administrative de 1946 qui donne au citoyen le droit de participer à des activités relatives à l'élaboration de la réglementation, sur la base du principe de l'accès ouvert à tous. La loi de procédure administrative impose que la plupart des règlements soient publiés dans le Registre fédéral en prévoyant un délai précis pour permettre au public de formuler des commentaires. L'élaboration de la réglementation est définie dans la loi de procédure administrative comme « le processus par lequel un organisme formule, modifie ou annule une réglementation ». La loi prévoit deux formes d'élaboration de la réglementation, l'une formelle (imposant à l'organisme une procédure d'audience) et l'autre informelle (imposant seulement la publication d'avis pour commentaire).

Mise en conformité et application

46. Les responsables de la réglementation ont accordé peu d'attention jusqu'à une date récente à la conformité et l'application bien que ces éléments soient considérés comme essentiels si l'on veut parvenir à une amélioration de la réglementation. La mise en conformité est étroitement liée à la qualité de sa conception et à l'efficacité de ses instruments d'application. L'AIR devrait toujours comprendre une évaluation des prévisions de conformité. Il faut que les listes de contrôle et les lignes directrices sur l'AIR insistent sur l'importance d'une prise en compte de la conformité dès l'élaboration de la réglementation et indiquent qu'il est préférable dans certains cas de ne pas adopter une réglementation si ses prévisions de conformité sont médiocres.

Capacité des pouvoirs publics à appliquer et faire respecter la réglementation

47. La probabilité d'imposer une mise en conformité et de détecter les cas de non respect de la réglementation risque d'être faible si les organismes chargés de la réglementation disposent de ressources qui ne sont pas adaptées ou sont dépourvus de toute stratégie de suivi et d'application. Le Mexique est un exemple rare parmi les pays de l'OCDE à avoir adopté des mesures qui prennent en compte cette question. Au Mexique, l'AIR répond à ce problème en imposant comme condition formelle l'affectation de ressources administratives et budgétaires suffisantes pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre et de l'application de la réglementation concernée.

4. L'AIR dans les pays de l'OCDE

4.1. Pratiques exemplaires

48. La marche à suivre pour mettre en place un programme d'AIR constructif n'est pas figée. Sa conception doit prendre en compte le contexte institutionnel, social, culturel et juridique du pays concerné. Ceci étant, les expériences faites dans les pays de l'OCDE ont permis d'instituer quelques pratiques exemplaires relatives à l'efficacité de l'AIR. Ces pratiques ne signifient en aucune manière qu'il serait souhaitable d'avoir un système unique d'adoption de l'AIR qui serait applicable à tout moment et à tous les pays.

49. L'OCDE a recensé dix éléments clés dans les programmes d'AIR qui ont été des réussites (encadré 6). Ces pratiques exemplaires peuvent servir de point de départ pour la conception d'un programme d'AIR efficace qui optimise ses avantages.

Encadré 6. Mise en place d'une AIR efficace

Les éléments clés suivants s'appuient sur les bonnes pratiques identifiées dans les pays de l'OCDE :

- 1. Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR.**
- 2. Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments de programme d'AIR.**
- 3. Former les responsables de la réglementation.**
- 4. Adopter une méthode d'analyse cohérente mais flexible.**
- 5. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données.**
- 6. Cibler les AIR.**
- 7. Intégrer l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible.**
- 8. Communiquer les résultats.**
- 9. Associer très largement le public au processus.**
- 10. Appliquer l'AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles.**

Source : OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.

1) Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR

50. Pour que l'AIR réussisse à influencer sur les décisions prises en matière réglementaire dans un contexte qui est généralement fortement politisé il faut que le recours à l'AIR bénéficie du soutien des plus hautes sphères gouvernementales. Pour atteindre cet objectif, des instruments de haut niveau tels que des lois ou des décrets du Premier Ministre étayant le recours à l'AIR sont essentiels. Il s'avère que l'intégration de l'AIR au processus d'élaboration des politiques est également un bon moyen d'encourager son utilisation systématique, par exemple en joignant une AIR aux projets de loi soumis au Parlement ou en incluant une AIR aux documents qui doivent être transmis au gouvernement avant qu'il examine les projets de loi proposés (voir encadré 7).

Encadré 7. Engagement politique en faveur de l'AIR

Les programmes les plus efficaces sont ceux qui exigent la présentation d'une AIR comme condition nécessaire pour l'examen de nouvelles réglementations ou lois. En Italie, par exemple, l'AIR est exigée pour tous les projets de loi qui sont examinés et approuvés par le Conseil des ministres. En mars 2000, un décret du Premier Ministre a officialisé l'obligation de joindre une analyse technico-juridique (*Analisi tecnico-normativa*, ou ATN) et une évaluation d'impact de la réglementation à tout projet de texte législatif soumis au Conseil des ministres. Un guide complet concernant l'élaboration de l'AIR a été publié à la fin 2000.

Le **Mexique** a intégré l'utilisation de l'AIR aux modifications de la Loi fédérale de procédure administrative adoptées en 2000. La conséquence est que, hormis quelques exclusions spécifiques, toutes les mesures juridiques qui génèrent des coûts de mise en conformité – allant de l'adoption de formats imposés à des règlements concernant la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives – doivent être soumis à un organisme de surveillance en matière réglementaire qui est la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER).

2) Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d'AIR

51. Les responsabilités concernant les différents éléments du programme d'AIR tels que ses objectifs, les analyses juridiques, sa justification et ses effets doivent être déterminées avec soin dans la mesure où elles sont réparties entre les ministères et un service central de contrôle qualité. Étant donné que les ministères sont les principaux auteurs des AIR et de la réglementation, l'AIR est un bon instrument pour améliorer les compétences, la culture et la responsabilité des organismes réglementateurs. Les ministères ont également un meilleur accès à l'expertise ainsi qu'aux informations qui sont déterminantes pour la qualité de l'AIR. Toutefois, dans plusieurs pays de l'OCDE d'autres organismes par nature indépendants des ministères chargés de la réglementation sont responsables de manière générale du contrôle qualité et de la supervision. Ces organismes disposent des ressources et capacités techniques nécessaires pour mener les examens (élément essentiel pour le succès de l'AIR) et ont le pouvoir d'imposer la discipline correspondante.

3) Former les responsables de la réglementation

52. Les responsables de la réglementation doivent avoir les compétences requises pour mener des AIR de haute qualité. Il est clair qu'ils doivent avoir une bonne compréhension des méthodes appliquées et des procédures de collecte de données ainsi que du rôle de l'AIR pour garantir une réglementation de qualité. Les prescriptions imposées par l'AIR devraient être progressivement de plus en plus strictes à mesure que s'améliorent les compétences et les capacités des ministères réglementateurs.

53. Prévoir la formation est particulièrement important dès les premières étapes du programme d'AIR au moment où il faut développer les compétences techniques et l'acceptation sur le plan culturel du recours à l'AIR comme instrument d'application d'une politique. Toutefois, un investissement soutenu doit être maintenu à travers le temps pour contrebalancer la rotation du personnel et contribuer aux changements culturels importants indispensables dans l'ensemble des organisations. Une manière d'améliorer l'AIR consiste à incorporer la formation correspondante dans les programmes nationaux de formation destinés aux fonctionnaires de l'administration publique.

54. Les manuels ou autres guides sur l'AIR sont des compléments importants de la formation, mais ils ne sauraient la remplacer. Un manuel d'orientation risque d'être moins efficace s'il est perçu comme ayant un caractère trop juridique, ou trop détaillé ou insuffisamment praticable. Il apparaît que les meilleurs documents sont ceux qui sont simples, qui se fondent sur des exemples concrets ou des études de cas et qui fournissent des orientations simples et pratiques concernant la collecte des données et les méthodes. (voir encadré 8). Ces publications doivent être mises à jour fréquemment pour tenir compte des changements intervenus dans les prescriptions spécifiques de l'AIR qui sont appliquées, vu qu'il est nécessaire que ces dernières soient progressivement renforcées et élargies à mesure que s'accumulent les compétences et les expériences au sein des administrations. Cette mise à jour est également importante si l'on veut garantir que de nouvelles connaissances acquises sur le plan des instruments, des méthodes et des institutions de la réglementation sont dûment prises en compte dans les guides publiés.

