

La Réforme de la Réglementation au Japon

La capacité du gouvernement à produire des
réglementations de grande qualité



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

© OCDE 1999. Tous droits réservés.

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

© OCDE 1999. Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

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

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

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Japon* publié en 1999. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

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

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

TABLE DES MATIERES

1. Le cadre institutionnel de la réforme de la réglementation au Japon.....	7
1.1. Le contexte administratif et juridique au Japon.....	7
1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation en vue d'améliorer les capacités de l'administration publique.....	11
2. Les agents de la réforme de la réglementation : les politiques et les institutions nationales.....	17
2.1. Politiques en matière de réforme de la réglementation et principes de base.....	17
2.2. Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique.....	22
2.3. Coordination entre les niveaux de gouvernement.....	26
3. Capacités administratives pour l'adoption d'une nouvelle réglementation de grande qualité.....	27
3.1. Transparence et prévisibilité administratives.....	27
3.2. Choix des instruments politiques : réglementation et solutions de remplacement.....	38
3.3. Comprendre les répercussions de la réglementation : recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR).....	40
4. Le changement dynamique : maintenir les réglementations à jour.....	43
5. Conclusions et politiques de réforme possibles.....	47
5.1. Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles.....	47
5.2. Options à considérer.....	50
5.3. Gérer la réforme de la réglementation.....	57
BIBLIOGRAPHIE.....	61

Résumé exécutif

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

L'administration nationale est-elle en mesure de produire une réglementation sociale et économique fondée sur les principes de base de toute bonne réglementation ? La réforme des règlements présuppose l'élaboration de mécanismes permettant à l'administration de juger à quel moment et de quelle manière il convient d'établir des règlements dans un monde extrêmement complexe. La transparence administrative, la souplesse, la coordination des politiques, la compréhension des marchés, ainsi que la capacité de réagir aux conditions changeantes sont des aspects auxquels il faut attacher une importance de plus en plus grande si l'on veut atteindre des résultats qui soient à la fois tangibles et efficaces.

Depuis le début des années 80, et particulièrement depuis que le gouvernement Hosokawa a fait de la déréglementation son cheval de bataille, en 1993, dans l'espoir de relancer l'économie nipponne, la réforme de la réglementation est à l'avant-plan des préoccupations politiques au Japon. Elle a été un élément central du large programme de réforme économique structurel lancé depuis décembre 1996. En fait, elle est devenue le symbole d'une plus vaste transformation économique et sociale.

Des efforts soutenus ont permis de réduire l'intervention économique dans de nombreux secteurs - notamment dans les grandes surfaces de vente au détail, l'importation du pétrole, les télécommunications et les services financiers - et les consommateurs ont déjà pu en voir des résultats significatifs. Des progrès importants ont été accomplis pour ce qui est par exemple d'augmenter l'efficacité des omniprésents régimes de licences et de permis, même si ceux-ci sont plus nombreux, en accordant une importance plus grande au contrôle *a posteriori* du respect des règles générales plutôt que sur les approbations *a priori*. Sur plusieurs fronts, on constate une évolution lente mais soutenue vers des pratiques plus transparentes et moins discrétionnaires en matière de réglementation, commandées par les exigences du marché, d'une part, et par le constat qu'il existe un écart entre les pratiques traditionnelles et les pratiques internationales. Le cadre de la politique de la concurrence a été renforcé. Plusieurs initiatives en cours pour promouvoir l'utilisation de normes internationales devraient encourager les échanges commerciaux au profit des consommateurs japonais. Comparativement aux programmes qui l'ont précédé, le Programme de déréglementation de 1995-1997 a été, jusqu'à présent, le plus réussi, dans la mesure où l'on a su exploiter la force d'un Premier ministre soucieux d'introduire des réformes et la nécessité d'accroître la compétitivité du pays pour convaincre certains secteurs clés de procéder à une réforme. Le Programme de déréglementation actuel de 1998-2000 devrait contribuer à ces progrès. Le débat entourant les stratégies à adopter pour favoriser le changement a attiré l'attention de divers intervenants sur la structure et le rôle du gouvernement, de même que sur le processus d'élaboration et d'application de la réglementation dans le Japon de demain. La restructuration de la bureaucratie nipponne actuellement en cours comme suite à la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central constitue l'une des rares occasions d'instaurer de nouveaux mécanismes de réglementation et de nouvelles mesures incitatives dans le secteur public.

L'importance des gains réalisés doit être reconnue, mais le présent rapport souligne que l'ampleur et la nature du problème ont constamment été sous-estimées. La réforme de la réglementation au Japon se heurte à une longue tradition d'interventionnisme économique, de clientélisme, de pouvoirs discrétionnaires plus ou moins contrôlés au sein de l'administration et de processus d'élaboration de politiques qui manquent de transparence. Ces caractéristiques font que la réforme de la réglementation a été souvent épisodique, réactive, lente et incomplète. L'intervention de l'administration dans les décisions de nature économique continue de se manifester sur une échelle que l'on retrouve rarement dans les pays de l'OCDE, et cette intervention n'est plus fondée sur une vision cohérente du rôle de la réglementation au sein de l'État moderne ou de l'économie de marché. A mesure que s'élargit le fossé entre les besoins du marché et le « carcan » de la réglementation, celle-ci inhibe les forces de la concurrence à l'intérieur et à l'extérieur des frontières, ralentit le rythme des changements structurels salutaires et contribue à une mauvaise répartition chronique des ressources au sein de l'économie japonaise.

Une vision plus globale de la nature de la réforme - qui englobe non seulement la déréglementation, mais également la restructuration des institutions désuètes, l'introduction de nouvelles mesures d'incitation dans la culture du secteur public, et l'abandon par l'État d'une philosophie de gestion de l'économie en faveur d'un régime de prestation de services - est une condition préalable au progrès nécessaire pour adapter la réglementation japonaise aux besoins de la société moderne. Il faudrait mettre l'accent sur l'implantation de processus décisionnels qui soient transparents, justifiables et adaptables, à l'intérieur desquels les bénéficiaires du système de réglementation actuel n'aient pas le pouvoir de faire obstacle au changement. Avec ce genre de réforme, le gouvernement japonais pourra envisager la mise en place d'un système de réglementation dynamique qui continuera de s'adapter et de relever les défis de demain.

1. Le cadre institutionnel de la réforme de la réglementation au Japon

1.1. Le contexte administratif et juridique au Japon

Depuis le début des années 80, et particulièrement depuis que le gouvernement Hosokawa a fait de la déréglementation son cheval de bataille, en 1993, dans l'espoir de relancer l'économie nippone, la réforme de la réglementation est à l'avant-plan des préoccupations politiques au Japon. En fait, elle est devenue le symbole d'une plus vaste transformation économique et sociale. Depuis décembre 1996, la réforme de la réglementation a été un élément central du large programme de réforme structurel économique. Les objectifs visés sont ambitieux : amener un système profondément enraciné, dans lequel on a eu recours à la réglementation pendant des décennies pour gérer une forte croissance économique, procéder à des réformes structurelles en profondeur et promouvoir les intérêts des producteurs, vers une économie plus souple et plus concurrentielle, dans laquelle le rôle de l'État est diminué, l'initiative et le choix personnel accrus, les changements structurels assujettis aux pressions du marché, les intérêts des consommateurs mis de l'avant, et le marché japonais plus ouvert à la concurrence internationale.

De tels changements vont à l'encontre de nombreux intérêts. Plus que dans la plupart des autres pays Membres de l'OCDE, l'appareil administratif japonais est caractérisé par des ministères décentralisés et indépendants les uns des autres, par de puissantes bureaucraties jouissant de pouvoirs discrétionnaires considérables, et par l'existence de liens étroits et informels entre les fonctionnaires de l'État, les groupes de producteurs et les partis politiques. Le règne d'un parti politique unique pendant quatre décennies (le pseudo « système 1955 » du PLD) a contribué à consolider les liens entre les intervenants politiques et les bureaucrates grâce au système du *zoku*. Bien que sensible aux besoins sociaux et économiques qui s'inscrivent à l'intérieur du paradigme de l'administration des affaires de l'État, cette coalition s'est avérée extrêmement réfractaire aux réformes visant à réduire le contrôle exercé par l'État.

Les principes qui régissent l'administration japonaise sont les suivants : des rapports de force équilibrés ; le déroulement des négociations, l'élaboration des politiques et le règlement des conflits à huis clos ; et, dans la mesure du possible, le consensus et le compromis mutuel s'inspirant d'une préférence culturelle pour les solutions pragmatiques plutôt qu'idéologiques. Les conflits d'intérêts, aussi après que dans tout autre pays, se règlent habituellement par la consultation et la coordination. Cette conception du gouvernement n'a pas été sans présenter d'avantages : elle a contribué à la stabilité des politiques au cours de périodes où l'on a connu des changements rapides, favorisé la collaboration entre le secteur public et le secteur privé dans la poursuite d'objectifs communs, entraîné un large partage des bénéfices (comparativement aux autres pays de l'OCDE, le Japon peut en effet se targuer d'un meilleur équilibre quant à la répartition des revenus), soutenu la légitimité, et contribué à accélérer le processus de mise en œuvre une fois le consensus atteint. La Banque mondiale estimait d'ailleurs que l'« intervention (économique) a été menée de main de maître », en fonction du concept de la « croissance partagée », par des technocrates consciencieux et extrêmement compétents travaillant en collaboration avec les dirigeants d'entreprises¹.

Grâce à cette conception de l'administration ou en dépit d'elle (bien malin qui pourrait le dire !), la puissante et compétente administration publique japonaise a su contrôler un processus de croissance extraordinaire (de 1955 à 1973, la croissance économique du Japon a atteint en moyenne 10 pour cent par année), qui a fait de ce pays un miracle économique de l'après-guerre, et qui a réussi à s'accommoder d'une évolution sociale rapide sans bouleversements politiques².

Aujourd'hui, toutefois, les dangers qui guettent le Japon sont ceux du contentement de soi et de l'obsolescence. Cette façon d'envisager l'art de gouverner a engendré un processus décisionnel extrêmement lent et conservateur, qui détourne du débat d'orientation des politiques, encourage le clientélisme, permet aux groupes d'intérêts particuliers de faire obstacle aux changements nécessaires, et débouche sur le fameux « gradualisme » japonais. Ces tendances sont amplifiées par les nombreuses particularités institutionnelles et procédurières qui caractérisent l'administration japonaise. Le pouvoir discrétionnaire étendu des fonctionnaires de l'État nuit à la transparence du processus décisionnel et favorise l'émergence de monopoles de l'information. Le système des carrières « à vie » mis en place en vertu de la politique officielle en matière de gestion du personnel incite encore davantage les responsables de la réglementation à entretenir des liens étroits avec les organismes réglementés. Une multitude d'organismes semi-publics œuvrant dans l'orbite des ministères – telles que les entreprises publiques et les confédérations patronales – s'efforcent de protéger leurs intérêts particuliers, quand ils ne tentent pas tout simplement de s'approprier une part du pouvoir de réglementation. En outre, la perte d'une vision cohérente et à long terme de la gestion de l'économie pour cette phase du développement du Japon a contribué à rendre les interventions sur le plan économique plus arbitraires, désordonnées et vulnérables par rapport à une foule d'intérêts particuliers. C'est pourquoi il est possible que la réglementation en général soit de moins en moins efficace.

Ces caractéristiques font que même si elle a donné certains résultats dans certains secteurs et contribué à accroître la transparence de l'administration (voir ci-dessous), la réforme de la réglementation a souvent été épisodique, réactive, lente et incomplète. Le gradualisme a contribué à faire de la gestion de la réglementation au Japon un système qui s'est avéré être, à maints égards, mal adapté à une économie de marché moderne, incapable de réagir promptement aux défis et aux secousses qui surviennent ou encore de suivre l'évolution des besoins de la société japonaise, et qui fait obstacle à la transition actuelle vers une croissance économique durable. Le contexte historique et social est important : pour certains analystes japonais et occidentaux, le processus de modernisation national qui a commencé il y a plus d'un siècle doit nécessairement passer par une réforme de la réglementation³. Ce n'est pas encore le point de vue du public au Japon, où la réglementation envahissante a été largement acceptée au cours de la période de l'après-guerre. Les rapports étroits entre le gouvernement et l'industrie, de même qu'entre les dirigeants d'industries (par exemple, à l'intérieur des structures du *keiretsu*) ont bien démontré l'existence d'un consensus social quant à la nécessité de rebâtir l'économie et de « rattraper » l'Ouest dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale.

Cette stratégie de développement s'inspirait, d'une part, des anciennes structures économiques remontant à la période de l'avant-guerre et, d'autre part, de l'héritage laissé par l'occupation américaine, quand le Japon s'était vu imposer de vastes mesures de contrôle économiques⁴. Il importe de noter que cette stratégie était également fondée sur les valeurs sociales de l'harmonie (*wa*), caractérisées par un certain scepticisme à l'égard de l'importance de la concurrence. Les appréhensions des bureaucrates devant la « concurrence excessive » ou leurs craintes de « semer la confusion dans le marché »⁵ les ont amenés à adopter des politiques allant dans le sens de la tolérance, voire de la promotion des cartels, et elles expliquent l'approche contemporaine suivant laquelle l'administration veille à « assurer un équilibre entre l'offre et la demande ». Ces grandes valeurs sociales et ces liens historiques ont contribué à modeler le système d'élaboration de la réglementation au même titre que les intérêts particuliers au sein du secteur public et du secteur privé, même si ces intérêts contribuent probablement davantage aujourd'hui à préserver la réglementation en place.

De nos jours, l'émergence possible de nouvelles valeurs et de nouveaux intérêts parmi les entreprises japonaises, chez les consommateurs et au sein d'autres groupes suscite beaucoup de controverse quant à son incidence sur les traditions dominantes et les institutions publiques. Des analyses de l'érosion du consensus social, des nouvelles valeurs que partagent les jeunes électeurs et de la diminution de la confiance à l'endroit de l'appareil gouvernemental, notamment à la suite des scandales qu'on a connus récemment, donnent à penser qu'on s'interroge de plus en plus sur la capacité de l'administration à régler les conflits par le biais des mécanismes habituels. Par exemple, les attentes sont plus élevées en ce qui a trait à la transparence dans la prise de décisions et l'application des politiques, et la prolifération des parties d'opposition au Parlement donne lieu à des débats plus ouverts et davantage axés sur les grandes questions.

A moyen terme, la réforme de la réglementation au Japon commandera des changements fondamentaux dans les structures et les politiques du secteur public et du secteur privé, de manière à faciliter la prise de décisions en fonction des marchés. Entre autres éléments favorisant la réforme, on peut compter sur une bureaucratie dont la compétence et le niveau d'instruction sont largement reconnus et qui, à maintes reprises dans le passé, a su utiliser ses pouvoirs discrétionnaires considérables pour le bien du pays. Mais le gouvernement s'est rendu compte que la « nouvelle donne » sur le plan de l'économie intérieure et de l'économie mondiale exigeait une administration publique plus souple et plus efficace, moins centralisée à Tokyo et moins interventionniste à l'échelle nationale, et par conséquent, plus ouverte à la communauté internationale. Les principaux défis à relever résident dans la mise en place d'un système de prise de décisions qui soit transparent, justifiable et adaptable et qui s'inscrive dans la ligne de pensée de la nouvelle gestion publique adoptée dans l'ensemble des pays Membres de l'OCDE. Un tel système contribuera à restreindre le pouvoir de ceux qui se servent du système de réglementation actuel pour faire obstacle au changement.

Le débat entourant les stratégies à adopter pour favoriser le changement a attiré l'attention de divers intervenants sur la structure et le rôle du gouvernement, de même que sur le processus d'élaboration et d'application de la réglementation dans le Japon de demain. La restructuration de la bureaucratie nippone actuellement en cours constitue l'une des rares occasions, encore inexploitées, d'instaurer de nouveaux mécanismes de réglementation et de nouvelles mesures incitatives dans le secteur public.

La gestion des périodes de transition est sans doute un aspect non négligeable dans de nombreux pays de l'OCDE, mais elle revêt peut-être une importance encore plus grande en ce qui concerne les changements structurels au Japon. En raison des craintes suscitées par la réforme de la réglementation quant à son incidence sur l'emploi, les petites entreprises, les économies locales et les producteurs traditionnels, le gouvernement a dû prendre des initiatives pour assurer la transition en périodes d'ajustement. Le rapport de 1995 du Comité sur la réforme administrative abordait cet aspect du problème dans une section intitulée « De la souffrance », où l'on réclamait « des moyens plus efficaces pour surmonter les difficultés tout en favorisant la réforme ». L'enjeu actuel consiste à s'assurer que la transition ne soit pas un moyen de retarder l'amorce de la réforme mais plutôt de favoriser un changement rapide.