Encadré 8. Le Guide de l'évaluation d'impact de la réglementation du Royaume-Uni

Le **Royaume-Uni** accorde une importance considérable au renforcement de l'évaluation des incidences de la réglementation. Une présentation de la politique gouvernementale ainsi que des conseils sur la préparation des AIR destinés aux responsables de la réglementation et aux décideurs font l'objet d'une publication intitulée *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*. À la suite d'une large consultation des décideurs au sein des ministères, l'Office of Fair Trading, le Small Business Service et des parties prenantes externes ont publié le 28 janvier 2003 au Royaume-Uni de nouvelles lignes directrices sur l'AIR intitulées *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* qui sont disponibles en ligne à l'adresse www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp.

4) Utiliser une méthode analytique cohérente mais flexible

55. Définir la méthode à appliquer est un élément essentiel du point de vue de la conception et des résultats de l'AIR. Plusieurs méthodes d'AIR sont employées couramment dans les pays de l'OCDE. Il s'agit notamment de l'analyse avantages-coûts, l'analyse coûts-efficacité ou coûts/résultats, l'analyse fiscale et budgétaire, l'analyse d'impact socio-économique, l'analyse de conséquences, l'analyse du coût d'application des réglementations et de tests de l'impact sur les entreprises.

56. En général, les pays adoptent l'analyse avantages-coûts. Cette tendance va dans le droit fil de l'adoption par les pays membres de la recommandation figurant dans le rapport de l'OCDE de 1997 selon laquelle la réglementation doit « produire des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets dans toute la société », un principe appelé dans plusieurs pays le test avantages-coûts. Ce test est la méthode préférée d'évaluation des impacts de la réglementation car il vise à favoriser des mesures qui satisfont au critère selon lequel elles doivent être « optimales du point de vue social ». Lorsque ce test n'est pas appliqué, il n'y a pas de norme objective au regard de laquelle les ministères peuvent justifier la nécessité des réglementations, il n'y a pas de test public de leurs conclusions, et il n'y a guère de base pour le mettre en cause.

57. La meilleure pratique porte à penser que les systèmes d'AIR devraient appliquer le principe avantages-coûts pour toutes les décisions concernant les réglementations mais la forme d'analyse utilisée devrait être fondée sur des jugements d'ordre pratique concernant la faisabilité et les coûts. Etant donné que toutes les autres méthodes d'analyse sont essentiellement des analyses avantages-coûts partielles, toute information analytique qui en résulte peut être utilisée pour étayer la prise de décision, conformément au grand principe avantages-coûts. L'OCDE a constaté que les gouvernements tendent à améliorer progressivement leurs programmes d'AIR pour faire en sorte qu'au fil du temps, ils viennent mieux étayer l'application du principe avantages-coûts. Cette approche par étapes contribuera à faire comprendre aux fonctionnaires que le recours à cette méthode peut devenir une habitude, tout en reconnaissant les difficultés d'ordre pratique et théorique de son application dans un premier temps.

58. L'analyse quantitative avantages-coûts doit être généralement complétée par d'autres méthodes. Des qualités comme l'efficacité ou les incidences sur le plan de l'équité ne peuvent être souvent exprimées de manière plausible en termes monétaires, voire quantifiés d'une manière ou d'une autre. L'impossibilité de quantifier n'est pas synonyme d'un manque d'importance. Dans les cas où l'importance des facteurs qualitatifs est largement reconnue les lignes directrices sur l'AIR ne doivent pas subordonner les facteurs qualitatifs aux facteurs quantitatifs. Toute analyse devrait être suffisamment exhaustive pour inclure et pondérer tous les effets majeurs, et notamment recenser les conséquences éventuellement irréversibles.

59. Les responsables de la réglementation devraient avoir une certaine latitude dans le choix des méthodes d'analyse qui existent. C'est dire qu'une bonne analyse économique exige un jugement de professionnel et ne peut résulter de la simple application d'une formule. Toutefois, le nombre de méthodes autorisées devrait être très limité car il s'agirait d'opter pour une méthode plus rigoureuse dans le cas des réglementations très coûteuses ou moins rigoureuse dans le cas des réglementations peu coûteuses. Les lignes directrices normalisées de chaque méthode devrait permettre la comparaison des analyses entre elles et définir clairement ce que permet d'espérer une analyse adéquate (comportant des paramètres tels que le taux d'actualisation pour la collectivité, l'utilisation des meilleures estimations, et la présentation des postulats). Les lignes directrices doivent viser à améliorer la compréhension de l'AIR par le public, en favorisant une éducation et des méthodes pédagogiques prônant l'efficacité par rapport aux coûts. Lorsqu'il n'est pas spécifié de méthode il en est résulté inévitablement une qualité d'analyse médiocre.

5) *Elaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données*

60. La collecte de données est une partie très complexe de l’AIR. L’utilité de l’AIR est fonction de la qualité des données utilisées pour évaluer l’impact d’une réglementation proposée ou existante. Une stratégie médiocre en matière de collecte de données peut impliquer une insuffisance de données essentielles nécessaires pour mener une bonne analyse et, d’un autre côté, des stratégies improvisées sont souvent vouées à l’échec car elles prennent trop de temps et sont trop onéreuses. Il est capital d’élaborer des stratégies et des lignes directrices précises et simples si l’on veut que les ministères mettent en place un programme d’AIR quantitatives qui sera couronné de succès.

61. Les informations requises par l’AIR peuvent être collectées de nombreuses manières différentes. La consultation du public est un des moyens importants de recueillir des informations mais il faut qu’elle soit soigneusement structurée et l’information recueillie doit être examinée et soumise à un contrôle sévère si l’on veut qu’elle soit de la qualité requise pour toute analyse quantitative. Les responsables de la réglementation peuvent garantir une meilleure qualité des données en faisant participer des groupes d’experts à la consultation, provenant de centres universitaires ou de recherche, par exemple, qui ne sont pas liés par de forts intérêts en ce qui concerne la question examinée.

Encadré 9. Définition des mécanismes de collecte de données

En **Italie**, le gouvernement publie un manuel qui définit dans leurs grandes lignes plusieurs méthodes possibles de collecte de données pour l’AIR, notamment des enquêtes d’opinion, des entrevues directes et le recours à des groupes de réflexion. Le **Danemark** a recours à une approche comparable et publie des “panels témoins d’entreprises” qui sont utilisés avec succès.

6) *Cibler les efforts consacrés à la réalisation d’AIR*

62. Théoriquement, l’AIR doit être appliquée à toutes les prescriptions réglementaires importantes, quelle que soit leur statut juridique. Toutefois, la capacité d’analyse est une ressource rare qu’il faut affecter de manière raisonnable. Les décideurs doivent cibler l’AIR sur les propositions susceptibles d’avoir le plus d’impact sur la société et veiller à ce que ces dernières fassent l’objet d’un examen minutieux dans le cadre de l’AIR.

63. L’AIR doit également se concentrer sur les domaines où elle aura une incidence notable sur les résultats de la réglementation. Ces domaines englobent sans aucun doute la majeure partie de la législation primaire. Il est également nécessaire de cibler des ressources de l’AIR dans le domaine de la législation secondaire (encadré 10).

Encadré 10. Cibler l’AIR

Aux **États-unis**, une analyse complète avantages-coûts est exigée si une mesure de réglementation est considérée comme « importante sur le plan économique » c’est-à-dire si elle est supposée représenter un coût annuel supérieur à 100 millions USD, si la mesure en question est susceptible d’entraîner une augmentation de coûts majeure dans un secteur ou une région, en particulier, ou si elle a des effets négatifs importants sur la concurrence, l’emploi, l’investissement, la productivité ou l’innovation. Aux États-unis, l’Office of Management and Budget examine quelque 600 réglementations par an (de 15 à 57 % de la réglementation publiée) dont moins d’une centaine (1 à 2 % de la réglementation publiée) est considérée comme « importante sur le plan économique ».

Au **Mexique**, l’approche peut être qualifiée de « partiellement ciblée ». Même si la réalisation d’une AIR est obligatoire pour toutes les propositions de réglementation, les lignes directrices gouvernementales distinguent trois grands niveaux de rigueur et d’application de l’analyse selon l’importance de la réglementation.