La perception japonaise de la réforme de la réglementation s'est limitée aux concepts étroits de la déréglementation et de la réduction de l'appareil gouvernemental, plutôt que de s'attacher à jeter les bases de régimes de réglementation de grande qualité qui assurent la protection de l'intérêt public dans des marchés concurrentiels. Mais les appels actuels au Japon en faveur d'une réduction de l'appareil gouvernemental ne suffisent pas à constituer une philosophie de la réforme de la réglementation. En raison, notamment, du partage des politiques sociales (comme la sécurité d'emploi) avec le secteur privé, le Japon possède, selon les normes de l'OCDE (contribution du gouvernement au PIB et employés du secteur public en pourcentage de l'emploi total) un appareil gouvernemental réduit. Il devrait même accroître son rôle dans les domaines importants, par exemple, en érigeant un système de sécurité sociale à l'intention d'une population vieillissante et en se dotant d'une politique du travail à l'égard d'une société où le concept d'emploi à vie est de moins en moins courant. Il serait peut-être nécessaire également de renforcer plutôt que de réduire la réglementation dans d'autres domaines, tels que la surveillance du secteur financier, la protection des consommateurs et la protection environnementale, soit en améliorant l'efficacité des politiques existantes, soit en adoptant de nouvelles politiques.

La clé de la réussite de la réforme de la réglementation réside notamment dans l'élimination d'une certaine partie du corpus actuel de règlements – il est en effet nécessaire d'élaborer, dans le cadre d'un plus vaste programme, des mesures particulières et systématiques en vue de faire disparaître bon nombre de règlements faisant obstacle à la concurrence. Pour amener un changement véritable, toutefois, il faudrait 1) modifier fondamentalement le rôle du gouvernement dans le sens d'une diminution de ses interventions sur le plan économique au profit d'un engagement accru à l'égard des services sociaux que ne peut offrir le marché, et 2) opter pour une réglementation qui favorise la concurrence plutôt que de la combattre, dans les domaines où l'intervention de l'État est justifiée. Ce n'est qu'en présentant de nouvelles mesures incitatives et en s'efforçant de changer les cultures qu'on en viendra à modifier les habitudes malsaines de contrôle au sein de l'administration publique ; voilà pourquoi le présent rapport insiste tellement sur la réforme de l'administration et les perspectives de réforme de la réglementation qu'elle laisse entrevoir.

Le travail à accomplir est énorme. Encore plus que dans beaucoup de pays de l'OCDE, il est difficile de mesurer l'utilité, la qualité et l'incidence de la réglementation au Japon. Le système de réglementation japonais est souvent caractérisé par une absence de formalités dans les procédures, les instruments et les rapports entre les parties intéressées qui ajoute à la difficulté d'en saisir toute la portée et la structure, et par conséquent, à celle d'élaborer une réforme systématique. Même le vocable utilisé en japonais pour désigner la « réglementation » n'est pas simple. La langue japonaise compte en effet plus d'une centaine de termes distincts équivalant à la notion de réglementation, selon son fondement, son caractère général (ou sa spécificité), et le degré de contrainte qu'elle comporte. En outre, la latitude de l'administration quant à la forme d'intervention adoptée par le gouvernement est pratiquement sans limite. Ainsi, l'une des caractéristiques les plus largement reconnues du système de réglementation japonais réside dans le recours à un « encadrement administratif » non officiel qui a force de règlement, bien que la fréquence du recours à ce système aujourd'hui soit très difficile à déterminer (voir l'encadré 5). L'éventail des instruments administratifs qui peuvent être considérés comme des instruments de « réglementation » donne à penser qu'il serait peut-être plus utile dans le contexte japonais de définir les règlements comme étant des « décisions administratives ayant force de règlement ».

Encadré 1. Bonnes pratiques pour l'amélioration des capacités des administrations nationales à assurer une réglementation de grande qualité

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, que les ministres ont accueilli avec satisfaction en mai 1997, comprend un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité de la réglementation, dont un grand nombre se fondaient sur la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Ces stratégies servent de référence à l'analyse qui fait l'objet du présent rapport et sont énumérées ci-dessous :

A. ÉLABORER UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter, aux échelons politiques les plus élevés, une politique de réforme de la réglementation.
2. Définir des normes explicites de qualité de la réglementation et des principes de prise de décisions en matière de réglementation.
3. Mettre en place des mécanismes de gestion de la réglementation.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION NOUVELLE

1. Analyse d'impact de la réglementation.
2. Procédures de consultation publique systématique auprès des intérêts affectés.
3. Recourir à d'autres moyens que la réglementation.
4. Améliorer la coordination de la réglementation.

C. ACCROÎTRE LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE

(Outre les stratégies susmentionnées)

1. Revoir et actualiser la réglementation existante.
2. Simplifier les procédures administratives et les formalités imposées par les pouvoirs publics.

1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation en vue d'améliorer les capacités de l'administration publique

A partir du début des années 80, l'approche japonaise de la réforme de la réglementation s'est peu à peu structurée et organisée, les réformateurs ayant à se débattre avec la difficulté de changer un système grâce auquel les bureaucrates pouvaient exercer un solide contrôle sur l'ampleur et la vitesse de la réforme. Parmi les objectifs de la réforme de la réglementation définis au fil des ans par différents organes au sein de l'administration publique, mentionnons : la stimulation et la croissance économiques, la protection des relations commerciales avec l'étranger, l'amélioration de la qualité de vie des consommateurs, le renforcement des libertés individuelles et de l'autonomie, de même que l'accroissement de l'efficacité et de la transparence des pouvoirs publics à l'échelle locale comme à l'échelle nationale.

Le « Programme triennal pour la promotion de la déréglementation » actuel a été adopté par le Cabinet le 31 mars 1998 et s'étendra sur trois ans, soit de 1998 à l'an 2000. Le 30 mars 1999, le gouvernement a adopté un programme révisé qui élargit le champ des domaines faisant l'objet d'un examen. Les activités prévues dans le cadre du Programme se rattachent aux quatre grands volets de la réforme :

Favoriser une révision et un examen approfondis. Plusieurs domaines d'intervention ont été recensés en 1998 et élargies en 1999. Ce volet du programme est présenté plus loin, à la section 4.

Mesures concernant des secteurs particuliers. En annexe du document faisant état du Programme se trouve une série de mesures à prendre en ce qui concerne un large éventail de secteurs. Le choix des mesures de déréglementation reflète en grande partie les priorités plus larges du Plan d'action gouvernemental en vue d'une réforme structurelle de l'économie. Voir section 4 ci-après.

Méthodes associées à la promotion de la déréglementation. Plusieurs mesures visant à améliorer le programme comme tel et à renforcer l'appui qu'il reçoit au sein de la société japonaise sont présentées sous cette rubrique. Voir la section 2 ci-après.

Mesures concernant la promotion de la déréglementation. Le dernier volet se rapporte aux réformes fondamentales plus larges visant à appuyer les initiatives de réforme à tous les niveaux, y compris celui des administrations locales (voir la section 2.3 ci-après). Une de ces mesures consiste à promouvoir une concurrence « libre et loyale » grâce à une application plus stricte de la loi antimonopole par une Commission japonaise des pratiques commerciales loyales (FTC) renforcée, et grâce à la formulation, toujours par la FTC, de recommandations constructives pour chaque secteur, en vue de l'adoption d'autres réformes. Il est plutôt inhabituel d'accorder autant d'importance au respect et à l'application de la réglementation dans un programme de réforme, mais cela trahit la reconnaissance explicite du lien qui existe entre la réforme de la réglementation et les principes de la concurrence (le rapport de référence sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation traite en profondeur de la politique en matière de concurrence et de son application).

Le programme 1998-2000 s'inspire du Programme d'action pour la déréglementation (PAD) qui a été en vigueur de 1995 à 1997, sous l'égide d'un comité de la réforme administrative composé de hauts fonctionnaires. Le PAD de 1995 a donné lieu à plus de 2 800 mesures prises au cours de ses trois années d'existence, dont le tiers étaient connues dès le départ, tandis que les autres sont venues s'ajouter à la faveur de l'examen annuel des programmes. Ce processus de révision et d'élargissement se poursuivra dans le cadre du programme actuel. 174 mesures n'ont pas été menées à terme au moment où l'on a mis fin au PAD. Elles ont été élaborées et reprises dans le nouveau programme triennal, ce qui représente à peu près la moitié des 624 mesures que compte ce programme à ses débuts.

Le Programme de réforme administrative (PRA), voté en 1996, pourrait devenir un complément ambitieux du Programme d'action pour la déréglementation. Grâce à la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central, le Japon s'attend à mener à terme, d'ici l'an 2001, une réorganisation de la structure de l'administration gouvernementale annoncée comme étant la plus fondamentale depuis 1945, et qui devrait mener à réduire la taille de l'administration tout en augmentant son efficacité.

Le Siège social de la réforme administrative, mis sur pied pour mener à bien cette tâche, est présidé par le Premier ministre. Les réformes envisagées dans le rapport final du Conseil de la réforme administrative⁶ (CRA) visent à restructurer un gouvernement « devenu extrêmement lourd et rigide » pour en faire un gouvernement « modernisé, transparent et efficace ». Le CRA soutient que le processus de la réforme administrative devrait « introduire de vastes changements dans le système social et dans le système économique ». Parmi les étapes à franchir, le CRA recommande le renforcement des fonctions du Cabinet (adoption du vote selon le principe de la majorité des voix, nomination de ministres d'État chargés d'assumer des responsabilités particulières et nominations aux postes clés de la bureaucratie assujetties à l'autorisation du Cabinet), de même que la consolidation des pouvoirs et des prérogatives en matière d'établissement de politique du Premier ministre, y compris les fonctions de soutien du Bureau du Cabinet et du Secrétariat du Cabinet.

Le cadre conceptuel dans lequel s'inscrivent les propositions du CRA comporte les éléments suivants :

- déréglementation, décentralisation et partage des rôles entre le secteur public et le secteur privé, et rationalisation du gouvernement et de l'attribution des ressources afin de mieux refléter les priorités en matière de politiques ;
- amélioration des capacités d'élaboration de politiques, notamment par une séparation des fonctions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, un peu comme l'a fait le Royaume-Uni dans le cadre de son programme de réforme connu sous le nom de *Next Steps* ;
- collaboration étroite entre les fonctions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, toutes deux établissant un cadre d'évaluation des politiques.

La loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central qui met en pratique les recommandations du CRA ramènera également le nombre de ministères à 12 et redéfinira leur rôle, de même que certains « points majeurs » se rapportant à chaque industrie, qui devraient guider le législateur dans la rédaction de la « loi d'établissement » de chaque ministère. Il s'agit là d'un aspect très important, compte tenu de la place qu'occupe la question des pouvoirs discrétionnaires de l'administration dans la liste des problèmes relevés par de nombreux observateurs. Comme elles sont actuellement rédigées en termes très génériques, les lois d'établissement des ministères permettent à l'administration d'exercer des pouvoirs discrétionnaires. L'adoption d'un nouveau libellé comportant des termes plus précis permettrait de clarifier la façon dont les ministères peuvent le mieux servir l'intérêt public. D'autres points majeurs de la loi fondamentale sur la réforme administrative qui revêtent une importance particulière dans le contexte de la réforme de la réglementation sont exposés dans l'encadré 2. Le rapport du CRA et les liens qu'il établit entre la réforme administrative et la réforme de la réglementation témoignent d'une reconnaissance du fait que les réformes fondamentales nécessitent un changement des mentalités et que cela peut être obtenu par une réorganisation en profondeur des structures gouvernementales et des objectifs assignés aux ministères.

Sur le plan législatif, la loi sur la procédure administrative de 1993, dont il est question à la section 2.1. ci-dessous, s'est avérée une initiative importante mais également décevante. Cette loi visait à restreindre le pouvoir discrétionnaire de l'administration en définissant et en limitant le recours à certains mécanismes (notamment l'encadrement administratif), de même qu'en favorisant une plus grande transparence et en renforçant le droit d'en appeler de certaines décisions discrétionnaires. Cependant, la conception de la loi et son application suscitent des interrogations et à peu près rien n'indique, jusqu'à maintenant, qu'elle ait contribué à accroître sensiblement la transparence du processus décisionnel ou à restreindre les pouvoirs discrétionnaires de l'administration.

Encadré 2. Éléments de la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central d'une importance particulière pour la réforme de la réglementation (les nouvelles appellations des ministères sont provisoires)

Un *ministère des Affaires générales* doit être créé « pour renforcer l'aide et le soutien apportés au Cabinet et au Premier ministre ». Ce ministère serait chargé de l'évaluation et de la surveillance des politiques gouvernementales.

Le *ministère de la Justice* devra appuyer les réformes judiciaires, y compris dans le domaine des tribunaux administratifs.

Le *ministère de l'Économie et de l'Industrie* est appelé à « abandonner ou restreindre ses activités liées à la promotion de certains secteurs d'affaires », pour consacrer plutôt le gros de ses énergies à améliorer le contexte général dans lequel évoluent les entreprises, tout en respectant les lois du marché. Bien qu'elles s'inscrivent dans le sens général des politiques en matière de réforme favorables au marché, cette orientation demeure quelque peu équivoque dans le ton, n'arrivant pas à exprimer clairement le rejet de la démarche de promotion sectorielle. En ce qui a trait à la politique en matière d'énergie, le ministère doit concentrer son attention sur l'efficacité énergétique et les nouvelles sources d'énergie et « éliminer ou assouplir considérablement les règlements visant à rééquilibrer l'offre et la demande ».

Le *ministère des Terres et des Transports nationaux* a pour mission de « promouvoir les efforts systématiques visant à intégrer la mise en valeur et l'utilisation des terres nationales et des ressources connexes » et d'établir un système de transport intégré, tout en procédant à « une déréglementation radicale des contrôles gouvernementaux sur l'industrie du transport ». Il veillera à la mise en œuvre d'un programme complet de décentralisation et à l'utilisation des ressources du secteur privé dans l'exécution des projets de travaux publics ».

Le *ministère de l'Environnement* doit regrouper les compétences en ce qui concerne des questions telles que « les règlements sur la pollution de l'air, de l'eau et du sol, la gestion des déchets, etc. », même s'il partagera la compétence relative « au recyclage, aux émissions de CO₂, etc. ».

Le Service chargé de la réforme administrative du gouvernement central s'emploie à « intensifier et à renforcer les mécanismes d'évaluation ». L'objectif est de mettre en place des sections d'évaluation au sein de chaque ministère, de même qu'un organisme central d'évaluation au ministère des Affaires générales. En outre, la transparence sera assurée grâce à la diffusion des résultats des évaluations menées et au renforcement du Conseil de vérification.

La loi fondamentale prévoit une réduction du nombre de fonctionnaires hors secteur de la défense d'au moins dix pour cent dans le cadre d'un Plan de réduction des effectifs qui sera élaboré dans l'avenir. En outre, la loi prévoit que des réductions supplémentaires seront obtenues grâce à des mesures telles que le transfert de certaines fonctions à des organismes administratifs indépendants. Plus récemment, le gouvernement a adopté un objectif de 25 pour cent. Dans certains milieux – par exemple, parmi certains membres du Keidanren – on considère qu'une réduction du nombre de fonctionnaires serait une façon indirecte de limiter la capacité des ministères chargés d'établir la réglementation d'intervenir dans l'économie.

Historique de la réforme de la réglementation. Un éminent analyste de la réforme de la réglementation au Japon a divisé celle-ci en trois phases : 1) les premières réformes structurelles, de 1955 à 1972, quand les pouvoirs publics se sont servis de la réglementation et de nombreux autres outils d'intervention comme moyens de planification économique pyramidale en fonction de l'investissement intérieur et de la promotion des exportations, et quand on a formulé la politique visant à restreindre la consommation en vue d'allouer un maximum de ressources aux producteurs ; 2) la deuxième réforme structurelle, de 1973 à 1985, quand les industries de haute technologie ont pris le contrôle de la politique industrielle, que la réglementation privée a pris la place d'une large part de la réglementation publique et que la concentration industrielle s'est accrue ; 3) la troisième réforme structurelle, de 1986 à nos jours, qui a vu des intérêts particuliers dans les domaines de l'industrie, de l'agriculture et des finances prendre de plus en plus d'importance tandis que d'après l'analyste, la politique industrielle se fragmentait⁷.

Comme il est indiqué au chapitre 1, les programmes actuels de réforme de la réglementation tirent leur origine des bouleversements survenus au cours des années 70 et des politiques destinées à accélérer le rythme de croissance, qui ont sensiblement ralenti vers la fin des années 70. D'aucuns étaient d'avis, particulièrement au sein des industries exportatrices exposées à la concurrence internationale, que la nécessité d'une planification économique et d'une aide gouvernementale à grande échelle était une caractéristique de l'« économie de rattrapage » et que l'économie japonaise avait maintenant atteint un stade de développement où de telles interventions n'étaient plus nécessaires – et même où, tout compte fait, elles pouvaient s'avérer néfastes. Le principe de la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie « afin de laisser s'exercer les forces du marché dans la plus large mesure possible » était au cœur même des politiques de transition des années 80⁸. Les étapes les plus manifestes et les plus spectaculaires ont été celles de la privatisation de trois grandes entreprises d'État, dont la *Japanese National Railways* (JNR) et la *Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation*, effectuée au cours des années 80 à l'encontre d'une vive opposition. Ces privatisations, « la plus grande réforme entreprise dans l'histoire [du Japon] », sont devenues le « symbole de la réforme » en raison de leur envergure et de leur importance⁹. Comme dans d'autres pays, la privatisation au Japon a donné lieu à l'émergence de nouveaux enjeux en matière de réglementation. On se pose beaucoup de questions sur la valeur de la réglementation dans certains de ces secteurs où la concurrence est faible en raison d'une suprématie persistante et de la présence de cartels (voir les rapports de références sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation et sur La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications).