La stratégie adoptée par les **Pays-Bas** pour cibler les efforts dans la réalisation d'AIR comprend deux étapes. Dans la première étape, la mesure de réglementation proposée est examinée en fonction de différents critères de ciblage comparables à ceux examinés plus haut. Le résultat est que 8 à 10 % seulement des propositions de réglementation donnent lieu à la réalisation d'une AIR. Pour ces propositions, la deuxième étape implique une adaptation des questions abordées dans l'AIR aux caractéristiques de la réglementation concernée. Une Commission ministérielle examine la proposition de réglementation et détermine quelles questions parmi les 15 questions standard prévues dans la directive régissant l'AIR doivent être traitées. Depuis 1995, aucune proposition de réglementation n'a nécessité dans le cadre de cette approche individuelle de l'AIR de répondre à l'ensemble des questions prévues.

64. Le ciblage a deux principaux avantages. Premièrement, la concentration des ressources de l'AIR sur des questions essentielles renforce la crédibilité de ses résultats et augmente les bénéfices qu'apportent les améliorations des politiques qui s'ensuivent. Deuxièmement, étant donné qu'il est indispensable que l'AIR bénéficie d'un soutien tant sur le plan administratif que politique il est important que les parties intéressées ne considèrent pas simplement l'AIR comme une procédure administrative onéreuse analysant des propositions de mesures peu importantes et constituant un exercice qui ne présente guère d'intérêt.

Encadré 11. Ouverture du marché et conditions de concurrence

Les perspectives commerciales et les conditions de concurrence devraient constituer des composantes importantes de l'AIR ce qui permettrait de garantir leur intégration dans les décisions réglementaires. Elles figurent dans les directives sur l'AIR de plusieurs pays de l'OCDE. En **Hongrie** et en **Nouvelle-Zélande**, l'AIR exige que ces critères soient examinés dans les propositions chaque fois qu'ils s'avèrent importants. Aux **Pays-Bas**, en **Norvège**, en **Suisse** et aux **Etats-Unis**, les perspectives commerciales et les conditions de concurrence ne sont prises en considération toutefois que dans le cas de réglementations importantes. L'**Autriche** et la **République tchèque**, la **France**, le **Japon** et le **Portugal** imposent, dans certains cas précis, la prise en compte des effets et des conditions de la concurrence dans l'AIR.

L'AIR et l'ouverture du marché

L'AIR peut constituer un appui important pour l'ouverture des marchés du fait qu'elle aide les pouvoirs publics à éviter les restrictions commerciales inutiles. La relation qui existe avec les échanges et l'investissement est essentielle et ne se limite pas aux réglementations qui concernent directement ces aspects. Une façon d'établir ce lien est d'exiger clairement que l'AIR évalue les incidences sur les échanges et donne la possibilité aux parties intéressées étrangères et nationales de présenter des commentaires sur les nouvelles propositions dans le cadre de procédures de consultation efficaces.

Conditions de concurrence

Bien que les propositions de réglementation soient susceptibles d'influer fortement sur la concurrence sur les marchés il arrive que les autorités de la concurrence ne participent pas de manière active à l'examen et l'évaluation des réglementations. La question essentielle est de savoir de quelle façon il faut tenir compte des effets sur la concurrence dans l'AIR. Une procédure d'AIR bien conçue devrait comprendre des critères permettant d'identifier les réglementations qui risquent d'avoir des incidences importantes sur la concurrence, pour le signaler ensuite aux experts de la politique de la concurrence de sorte qu'ils procèdent à une évaluation plus complète. La procédure devrait définir clairement le rôle et les pouvoirs des autorités de la concurrence. Si l'évaluation aboutit à la conclusion que la proposition restreint effectivement la concurrence de manière importante il faut que l'auteur de la proposition soit obligé de répondre à ces observations, soit pour corriger la proposition et supprimer ces effets soit pour expliquer publiquement les raisons pour lesquelles cette réglementation est nécessaire dans l'intérêt général.

7) Intégrer l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible

65. L'AIR est un processus ambitieux qui nécessite un développement progressif. Elle doit être intégrée au processus d'élaboration des politiques si l'on veut que les disciplines qu'elle impose deviennent une pratique courante de ce processus. L'AIR ne doit pas être considérée comme un obstacle à la prise de décisions ou au travail législatif. Si l'AIR est réalisée dans les premières phases du processus

d'élaboration des politiques elle ne le ralentit pas. Lorsque l'AIR n'est pas intégrée au processus d'élaboration des politiques, les évaluations d'impact deviennent de simples justifications des décisions prises après coup ou une tâche administrative sans importance. L'intégration est un processus long qui implique souvent d'importants changements de mentalités au sein des ministères réglementateurs et parmi les « consommateurs » de l'analyse, essentiellement les ministres et les législateurs.

8) Communiquer les résultats

66. Les hypothèses et les données utilisées dans l'AIR peuvent être améliorées si on les met à l'épreuve par le biais de la diffusion et de la consultation auprès du public. Diffuser les AIR en même temps que les projets de textes réglementaires dans toute procédure de consultation représente un moyen puissant d'améliorer la qualité de l'information disponible concernant les nouvelles réglementations, et par là même la qualité de celles-ci.

9) Associer très largement le public au processus

67. La participation du public à l'AIR présente des avantages importants. Il est fréquent que le public, et tout spécialement les personnes touchées par la réglementation, puissent fournir la majeure partie des données nécessaires à la réalisation de l'AIR. La consultation peut livrer des informations importantes sur la faisabilité des propositions, sur les différentes alternatives envisagées et sur le degré d'acceptation probable de la réglementation proposée par les personnes qui seront touchées par celle-ci.

10) Appliquer l'AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles

68. L'AIR sert autant à l'examen de la réglementation existante qu'à l'évaluation des nouvelles mesures de réglementation proposées. Il est vrai que l'examen de la réglementation existante suppose moins de problèmes de données, ce qui implique que la qualité de l'analyse correspondante a des chances d'être plus élevée. L'application systématique de l'AIR à la réglementation existante est une priorité essentielle. Les parties de la structure réglementaire qui ne font pas directement l'objet de disciplines gouvernementales telles que les réglementations adoptées par les autorités locales (dans les états fédéraux, en particulier) ou les mesures adoptées par des régulateurs indépendants doivent faire partie de l'analyse.

69. L'AIR est pertinente non seulement dans le cas de règles spécifiques mais également dans celui de régimes réglementaires globaux comme ceux qui s'appliquent aux industries de réseau. L'évaluation de règles spécifiques sorties de leur contexte risque de mettre en cause les possibilités d'aider à améliorer l'élaboration des lois qu'offre l'AIR.

4.2. L'AIR dans les économies en transition et émergentes

70. Nombre d'économies en transition ou émergentes ont adopté l'AIR dans le but d'améliorer leurs structures réglementaires. Au sein de l'OCDE, des économies en transition comme la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont révélé le rôle important que joue la réforme réglementaire dans la consolidation du rôle de l'Etat en tant qu'institution démocratique et régulateur compétent des marchés concurrentiels. Le Mexique et la Corée constituent également de bons exemples d'élaboration et application réussies de l'AIR parmi les économies émergentes. Ces cinq pays ont tous adopté des stratégies d'AIR comparables à celles appliquées dans les économies développées et cohérentes avec les principes de l'OCDE, mais ces expériences font apparaître certains problèmes et défis que les pays en développement peuvent être amenés à rencontrer.

Corée

Contexte politique et économique

71. A son arrivée au pouvoir en 1998, le gouvernement coréen a considéré que la réforme de la réglementation constituait une réponse essentielle des pouvoirs publics à la crise économique qui avait frappé le pays l'année précédente. Le rôle de l'Etat dans l'économie et la société passait du modèle interventionniste de la période du développement économique à celui qui, dès les années 50, le supplantait et qui était un modèle ouvert et orienté vers le marché, se caractérisant par de fortes incitations à la concurrence. La réforme de la réglementation a été intégrée aux réformes des politiques qui étaient nécessaires pour jeter les bases nécessaires à l'instauration d'une croissance durable sur une longue période. De tels changements se sont accompagnés d'une évolution considérable des mentalités ainsi que d'une nouvelle définition du rôle et des responsabilités des pouvoirs publics, des entreprises et des consommateurs.

Soutien politique au plus haut niveau

72. Un soutien politique important aux plus hauts niveaux était indispensable pour réaliser ces changements notoires. Le Président de la Corée a encouragé énergiquement la réforme tandis que le Cabinet du Premier Ministre a guidé le processus et mis en place une Commission de haut niveau chargée de la réforme de la réglementation. Une réunion ministérielle sur la réforme de la réglementation, dont la présidence était assurée par le Président coréen, s'est tenue en 2004. Les objectifs de la réunion étaient de superviser les résultats de la réforme réglementaire, de résoudre certains problèmes interministériels et de promouvoir des initiatives de réforme de la réglementation. Le rôle de premier plan que prenait la Commission coréenne chargée de la réforme de la réglementation dans le contrôle et la supervision des résultats de l'AIR garantissait la clarté du message transmis aux ministères réglementateurs concernant l'importance qu'attachait le gouvernement aux disciplines imposées par l'AIR. Forte de ce soutien, l'AIR occupe une place importante dans la formulation du programme législatif présenté au parlement coréen.

Conception et mise en œuvre de l'AIR

73. Le système coréen d'évaluation de la réglementation est solidement fondé sur une autorité légale formelle. Les premiers efforts accomplis pour introduire l'AIR ont été réalisés par la Commission présidentielle sur la réforme administrative en 1993. La Corée a instauré son dispositif actuel au moyen d'une loi adoptée en 1997, la Loi fondamentale sur les réglementations administrative. Toute modification des prescriptions relatives à l'AIR fait l'objet d'un décret présidentiel.

74. En Corée, c'est à l'agence de la réglementation que toute AIR commence. L'AIR sous cette forme initiale est ensuite soumise à un examen à deux niveaux différents. Tout d'abord dans le cadre d'un examen interne de sa validité, l'agence sollicite l'avis d'experts compétents et définit « l'objet, le champ et la méthode d'application » des réglementations proposées. Les agences chargées de la réglementation sont tenues par la loi de soumettre ensuite l'AIR et les résultats de leur auto-examen à la Commission sur la réforme de la réglementation pour un examen plus approfondi, en les accompagnant d'un résumé des avis d'experts.

Encadré 12. Corée : cibler les efforts dans la réalisation de l'AIR

Les ressources de l'AIR devraient être ciblées vers les réglementations ayant le plus d'impact et celles dont les résultats ont la plus grande probabilité d'être influencés par l'AIR. La Corée est très performante sur ce critère. Alors que les prescriptions de l'AIR s'appliquent aux lois et à la législation subordonnée, les directives coréennes sur l'AIR définissent des critères selon lesquels on détermine si une réglementation est à considérer comme « importante » ou « peu importante ». Ce dispositif permet de cibler les ressources de l'AIR puisqu'une réglementation « peu

importante » donne lieu à une analyse purement qualitative dans laquelle des éléments d'évaluation peuvent être négligés si on le juge utile. Une réglementation « importante » remplit au moins une des conditions suivantes :

- Son impact annuel escompté dépasse 10 milliards de wons.
- Elle a un impact sur plus de 1 million de personnes.
- Elle restreint nettement la concurrence sur les marchés.
- Elle constitue un changement évident par rapport aux normes internationales.

Ces critères sont bien choisis du point de vue de leur capacité à mettre en évidence la réglementation susceptible d'exiger une analyse complète et détaillée. Ils accordent une grande importance aux considérations concernant la concurrence et les échanges et définissent un seuil monétaire comme règle schématique.

Mexique

Contexte politique et économique

75. La réforme réglementaire est un élément essentiel de la stratégie mise en œuvre par le Mexique alors que pays évolue vers un marché fort et ouvert. Les réformes structurelles qui ont eu lieu au Mexique ont exigé un démantèlement de l'économie nationale surréglementée et protégée dans laquelle les industries et les services étaient quasiment fermés à la concurrence nationale et étrangère. Les progrès accomplis dans le cadre d'un programme national de mesures réglementaires ont principalement eu lieu au milieu d'une phase de transition politique. La réforme de la réglementation a été mise en place sur une période relativement courte malgré un contexte difficile, marqué par des contraintes économiques découlant de la crise financière de 1994-95.

Soutien politique au plus haut niveau

76. L'engagement soutenu dont a bénéficié la politique de la réglementation au plus haut niveau politique a été primordial au moment de l'adoption du programme de mesures réglementaires qui s'est heurté à la résistance d'intérêts acquis dans l'administration fédérale mexicaine. Le soutien du secteur des entreprises, préoccupé par les coûts élevés imposés par une économie surréglementée a également contribué à renforcer les réformes engagées. En encourageant des mécanismes plus transparents dans la prise de décision et en mettant en place une politique de la réglementation institutionnalisée et cohérente, le gouvernement mexicain a pu limiter la marge discrétionnaire dans les décisions réglementaires, qui aurait pu conduire les pouvoirs publics à commettre des erreurs et nuire à l'efficacité des réformes appliquées.

Conception et mise en œuvre de l'AIR

77. Le Mexique a intégré l'utilisation de l'AIR à la loi de procédure administrative de mars 2000, comme une des mesures visant à institutionnaliser un agenda des améliorations de la réglementation. Une activité essentielle de la Commission d'amélioration de la réglementation (COFEMER), mise en place pour coordonner et superviser la politique réglementaire est d'examiner les projets de textes réglementaires et les AIR correspondantes. Tous les projets de mesures légales d'application générale qui génèrent des coûts de conformité doivent être soumis à COFEMER. Les ministères et les organismes chargés de la réglementation sont responsables de la réalisation des AIR tandis que COFEMER est chargée de les examiner.

Encadré 13. Le Mexique : former les responsables de la réglementation

Une responsabilité essentielle et permanente de COFEMER concerne l'organisation de séminaires de formation sur le dispositif de l'AIR en place au Mexique. D'octobre 2001 à février 2004, COFEMER a assuré la présidence de 33 séminaires auxquels ont participé plus de 740 employés du secteur public. Les objectifs de ces séminaires étaient les suivants :

- apprendre aux fonctionnaires à élaborer une AIR et utiliser les dispositifs en ligne correspondants,
- améliorer les relations et la communication entre COFEMER les fonctionnaires chargés de présenter des propositions de textes réglementaires,
- développer les compétences pour quantifier les effets de la réglementation et des alternatives réglementaires et non réglementaires,
- diffuser les connaissances relatives à l'AIR,
- clarifier les critères utilisés par COFEMER dans son examen.

République tchèque

Contexte politique et économique

78. Après avoir connu une transformation radicale, d'une économie socialiste planifiée à une démocratie de marché ouvert, l'État tchèque est aujourd'hui un régulateur et un superviseur de marchés concurrentiels de plus en plus compétent. La réforme de la réglementation a impliqué un démantèlement des institutions centralisées et la mise en place de nouveaux dispositifs réglementaires adaptés à une société démocratique, à savoir des instruments, des politiques et des institutions capables de fonctionner ensemble pour promouvoir la coopération, le partage des pouvoirs et la décentralisation. Cette transformation juridique et réglementaire a été appuyée par une harmonisation accélérée à la législation de l'UE.

Soutien politique au plus haut niveau

79. En septembre 2000, le gouvernement tchèque a avalisé la Recommandation de l'OCDE de 1995 sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et imposé à tous les ministères de se conformer à ces recommandations. En 2004, l'adoption par le gouvernement d'un document stratégique intitulé « Approche de l'administration, de la modernisation et de la réforme de l'Etat central » a donné un nouvel élan à la réforme de la réglementation. Ce document reconnaît l'importance de l'application systématique de l'AIR aux normes juridiques, nouvelles et existantes. Le ministère de la Réforme de la réglementation et de l'Administration de l'Etat central a été intégré au Secrétariat du gouvernement afin d'étendre le champ d'application de la réforme de la réglementation.