Les programmes de déréglementation comme tels ont été introduits en 1981, sous l'autorité de la Commission provisoire pour la réforme administrative. Préoccupée par la prolifération des réglementations et l'absence de tout mécanisme de contrôle, la Commission provisoire a recommandé l'instauration d'un véritable programme de déréglementation, portant plus particulièrement son attention sur les exigences relatives à l'approbation et à la délivrance de permis aux entreprises. La nouvelle philosophie de restriction des interventions de l'État par le biais de la réglementation est manifeste dans la « Directive concernant la promotion de la déréglementation » adoptée par le Cabinet en 1988. L'idée maîtresse de cette directive est résumée dans la formule « *La liberté en principe et la réglementation pour les cas d'exception* ».

L'importance accordée à la réforme de la réglementation comme condition préalable à une restructuration économique devenue nécessaire s'est accrue au cours des années 90, au fur et à mesure que tombaient les barrières à l'investissement et au commerce international et qu'on manifestait de plus en plus de craintes quant aux répercussions de la concurrence sur les producteurs japonais, en particulier celle des économies asiatiques en plein essor. En 1993, 1994 et 1995, le gouvernement a créé de nombreux programmes de déréglementation. A l'époque, un profond clivage sur la question de la réforme de la réglementation a commencé à se manifester, les industries tournées vers l'exportation se montrant favorables à la réforme dans les secteurs en amont, tandis que les petites entreprises dans le secteur des biens et services s'accrochaient à la protection que leur assurait la réglementation.

Malgré la succession des programmes de réforme, les véritables progrès réalisés tout au long de l'année 1995 ont été plutôt sporadiques. Les critiques continuaient de réclamer une réforme plus large et plus rapide de la réglementation en guise de prélude à une réforme structurelle de l'économie. « La progression réelle de la réforme s'est faite beaucoup plus lentement que les changements survenus dans le monde réel », concluait le Comité sur la réforme administrative en décembre 1995¹⁰. En octobre de la même année, le *Keidanren* réclamait « une action énergique [dans le sens de la réforme de la réglementation] en vue d'en arriver à une réforme radicale de la structure économique... afin d'annihiler la sensation d'étouffement qui gagne l'économie japonaise »¹¹. En janvier 1996, le Premier ministre formulait la mise en garde suivante :

*...les éléments de structure au coût élevé font du Japon un pays où il est moins intéressant de faire des affaires et l'on craint de plus en plus un affaissement du secteur industriel... La première réforme structurelle à effectuer, dans le cas présent, consiste à adopter une politique de déréglementation en profondeur... nous éliminerons toutes celles [les structures] qui sont devenues des fins en soi et toutes celles qui ont été transformées en chasses gardées pour assurer la protection de droits acquis. Parallèlement à nos efforts pour redresser la situation en ce qui concerne les structures à coût élevé, nous tenterons d'éliminer les obstacles au développement de nouveaux secteurs de croissance et de favoriser la revitalisation de l'économie, de nous tourner résolument vers la déréglementation...*¹²

L'amélioration de la qualité de vie est également l'un des principes qui sous-tendent la réforme. Cette politique découle des attentes du public remontant aux années 70, selon lesquelles la réussite économique devait se traduire par l'avènement d'un « État providence », ainsi que de la conviction que même aujourd'hui, l'opulence du Japon ne se fait toujours pas sentir dans la vie privée. Le Japon est « souvent décrit sur le plan de l'économie et de la réglementation comme une superpuissance dont le niveau de vie n'est guère impressionnant », notait d'ailleurs le Comité sur la réforme administrative en décembre 1995¹³.

Les consommateurs japonais acceptent depuis longtemps les coûts que représentent pour eux les politiques favorisant les producteurs, que l'on pense aux prix plus élevés ou au choix restreint, et encore aujourd'hui, les mouvements de consommateurs concentrent leurs efforts sur la qualité et sur la protection du consommateur plutôt que sur la prépondérance de ses droits. Pourtant, les réformateurs ont souvent invoqué les intérêts des consommateurs pour justifier la réforme de la réglementation. En 1991, le Bureau du Premier ministre faisait valoir que l'objectif consistant à « rattraper » les pays plus avancés sur le plan économique devait être réévalué en fonction de la nécessité de « respecter différentes valeurs des consommateurs ». Par exemple, la déréglementation pouvait contribuer à « rétrécir l'écart entre les prix sur le marché intérieur et les prix à l'étranger »¹⁴. Cet aspect a également été évoqué par l'OCDE qui, dans son étude de 1991-1992 sur la situation économique au Japon, faisait remarquer que le prix des biens non assujettis à la réglementation avait connu une baisse beaucoup plus substantielle que celui des biens visés par la réglementation, par suite de l'appréciation du yen survenue au début des années 80. En 1991, un conseil consultatif mandaté par le Premier ministre mettait sur pied un « sous-conseil pour une meilleure qualité de vie ». Dans le document faisant état du mandat confié à cet organisme, on pouvait notamment lire ce qui suit : « L'administration publique, qui s'est généralement rangée du côté des producteurs et des industries, a creusé un écart considérable entre le pouvoir économique et la qualité de vie »¹⁵.

Par suite de l'ampleur des déficits commerciaux avec les États-Unis et des accusations formulées par les Américains et les Européens selon lesquelles le style et la teneur de la réglementation japonaise avaient pour effet d'ériger des barrières non tarifaires à l'encontre du commerce et des investissements étrangers, des pressions venues de l'extérieur en faveur d'une réforme de la réglementation se sont manifestées de façon soutenue et importante. Règle générale, les pressions commerciales à l'intérieur de marchés de produits et de services spécifiques allaient dans le sens des grands objectifs de changements structurels de l'économie (voir le rapport de référence « Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation »).

Comme il est indiqué au chapitre 1, sur le plan intérieur, le principal facteur à l'origine des appels à la réforme de la réglementation formulés ces dernières années a été le ralentissement prolongé qu'a connu l'économie nipponne et qui s'est manifesté tout au long des années 90. On considère maintenant que des réformes à l'échelle micro-économique agissant sur l'offre – surtout dans le domaine de la réglementation – sont davantage susceptibles de ramener la croissance économique au Japon. Les entreprises nipponnes constatent de plus en plus que la réglementation contribue à accroître le coût des intrants de production et à réduire leur compétitivité sur les marchés internationaux. Le *Keidanren* (fédération japonaise des organisations économiques) appuie, de façon générale, la déréglementation et suggère un large éventail d'initiatives spécifiques. Cependant, les énormes avantages que tirent les entreprises de certaines réglementations font que leur appui à la réforme envisagée au Japon demeure, comme dans la plupart des pays, inégal et parfois incohérent. L'appui généralement inconditionnel qu'on accorde à la déréglementation des marchés pour les intrants d'entreprises ne trouve pas sa correspondance dans une vision aussi libérale des marchés de production.

Comme nous l'avons déjà mentionné, cette préoccupation centrale à l'égard de la nécessité de rétablir le dynamisme de l'économie a également été l'une des principales sources de motivation des premières politiques de réforme de la réglementation au Japon, il y a de cela presque vingt ans. Voilà qui montre bien qu'il n'y a pas de solution miracle aux problèmes que suscite la réforme de la réglementation au Japon. Dans un avenir prévisible, cette réforme constituera l'un des éléments importants des politiques à mettre en place pour assurer la transition vers une croissance durable.

2. Les agents de la réforme de la réglementation : les politiques et les institutions nationales

2.1. Politiques en matière de réforme de la réglementation et principes de base

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, de 1997, recommande aux pays d'« 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 œuvre »¹⁶. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, de 1995, comporte un ensemble de principes de meilleure pratique qui peut servir de référence pour apprécier les politiques de réforme¹⁷. Les récents programmes mis de l'avant en matière de réforme de la réglementation au Japon, notamment le plus récent, adopté en mars 1998 et révisé en mars 1999, ont été inspirés de ces principes. La présente section ainsi que la suivante soulèvent des interrogations quant à savoir si les stratégies et les buts définis dans ce programme sont conformes aux besoins et aux priorités du Japon en matière de réglementation, et si les mécanismes proposés sont susceptibles d'en permettre l'application. La conclusion à laquelle on arrive est qu'en dépit des progrès qui ont été réalisés dans l'établissement de principes axés sur les lois du marché aux fins du recours aux pouvoirs de réglementation, l'application de ces grands principes au niveau ministériel est encore extrêmement fragmentée et incohérente.

Le rôle de premier plan qu'ont joué les Premiers ministres qui se sont succédé au cours des années 80 et 90, constitue l'une des grandes forces du programme de la réforme de la réglementation au Japon par rapport aux autres pays de l'OCDE. Étant donné la grande difficulté de faire progresser la réforme à l'encontre de groupes d'intérêts bien établis, le degré d'engagement personnel et la crédibilité du Premier ministre s'avère et continuera de s'avérer un facteur déterminant dans le degré de réussite de tout programme. Entre autres mesures d'appui au niveau politique, mentionnons la constitution par le LDP d'un groupe d'étude sur la réforme, chargée de fournir aux membres de la Diète leur avis sur les propositions.

Par ailleurs, dans le Programme d'action de déréglementation de 1995-1997, le Sous-comité de la Déréglementation a été mis en place par le Comité de la réforme administrative, un des Conseils du bureau du Premier ministre. La réglementation prévoyait que le Premier ministre respecte les opinions du Conseil en approuvant ou en rejetant ses recommandations. Cette approche était considérée comme l'une des meilleures que l'on ait élaborées au Japon, étant donné que les groupes d'intérêts au sein des ministères n'avaient pas suffisamment de pouvoirs pour faire obstacle aux recommandations. Le Cabinet acceptait presque toutes les recommandations. Le Sous-Comité a été le premier à recourir à la technique efficace consistant à tenir ses auditions en public au lieu de négocier en privé avec les ministères.

Le Comité de la déréglementation est l'organisme actuellement chargé de superviser le programme 1998-2000 et contribue à faire avancer la réforme de la réglementation. Le Comité de la déréglementation relève du Service chargé de la réforme administrative, qui est un organisme ministériel. D'après les responsables du gouvernement, en établissant un lien direct avec le Cabinet, cela renforcera le rôle du Comité en permettant la formulation de recommandations réalistes qui peuvent être rapidement mises en œuvre, ce qui est important. Compte tenu de la nécessité d'accélérer et d'approfondir les réformes globales, cependant, l'indépendance vis-à-vis des intérêts des ministères fonctionnels devrait être un élément tout aussi important, qu'il conviendrait de renforcer. Par exemple, le Keidanren a récemment déclaré que « ... fondé sur la décision finale de décembre 1998 du Conseil de la réforme administrative, il est nécessaire de réorganiser le Comité de la déréglementation actuel en organisme tiers plus important, doté de responsabilités statutaires pour l'élaboration de projets et pour le contrôle du processus de déréglementation et des examens de systèmes affiliés ». ¹⁸ Le Conseil de stratégie économique du Premier ministre a recommandé en février 1999 la création d'une nouvelle « commission de réforme de la réglementation » relevant du Premier ministre, habilitée à réexaminer non seulement la réglementation mais aussi la fiscalité et les subventions et dotée de moyens en personnel sensiblement renforcés. Une autre solution possible serait que le Comité se voit confier par la loi un mandat indépendant. Comme on l'a noté, le mandat du Comité est étroitement centré sur la réglementation, ce qui limite ses possibilités d'examiner d'autres obstacles éventuels à la concurrence dans le cadre d'un plan de réforme global. Compte tenu de la nécessité d'adopter des plans sectoriels de portée plus vaste, il conviendrait d'élargir le mandat du Comité. Les décisions récentes prises à cet effet par le Premier ministre en mars 1999 constituent des pas dans la bonne direction. En outre, Le Comité ne possède pas les ressources analytiques ou les effectifs (actuellement une vingtaine d'agents) pour être réellement indépendant vis-à-vis des informations et des compétences des ministères.

Le « Programme triennal de promotion de la déréglementation » adopté par le Cabinet le 31 mars 1998 et révisé en mars 1999, est beaucoup plus ambitieux dans ses objectifs que les programmes antérieurs. Le Programme définit des objectifs et un ensemble de buts stratégiques de base devant permettre de les atteindre. Les objectifs doivent contribuer à :

- mettre en place des mécanismes de réforme fondamentaux au sein des structures socio-économiques du Japon ;
- instaurer un système socio-économique libre et juste, entièrement ouvert au reste du monde et fondé sur les règles de la transparence et du marché ;
- transformer la position de l'administration en l'amenant à délaisser le principe de la réglementation et de la supervision *a priori* pour celui de la vérification et du contrôle *a posteriori*.

Ces objectifs sont à la fois abstraits (« libres et justes ») et concrets (passer d'un régime d'approbation à un régime de « vérification »). Les politiques sont nettement axées sur les lois du marché. Conformément à la recommandation de l'OCDE voulant que « les gouvernements définissent les principes d'une « réglementation de qualité » afin de guider la réforme », les principes directeurs pour atteindre ces objectifs fournissent des indications plus pratiques sur le véritable sens de la réforme de la réglementation. Ces principes directeurs sont les suivants :

- De façon générale, l'abolition de la réglementation ou son assouplissement devrait se traduire par l'élimination de la réglementation en matière économique et la simplification de la réglementation dans le domaine social.
- Il faudrait rationaliser les arrangements en matière de réglementation, par exemple, par le transfert des fonctions d'inspection au secteur privé.
- La réglementation devrait être simplifiée et plus spécifique.
- La réglementation devrait faire l'objet de modifications visant à la rendre conforme aux normes internationales.
- Les procédures relatives à l'élaboration de la réglementation devraient être accélérées.
- Il faudrait davantage de transparence dans les procédures visant à adopter de nouvelles réglementations.

Cet ensemble de principes, qui vise à fournir une orientation opérationnelle aux ministères, est moins concret que les principes en usage dans d'autres pays ou que les principes de l'OCDE auxquels ont adhéré les ministères en 1997, c'est-à-dire :

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

Il serait utile d'énoncer plus clairement les principes à adopter en vue d'une réglementation de qualité, à la lumière de la recommandation de l'OCDE, si l'on veut établir une base plus solide sur laquelle les ministères puissent fonder leurs efforts, et si l'on veut que ceux-ci assument une responsabilité plus grande à l'égard des résultats obtenus. La concrétisation de ces principes de base au sein des ministères n'est pas évidente. En raison, notamment, de la grande valeur qu'on attribue au pragmatisme et à l'action concrète, les programmes de réforme du Japon sont généralement fondés sur l'accumulation de nombreux « éléments de réforme » dont certains sont très importants sur le plan économique tandis que d'autres sont négligeables ou se résument à des recommandations en vue de poursuivre l'examen de la question. La surveillance consiste à suivre la réaction du ministère à ces « éléments ». Presque toutes les réformes qui ont été apportées au Japon étaient modelées sur ce système, qui a contribué, en général, à accroître la transparence et à attirer davantage l'attention des ministères sur le programme.

Néanmoins, ce modèle ne peut servir aux réformes à venir. L'approche « à la pièce » s'est avérée lente et ne permet guère d'obtenir des résultats concrets sur le plan de la performance économique et de l'élaboration de politiques. Elle ne saurait servir de point de départ à l'élaboration de programmes de réforme cohérents, logiques et soutenus, ni modifier les habitudes et les cultures profondément enracinées au sein de l'administration publique. Cela s'explique en partie par le fait qu'il n'y a presque aucune limite au nombre d'« éléments » de réforme que peuvent mettre en branle les ministères et les entreprises. Mais la valeur de ces éléments est une tout autre chose. L'aspect le plus souvent invoqué, en ce qui concerne le Plan d'action en matière de déréglementation de 1995-1997, est qu'il comportait plus de 2 800 éléments ; quant au plan de 1998-2000, on a surtout retenu qu'il compte déjà 600 éléments. Cet intérêt pour les chiffres nous fait oublier que l'importance relative de chacun de ces éléments est extrêmement variable. Aussi, peut-on en conclure que l'aspect stratégique de ces plans de déréglementation a été plutôt négligé jusqu'à maintenant¹⁹.

Le fait de compter sur les ministères et les entreprises pour arrêter les éléments de réforme entraîne d'autres distorsions. Les ministères ont en effet tendance à proposer des « éléments » dans des domaines qui ne remettent pas en cause leurs pouvoirs, ou encore des éléments qu'ils peuvent compenser par d'autres mesures ou sur lesquels ils peuvent exercer un certain pouvoir discrétionnaire. Il s'ensuit que nombre d'éléments figurant dans les programmes de réforme de 1995-1997 et de 1998-2000 sont peu explicites. Ils prévoient que les ministères se pencheront sur certains volets ou certaines caractéristiques du système de réglementation, feront rapport et proposeront des solutions, ou même qu'ils appliqueront directement ces propositions en les intégrant à l'encadrement administratif. Les principes régissant cette approche bureaucratique offrent une très grande latitude d'interprétation et d'exécution qui constitue souvent une entrave à la réforme.