Conception et mise en œuvre de l'AIR

80. Les Règles de procédure et les Règles législatives de la République tchèque sont les deux piliers de la procédure réglementaire du gouvernement. Les Règles législatives prévoient une analyse des incidences financières possibles dans le cas des projets de textes réglementaires, tout spécialement ceux concernant le budget de l'Etat depuis l'époque de la Tchécoslovaquie. Toutefois depuis l'adoption des recommandations de l'OCDE, un programme d'AIR formalisé est en cours d'élaboration. Les Règles législatives ont été modifiées en 2002 pour imposer une analyse des impacts sociaux et environnementaux des projets de textes réglementaires et des impacts économiques qu'ils auraient sur le budget de l'Etat et

sur les autres budgets publics et entités économiques, tout spécialement les PME. L' AIR est également un objectif du document stratégique de 2004 cité plus haut.

Encadré 14. La République tchèque : mise en place de l' AIR

Le gouvernement tchèque n'a pas institutionnalisé le recours à l' AIR mais ses Règles de procédure et Règles législatives fournissent un cadre permettant d'évaluer les effets des nouvelles lois et de la réglementation subordonnée. Les Règles de procédure définissent les étapes à suivre lors de l'élaboration de propositions de mesures, notamment de projets de loi ou de résolutions gouvernementales qui sont présentés au Cabinet pour approbation. Elles exposent un mécanisme bien défini et cohérent en deux étapes pour la préparation par les ministères de documents présentés au gouvernement pour examen.

Les propositions sont présentées sous forme de "concepts" préparés par les ministères proposant ou d'autres instances pour permettre un examen avisé de la proposition avant de donner l'accord de commencer sa rédaction. Tout d'abord, les « concepts » analysent la situation actuelle et définissent dans leurs grandes lignes les objectifs de la proposition ainsi que les méthodes ou stratégies qui seraient appliquées pour les concrétiser. La nécessité d'une nouvelle réglementation, déréglementation ou reréglementation découle de la comparaison de la situation actuelle avec les objectifs poursuivis. Des stratégies et méthodes alternatives sont parfois également présentées, ainsi que leurs avantages et inconvénients. Les « documents conceptuels » sont des documents stratégiques qui font l'objet de larges débats entre experts et dans le public, en général, et ils sont souvent publiés par le ministère compétent sur son site web.

La préparation des "documents conceptuels" et le processus législatif en deux étapes qui comprend deux rapports (le deuxième est le plus précis et comprend une consultation interministérielle élargie) constituent un fondement solide pour la mise en place d'une structure d' AIR puissante.

Hongrie

Contexte politique et économique

81. La Hongrie a connu une transition historique marquée par des réformes soutenues qui se sont poursuivies pendant plusieurs années. L'approche hongroise de la réforme réglementaire consiste en une réorientation pragmatique du rôle de l'Etat à l'égard du marché et des citoyens. La réforme structurelle de l'économie lancée en 1970 s'est achevée dans les années 90. A partir de 1989, ces réformes ont été complétées par un effort important de modernisation de l'administration publique, ainsi que du dispositif réglementaire. Deux réexamens complets du système réglementaire (1989-91 et 1995-98) ont permis l'élimination de milliers de règlements inutiles. Au milieu des années 90, sur la base de critères de qualité inspirés des recommandations de l'OCDE, le gouvernement hongrois a adopté des politiques destinées à améliorer les processus d'élaboration des nouvelles lois et des nouveaux règlements. La Hongrie a pris conscience qu'un système de gestion de la réglementation s'inscrivant dans la durée constitue une base institutionnelle solide qui permet une convergence économique et sociale plus rapide avec les autres pays européens.

Soutien politique au plus haut niveau

82. Le gouvernement hongrois porte actuellement toute son attention au détail de la qualité de la structure nationale de la réglementation et à l'amélioration des capacités permettant une intégration totale du dispositif dans l'administration. Il s'agit en particulier d'améliorer la qualité des outils de gestion de la réglementation, de l'examen du rôle et du fonctionnement des agences responsables de la réglementation et de la réévaluation du processus de dévolution à des organismes décentralisés. Le ministère de la Justice est aujourd'hui le principal administrateur du dispositif réglementaire et agit comme un filtre spécial permettant de garantir la qualité des projets de règlements avant la prise de décisions définitives au niveau gouvernemental.

Conception et mise en œuvre de l’AIR

83. La loi hongroise de 1987 sur la législation prévoit qu’avant l’approbation d’un projet de règlement le ministère compétent étudie le « contexte socio-économique à réglementer, la question du respect des droits et obligations des citoyens, les effets prévus du règlement et de ses conditions d’application... sur la base de résultats scientifiques et en informe le parlement. » Elle exige également que les organismes réglementaires chargés d’appliquer et de faire respecter la réglementation présentent un rapport au ministère de la Justice qui évalue, un an après son adoption, l’impact réel de la réglementation concernée. Le programme de réforme réglementaire de 1995 comporte d’autres mesures visant à améliorer l’AIR. La résolution du gouvernement 1052/1999 a prescrit une révision complète de la loi sur la législation dans le but d’appliquer l’AIR à tous les règlements proposés ou existants, ainsi que la préparation d’une nouvelle directive sur l’AIR par le ministère de la Justice.

84. En 2002, le gouvernement hongrois a créé au sein du ministère de la Justice un nouveau département chargé de l’amélioration de la qualité de la réglementation. En 2003, ce ministère a lancé un système de Programmes annuels sur la simplification des lois (fondés sur la Résolution gouvernementale 1046/2003). Des méthodes d’évaluation d’impact sont adoptées actuellement, ces nouvelles méthodes sont présentées dans plusieurs cours de troisième cycle sur l’élaboration des lois et un nouveau projet de loi sur la législation élaboré récemment met davantage l’accent sur les prescriptions précises d’évaluation d’impact. La méthode a été appliquée jusqu’ici à une série de cas (essentiellement des études pilotes) mais l’objectif final est d’appliquer ces méthodes de manière systématique et cohérente à tous les niveaux de législation.

Encadré 15. Hongrie : méthode d’évaluation de l’impact

Au sein du ministère hongrois de la Justice, le Département de l’analyse d’impact, de la déréglementation et de l’enregistrement de la législation a mis au point une méthode d’évaluation d’impact qui poursuit les objectifs suivants : a) constituer un guide complet des pratiques générales et spécifiques dans le domaine de l’AIR, incluant les aspects juridiques pertinents et les méthodes d’évaluation d’impact économique, social, sanitaire et environnemental, et b) fournir des orientations pratiques en vue d’élaborer un projet d’AIR efficace, incluant la présentation de tableaux, graphiques et statistiques représentant une aide concrète.

Le processus d’AIR est défini comme deux enchaînements reliés l’un à l’autre, concernant l’un l’exécutif et l’autre la gestion de projet. La méthode à suivre qui est présentée comporte trois étapes :

- 1) *La préparation.* L’étape la plus importante de l’analyse est de cerner avec précision les objectifs et les intentions sur lesquels repose le projet de loi, c’est-à-dire interpréter comment les éléments du projet de règlement doivent fonctionner concrètement. Les projets de règlements qui nécessitent une analyse plus approfondie sont sélectionnés sur la base de cette présentation.
- 2) *L’analyse.* A cette étape du processus, le décideur doit choisir les domaines dans lesquels la proposition de réglementation est censée avoir un impact important et pertinent, et il doit examiner les effets potentiels de la réglementation en effectuant une analyse d’impact économique, sociologique ou autre ou en utilisant d’autres outils de gestion. Il convient de définir spécialement et avec précision les sources d’information et les méthodes d’évaluation adaptées. Le décideur réalise ensuite l’analyse en élaborant des modèles sociaux et économiques précis.
- 3) *La synthèse, la prise de décision et l’élaboration de la législation.* Il est primordial de présenter de manière professionnelle les résultats de l’évaluation d’impact. L’objectif de cette présentation est double : elle doit répondre clairement aux exigences fixées par le client et la synthèse de l’analyse d’impact doit contenir toutes les informations, tous les résultats et détails pertinents. L’accumulation de connaissances acquises à travers les projets d’évaluation d’impact peut fournir des informations intéressantes sur l’utilisation de techniques adaptées en matière réglementaire qui permettent aux décideurs d’élaborer des lois qui concrétisent au mieux leurs intentions initiales.

Irlande

Contexte politique et économique

85. Durant les vingt dernières années, l'Irlande a obtenu d'excellentes performances économiques et connu une transformation de son environnement économique, social et culturel. Il en a découlé des améliorations notables de l'environnement et du cadre réglementaire irlandais. La responsabilité et la transparence ont été fortement renforcées, non seulement par les mécanismes classiques de participation et de formation de consensus qui caractérisent la stratégie de partenariat social mais aussi par de nouveaux mécanismes de mise en œuvre et de mise en conformité, par exemple. De nouvelles institutions orientées vers le marché ont été mises en place ou renforcées, notamment des régulateurs sectoriels et une autorité de la concurrence.

Soutien politique au plus haut niveau

86. Des efforts improvisés visant à réduire le fardeau de la réglementation ont été entrepris en Irlande dans les années 80 mais la réforme de la réglementation ne constitue un objectif explicite de l'action publique que depuis le milieu des années 90 lorsque les pouvoirs publics ont publié un document officiel sur la modernisation du service public intitulé *Delivering Better Government*. Un groupe de travail chargé de la réforme de la réglementation a été mis en place, et trois années plus tard, en 1999, le gouvernement a adopté son rapport *Reducing Red Tape – An Action Programme of Regulatory Reform in Ireland*. Le groupe de travail a également recommandé la mise en place dans les services du Premier ministre d'une unité centrale chargée des ressources affectées à la réforme réglementaire pour mettre en œuvre les mesures de l'agenda et contrôler les progrès accomplis. En 2004, le gouvernement irlandais a publié « *Regulating Better* », un livre blanc qui non seulement énonce les principes essentiels d'une bonne réglementation mais définit également un programme d'action pour matérialiser ces principes. Ces mesures englobent l'adoption d'un système pilote de l'AIR dans plusieurs ministères, l'examen systématique de la réglementation dans des domaines et secteurs clés, l'instigation d'un programme de révision des lois et l'élaboration de propositions d'amélioration des procédures de recours concernant les décisions prises en matière réglementaire.

Conception et mise en œuvre de l'AIR

87. En 2001, l'Irlande a mis en place un groupe de travail chargé de superviser les mesures recommandées dans *l'Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Irlande*. Ce groupe de travail a préparé un livre blanc sur l'AIR et conseillé de mener plusieurs études pilotes qui sont actuellement en cours. Bien que les recommandations de l'OCDE aient bénéficié d'un large soutien au sein du gouvernement leur mise en œuvre a été lente. Six responsables des services du Taoiseach (Premier Ministre) dirigent dans le cadre de leurs responsabilités des politiques de réforme de la réglementation. La liste de contrôle figurant dans le *Cabinet Handbook* constitue un moyen de déterminer si un texte législatif peut accroître les obstacles à l'entrée sur le marché, restreindre la concurrence ou augmenter le fardeau des tâches administratives. Bien que l'observation de cette liste de contrôle demeure inégale elle montre que l'amélioration de la politique de la réglementation, en particulier, et de la politique gouvernementale, en général, correspond à des mesures importantes qui sont orientées vers le marché et favorisent la concurrence. La liste de contrôle constitue le fondement de la mise en place de l'AIR en Irlande.

Encadré 16. Irlande : optimiser l'engagement politique en faveur de l'AIR

Les changements intervenus sur les marchés et sur le plan social en Irlande ont influé sur la réforme des structures de gouvernance. Dans les années 90, la stratégie irlandaise de modernisation du secteur public reposait sur des mesures progressives et pragmatiques et pas sur une politique officielle de réforme réglementaire. Au lieu de s'inscrire dans le

cadre de grands projets de réforme, les efforts accomplis pour dégager un consensus au niveau des partenariats nationaux se caractérisent par leur prudence et une stratégie du changement lente mais constante. Des développements ambitieux au sein de l'Union européenne ont entraîné des modifications du cadre institutionnel et réglementaire de l'Irlande et fait évoluer le rôle de l'État dans l'économie avec l'adoption de politiques favorisant la concurrence.

En dépit de diverses initiatives et mesures mises en œuvre, les stratégies et moteurs institutionnels de la réforme en Irlande sont fragiles, soulevant la question de l'efficacité et de la volonté politique en faveur de ce processus. A la suite de plusieurs efforts de réforme du service public qui n'ont pas abouti, la Strategic Management Initiative lancée en 1994 s'avère davantage inscrite dans la durée. Elle constitue un effort général visant à réformer l'administration irlandaise, fondé sur l'auto-évaluation et la pression exercée par les pairs. Bien qu'on lui ait reproché d'être un projet dépourvu de priorités bien définies, la Strategic Management Initiative a entraîné différents développements importants. Parmi ceux-ci, il faut citer la liste de contrôle figurant depuis 1999 dans le *Cabinet Handbook*. Toutefois, cette liste de contrôle a eu des effets limités car elle n'a pas été mise en œuvre de manière centralisée et a été perçue dans un premier temps comme une formalité assimilée au fardeau administratif des procédures gouvernementales et pas comme un véritable instrument de prise de décision en matière réglementaire. Après le lancement de ce programme, des mesures complémentaires ont été nécessaires pour rendre l'analyse plus rigoureuse et élargir son champ d'application. Il a fallu mettre au point des méthodes d'AIR adaptées qui indiquaient quelles étaient les incitations qui existaient pour diverses parties concernées.

En 2001, après la publication de *l'Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Irlande*, le gouvernement a mis en place un groupe de travail de haut niveau sur la réforme de la réglementation. Deux sous-groupes ont été constitués, le National Policy Statement Sub-Group a publié en 2002 un document de consultation intitulé *Towards Better Regulation* tandis qu'un deuxième groupe est en train d'élaborer un modèle d'AIR adapté au contexte irlandais. Le travail au sein des deux groupes se poursuit.

En publiant en 2004 *Regulating Better*, le gouvernement irlandais reconnaissait avoir accordé trop peu d'attention à la politique de la réglementation dans le passé. Aujourd'hui on constate un soutien manifeste et une volonté politique en faveur de la réforme réglementaire. On entend aujourd'hui par meilleure réglementation l'instrument qui garantit que les citoyens et les entreprises bénéficient des avantages d'une plus grande compétitivité et d'une concurrence accrue sur le plan national. Dans le cadre de ce plan d'action, le gouvernement s'est engagé à piloter un système d'AIR dans plusieurs ministères. Au terme de la phase pilote, l'AIR fera partie des procédures réglementaires en place. L'AIR appliquée en Irlande accordera une importance particulière aux incidences sur les entreprises, notamment les PME. L'AIR sera également intégrée à la mise en place du projet de gouvernement électronique ("e-Cabinet") de l'Irlande et sera soutenue par des mesures de promotion, des formations et la publication de lignes directrices.

5. Conclusions

88. Concevoir et mettre en œuvre un programme d'AIR n'est pas aisé. Les expériences faites par des pays membres de l'OCDE dans ce domaine sont très variées. L'AIR peut être un excellent instrument qui permet de prendre des décisions présentant un meilleur rapport coûts-efficacité et de réduire le nombre de réglementations de faible qualité voire inutiles.⁹ Elle peut rendre les décisions plus transparentes et encourager la consultation et la participation des groupes touchés par celles-ci et contribue à améliorer la cohérence gouvernementale et la communication intraministérielle.¹⁰ Toutefois, force est de constater

⁹. Au Mexique, un objectif de la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) est d'analyser et de réviser les projets de règlements dans le but d'améliorer le cadre réglementaire. En 2002, 260 AIR sur 311 avaient été approuvées par COFEMER alors que 51 projets proposés (16 % du volume total d'AIR révisé par COFEMER cette année) ont été rejetés et n'ont pas pu être publiés au Journal officiel en raison de carences juridiques et techniques (COFEMER, 2004).

¹⁰. Plusieurs pays ont réalisé des évaluations positives sur les programmes d'AIR. En 1987, l'Agence des Etats-Unis pour la protection de l'environnement a évalué 15 AIR et estimé que les coûts engagés pour les mener avaient été de 10 millions USD et qu'elles conduisaient à une révision de la réglementation dégageant un bénéfice net estimé d'environ 10 milliards USD, soit un rapport avantages-coûts de 1 000 pour 1 (OECD, 1997a:20). En Corée, plus de 25 % des propositions de règlements présentés dans l'année qui a suivi l'adoption de l'obligation de réalisation d'une AIR (1998-99) ont été rejetés par la Commission sur la réforme de la réglementation (OCDE, 2000b). Au Canada, des études effectuées par des organismes

l'existence de difficultés et de défis à relever. Veiller à sa mise en œuvre et à une étendue adéquate de sa couverture, mettre au point une AIR de haute qualité et des stratégies de collecte de données, organiser des programmes de formation efficaces, et apporter le soutien politique requis, ce sont là autant d'éléments essentiels pour assurer le succès d'un dispositif d'AIR quel qu'il soit.