Un exemple notable de cet état de choses est l'absence d'action cohérente pour supprimer tous les « réglementations de rééquilibrage de l'offre et de la demande ». Le programme de réforme actuel a fixé comme objectif général de supprimer ces réglementations anticoncurrentielles et de grands progrès ont été réalisés, mais pour près de la moitié d'entre elles, le gouvernement s'est engagé, non pas à les supprimer dans le proche avenir, mais à en limiter l'application dans l'attente de futures modifications des textes juridiques ou d'études ou d'examen plus approfondis des modifications à leur apporter. Les plans actuels pour ces réglementations sont les suivants :

Le programme actuel vise à supprimer les réglementations d'équilibrage de l'offre et de la demande dans onze secteurs : vente au détail de boissons alcoolisées, transports par autocars affrétés, transports par autocars ordinaires, taxis, transports de passagers par chemins de fer, transports maritimes de passagers sur les liaisons intérieures, transports de marchandises par transbordeurs, transports portuaires, élimination des huiles usées (pour les navires), services de dédouanement. Le gouvernement japonais a indiqué que ces réglementations ont déjà été supprimées ou qu'elles le seront prochainement. Trois autres dispositions d'équilibrage de l'offre et de la demande – concernant le commerce de gros, les sociétés de cartes de crédit et les bains publics – sont sur le point d'être abrogées et des projets de loi à cet effet sont en cours d'examen à la Diète.

Pour sept autres dispositions dans divers secteurs, le ministère concerné a indiqué qu'il n'appliquera pas la disposition en cause dans l'attente de réformes juridiques non encore programmées ou ne s'est engagé qu'à de futures réformes juridiques qui ne sont pas programmées. En outre, sept réglementations analogues à des réglementations de rééquilibrage de l'offre et de la demande ont été recensées dans des secteurs qui étaient considérés comme des monopoles naturels. Parmi celles-ci, une a été abrogée. Les autres feront l'objet d'un réexamen dans l'avenir.

On peut constater le caractère incomplet de la réforme de la réglementation dans d'autres domaines. Par exemple, à l'issue d'un long débat, le Comité de déréglementation du Conseil de la réforme administrative est convenu d'abolir le cartel du transport maritime intérieur, en adoptant néanmoins des mesures dites « temporaires » qui ont pour effet de limiter la concurrence pendant une période de quinze ans.

De leur côté, les entreprises ont tendance à choisir les « éléments » qui ont une incidence sur leurs coûts d'exploitation ou sur leurs plans d'expansion, ce qui a généralement pour effet d'accroître les bénéfices, plutôt que de resserrer la concurrence pour le plus grand bien des consommateurs et pour favoriser la croissance économique.

Enfin, il faut bien noter que le fait de réformer des « éléments » *existants* n'apporte aucun changement qualitatif aux *nouvelles* mesures administratives, ce qui ne peut conduire qu'à la répétition des mêmes erreurs. Autrement dit, la démarche actuelle ne tient pas compte de la multitude de nouveaux règlements parce qu'elle est centrée sur le « corpus » des règlements existants. Aussi ne peut-elle être considérée comme une solution durable au problème d'une réglementation de piètre qualité.

Le gouvernement japonais a réalisé des progrès dans l'établissement de principes fondés sur le marché pour l'utilisation de ses pouvoirs réglementaires mais on observe un grand manque d'uniformité et de cohérence dans l'application de ces principes généraux à l'échelon des ministères. Pour rendre l'approche « à la pièce » plus cohérente et faire en sorte que les principes sur lesquels se fonde la réforme s'appliquent aussi bien aux nouveaux règlements qu'aux anciens, les autorités gouvernementales devraient instaurer des critères plus précis et plus mesurables, applicables à l'ensemble de l'appareil de l'État, en ce qui a trait aux décisions concernant l'opportunité et la façon de réglementer, et étayer ces principes de lignes de conduite fournies par écrit aux ministères. L'OCDE recommande l'adoption du principe clé selon lequel la réglementation doit « produire des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets dans toute la société ». Ce principe est qualifié, dans différents pays, de principe de la « proportionnalité » ou, sous une forme plus rigoureuse et quantitative, de critère coûts-avantages. Il s'agit de la méthode préférée pour l'examen des impacts de la réglementation, parce qu'elle vise à élaborer des politiques publiques répondant aux critères du caractère de l'« optimum social » (c'est-à-dire qui permettent de maximiser le bien-être)²⁰. Ce principe clé n'est pas suffisamment développé au Japon. Les principes dont s'inspirent les autorités ne tiennent compte ni de la proportionnalité ni du critère coûts-avantages. Aussi n'y a-t-il aucune norme exigeant des ministères qu'ils justifient la nécessité d'édicter un règlement, aucun débat public sur ces conclusions, et peu de moyens de contester.

Le Rapport de l'OCDE recommande également aux autorités gouvernementales de « faire en sorte que les objectifs et les stratégies de réforme soient clairement expliqués au public ». Il faudra continuer à insister sur l'importance de maintenir le dialogue avec le public au sujet des buts, des avantages et des coûts de la réforme de la réglementation, étant donné l'opposition manifestée par des intérêts commerciaux bien établis et les milieux où l'on craint qu'une « concurrence excessive » entraîne des changements douloureux. La position actuellement adoptée par le Japon va tout à fait dans le sens de cette recommandation, puisqu'elle comporte plusieurs mesures visant à améliorer le programme et à recueillir un plus large appui au sein de la société. Ces mesures consistent d'abord et avant tout à suivre l'évolution de la situation et à en faire rapport, à l'intérieur de l'administration gouvernementale et auprès du public, de même qu'à poursuivre la révision et la mise à jour du programme de façon à en conserver la pertinence.

En ce qui a trait au suivi, l'Agence de planification économique est tenue de faire rapport sur l'impact économique du programme, et plus précisément son impact sur la demande, la productivité et les prix. Pour recueillir l'appui nécessaire à la réforme, il importe d'établir une communication efficace avec les consommateurs et d'autres groupes d'intérêts au sein de la société ; c'est là un aspect dont il faudra peut-être tenir compte de plus en plus à l'avenir, à mesure que s'atténueront les fortes pressions actuelles dues à une situation économique qui laisse à désirer. Pour faire avancer le programme, l'Agence de gestion et de coordination était tenue de produire et de publier un livre blanc sur la déréglementation, ce qui a été fait en août 1998. Les responsables du programme cherchent ainsi à permettre aux principaux groupes d'intérêts au Japon et à l'étranger d'influer sur le processus de la déréglementation à venir.

Le principe de l'OCDE selon lequel la réglementation doit « reposer sur un fondement juridique rationnel » mérite attention dans le cas du Japon, étant donné l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires que la loi alloue à l'administration dans l'interprétation et l'application de la réglementation, et que l'utilisation de ces pouvoirs discrétionnaires est peu souvent mise en cause dans les processus du droit administratif. Comparativement à d'autres pays de l'OCDE, l'établissement de règles de catégorie inférieure, de lignes directrices et d'encadrements administratifs est important. L'examen des problèmes de transparence constitue l'un des principaux thèmes auxquels veut s'attaquer la réforme, comme le montre bien l'extrait de la loi de 1993 sur la procédure administrative (voir ci-après) pour améliorer la transparence dans l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires ainsi que l'introduction récente de procédures de notification et de commentaires du public dans l'élaboration des réglementations.

2.2. *Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique*

Il est nécessaire, pour respecter le calendrier de la réforme et éviter le retour à une réglementation excessive, de prévoir au sein de l'administration des mécanismes assortis de responsabilités et de compétences explicites pour la gestion et le suivi de la réforme. Comme dans tous les pays de l'OCDE, le Japon met l'accent sur la responsabilité de chacun des ministères à l'égard des questions qui relèvent de son portefeuille. Mais en raison des pressions qui s'exercent sur eux, il est souvent difficile pour les ministères de mener à bien la réforme de la réglementation à l'intérieur de leur sphère de responsabilité, et il faudra adopter une approche cohérente et systématique à la grandeur de l'administration publique si l'on veut procéder à une réforme à grande échelle.

La mise en place d'organes centraux susceptibles de jouer le rôle d'agents de la réforme s'est avérée plus difficile au Japon que dans la plupart des autres pays, étant donné la farouche indépendance qui a toujours caractérisé les ministères et la relative faiblesse du pouvoir central. Dans ce contexte, il n'était pas possible d'envisager l'établissement d'un organisme indépendant des ministères qui aurait

assuré de façon courante la gestion de la réglementation par la surveillance quotidienne des activités dans ce domaine, quoique cette situation soit peut-être en voie de changer. A la fin des années 80, les ministères ont accepté de procéder périodiquement à la révision de certains règlements existants et de permettre aux organismes centraux d'intervenir dans l'examen de certains règlements récents. L'examen des nouveaux règlements par des organismes extérieurs aux ministères et agences à l'origine de la réglementation est devenu chose plus courante en ce qui concerne les décrets du Cabinet et les lois proposées mais non les arrêtés ministériels et les règles édictées aux paliers inférieurs de l'administration publique.

En 1990, après s'être penchés sur l'expérience de la déréglementation, les responsables de l'Agence de gestion et de coordination en sont arrivés à la conclusion qu'il fallait « étoffer et resserrer l'examen de la réglementation existante et l'étude des nouveaux règlements proposés ». A cet égard, les tiers, tels que l'Agence de gestion et de coordination, et les organismes délibérants indépendants, tels que les Conseils provisoires de promotion de la réforme administrative (PCPARs), devraient avoir un rôle plus important à jouer, notamment « afin de promouvoir avec vigueur la déréglementation ». A la suite des préoccupations exprimées par le Deuxième conseil provisoire de promotion de la réforme administrative, en 1987, au sujet de « la prolifération des programmes de réglementation et l'absence d'un mécanisme intégré permettant de restreindre et de rationaliser l'ensemble des règlements », on a commencé à accorder plus d'attention à l'examen des règlements existants et des règlements proposés. De façon plus particulière, les ministères et organismes se sont engagés, dans le cadre d'une entente portant « sur l'examen et la révision périodique des permissions, autorisations, etc. nouvelles et existantes » à revoir systématiquement ce type de règlements afin de favoriser la participation des entités centrales internes telles que les Cabinets de ministres, et à donner à trois organismes de l'extérieur l'occasion de présenter, au besoin, leurs commentaires. Cette entente a été confirmée ultérieurement par le Cabinet plénier.

En vertu de l'entente, le Bureau de la gestion administrative au sein de l'Agence de gestion et de coordination, le Bureau responsable de la législation au sein du Cabinet et le Bureau responsable du budget au ministère des Finances devaient examiner séparément les nouvelles propositions de réglementation « sous l'angle de leurs fonctions respectives » afin de s'assurer que les exigences étaient « appropriées et rationnelles ». Ils devaient ensuite présenter leurs commentaires – verbalement ou par écrit – directement à l'organisme de réglementation intéressé. L'entente en question ne comportait aucun mécanisme d'application comme tel. On ne saurait juger, pour le moment, de l'efficacité de ce processus d'examen, puisqu'il n'a pas fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme. La plupart des décisions concernant les arrêtés ministériels et les règles applicables aux paliers inférieurs de l'administration publique continuent de relever entièrement des ministères et organismes qui sont eux-mêmes à l'origine de la réglementation.

Plutôt qu'à des pressions exercées au niveau interministériel, la réforme de la réglementation a été assujettie à des pressions venues d'en haut, de la part d'une succession de conseils consultatifs à l'existence éphémère relevant directement du Premier ministre²¹. Cela n'était pas sans présenter certains avantages : le modèle du conseil consultatif formé d'experts est depuis longtemps implanté et respecté au sein de l'administration publique japonaise ; le conseil est un organisme indépendant des ministères et des structures administratives existantes et il dispose d'une plus grande latitude pour étudier les mesures impopulaires ; et, sauf dans le cas de l'actuel Comité de déréglementation, le Premier ministre était tenu par la loi de « respecter » l'avis formulé par le conseil. Celui-ci était chargé de faire enquête et de présenter, dans une perspective globale et à long terme, des recommandations de réforme administrative, ainsi que de répondre aux demandes particulières du Premier ministre.

Les conseils – qualifiés de « locomotives de la réforme administrative »²² – œuvrent à un niveau supérieur et au grand jour. Leur composition est approuvée par la Diète et ils relèvent directement du Premier ministre, qui est tenu par la loi de « respecter » leurs opinions et recommandations. De plus, le

Cabinet a indiqué officiellement et à maintes reprises son intention de « respecter le plus possible » leurs opinions, et il a donné suite à la plupart de leurs recommandations de réforme majeure dans les principaux secteurs de politique. En vertu du mandat que leur confèrent les lois, les conseils disposent de vastes pouvoirs d'enquête. Ils peuvent, par exemple, demander aux organismes administratifs de leur fournir de l'information et des documents, tenir des assemblées publiques et des audiences sur place, ou encore embaucher des experts pour étudier certaines questions.

L'organisme qui assure actuellement de façon indépendante la surveillance et la direction de la réforme dans le cadre du nouveau programme triennal de 1998-2000 est le *Comité de déréglementation du Bureau central du Comité de la réforme administrative*. Il remplace le Comité de la réforme administrative, qui a exercé son mandat de 1995 à 1997. Le Comité de la réforme administrative comportait une forte participation du secteur privé et fonctionnait de façon relativement transparente, étant tenu de répondre officiellement aux commentaires reçus. Le Comité actuel continue à remplir une fonction à peu près semblable à celle de son prédécesseur, mais il assume de nouvelles responsabilités découlant de l'élaboration du programme de déréglementation. Ainsi, le Comité a un rôle à jouer à l'égard des nouveaux « projets horizontaux » menés en vertu du Programme de déréglementation (par exemple, l'obligation de faire rapport sur les procédures relatives aux commentaires présentés par le public), rôle consistant à solliciter le point de vue des ministères responsables de la réglementation et l'opinion du public.

La préparation des rapports d'étape annuels sur le programme de déréglementation, qui sont destinés au Cabinet, est une responsabilité importante qui incombe au Comité. Ce mécanisme de rapport annuel, qui existait également dans le cadre du programme de 1995-1997, constitue un apport dynamique, auquel s'ajoutent d'autres initiatives ; par exemple, plus de la moitié des initiatives qui ont fini par être incluses dans le programme de 1995-1997 (soit plus de 1 800 sur un total de 2 800) se sont ajoutées après le lancement initial. De plus, les rapports annuels permettent de réagir aux commentaires venant de l'extérieur et concernant la réforme de la réglementation. Les opinions et propositions provenant de l'étranger tout comme celles qui sont présentées à l'intérieur du pays devraient être prises en considération dans la préparation du rapport d'étape. Ce rapport permet également de faire connaître les résultats du suivi exercé par le Comité de la déréglementation sur les travaux en cours.

L'Agence de gestion et de coordination (AGC) au sein du Bureau du Premier ministre, est chargée des fonctions de coordination et de surveillance de la réforme de la réglementation, en qualité de secrétariat du Comité. L'AGC, créée en 1984, est responsable de la surveillance et de l'évaluation générale de l'administration et à cette fin, a recours à deux bureaux. Le premier est le Bureau de gestion administrative, chargé de promouvoir la réforme administrative dans son ensemble. Le Secrétariat du Comité de la déréglementation fait partie de ce bureau et le personnel inclut des fonctionnaires d'autres ministères ainsi que des représentants du secteur privé. L'autre bureau est le Bureau d'inspection administrative, qui est « le seul organisme spécialisé et global » habilité à évaluer les politiques et l'administration.

L'AGC suit de près les activités des organismes, en distribuant des questionnaires sur l'évolution de la réforme et en publiant les résultats sous la forme d'un livre blanc annuel. De leur côté, les ministères doivent faire rapport des progrès réalisés sur le plan de la mise en œuvre au Comité de déréglementation du Bureau central de promotion de la réforme administrative. Le Comité de déréglementation doit également « promouvoir le processus de déréglementation » par le biais de ses activités de surveillance et « en s'attaquant aux nouveaux problèmes et défis » en collaboration avec les « bureaux administratifs responsables ». Cette insistance sur le contrôle du rendement est peu fréquente dans les programmes de réforme de la réglementation et pourrait constituer l'un des points forts du programme japonais.

Le Bureau d'inspection administrative se livre depuis plusieurs années à un examen de la réglementation par le biais de ses activités d'inspection. En réponse à la demande du sous-comité sur la réglementation publique du Deuxième CPPRA, le Bureau a mené, à la fin des années 80, une série d'inspections sur les règlements en vigueur dans les secteurs du transport, de la distribution, des finances et de l'énergie. Il s'est également penché sur les besoins en matière de réglementation applicables aux nouvelles entreprises. Un rapport de 1989 du sous-comité sur les réglementations publiques souhaitables du Deuxième CPPRA recommandait que l'AGC aille encore plus loin en élaborant un programme d'inspection à moyen terme portant sur le recours à la réglementation par les ministères et les agences. L'AGC a indiqué qu'elle commencerait à utiliser ses pouvoirs d'inspection en 1990 pour mener des enquêtes « planifiées et continues » sur l'administration de la réglementation²³. Depuis, l'Agence a mené une série d'inspections sur des initiatives de déréglementation telles que la simplification des exigences en matière de permission et d'autorisation, de même que la simplification des exigences relatives aux essais de produits.