89. Dans le cas des pays en développement, la conception et la mise en œuvre d'AIR efficaces exigent d'accorder une attention toute particulière à différents problèmes. Premièrement, des difficultés d'ordre méthodologique ou opérationnel peuvent facilement survenir au niveau des processus de prise de décision dans les pays en développement. Deuxièmement, dans bien des cas le recours à des instruments réglementaires exige un degré d'expertise élevé et l'accès à un volume important de ressources et d'informations. De nombreux pays à faible revenu ou à revenu moyen ne remplissent pas encore ces conditions préalables. Enfin, des pratiques politiques communes peuvent avoir pour effet que l'amélioration de la supervision par les pouvoirs publics ou le fait de porter une plus grande attention à la consultation constituent des défis. Les décideurs de ces pays doivent évaluer et apprécier l'importance relative des instruments à leur disposition et déterminer quel est le meilleur usage qu'ils peuvent en faire et quelle est la meilleure combinaison possible pour obtenir des résultats concrets.

90. La réglementation dans les pays en développement pourrait contribuer à réduire la pauvreté. Puisque la spécificité du contexte est importante il ne s'agit pas seulement d'encourager l'efficacité du marché mais aussi de garantir que les avantages qu'apportent des processus plus efficaces reposant vers le marché sont répartis selon les préférences sociales de la société concernée (Kirkpatrick et Parker, 2004:339). Les conséquences sur le plan social découlant des changements intervenus dans la réglementation devraient alors être pris en considération dans l'AIR.

91. Les questions évoquées dans la section qui suit doivent être prises en considération en vue d'améliorer l'efficacité des programmes d'AIR dans le futur. Dans la mesure où elles reposent sur des expériences faites dans des pays de l'OCDE elles risquent de ne pas toujours être directement transposables aux pays en développement, ces pays étant souvent confrontés à des problèmes comparables.

Problèmes politiques

Conflits de valeurs et de pouvoirs

92. L'AIR est décrite comme un concept technocratique qui se heurte à la réticence de certains groupes de pression et responsables de la réglementation. Le rôle que joue l'AIR en formulant de manière explicite les arbitrages qui sont implicites dans toutes les mesures prises par les pouvoirs publics, et une juste appréhension des limites du pouvoir d'action du gouvernement sont des questions essentielles. L'AIR peut contribuer à diminuer l'influence des intérêts sectoriels et le danger d'une main mise sur la réglementation dans la mesure où elle recense les coûts souvent dispersés liés à une réglementation précise. La difficulté consiste à créer une base de soutien en faveur du changement dans un contexte de transparence et de responsabilité. Dans le cas des pays en développement, il faut protéger l'AIR de la main mise des responsables politiques sur la réglementation et des comportements cherchant à assurer des rentes (Kirkpatrick et Parker, 2003:10).

indépendants ont montré qu'un recours à l'AIR sur une période prolongée, accompagné de l'émission de lignes directrices et l'organisation de formations, avait entraîné un changement de mentalités parmi les responsables de la réglementation (OCDE 2002b:48).

Demande politique d'AIR

93. L'AIR fournit aux décideurs de nombreuses informations précieuses mais dans bien des cas les responsables politiques hésitent à avoir recours à cet instrument – peut-être parce qu'il peut s'avérer plus difficile de tirer profit sur de plan politique de décisions d'une utilité assez générale et diffuse que d'intérêts attachés à des mesures plus circonscrites. Il arrive que les responsables politiques perçoivent l'AIR comme un expédient qui permet de contenir l'inflation réglementaire ou d'améliorer la qualité de réglementations médiocres. Cependant, le processus d'AIR exige un investissement constant à long terme. La courbe d'apprentissage présente une forte pente et le changement de mentalités est primordial. L'élaboration minutieuse du contenu de l'AIR et les aspects institutionnels permettent de se prémunir contre la plupart de ces problèmes. Les expériences faites dans les pays de l'OCDE portent à penser qu'il est prudent de démarrer en douceur et d'accroître progressivement l'étendue et le champ d'application de l'AIR au fur et à mesure que l'utilisation de cet instrument est acceptée et que l'expertise et l'expérience commencent à se développer.

Problèmes juridiques

Contraintes législatives

94. De même que dans certains pays l'AIR a été intégrée à des lois, certaines dispositions requièrent que les responsables de la réglementation remplissent leur mission à tout prix, sans s'arrêter à d'autres incidences et arbitrages. Dans d'autres cas, il arrive que le législateur limite rigoureusement le choix des instruments de substitution à la disposition des pouvoirs publics. Ces difficultés montrent que les objectifs de qualité réglementaire sur lesquels repose l'AIR doivent imprégner le mode de prise de décision pour que l'AIR réalise pleinement son potentiel.

Problèmes institutionnels et budgétaires

Cibler l'AIR

95. Le ciblage est essentiel si les ressources sont peu importantes. L'AIR devrait se concentrer sur les domaines où le règlement proposé aura le plus d'impact et où la probabilité que l'analyse influe sur les résultats de la réglementation est la plus évidente.

Formation et expertise technique

96. Les insuffisances de ressources et de compétences empêchent de nombreux responsables et organismes en matière réglementaire de réaliser des AIR de haute qualité. Si les capacités sont limitées les méthodes d'analyse requises risquent d'être trop complexes et onéreuses pour être applicables. Il est impératif que les organismes de coordination fournissent une formation soutenue et complète mais l'insuffisance de capacités est également due à des carences dans le ciblage de l'AIR. Pour optimiser les ressources disponibles les décideurs devraient procéder à des évaluations préliminaires pour déterminer quelles réglementations requièrent une AIR complète et détaillée et dans quels cas une analyse simplifiée est suffisante.

Problèmes techniques

Méthodes d'analyse

97. De quelle façon les responsables de la réglementation procèdent-ils à la sélection des meilleures méthodes d'analyse à utiliser ? On constate que sur ce point on ne s'accorde guère et que de nombreux pays utilisent une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives. De plus, les méthodes d'AIR ne

sont pas encore tout à fait au point et des désaccords subsistent sur certaines questions importantes telles que la définition d'un taux social d'actualisation pour l'analyse avantages-coûts, l'évaluation des avantages immatériels et le traitement du risque et de l'incertitude. La prise en compte d'une évaluation et pondération du risque crée de nouvelles difficultés sur le plan des méthodes appliquées.

Problèmes de données

98. Les pays de l'OCDE sont souvent confrontés à des difficultés de mise en œuvre des stratégies de collecte de données. On constate souvent une absence de données essentielles permettant de mener une bonne analyse et un échec des stratégies de collecte parce qu'elles prennent trop de temps et sont trop onéreuses. La fourniture sélective de données par des groupes concernés cherchant à promouvoir leurs propres intérêts sectoriels constitue également un réel problème. L'incapacité d'utiliser pleinement le potentiel des stratégies de consultation en tant que ressources d'information et comme moyen de vérifier la qualité des données et la validité des hypothèses constitue un problème commun.

Evaluation a posteriori

99. Au fur et à mesure que les gouvernements progressent dans l'élaboration de politiques de la réglementation une attention de plus en plus importante est accordée à l'évaluation des résultats et de la performance des instruments réglementaires. Les politiques de la réglementation doivent être évaluées « pour améliorer la performance des instruments de qualité et des institutions réglementaires – mesurée à l'aune de la réalisation de l'objectif final qui est d'accroître l'efficacité et l'efficience de la réglementation dans le temps ». ¹¹ Des instruments comme l'AIR doivent être évalués régulièrement pour garantir le maintien de leur existence, optimiser leur performance, et, par voie de conséquence, optimiser l'efficacité et l'efficience de la politique de la réglementation à proprement parler.