Le *ministère de l'Industrie et du Commerce international (MITI)* fait la promotion de la réforme de la réglementation dans le cadre de la politique nationale en matière d'économie. Ses priorités consistent à modifier les structures économiques et à favoriser une plus grande ouverture et une plus grande compétitivité au sein des industries.

En outre, l'*Agence de planification économique* doit entreprendre et publier des analyses quantitatives de l'impact économique du programme de déréglementation, c'est-à-dire ses répercussions sur la demande, la productivité et le niveau des prix. Tout cela a pour but « de susciter davantage d'intérêt de la part des gens et de les aider à mieux comprendre en quoi consistent la limitation et l'abolition de la réglementation »²⁴.

En somme, les mécanismes de réforme de la réglementation au Japon, pays aux prises avec la difficulté de gouverner à partir du centre, se comparent avantageusement à ceux d'autres pays de l'OCDE qui n'ont pas encore mis en place d'organisme permanent chargé de la réforme de la réglementation. Les comités et conseils indépendants disposaient de l'autorité, de la capacité analytique, de la crédibilité aux yeux du public et des liens avec les dirigeants politiques qui leur ont permis de s'engager dans de nombreuses réformes importantes que les ministères n'avaient pas menées de leur propre chef. En fait, presque toutes les réformes de la réglementation dignes de ce nom depuis 1981 ont été menées à l'instigation de ces conseils. Entre autres approches qui devraient être considérées comme des pratiques à adopter par d'autres pays, notons :

- des rapports directs avec le Premier ministre et le Cabinet, ainsi que des mandats statutaires ;
- l'indépendance par rapport aux ministères responsables de la réglementation et une perspective horizontale sur l'ensemble des activités administratives. Cet aspect ne doit pas être poussé trop loin. Une bonne coordination et de fréquentes discussions avec les intéressés sont susceptibles de faire en sorte que les avis formulés par les conseils soient, dans la mesure du possible, acceptables pour les ministères et les partis politiques. De façon générale, les avis définitifs formulés par les conseils représentent ce qui est « réalisable » plutôt que l'« idéal », et ils correspondent à une position de compromis. Par conséquent, les conseils consultatifs ne sont pas des cercles à caractère spéculatif, mais plutôt le point de convergence d'un processus de recherche d'un consensus, qui associe des considérations d'ordre politique et pratique à des objectifs d'efficacité. Le type de rapport qu'entretient le conseil avec les ministères devient alors un facteur d'efficacité déterminant : si les ministères responsables de la réglementation possèdent *de facto* des droits de veto, la réforme sera timide et l'évolution lente. Les résultats encourageants qu'a obtenus le CRA de 1995-1997 s'expliquent en partie par sa relative indépendance ;

- des membres bien en vue et respectés, qui présentent une solution de rechange crédible par rapport au point de vue du ministère. « Le fait que les membres de la CPRA, choisis parmi un large éventail de candidats, provenaient de l'industrie, des syndicats, du milieu universitaire, de la fonction publique et de la presse, a été suffisamment convaincant pour gagner la confiance du public dans le résultat des délibérations », notait l'AGC²⁵ ;
- les pouvoirs d'enquête et la possibilité d'obtenir des renseignements afin de briser le monopole de l'information exercé par les ministères. Le Comité de la réforme administrative de 1995-1997 a accru sa capacité d'amorcer la réforme en adoptant une démarche inédite au Japon, soit celle de rencontrer les représentants des ministères afin d'examiner les propositions de réforme en public, devant les médias, plutôt que derrière des portes closes, comme cela se faisait auparavant. Nombre d'observateurs attribuent dans une large mesure le succès qu'a connu le Comité à la transparence de ses échanges avec les ministères ;
- un soutien de la part d'une agence administrative centrale permanente, responsable de l'inspection ainsi que de l'évaluation et apte à assurer un suivi à long terme. Le fait que les perspectives de l'AGC et du MICI soient différentes et mal coordonnées pourrait être un point faible : l'AGC se préoccupe d'abord et avant tout de l'efficacité et de l'efficacité administratives, tandis que le MICI s'intéresse à la performance économique. Une structure intégrée permettant de coordonner ces deux champs d'intérêt pourrait être utile et améliorer la cohérence du programme de réforme ;
- l'appui du public, considéré comme étant la clé de voûte de la réforme. L'attention considérable portée par les médias aux audiences et aux recommandations des conseils a contribué à renforcer l'appui du public ;
- des mandats d'une durée de trois ans qui se suivent, ce qui permettrait à chaque nouveau conseil de poursuivre la mise en œuvre des recommandations antérieures.

2.3. *Coordination entre les niveaux de gouvernement*

Le rapport de l'OCDE de 1997 engage les gouvernements à « encourager la réforme à tous les niveaux d'administration ». Cette tâche difficile devient de plus en plus importante, dans la mesure où les compétences en matière de réglementation sont réparties entre de nombreux niveaux de gouvernement, y compris les niveaux supranational, international, national et infranational. Une réglementation de grande qualité à l'un de ces niveaux peut être affaiblie voire contrecarrée, par des politiques et des pratiques de réglementation de piètre qualité à d'autres niveaux, alors que, inversement, la coordination peut avoir un effet multiplicateur sur les avantages de la réforme.

Au niveau infranational au Japon, on dénombre 47 préfectures et plus de 3 000 administrations municipales. La plupart de ces entités possèdent des pouvoirs de réglementation sous une forme ou une autre. Dans le programme de déréglementation de mars 1998, le gouvernement japonais invite les administrations locales à jouer un rôle d'appui dans la déréglementation en étudiant et en examinant à la fois les règlements dont elles assurent l'application de façon indépendante et ceux qui découlent des lois et des arrêtés de portée nationale. Cependant, la politique adoptée constitue une reconnaissance implicite de la difficulté de jouer ce rôle « tout en accordant à l'autonomie locale et aux principes de la décentralisation administrative la place qui leur revient ». En dépit du principe de l'autonomie locale, l'élargissement des mandats et des fonctions « déléguées » des ministères du gouvernement national aux administrations locales a contribué à l'instauration d'un système de réglementation « extrêmement centralisé »²⁶.

Récemment, le gouvernement a redonné un second souffle aux politiques visant à promouvoir la décentralisation et à accroître l'autonomie et l'indépendance administrative des pouvoirs publics locaux. En mai 1998, le Cabinet a adopté un « Plan d'action en matière de décentralisation » fondé sur quatre rapports du Comité de promotion de la décentralisation, lequel a été mis en place en juillet 1995. On ne trouve aucune indication sur la façon dont on pourra concilier des politiques gouvernementales allant à l'encontre l'une de l'autre, c'est-à-dire décentraliser le processus décisionnel tout en harmonisant les politiques en matière de réforme de la réglementation. Il s'agit là d'un domaine auquel on devra apporter encore plus d'attention, puisqu'il est à craindre que des mesures prises par les administrations locales puissent faire échouer certaines réformes importantes en cours, par exemple, la déréglementation du choix de l'emplacement des grandes surfaces de vente au détail.

3. Capacités administratives pour l'adoption d'une nouvelle réglementation de grande qualité

3.1. *Transparence et prévisibilité administratives*

La transparence du système de réglementation est essentielle, si l'on veut créer un environnement de réglementation stable et accessible qui encourage la concurrence, le commerce et les investissements et contribue à se prémunir contre toute influence indésirée de groupes d'intérêts particuliers. Ce rôle de la transparence est tout aussi important lorsqu'il s'agit de renforcer la légitimité et l'équité du processus de réglementation. La transparence est une notion polyvalente qu'il n'est pas facile de modifier en pratique. Elle implique un large éventail de pratiques, notamment des processus normalisés d'élaboration et de modification des réglementations ; la concertation avec les parties intéressées ; un langage rédactionnel courant ; la publication, la notification et d'autres moyens de rendre les règles facilement accessibles et compréhensibles ; ainsi que des processus de mise en œuvre et de recours prévisibles et cohérents.

Certes, la transparence et la prévisibilité sont des aspects importants de la réforme de la réglementation dans la plupart des pays, mais au Japon, elles revêtent un caractère tout à fait particulier. Le manque de transparence et de prévisibilité est le thème central des critiques formulées à propos du système de réglementation japonais. Dans un document sur la réforme de la réglementation qu'elle présentait récemment au gouvernement japonais, l'administration américaine désignait l'amélioration de la transparence et le renforcement de l'obligation de rendre des comptes parmi les sept conditions de base d'un engagement élargi à l'égard de la déréglementation²⁷. A l'intérieur du pays, des voix se sont élevées pour exprimer le même point de vue. Le Keidanren s'est déclaré largement en faveur des propositions de réforme administrative actuelles, exprimant l'idée qu'une refonte des « lois d'établissement », qui sont les lois habilitantes de portée générale des ministères, était une étape essentielle dans la réduction et la redéfinition des pouvoirs discrétionnaires de la bureaucratie²⁸.

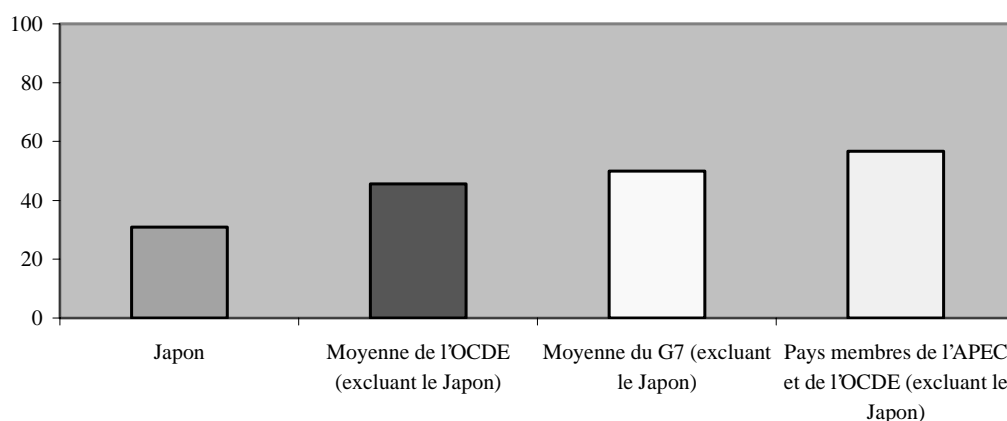
3.1.1. *Transparence des procédures*

Au Japon, le processus de la réglementation présente trois caractéristiques qui en réduisent la transparence : l'imprécision dans le type de documents tenant lieu d'instruments de base de la réglementation, un processus décisionnel obscur, et un recours judiciaire limité. Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'y a pas de définition officielle de ce qui constitue une mesure administrative autorisée. La plupart du temps, il n'y a ni audience ouverte ni publication des critères sur lesquels sont fondées les décisions. L'administration américaine a allégué que « la prise de décisions en matière de réglementation est arbitraire et tributaire de l'intégrité et du jugement des bureaucrates à qui elle incombe »²⁹. Dans la

plupart des pays, ces questions relèvent du droit administratif ; aussi la présente section a-t-elle pour thème central la loi de 1993 sur la procédure administrative (LPA), instrument important. Cette section traite également de trois autres questions associées à la transparence de la réglementation, à savoir : le recours à l'encadrement administratif, les avantages d'adopter un registre central de la réglementation, ainsi que le contrôle par les tribunaux des mesures administratives. On trouvera également des recommandations visant à améliorer la situation à l'égard de chacun de ces aspects.

Encadré 3. Transparence du système de réglementation dans certains pays de l'OCDE

Établi à partir d'une auto-évaluation, cet indicateur synthétique de portée générale nous fournit une mesure relative de l'ouverture du système d'établissement et d'examen de la réglementation. Il classe à un niveau plus élevé les systèmes de réglementation nationaux offrant au public un accès inconditionnel au processus de consultation, un accès à la réglementation par le biais de publications sous forme électronique ou autre, un accès aux EIR, de même que la possibilité de participer à l'examen des règlements existants. Les programmes permettant de consulter facilement l'information relative aux licences et permis, ce qui tend à favoriser les États unitaires au détriment des États fédéraux, reçoivent également une note plus élevée. Le Japon obtient un score d'environ 30 sur 100 au regard de ces critères, mais l'on s'attend à une certaine amélioration compte tenu de la récente mise en place de procédures de notification et de commentaires du public. Certaines recommandations faites en vue d'accroître la transparence sont fondées sur des pratiques en usage dans des pays au processus des plus transparents, par exemple, celui des notifications et des commentaires aux États-Unis et au Canada, et celui du registre central en Suède.



Source : Service de la gestion publique, OCDE, 1999.

loi sur la procédure administrative. Le Japon ne dispose pas d'une loi générale régissant le processus de l'élaboration des règlements par les ministères, même si la LPA impose certaines obligations quant à la nécessité de rendre l'existence des règlements plus transparente et, en ce qui concerne les administrateurs chargés de l'application de ces règlements, d'expliquer les raisons motivant leurs actes. Pendant des années, les observateurs ont fait remarquer la nécessité d'adopter une loi générale en matière de procédure administrative qui porte sur le processus décisionnel au sein des ministères. En 1974, deux professeurs ont noté que le Japon utilise « l'administration à travers la loi interprétée par les bureaucrates (*horitsu ni yoru gyosei*), » plutôt que par « l'application de la loi » (*hochi-shugi*).³⁰ En 1982, un groupe de professeurs dans le domaine de l'administration publique concluait que « le contrôle juridique des procédures administratives... est encore loin d'être adéquat. En ce sens, il est urgent d'adopter la loi générale sur la procédure administrative... »³¹. Au début des années 80, la CPRA insistait également sur la nécessité d'un système de procédures administratives unifié.

Peu après, on commençait à élaborer un avant-projet de loi. En octobre 1988, le Deuxième groupe d'études sur les procédures administratives publiait un rapport préliminaire ainsi qu'un projet de lignes directrices. Le Deuxième CPPRA recommandait, en 1990, la création d'un « organe spécial » afin de débattre de la question et la mise en œuvre de ses recommandations le plus tôt possible. Par la suite, le Premier ministre demandait au Troisième CPPRA d'« examiner promptement les mesures permettant d'adopter une législation uniforme, d'améliorer la transparence et d'assurer le caractère impartial des procédures administratives... »³². En décembre 1991, le sous-conseil chargé du dossier des procédures administratives transparentes et impartiales accouchait d'un avant-projet de loi visant à instaurer un système de procédures administratives judiciaires uniforme.

En 1993, la Diète adoptait la loi sur la procédure administrative. La loi, destinée à « assurer l'équité », à « accroître la transparence » et à « protéger les droits et les intérêts de la population », englobait « les décisions, l'encadrement administratif et les avis ». Les dispositions de déclaration d'objet, notamment, limitent précisément la portée de la loi aux activités non assujetties aux dispositions d'autres lois ; en d'autres termes, cette loi ne couvre pas l'ensemble des activités gouvernementales. Elle traite séparément des décisions, de l'encadrement administratif et des avis, définis à l'article 2. Les décisions sont définies comme « impliquant l'exercice de pouvoirs publics par des agences administratives », tandis que l'encadrement administratif est « l'orientation, les recommandations, les conseils ou autres actes par lesquels un organe administratif peut chercher... [à obtenir un certain comportement dans la poursuite de buts de nature administrative] ». Par conséquent, l'encadrement est défini comme ayant une connotation volontaire, contrairement aux décisions.

La plupart des dispositions de protection que renferme la LPA se rapportent à deux types de mesures administratives : les permis et licences, et l'encadrement administratif. La LPA exige des ministères et agences qu'ils publient des critères objectifs pour évaluer les demandes de licences et de permis, qu'ils expliquent pourquoi des demandes sont rejetées le cas échéant, qu'ils abrègent les délais, qu'ils garantissent la tenue d'audiences et la divulgation des documents pertinents, et qu'ils fassent en sorte que l'encadrement administratif se situe à l'intérieur des mandats statutaires et que la responsabilité relative à cet encadrement soit clair. Parmi les principaux articles de la loi se rapportant aux décisions, notons :

- L'**article 5** qui stipule que les agences doivent élaborer des normes explicites pour orienter la prise de décisions et que ces normes doivent être « aussi concrètes que possibles » et (à quelques exceptions près) sujettes à examen public.
- L'**article 6** qui stipule que les agences doivent fixer des échéances claires pour la prise de décisions et en informer les requérants.
- L'**article 8** qui exige que l'on justifie les décisions défavorables rendues.
- L'**article 10** qui prévoit que lorsque des lois exigent que l'on tienne compte des intérêts de tiers, les agences doivent tenir des audiences publiques ou recourir à d'autres moyens pour recueillir le point de vue de ces tiers.
- L'**article 13** stipulant que la personne visée par une décision défavorable a le droit d'être entendue.
- L'**article 24** qui prévoit l'établissement d'un dossier et d'un rapport dans les cas d'audiences formelles, et la possibilité pour les parties de les consulter.

La définition du terme « décisions » figurant dans la loi est vague et redondante. Toutefois, les articles susmentionnés semblent renfermer les principaux éléments nécessaires pour accroître le degré de transparence et de prévisibilité du processus décisionnel dans ce domaine. Cependant, les précisions ou les mesures institutionnelles qui permettraient de mettre en œuvre les prescriptions d'importance capitale sont absentes : Quelles sont les règles qui régissent les audiences publiques ? Quels sont les mécanismes acceptables comme solutions de rechange ? Quelles règles régissent le « droit d'être entendu » ? On ne dispose guère d'information sur la façon dont la LPA est appliquée dans la pratique, bien que l'AGC ait publié annuellement un rapport positif sur les résultats qui en découlent. Dans le programme de déréglementation de 1998, le gouvernement s'engage à veiller à « l'application stricte de la loi sur la procédure administrative et à la sensibilisation du public à cet égard ».

Recours à l'« encadrement administratif » au Japon. Le recours à l'« encadrement administratif » (*gyosei shido*) dans tous les secteurs de l'administration nipponne a suscité beaucoup de commentaires à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. Ce type d'instrument de réglementation a été qualifié de « forme la plus empirique de réglementation politique »³³ ; aussi les avis sont-ils extrêmement partagés quant à savoir si l'encadrement administratif est toujours un instrument de réglementation valable de l'administration.

Qu'est-ce que l'encadrement administratif ? Selon une des définitions, fournie par un professeur d'administration publique³⁴ au Japon, il s'agirait de « mesures administratives prises par des organes administratifs, qui, sans avoir force de loi, visent à influencer sur les mesures spécifiques d'autres intervenants... en vue d'atteindre un but donné ». Un chercheur américain parlait d'« un ensemble hétéroclite et mal défini de techniques non structurées par lequel un ministère s'acquitte de ses responsabilités et obtient ce qu'il veut »³⁵. Les recommandations, les suggestions, les requêtes et les mises en garde font partie des techniques de l'encadrement administratif.

L'encadrement administratif peut également passer par des tiers, tels que les associations corporatives (par exemple lorsque l'autolimitation des exportations s'impose) (voir le rapport de référence Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation). Il peut s'appliquer à des transactions individuelles (par exemple, quand le ministère des Finances déconseille à une banque d'accorder un prêt élevé ou qu'un bureau local conseille à un supermarché de réduire sa surface utile afin de résoudre un conflit l'opposant à de plus petits magasins), à des industries entières ou à des administrations locales. Comme ces exemples le montrent, l'encadrement administratif permet au gouvernement japonais d'exercer une influence non officielle et souvent invisible sur des entités du secteur privé et du secteur public.

La LPA de 1993 constitue une tentative d'atténuer la nature coercitive de l'encadrement et d'en accroître la transparence ; il s'agit là d'un objectif ambitieux, compte tenu de l'ambiguïté que comporte nécessairement le fait d'établir une distinction entre le « mauvais » encadrement et le « bon » encadrement qui aide le public à bien saisir ses obligations face à la réglementation. Deux grands principes régissant l'encadrement administratif sont exposés à l'article 32 de la loi :

- le recours à l'encadrement est strictement limité aux questions qui relèvent des responsabilités et fonctions de l'organisme administratif, et cette forme d'intervention repose « uniquement sur la collaboration volontaire de la partie qui en fait l'objet » ;
- les parties faisant l'objet d'un encadrement administratif ne doivent pas subir de préjudice du fait de ne pas agir dans le sens de l'encadrement fourni.

Les articles 33 à 36 portent sur les exigences fondamentales. Les trois premiers servent à circonscrire l'encadrement. Ainsi, les fonctionnaires doivent renoncer à toute tentative d'encadrement lorsque le requérant manifeste son intention de ne pas suivre les indications données. Ils sont expressément avertis de ne pas forcer le requérant à se conformer aux indications découlant de l'encadrement en prétendant à tort qu'ils sont en mesure d'exercer d'autres pouvoirs à caractère plus officiel en la matière pour l'obliger à se conformer aux mesures indiquées. Ils sont tenus d'expliquer clairement aux parties visées l'objet et la teneur de l'encadrement en question et, à leur demande, de leur fournir par écrit les indications données verbalement. Mais l'exigence la plus importante est peut-être celle qui est énoncée à l'article 36, à savoir que si une instruction contient des normes ou des éléments qui sont aussi applicables à d'autres personnes, les dispositions qui font l'objet d'une application uniforme doivent être rendues publiques à l'avance.

Au Japon, les indications découlant de l'encadrement administratif sont presque toujours suivies, même par ceux qui n'en approuvent pas la teneur. Trois raisons ont été avancées pour expliquer le fait que les entreprises privées se conforment à ces recommandations. Tout d'abord, on préfère cette approche à celle d'une réglementation officielle parce qu'elle laisse à chacun une plus grande latitude et la possibilité de collaborer davantage à l'élaboration des mesures proposées. Deuxièmement, l'État japonais est toujours intervenu dans les activités du secteur privé, ce qui a conduit à un paternalisme d'État ainsi qu'à une « dépendance excessive » des entreprises (dont témoignent les requêtes qu'elles présentent aux organismes gouvernementaux pour qu'ils agissent comme médiateurs dans les conflits qui les opposent les unes aux autres). L'habitude de « prêter une oreille attentive » au gouvernement semble toutefois s'estomper avec le temps. Troisièmement, les ministères ont à leur disposition « un éventail de mesures incitatives et de techniques secrètes de chantage »³⁶ : qu'on pense aux subsides, aux prêts, aux garanties d'emprunt, aux avantages fiscaux, aux pouvoirs de délivrance de permis et aux annonces publiques. Les entreprises peuvent craindre que leurs rapports avec les autorités ne deviennent tendus. Des fonctionnaires ont retardé la délivrance de permis aux « contrevenants » – sanction maintenue ultérieurement par les tribunaux – tandis que les ministères peuvent également menacer de publier le nom des contrevenants³⁷.

Le recours à l'encadrement administratif plutôt qu'à des mesures formelles de réglementation peut comporter d'importants avantages. L'encadrement offre plus de souplesse et permet d'intervenir plus rapidement. Il convient mieux à des problèmes localisés que la réglementation, laquelle est généralement moins propice à l'établissement des distinctions en fonction de circonstances. En outre, l'encadrement administratif favorise la coopération et la consultation, et permet d'éviter la démarche contradictoire inhérente à des délibérations formelles sur la réglementation.

Les détracteurs de l'encadrement administratif expriment cependant plusieurs réserves. La question de la responsabilisation n'est pas encore claire. Les lois ne confèrent à personne en particulier un pouvoir d'encadrement, ni ne précisent les limites de cette forme d'intervention. Par exemple, dans l'industrie financière, l'encadrement se fait de façon explicite (bulletins ou avis adressés aux banques), et de façon implicite (messages implicites ou communiqués de vive voix)³⁸. L'encadrement administratif se prête le mieux à un marché relativement concentré. Un tel environnement est d'ailleurs souvent créé et entretenu par la réglementation elle-même. Lorsque les réglementations favorisent la restriction de la concurrence (par exemple en obligeant les nouveaux venus sur le marché à obtenir une licence) l'encadrement administratif est le plus efficace. Il a donc été prépondérant dans les industries les plus fortement réglementées. Par conséquent, l'ouverture des marchés à la concurrence pourrait être incompatible avec cette pratique. À l'inverse, les critiques craignent que le recours à l'encadrement administratif ne mine, sans qu'il y paraisse, l'ouverture plus grande à une concurrence nouvelle que permet en théorie l'adoption de nouvelles lois plus souples.

La LPA de 1993 vise principalement à favoriser la transparence et la consultation publique, à réduire la pratique de l'encadrement comme solution de rechange aux mesures officielles, et à offrir des recours aux parties lésées. Ces actions sont positives mais les progrès accomplis vers l'élimination de l'encadrement en tant qu'outil réglementaire ne sont pas clairs. Selon l'AGC, il y a eu 33 divulgations publiques de mesures d'encadrement. Ce faible nombre peut s'expliquer par le fait que les exceptions prévues pour cause d'«inconvenient administratif extraordinaire» sont largement invoquées, que l'encadrement exercé autrement que par écrit n'est toujours pas consigné par écrit, ou qu'inversement, l'utilisation de l'encadrement administratif est rare dans la pratique. Il y a différents avis sur ce point au Japon. Une difficulté envisageable pour rendre la LPA effective est que les intervenants du marché peuvent trouver risqué d'aller ouvertement à l'encontre des indications données par les organismes de réglementation et certaines entreprises privées disent craindre d'éventuelles représailles. Ces considérations les découragent d'invoquer la LPA. Certains intéressés pensent que l'utilisation de l'encadrement administratif continuera sans doute d'être une source constante d'incertitude, de manque de transparence et de possibles inégalités de traitement, surtout s'il est mal employé. Étant donné le passé chargé de l'utilisation de l'encadrement, il est probable qu'un strict processus de contrôle du respect des réglementations par les administrateurs de la LPA sera requis.

Encadré 4. Quelques exemples d'encadrement administratif au Japon

Le MICI a affirmé en 1981 que «l'encadrement administratif joue un rôle important dans le développement de l'économie japonaise et continuera d'avoir son utilité». S'appuyant sur un réseau de conseils stratégiques et de groupes de travail composés de représentants d'entreprises privées et d'intérêts connexes (comme les banques), le MICI a eu recours à l'encadrement pour guider l'investissement dans les industries en fonction des priorités nationales, demander la limitation des prix, demander la limitation volontaire des exportations afin d'éviter certaines frictions commerciales, recommander des augmentations de production lorsque l'offre était insuffisante, encourager l'utilisation de certaines technologies (comme la production robotisée), ou encore ordonner certains regroupements ou fusions dans l'industrie. Dans certains cas, cet encadrement a eu valeur de «programme micro-économique pour le développement de certaines industries précises» (voir Neary³⁹, qui soutient que l'encadrement administratif est «le principal instrument de développement industriel» depuis la fin de la guerre).

L'encadrement administratif peut aussi se substituer à la loi pour une intervention plus rapide, comme pour l'évaluation de l'impact environnemental (EIE). Le concept d'EIE a été introduit au Japon en 1972 lorsque le Cabinet a approuvé les lignes directrices «sur les mesures de conservation de l'environnement liées aux ouvrages publics». Cependant, ces lignes directrices n'établissaient pas de procédures précises en matière d'EIE. En 1974, l'Agence de l'environnement a entrepris de rédiger un projet de loi visant à instaurer une procédure commune en la matière. Il a fallu huit ans pour étudier les différents systèmes d'EIE, mener les discussions voulues au sein de l'administration publique, et obtenir l'approbation du Cabinet. En 1983, lorsque la Diète a cessé de siéger, le projet de loi n'était pas encore adopté; le Cabinet a alors décidé de faire appliquer le processus d'EIE au moyen de l'encadrement administratif. Les lignes directrices sur la réalisation des EIE ont été approuvées en août 1984. Le MICI a produit d'autres directives administratives sur les EIE relativement aux projets de construction de centrales électriques. Enfin, 45 des 47 préfectures ont établi leurs propres réglementations ou lignes directrices en matière d'EIE. La nouvelle loi sur les EIE ne prendra effet qu'en 1999, soit 25 ans après les premières tentatives visant à légiférer en la matière.

Dans certains cas, l'encadrement administratif est remplacé par des instruments plus officiels, ce qui favorise une meilleure transparence mais n'entraîne pas nécessairement de changements sur le fond. Donnant suite à la promesse d'« équité » dont s'est accompagnée l'approche de choc dans le secteur financier, le ministère des Finances a annoncé en juin 1998 l'abolition de 400 mesures d'encadrement administratif (*tsutatsu* et *jimu-renraku*) portant sur les pratiques commerciales dans les services financiers. Cette mesure faisait suite aux critiques voulant que l'encadrement administratif des activités commerciales et des produits financiers soit encombrant et qu'il limite l'innovation dans le secteur⁴⁰. Le ministère des Finances a codifié certaines des mesures d'encadrement dans des arrêtés ministériels publiés (*shorei/seirei*), et repris certaines autres sous forme de « directives » (*gaidorain*) qui constituent une autre forme d'encadrement. Ces dernières ont été rassemblées dans quatre volumes épais portant chacun sur un grand secteur de l'industrie financière – secteur bancaire, secteur non bancaire, secteur de l'assurance et secteur des valeurs mobilières). Dans bien des cas, les règlements n'ont guère changé sur le fond. Par exemple, les lignes directrices sur la répartition de l'actif imposées aux compagnies d'assurance-vie (connues sous le nom de règles des 5-3-3-2) ont été révisées dans le but d'éliminer les doublons et d'effectuer d'autres ajustements, mais leur portée fondamentale reste inchangée, c'est-à-dire que les compagnies d'assurance n'ont pas le droit d'investir plus de certains montants dans certaines catégories de biens (par exemple, actions, immobilier, etc.). Cet exemple montre que les mesures prises en faveur d'une réglementation plus transparente devraient s'accompagner d'un examen approfondi de leur contenu.

Il faut d'abord *enregistrer et codifier* la réglementation afin de savoir ce qu'elle couvre effectivement avant de pouvoir entamer une réforme systématique. Il est étonnant de constater que de nombreux pays de l'OCDE n'ont ni registre des réglementations existantes ni système de recensement et de suivi en la matière. Pourtant, il est difficile d'imaginer que l'on puisse comprendre ou réformer la réglementation sans savoir exactement en quoi elle consiste ou sur quoi elle porte. Comme le Conseil d'État français l'a fait observer en 1992, « il sera impossible d'endiguer le flux de réglementations sans établir d'abord les moyens de le mesurer ».

Certaines réglementations doivent être publiées. Les lois du Parlement, les ordonnances du Cabinet, qui s'élèvent actuellement à 1 800 environ), les arrêtés ministériels et arrêtés du Bureau du Premier ministre (qui s'élèvent actuellement à 2 600 environ), les décisions de certaines commissions et agences, ainsi que les notifications et arrêtés spéciaux sont publiés au Journal officiel (*Kanpo*) en vertu d'une entente conclue en 1947 entre les ministères. Les règlements locaux sont publiés dans le bulletin officiel de l'administration locale compétente.

L'AGC a constitué un registre de plus de 9 000 permis, registres et notifications obligatoires, ce qui constitue un outil de gestion pratique pour le programme de réforme mais ce registre n'a pas de statut légal et d'autres types de réglementations générales n'y figurent pas. Ainsi, au Japon, il n'existe pas de système central pour communiquer les réglementations aux citoyens et aux entreprises. L'établissement d'un registre central aiderait le gouvernement japonais à améliorer la transparence et la validité du système réglementaire national vis à vis des utilisateurs. L'OCDE a constaté que les mesures prises pour dénombrer, enregistrer et codifier les réglementations sont d'utiles instruments de gestion et de supervision. Leur visibilité suscite un nouveau sens de la responsabilité et de la discipline puisqu'elle révèle la taille et l'ampleur du régime réglementaire de même que son rythme de croissance, lequel est devenu, dans certains pays de l'OCDE, le symbole d'une bureaucratisation excessive et des lenteurs administratives. La codification peut donc améliorer la qualité juridique et intrinsèque de la réglementation. Ainsi, en Espagne, elle vise à mettre à jour les réglementations en place à la lumière de principes et critères modernes qui sont mieux adaptés à la société⁴¹. L'établissement d'un registre central permettrait aussi au gouvernement de mettre en place des guichets uniques destinés aux entreprises, ce qui constitue un objectif du programme de réforme actuel.

Le Japon pourrait peut-être prendre modèle sur la démarche originale suivie en Suède⁴² (d'autres approches sont présentées dans l'encadré 5). Au cours des années 80, ce pays a adopté sa fameuse règle de la « guillotine » qui a eu pour effet d'annuler des centaines de réglementations non versées dans un registre

central. En 1984, le gouvernement a constaté qu'il n'était pas en mesure d'établir une liste des réglementations en vigueur. L'accumulation de lois et de réglementations élaborées par un large réseau de responsables peu contrôlé faisait que l'État était lui-même incapable de déterminer ce qu'il exigeait des citoyens. Pour établir une structure juridique claire et responsable, il a été décidé de dresser une liste exhaustive de toutes les réglementations édictées par des organismes publics. La méthode proposée par le gouvernement et adoptée par le Riksdag était simple. Le gouvernement a chargé les organismes publics d'établir des registres de leurs arrêtés pour le 1^{er} juillet 1986. Cet exercice leur a permis (sur une période d'une année), de supprimer les réglementations inutiles. Les fonctionnaires des ministères ont également formulé un avis sur les règles qu'ils estimaient inutiles ou dépassées, inversant en fait la charge de la preuve pour le maintien de la réglementation dépassée. Lorsque la règle de la « guillotine » est entrée en vigueur, « des centaines de réglementations non enregistrées... ont été automatiquement annulées », sans qu'aucune autre mesure ne soit nécessaire sur le plan juridique. Depuis, toutes les réglementations nouvelles et toutes les modifications apportées aux réglementations existantes sont inscrites dans le registre dans les 24 heures de leur adoption.