Questions de procédure

Problèmes de contrôle qualité

100. Le contrôle qualité est un maillon faible commun, même dans les pays de l'OCDE. Pour que l'AIR réalise ses objectifs il faut également qu'elle fasse l'objet d'une évaluation périodique sous une forme ou une autre, et l'organisme de supervision doit posséder l'autorité nécessaire pour mettre en cause les évaluations des responsables de la réglementation et exiger des améliorations.

Problèmes structurels de conception

101. L'AIR doit être intégrée au processus de prise de décision aussi tôt que possible. Malheureusement, elle est souvent préparée à un stade trop avancé du processus de réglementation après que les décisions ont été prises. Un aspect important du changement de mentalités requis pour aboutir à une meilleure réglementation est que l'AIR soit acceptée comme faisant partie intégrante de la prise de décision. Simplifier les tests et critères peut également contribuer à améliorer la conception de l'AIR.

Changement de mentalités

102. Intégrer l'AIR au processus d'élaboration de la politique gouvernementale exige un changement de mentalités notable parmi les responsables de la réglementation, les responsables politiques, les groupes

¹¹. OCDE (2004d), *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, Document préparé pour la réunion du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire, septembre, Paris.

de pression et le public. Cela signifie que la mise en œuvre de l’AIR est un processus à long terme qui requiert un appui cohérent et soutenu et qui doit être renforcé au niveau politique jusqu’à ce qu’il fasse partie systématiquement des cultures politique et administrative du pays concerné.

BIBLIOGRAPHIE

- Cook, P. *et al.* (eds.) (2004), *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Royaume-Uni.
- COFEMER (2004), *Segundo Informe de Labores Enero 2002-Junio 2003*, Secretaría de Economía, Mexique
- Kirkpatrick, C. et D. Parker (2003), *Regulatory Impact Assessment: Developing Its Potential for Use in Developing Countries*, Working Paper Series, No. 56, Centre on Regulation and Competition, Manchester (juillet).
- Kirkpatrick, C. et D. Parker (2004), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries" dans *Public Administration and Development*, No. 24, pp. 333-344
- Kirkpatrick, C., D. Parker et Y. Zhang (2003), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice and Recommendations for Further Development*, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Royaume-Uni (novembre).
- Kirkpatrick, C. et Y. Zhang (2004), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*, Working Paper Series, No. 83, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Royaume-Uni (juin).
- OCDE (1997a), *L'analyse d'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997b), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *La réforme de la réglementation au Mexique : la capacité des gouvernements à produire des réglementations de grande qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), *La réforme de la réglementation en Hongrie : la capacité des gouvernements à produire des réglementations de grande qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation en Corée : la capacité des gouvernements à produire des réglementations de grande qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *La réforme de la réglementation en Irlande : la capacité des gouvernements à produire des réglementations de grande qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *La réforme de la réglementation en République tchèque : la capacité des gouvernements à produire des réglementations de grande qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *La réforme de la réglementation en Turquie: la capacité des gouvernements à produire des réglementations de grande qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Se donner les moyens d'une réglementation de qualité : bilan*, OCDE, Paris (avril).

OCDE (2004b), “Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory”, note préparée par le Secrétariat de l’OCDE pour la réunion du Comité de la gouvernance publique, OCDE, Paris, avril.

OCDE (2004c), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Paris (à paraître).

OCDE (2004d), “Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions”, Document préparé pour la réunion du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire, Paris, disponible à l’adresse <http://www.OCDE.org/dataOCDE/32/52/34227774.pdf>

OCDE (2004e), *Mexique : Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.

OCDE (2004f), “APEC-OCDE Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft”, OCDE, Paris (septembre).

OCDE (2005), *Principes directeurs de l’OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, OECD, Paris.

Radaelli, C.M. (2004), *How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union*, Disponible à l’adresse www.psa.ac.uk/cps/2004/Radaelli.pdf

ANNEXE 1. LISTE DE CRITÈRES DE RÉFÉRENCE POUR LA PRISE DE DÉCISION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

Encadré 17. Liste de critères de référence pour la prise de décision en matière de réglementation

1. Le problème est-il correctement défini ?

Il conviendrait d'énoncer de façon précise le problème à résoudre en indiquant clairement sa nature et son ampleur, et en expliquant pourquoi il s'est posé (en déterminant les incitations des parties intéressées).

2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?

L'intervention de l'Etat devrait être fondée sur des éléments indiquant clairement qu'elle est justifiée, vu la nature du problème, les coûts et avantages probables de l'intervention (sur la base d'une évaluation réaliste de l'efficacité des pouvoirs publics) et les autres mécanismes permettant de s'attaquer au problème.

3. La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale ?

Les responsables de la réglementation devraient procéder, à un stade précoce du processus réglementaire, à une comparaison solidement étayée des divers instruments d'action réglementaires et non réglementaires, en examinant des questions importantes comme les coûts, les avantages, les effets sur la répartition des revenus et les nécessités administratives.

4. Quel est le fondement juridique de la réglementation ?

Les processus réglementaires devraient être structurés de manière à garantir que toutes les décisions en matière de réglementation sont rigoureusement conformes aux principes de la légalité, ce qui signifie qu'il faut explicitement veiller à ce que toutes les réglementations soient autorisées par d'autres réglementations fixées à un niveau plus élevé et compatibles avec les obligations découlant de traités et respecter des principes juridiques pertinents tels que la sécurité juridique, la proportionnalité et les formalités prévues.

5. Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ?

Les responsables de la réglementation devraient choisir le niveau d'administration le plus approprié auquel il convient d'intervenir ou, si plusieurs niveaux sont concernés, mettre au point des systèmes efficaces de coordination entre ces différents niveaux d'administration.

6. Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ?

Les responsables de la réglementation devraient évaluer l'ensemble des coûts et avantages escomptés de chaque réglementation proposée et des options envisageables et communiquer ces estimations sous une forme accessible aux décideurs. Avant de prendre une décision, il conviendrait de s'assurer que les coûts de l'intervention gouvernementale sont justifiés par ses avantages.

7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?

Dans la mesure où l'intervention gouvernementale influe sur la redistribution des revenus et le principe d'équité, les responsables de la réglementation devraient veiller à ce que la répartition des coûts et des avantages des réglementations entre les différents groupes concernés soit transparente.

8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?

Les responsables de la réglementation devraient s'assurer que les réglementations seront comprises par les usagers potentiels, et prendre à cette fin les dispositions nécessaires pour clarifier autant que possible le texte et la structure des réglementations.

9. Toutes les parties intéressées ont-elles la possibilité de faire connaître leurs vues ?

Les réglementations devraient être élaborées d'une façon ouverte et transparente, et des procédures appropriées devraient être mises en place pour que les parties intéressées telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux d'administration puissent faire part de leurs vues de manière

efficace et en temps opportun.

10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

Les responsables de la réglementation devraient évaluer les incitations et les institutions par le biais desquelles la réglementation prendra effet, et mettra au point des stratégies d'application efficaces qui permettent d'optimiser leur utilisation.

ANNEXE 2. PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE POUR LA QUALITÉ ET LA PERFORMANCE DE LA RÉGLEMENTATION, 2005

Encadré 18. Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation, 2005

1. Adopter au niveau politique de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en oeuvre.
2. Procéder systématiquement à une analyse d'impact et à un réexamen des réglementations pour vérifier si, dans un environnement économique et social complexe en constante mutation, elles répondent toujours avec efficacité et efficacie aux objectifs qui leur sont assignés.
3. Veiller à ce que les réglementations, les institutions réglementaires chargées de leur mise en oeuvre et les procédures réglementaires soient transparentes et non discriminatoires.
4. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, la portée, l'efficacité et la mise en oeuvre de la politique de la concurrence.
5. Concevoir les réglementations économiques dans tous les secteurs de façon qu'elles favorisent la concurrence et l'efficacité, et les éliminer sauf s'il apparaît clairement qu'elles sont le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.
6. Supprimer les obstacles réglementaires inutiles aux échanges et à l'investissement en poursuivant la libéralisation et prendre davantage en compte et mieux intégrer l'ouverture des marchés dans l'ensemble du processus réglementaire, de façon à renforcer l'efficacité économique et la compétitivité.
7. Recenser les liens importants avec d'autres objectifs de l'action gouvernementale et élaborer des politiques qui permettent de réaliser ces objectifs en favorisant la réforme.

Source: Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation, 2005.