On considère que cette méthode a donné d'excellents résultats. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, 90 pour cent des réglementations ont été éliminées. Le gouvernement a disposé pour la première fois d'un tableau d'ensemble de la structure réglementaire suédoise qui a pu être utilisé pour organiser et cibler un programme de réforme. Le registre a peut-être eu aussi pour effet indirect de ralentir le rythme de croissance des réglementations nouvelles ; de fait, à la fin de 1996, le volume net des réglementations avait diminué de façon significative.

Encadré 5. « Sécurité certaine » et registres réglementaires

La sécurité certaine signifie qu'une réglementation qui n'est pas listée dans un registre central n'est pas applicable. C'est un moyen important de s'assurer que les registres couvrent toutes les réglementations de manière exhaustive. Ceci maximise l'accès à la réglementation et la certitude du marché : les citoyens et les entreprises sont confiants d'être au courant de toute réglementation pertinente.

De nombreux autres pays ont également institué des registres, des systèmes de suivi et des programmes de codification pour faciliter la réforme⁴³. En France, un ambitieux projet de codification dont l'achèvement est prévu pour l'an 2000 vise à rendre les lois plus simples, plus claires et plus accessibles aux citoyens et aux entreprises. En Finlande, le projet Normes de la période 1986-1992 a réduit le nombre total des normes de 7 500 à 5 500, et s'est traduit par l'établissement d'un registre spécial pour les réglementations subordonnées. Le Mexique est en train de mettre en place son premier registre fédéral exhaustif des formalités imposées aux entreprises. Aux États-Unis, les réglementations sont répertoriées et publiées dans le Code des réglementations fédérales. Le Code est mis à jour régulièrement, et les réglementations qui ne figurent pas dans la dernière édition ne sont pas applicables. En Australie, une loi sur les Instruments législatifs, actuellement examinée par le Parlement, devrait créer un Registre fédéral des instruments législatifs, dans lequel toutes les réglementations devront être enregistrées avant de devenir applicables. « Le registre contribuera à mettre en évidence les réglementations dépassées ou inutiles, ce qui facilitera les programmes de révision », a déclaré le Premier ministre⁴⁴.

Les technologies de l'information offrent de nouvelles possibilités pour ces travaux. En 1995, la Suède a entrepris d'établir une liste électronique détaillée des réglementations, contenant des rubriques relatives à des points comme les motifs, l'ampleur des coûts et les effets. Un grand nombre de réglementations fédérales aux États-Unis sont désormais à la disposition des parties concernées sur Internet.

Dans la plupart des cas où l'utilisation de registres est faite, le listing constitue l'étape finale des obligations de procédures dans l'élaboration des réglementations. Dans d'autres cas, le listing n'est pas une obligation de procédure, mais il présente une défense en cas de poursuite si le non-respect est lié à un manque d'opportunité raisonnable permettant de connaître la réglementation – y compris la non-parution de la loi dans le registre.

Le contrôle juridictionnel des mesures administratives joue un rôle beaucoup plus limité au Japon que dans d'autres pays de l'OCDE. Au Japon, « les ministres sont [...] uniques en un certain sens : ils échappent à un degré remarquable au contrôle externe du pouvoir judiciaire », concluaient-on récemment certains rapports⁴⁵. Dans d'autres pays, les ministres sont assujettis au contrôle de divers tribunaux administratifs et à d'autres formes d'examen judiciaire. En France par exemple, ils sont soumis à un « barrage » de contrôles comme le réseau des tribunaux administratifs dirigé par le Conseil d'État et le Bureau du médiateur, organes judiciaires ayant pour tâche de rendre des jugements dans les cas d'abus administratifs présumés contre des citoyens⁴⁶.

Le Japon est doté de procédures actives de recours administratif et d'une procédure peu utilisée pour les litiges administratifs. Environ 36 000 recours administratifs ont été enregistrés en 1994, en vertu de la loi sur les recours administratifs, mais l'examen judiciaire n'est pas souvent utilisé. Il est difficile de savoir exactement pourquoi l'examen judiciaire est si peu utilisé, cela tient peut-être aux coûts élevés des actions en justice, à la crainte de représailles de la part de l'administration, ou à des traits culturels comme la volonté de régler les différends autrement que par l'affrontement. Le Keidanren a demandé au gouvernement de revoir la LPA et d'amender la loi sur les procès liés aux erreurs des pouvoirs publics ainsi que la loi sur les recours administratifs afin de faciliter l'utilisation du système par les citoyens.⁴⁷ Un processus de révision assuré par le Bureau d'inspection administrative de l'AGC est beaucoup plus fréquemment utilisé que les deux voies de recours évoquées ci-dessus. L'AGC reçoit les doléances, opinions et demandes formulées par le public concernant l'administration publique, les examine et émet des recommandations sur les questions soulevées. On lui soumet près de 230 000 cas chaque année. L'AGC se penche également sur les activités administratives du gouvernement national et recommande certaines mesures de réforme de procédures aux organismes administratifs concernés. Selon l'AGC, cette forme de contrôle vise à 1) garantir la bonne application des lois, des ordonnances gouvernementales et du budget et 2) à gérer le changement, à favoriser l'exhaustivité, la simplicité et l'efficacité des mesures administratives, et à entretenir la confiance des citoyens.

Le gouvernement reconnaît que des mesures s'imposent pour améliorer l'accès du public à un contrôle judiciaire des actions administratives. Il s'est engagé dans le programme de réforme de la réglementation de 1998 à confier un rôle plus grand au secteur judiciaire dans l'élaboration de « règles claires visant à surveiller la conformité aux réglementations ». L'augmentation du nombre de nouveaux avocats admis au barreau est l'une des mesures prises en ce sens. En outre, la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central prévoit des réformes judiciaires, y compris la réforme des tribunaux administratifs. Il reste à savoir comment ces programmes se sont réalisés dans le détail.

3.1.2. La transparence sous forme de dialogue avec les groupes touchés : recours à la consultation publique

Les pays de l'OCDE s'orientent fortement vers le renouveau et l'élargissement de la consultation publique en matière d'élaboration de règlements. Ils déploient d'importants efforts pour que le public ait davantage accès à l'information, pour prendre en compte un plus grand nombre d'intérêts, pour que les parties visées leur fournissent une information plus abondante et de meilleure qualité, et pour être davantage réceptifs aux commentaires recueillis. Un programme de consultation bien conçu et bien appliqué peut rehausser la qualité des réglementations. Il peut aussi aider à trouver des solutions plus efficaces et moins coûteuses pour les entreprises et pour l'administration, favoriser une plus grande conformité à la réglementation, et accélérer l'adaptation plus rapide des réglementations à l'évolution des circonstances. Il peut également atténuer le risque que des intérêts spéciaux ne s'approprient de la réglementation et n'exerce sur elle une influence indue.

Le Japon a franchi une étape importante lorsque les procédures de consultation du public pour les nouvelles réglementations et les modifications des réglementations existantes sont entrées en vigueur en avril 1999. Jusqu'alors, le Japon n'avait pas de loi générale ni de politique d'État sur le recours à la consultation lorsqu'il s'agissait d'élaborer ou de modifier la réglementation. Toutefois, la consultation était prévue par certaines lois et politiques gouvernementales précises touchant certains domaines, avec une grande variété de formules de consultation (notification et commentaires, diffusion pour commentaires, consultation informative, groupes consultatifs et audiences publiques). Il sera important de s'assurer que les ministères appliquent les nouvelles procédures systématiquement et avec consistance, que les projets de réglementations soient publiés assez longtemps à l'avance pour permettre au public de les examiner avec soin, et que les ministères répondent effectivement aux commentaires du public, même s'il ne s'agit que d'expliquer pourquoi les commentaires n'ont pas été approuvés.

Les conseils consultatifs, qui sont appelés à se prononcer au moment de la rédaction de la réglementation, jouent un rôle particulièrement important. Chaque ministère en compte de 2 à 33 (il y en a 212 en tout, depuis le 1er octobre 1998). Mandatés pour se pencher sur un domaine précis, ils sont composés d'experts, de professeurs et de représentants des syndicats, des milieux d'affaires et des consommateurs. Les conseils administratifs sont mis sur pied en vertu d'une loi ou d'un décret du Cabinet, chargés d'analyser des questions relevant de leur compétence et de formuler des recommandations. Très respectés et très influents dans les ministères, on dit qu'ils « contribuent de façon importante à garantir l'équité, le bien-fondé ou la neutralité [...] de l'administration et à adapter les politiques aux intérêts des parties visées »⁴⁸. En l'absence d'un conseil pertinent, le ministère peut réunir un groupe d'étude spécial qui remplira, en toute indépendance, des fonctions consultatives semblables. Alors que les délibérations des conseils ont traditionnellement été privées, une décision du Cabinet de septembre 1995 prévoit que leurs réunions seront ouvertes au public, ou qu'au minimum, un descriptif du déroulement de ses réunions sera disponible.

Ces dispositions ressemblent à celles qui existent dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, et leur capacité d'améliorer la qualité des politiques a été maintes fois démontrée. Pourtant, elles n'arrivent pas à la hauteur des meilleures pratiques parce que les « initiés » et les intérêts spéciaux y ont un plus grand accès que les « profanes ». Ainsi, ce sont les ministères eux-mêmes qui décident à quel moment et dans quelle mesure ils doivent consulter. Parmi les autres problèmes relevés, mentionnons la lenteur des groupes consultatifs, et le fait qu'ils n'ont pas à rendre compte de leurs recommandations. Voilà pourquoi les plaintes formulées au Japon au sujet de la consultation ressemblent aux plaintes formulées dans les pays d'Europe corporatistes, au sujet des organes de consultation fortement organisés mais exclusifs que l'on qualifie de « partenaires sociaux ».

L'administration japonaise considère que la réforme des mesures de consultation est un élément important de l'actuel programme de déréglementation. Suivant ce programme, l'AGC devait, en coopération avec les ministères et les agences responsables, « entreprendre rapidement » une étude des procédures de consultation publique et des « procédures actuelles entourant l'introduction, la modification et l'abrogation de règlements ». Cette étude doit tirer ses conclusions « à titre de mesure administrative » avant la révision du programme, qui doit avoir lieu en 1999. Un pas important vers l'établissement de critères uniformes et transparents de consultation devrait donc être franchi prochainement.

S'il y a un cas dans lequel le rôle de la consultation est clairement reconnu, c'est celui du programme de réforme de la réglementation lui-même. Le précédent programme triennal a été révisé et modifié en profondeur chaque année. Il est prévu que l'actuel programme sera mis à jour de façon semblable et que, dans le cadre de ce processus, l'AGC publiera tous les ans un « livre blanc sur la déréglementation » faisant état des initiatives lancées et de leur effet sur la communauté. Cette mesure a pour but de renseigner la population sur l'état d'avancement de la déréglementation et de l'encourager à

formuler des commentaires et suggestions au sujet des futures initiatives de réforme qui seront lancées aux échelons national et international. En fait, le dialogue avec les principaux partenaires commerciaux (notamment les États-Unis et l'Union européenne) a contribué aux programmes de réforme du Japon depuis 1995, et constitue l'un des aspects les plus ouverts de la démarche japonaise en matière de réglementation.

Encadré 6. Meilleures pratiques en matière de consultation : le processus de « notification et commentaires » aux États-Unis

La loi sur la procédure administrative de 1946 (*Administrative Procedure Act* ou LPA) a établi le droit pour les citoyens de participer à l'élaboration de la réglementation fédérale en vertu du principe de la liberté d'accès pour tous. Elle définit la démarche fondamentale que doivent suivre toutes les agences qui élaborent des réglementations. Cette démarche procure de multiples occasions d'intervention aux parties touchées, depuis l'étape de la proposition jusqu'à celle de l'adoption du texte définitif d'un règlement. L'LPA impose à l'agence qui veut établir une règle de fond (par opposition à une règle de procédure ou à un énoncé de politique) de suivre à tout le moins la démarche suivante :

i) Donner notification du projet de réglementation dans le Registre fédéral. Cette notification doit exposer le texte ou la substance de la réglementation proposée, son fondement juridique, ainsi que les lieux et délais établis pour la participation du public. D'habitude, les personnes-ressources compétentes dans les agences de réglementation sont également mentionnées.

ii) Donner à toutes les personnes intéressées – ayant ou non la nationalité américaine – l'occasion de présenter par écrit des données, des opinions ou des arguments relatifs à la règle proposée, afin qu'elles puissent participer à l'élaboration de la réglementation. Ce mécanisme vise différents buts, et permet notamment aux personnes intéressées de fournir à l'agence des renseignements qui l'aideront à mieux comprendre la question qui fait l'objet de la réglementation. Il fournit également aux personnes intéressées l'occasion de contester les hypothèses factuelles sur lesquelles l'agence se fonde et de montrer en quoi ces hypothèses peuvent être erronées.

iii) Donner notification de l'adoption définitive d'une réglementation au moins trente jours avant que celle-ci entre en vigueur. Cette notification doit contenir un énoncé du fondement et de l'objet de la réglementation, et répondre à tous les commentaires de fond qui ont été reçus. Des exceptions à ce délai de trente jours sont prévues dans l'LPA si le règlement crée une exception ou élimine une restriction, ou encore si l'agence responsable constate et annonce publiquement qu'il est nécessaire de devancer ce délai pour « motifs valables ». Cependant, en général, les exceptions à l'LPA sont limitées, et doivent être justifiées.

Le système américain de « notification et commentaires » se traduit par un processus réglementaire très ouvert et très accessible au niveau fédéral, qui va dans le sens des bonnes pratiques internationales en matière de transparence. Il s'appuie sur un principe d'ouverture à tous les citoyens plutôt que s'en remettre à des groupes représentatifs, ce qui le distingue des modèles de consultation plus corporatifs, et des méthodes informelles qui laissent aux responsables de la réglementation une latitude considérable quant au choix des parties à consulter. Il a pour effet de rehausser la qualité et la légitimité des politiques, puisqu'il permet d'éviter que les intérêts spéciaux exercent sur celles-ci une influence abusive.

3.1.3. L'évolution des bases institutionnelles de la réglementation

Une tendance encourageante se fait jour au Japon avec la création de nouveaux organes dans lesquels la fonction réglementation est séparée des autres fonctions, même s'il n'existe aucune politique générale à ce sujet et que le Comité de la réforme administrative n'a formulé aucune recommandation en ce sens. Bon nombre des problèmes que suscite la réglementation sectorielle au chapitre de la responsabilisation, de la transparence et de la concurrence résultent d'un manque systémique de clarté quant à la source et à la raison d'être de cette réglementation, ainsi qu'aux pouvoirs s'y rattachant. En outre, certains échecs déterminants de la réglementation, comme l'actuelle crise des mauvaises créances

des banques, sont imputés en partie au fait que le secteur public (et dans le cas des banques, le ministère des Finances) ne possède pas de moyen adéquat de supervision. L'actuelle juxtaposition des fonctions de réglementation, d'élaboration de politiques et de promotion de l'industrie dans les ministères japonais est une formule dépassée qui est rejetée dans de nombreux pays de l'OCDE relativement à plusieurs secteurs (de même que par l'OMC et l'Union européenne), au profit de structures institutionnelles dans lesquelles la fonction de réglementation est distincte des autres activités, de façon à empêcher que le régime réglementaire n'entrave le libre jeu de la concurrence⁴⁹. Cette séparation des fonctions revêtira une importance particulière si le Japon veut en venir à remplacer les dépenses publiques engagées dans l'infrastructure sociale par des investissements privés dans l'infrastructure.

La commission de supervision du secteur financier créée en marge du ministère des Finances est l'exemple le plus évident du fait que les institutions japonaises s'orientent dans le sens des meilleures pratiques internationales, bien que l'indépendance et la capacité d'intervention de ce nouvel organe de réglementation restent à démontrer. Il faudra adopter une perspective plus globale pour susciter le changement à plus grande échelle et faire en sorte que les institutions soient conçues sur la base de principes cohérents en matière de concurrence, de transparence et de responsabilisation à l'égard des résultats. L'actuel Programme de réforme administrative vise à séparer l'élaboration des politiques de leur mise en œuvre, comme l'ont fait plusieurs pays (dont le Royaume-Uni), mais il ne semble pas question d'en faire autant en ce qui concerne les fonctions d'élaboration des politiques et de réglementation. Il est également nécessaire de faire jouer un rôle accru à la Commission japonaise des pratiques commerciales loyales en ce qui concerne les aspects de la réglementation sectorielle qui se répercutent sur certaines questions liées à la politique en matière de concurrence, c'est-à-dire qu'il faudrait institutionnaliser dès le départ la coopération entre les responsables de la réglementation sectorielle et la FTC. Ce sujet est traité plus en détail dans le rapport de référence sur Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation.

3.2. *Choix des instruments politiques : réglementation et solutions de remplacement*

La qualité de la réglementation dépend beaucoup de la capacité d'une administration de choisir l'instrument d'intervention le plus utile et le plus efficace, qu'il soit ou non à caractère réglementaire. L'éventail des instruments possibles et l'utilisation qui peut en être faite s'élargissent avec la mise à l'essai de différentes formules, la diffusion des connaissances et une meilleure compréhension des marchés. Cependant, les administrateurs courent souvent des risques lorsqu'ils utilisent des outils relativement nouveaux, les bureaucraties sont fortement conservatrices, et certains facteurs importants dissuadent souvent les fonctionnaires d'innover. Les autorités responsables de la réforme doivent jouer un rôle de chef de file – à l'appui de l'innovation et de l'élargissement des connaissances – pour que des solutions de remplacement à la réglementation classique fassent une percée notable dans le processus politique.

Dans de nombreux pays (par exemple aux États-Unis et aux Pays-Bas, la protection de l'environnement est le domaine d'intervention qui fait le plus appel à des solutions de remplacement à la réglementation classique. Il en va ainsi au Japon, où la loi fondamentale sur l'environnement de 1993 et celle qui l'a précédée (loi fondamentale sur la lutte à la pollution environnementale de 1967) permettent de recourir à divers instruments pour l'application des politiques. Outre la réglementation, ces instruments comprennent des accords volontaires avec l'industrie et toute une gamme d'instruments économiques comme des incitatifs financiers, des subventions et des prélèvements. Il faut considérer la discussion sur l'environnement comme figurant parmi les meilleures pratiques au Japon, car les instruments autres que la réglementation ne sont guère répandus dans les autres domaines.

Les *accords volontaires* sont généralement conclus entre une entreprise et une administration municipale ou préfectorale. D'après l'Agence de l'environnement⁵⁰, « les mesures visant à encourager les entreprises privées à agir de leur propre initiative pour gérer l'environnement figurent parmi les mesures les plus importantes de protection de l'environnement prévues dans le « plan environnemental de base ». Alors que les approches volontaires sont innovatives dans beaucoup de pays de l'OCDE, cette approche n'est pas nouvelle au Japon. Les « Accords de pollution » ont été lancés en 1964 au Japon (à Yokohama) comme initiatives du gouvernement local. L'objet de ces accords était de compenser le manque au début des années 1960 de réglementations relatives à l'environnement. Ainsi, ces initiatives ont été précurseurs de la réglementation et ont été destinées à combler des lacunes et à résoudre les conflits locaux. Environ 1000-2000 contrats volontaires sont conclus chaque année, et en mars 1998, 32000 contrats étaient en vigueur. Ils peuvent porter sur la lutte contre la pollution en général ou se limiter à certaines préoccupations précises comme les eaux usées, le bruit, les mauvaises odeurs ou la suie. Les autorités peuvent demander à l'entreprise de dresser un plan visant à réduire ses déchets ou ses émissions au-delà des normes prévues par la loi. Dans de nombreux cas, les associations industrielles adoptent des plans ou des normes applicables à l'ensemble de leur secteur, comme le plan « Soins responsables » de l'industrie chimique. En outre, le *Keidanren* a adopté en 1991 une Charte pour l'environnement mondial dans laquelle il propose que ses membres mettent sur pied des régimes de gestion de l'environnement.

Le public a participé dans une certaine mesure à la conclusion de ces accords (7 pour cent des accords conclus en 1991-1992) mais dans la majorité des cas, les accords sont négociés uniquement entre l'administration et l'industrie, sans que la population puisse les examiner. En revanche, environ 9 pour cent des accords signés en 1991-1992 ont été conclus directement entre les entreprises et les citoyens locaux. Pour ce qui est de la transparence des accords volontaires, la situation est un peu confuse mais elle semble pointer davantage vers un manque d'ouverture qui risque de miner la confiance du public, et donc son appui, envers le recours de cet instrument au lieu de la réglementation classique. Il conviendrait d'envisager des mécanismes d'accès public à l'information concernant ces accords volontaires.

L'OCDE a conclu en 1994 que les accords volontaires avaient joué un rôle beaucoup plus important dans l'amélioration de la performance environnementale au Japon que dans la plupart des autres pays Membres. Les principaux avantages observés avaient trait aux coûts moindres de mise en œuvre de ces accords et à leur plus grande efficacité sur le plan économique et environnemental – en partie parce qu'ils favorisent le recours à la technologie préventive plutôt que corrective⁵¹.

Les *instruments économiques* sont moins largement employés au Japon qu'ailleurs. Lorsqu'ils le sont, il s'agit principalement d'incitatifs financiers et fiscaux, les prélèvements relatifs aux effluents et aux émissions occupant peu de place dans la politique environnementale du Japon. Depuis 25 ans, l'État offre aux entreprises des prêts à faible taux d'intérêt, ainsi que des stimulants fiscaux à la recherche et au développement dans le domaine de la lutte à la pollution et à l'investissement dans des moyens concrets de lutte à la pollution. Mais ce type d'instrument n'est pas nécessairement valable s'agissant de l'environnement. Des prêts à faible taux d'intérêt et surtout des abattements fiscaux représentent en fait des subventions, en contradiction avec le principe du paiement par le pollueur. Un autre mécanisme encourage aussi les entreprises polluantes à se réinstaller à distance des zones résidentielles en finançant la construction de nouvelles usines au moyen de prêts à long terme assortis de taux d'intérêt peu élevés. Près de 600 milliards de yen ont été dégagés pour ces prêts entre 1972 et 1989.

Lorsque l'OCDE a étudié l'utilisation qui est faite des instruments économiques au Japon, en 1994, elle a constaté que l'information disponible ne permettait pas de tirer des conclusions quant à l'efficacité économique de ces instruments. Elle a conclu que « d'un point de vue économique, il serait souhaitable d'examiner l'efficacité par rapport aux coûts des modalités actuelles du respect des normes et de procéder à des analyses coûts-avantages, particulièrement pour les projets publics, et de recourir davantage aux instruments économiques, tels que redevances, impôts, prélèvements et systèmes de

consignation »⁵². La situation ne semble pas avoir beaucoup changé. Le Japon recourt encore relativement peu aux analyses coûts-avantages, et les nouveaux processus d'évaluation de l'impact environnemental ne sont pas encore en vigueur.

Les *redevances* sont une forme particulière d'instrument économique, au sens où l'absence de mesures bien établies permettant de déterminer le prix des services antipollution fournis par l'État équivaut à une « subvention à la pollution ». Le Japon recourt jusqu'à un certain point aux redevances mais cette pratique semble varier considérablement selon le secteur d'activité. Par exemple, elle est relativement bien établie dans la gestion des eaux usées : dans certains secteurs, l'industrie peut payer jusqu'au tiers des coûts de construction et jusqu'au quart des coûts de fonctionnement des réseaux d'égouts. Par contre, les municipalités n'imposent généralement pas de redevances pour la gestion des déchets, dont le coût est intégré aux budgets des administrations locales. Par ailleurs, des frais spéciaux d'atterrissage sont perçus dans certains aéroports comme moyen de lutte contre le bruit.

La *performance* du Japon est extrêmement bonne dans le domaine de l'environnement. Entre 1970 et 1990, alors que le PIB augmentait de 122 pour cent, les émissions de bioxyde de soufre ont diminué de 82 pour cent, et les émissions d'oxydes d'azote, de 21 pour cent. Il s'agissait de la meilleure performance de tous les pays de l'OCDE⁵³. Néanmoins, comme il ne se fait pas d'analyse coûts-avantages pour évaluer l'efficacité des différents instruments politiques, et que certains instruments éventuellement efficaces comme des redevances sur la pollution ne sont pas utilisés, il reste sans doute beaucoup de place à l'amélioration. Il faudrait que soient adoptées dans l'administration publique des politiques générales encourageant le recours aux instruments de rechange, et que les ministères responsables de la réglementation soient guidés et assistés dans l'utilisation de certains instruments particuliers, dans des circonstances précises, pour favoriser le plus grand recours possible à des instruments nouveaux et peu connus en remplacement de la « bonne vieille » réglementation directe et contraignante, souvent moins efficace.

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

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation* de 1995 a mis l'accent sur le rôle de l'AIR dans le choix systématique des options de politique les plus efficaces et les plus utiles. Il est recommandé dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 que le gouvernement « intègre l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ». Une liste des meilleures pratiques en matière d'AIR est étudiée en détail dans *l'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*⁵⁴.

Au Japon, le recours à l'AIR en est à ses débuts. Il n'est pas imposé de procéder à une évaluation de l'impact de la réglementation. Alors que l'administration japonaise a recours à des contrôles de qualité qu'elle considère techniquement équivalents à l'AIR, tels que des vérifications par les ministères de la Justice et des Finances, il n'existe aucun programme d'évaluation de l'impact économique. Le programme révisé de réforme de la réglementation de mars 1999 a pris une mesure positive en prescrivant aux responsables de la réglementation d'examiner le besoin de nouvelles réglementations, leurs effets prévisibles et les charges qu'elles imposent à la collectivité. Le programme a aussi prescrit que les ministères et les organismes publics « s'emploient à mettre en place un système » propre à renforcer la responsabilité pour les effets des réglementations et les charges qu'elles imposent. Ces directives pourraient bien favoriser le recours à l'AIR dans l'avenir mais aucune décision en ce sens n'a été prise pour en assurer la mise en œuvre. Ceci représente une lacune importante des procédures de contrôle de qualité du Japon, car les fonctionnaires sont incapables de fonder leurs décisions sur une évaluation claire

des avantages et des coûts des actions proposées par le gouvernement, tels que les impacts sur l'activité économique. Alors qu'on s'oriente vers une stratégie de croissance impulsée par le marché, de telles évaluations deviennent d'autant plus importantes pour s'assurer que les actions du gouvernement sont conformes aux principes relatifs à la qualité des réglementations axés sur le marché. Dans la section suivante, les pratiques du contrôle de la qualité sont évaluées à la lumière des recommandations de l'OCDE sur les meilleures pratiques.

Obtenir le plus large engagement politique possible en faveur de l'AIR. Le recours à l'AIR comme mesure d'appui à la réforme devrait bénéficier d'un soutien aux échelons les plus élevés de l'appareil gouvernemental. Le système japonais n'obtient pas une note très élevée à cet égard, car le programme de déréglementation actuel ne contient aucun engagement en faveur de l'AIR.

Répartir soigneusement les responsabilités liées aux différents éléments du programme d'AIR. Il faudrait que les responsabilités liées au programme soient partagées entre les responsables de la réglementation et une unité centrale de contrôle de la qualité, de façon à ce que les premiers soient les véritables « maîtres d'œuvre » de la réglementation, et que celle-ci soit cohérente et fasse l'objet d'un contrôle de qualité. Le système japonais fait piètre figure sous ce rapport. Dans la mesure où l'appréciation économique porte sur des règles de rang inférieur, cela relève uniquement du ministère responsable ; cependant, des vérifications plus générales sur la qualité de la réglementation sont assurées par l'AGC, le ministère des Finances et le Bureau législatif du Cabinet, du point de vue de leurs diverses perspectives. De plus, l'AGC n'offre ni formation ni encadrement aux ministères relativement à l'AIR, et ne prend pas d'autres moyens pour en surveiller la qualité.

Un rôle beaucoup plus grand de l'AGC permettrait aux contrôles de la qualité actuels de contribuer davantage à renseigner les responsables des politiques sur l'impact des réglementations. D'autres mesures positives peuvent être préparées, compte tenu des autres activités de réforme administrative en cours. La recommandation du Conseil de la réforme administrative visant la création d'organes d'évaluation par les ministères pourrait rehausser la qualité des AIR, si ces organes ont l'expertise et les ressources voulues pour jouer le rôle de consultants internes auprès des responsables de la réglementation de leur ministère.

Former les auteurs de la réglementation. Les auteurs de la réglementation doivent avoir les compétences nécessaires pour effectuer des évaluations économiques de grande qualité, ce qui présuppose de comprendre le rôle de l'évaluation des impacts dans l'adoption de règlements de qualité, les exigences liées à la méthodologie et les stratégies de collecte de données. Au Japon, il n'existe actuellement aucun programme officiel de formation relatif à l'évaluation de l'impact, ni de lignes directrices officielles sur son évaluation. Comme l'AIR en est encore à ses débuts, il faut faire de la formation une priorité élevée tant pour ce qui est de développer certaines compétences particulières que de faciliter l'évolution culturelle à long terme qui doit s'opérer chez les auteurs de la réglementation. La formation et l'encadrement sont également essentiels si l'on veut instaurer une méthodologies uniforme entre les évaluations.

Utiliser une méthode d'analyse uniforme mais souple. Au Japon, les exigences ne s'accompagnent pas de normes méthodologiques ni d'encadrement. Les représentants de l'AGC affirment que les évaluations d'impact qu'ils font sont essentiellement à caractère qualitatif.

Comme l'application de méthodes quantitatives n'est pas obligatoire et qu'il n'y a ni formation ni encadrement au sujet des évaluations, il n'est pas certain que les propositions législatives sont toutes analysées de la même façon. L'attention portée à l'établissement d'exigences détaillées quant à la méthodologie applicable aux évaluations d'impacts, conjuguée à une formation appropriée, à

l'encadrement et à l'assistance d'experts, déterminera en grande partie la capacité de l'évaluation d'impacts pour améliorer effectivement la qualité de la réglementation japonaise. Il est recommandé ailleurs dans le présent rapport d'adopter le principe d'une analyse coûts-avantages ; et si le Japon adopte l'AIR, son mécanisme de l'AIR devrait viser, à long terme, à faire de cette analyse la principale méthode d'évaluation des réglementations.

Élaborer et réaliser des stratégies relatives à la collecte de données. Comme les AIR ont été jusqu'à maintenant confinées à l'aspect qualitatif de la réglementation, les stratégies de collecte de données font défaut. Pourtant, les problèmes de données sont parmi ceux qui se posent le plus fréquemment dans la réalisation d'AIR quantitatives. Il est donc essentiel d'élaborer des stratégies en la matière et d'encadrer les ministères pour qu'un programme efficace d'AIR quantitative puisse être mis sur pied.

Intégrer l'AIR le plus tôt possible dans le processus d'élaboration des politiques. L'intégration de l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques vise à ce que l'évaluation des coûts et avantages, la définition et la prise en compte des différentes possibilités, ainsi que le choix de la politique en fonction de sa capacité de répondre à certains objectifs deviennent indissociables de ce processus. Dans certains pays, où l'AIR ne fait pas partie intégrante de l'élaboration des politiques, l'évaluation d'impact se résume à une simple justification *a posteriori* des décisions ou à un brassage inutile de papier. L'intégration de l'AIR est une démarche à long terme qui nécessite souvent d'importants changements d'ordre culturel au sein des ministères responsables. Comme le Japon commence à peine à recourir à l'évaluation économique, il est trop tôt pour prendre la mesure des progrès réalisés à ce chapitre.

Assurer une large participation du public. La participation du public aux AIR présente plusieurs avantages non négligeables. Le public, et plus particulièrement les personnes touchées par la réglementation, peut fournir les données qui permettront de réaliser l'AIR. La consultation est aussi un moyen important de vérifier la faisabilité des propositions, l'éventail des solutions de rechange envisagées, et le degré d'acceptation de la réglementation proposée par les parties qui seront touchées. Au Japon, les procédures du contrôle de la qualité ne prévoyaient pas la consultation publique. Cependant, les procédures de commentaires du public récemment adoptées pour les réglementations prévoient la possibilité d'intégrer des évaluations de l'impact réglementaire dans la consultation du public. Alors que le nouveau programme de consultation est mis en place, il convient en priorité de porter une attention particulière aux liens entre les deux procédures de contrôle de la qualité.

Encadré 7. **Bonnes pratiques et recours à l'évaluation de l'impact environnementale (EIE) au Japon**

Le régime d'EIE de grande qualité adopté récemment au Japon crée d'importants précédents pour l'amélioration des analyses d'impact de la réglementation. L'EIE, qui se rapproche beaucoup de l'AIR, est une démarche largement répandue dans les pays de l'OCDE. Ces deux mécanismes ont pour but d'évaluer et de quantifier les répercussions de différents projets afin de guider les choix stratégiques. L'un et l'autre visent à cerner et à soupeser les conséquences de différentes options possibles.

La nouvelle loi japonaise sur l'EIE⁵⁵, qui doit prendre effet en juin 1999, établit les procédures à suivre pour appliquer l'EIE à des projets de grande envergure ayant des répercussions considérables sur l'environnement. Trois principes de base s'en dégagent : examen attentif de la conformité du projet aux normes environnementales en vigueur ; comparaison du projet avec d'autres projets semblables, de manière à favoriser l'atténuation de son impact environnemental par l'adoption de meilleures technologies ; obligation pour les planificateurs du projet de proposer des moyens de réduire l'impact environnemental de leur proposition.

La loi sur l'EIE remplace un ensemble de directives administratives adoptées par le Cabinet en 1984. Les principaux changements sont les suivants : adoption d'un mécanisme de dépistage permettant d'assujettir les projets d'envergure à l'EIE, alors que les projets de moindre envergure n'y sont assujettis qu'au besoin ; obligation pour les planificateurs d'un projet de produire des documents montrant la façon dont l'EIE sera réalisée et d'inviter le public à commenter ce processus ; possibilités accrues d'audiences publiques portant sur les ébauches d'EIE ; exhaustivité accrue des EIE pour qu'elles intègrent des résultats d'études, des prévisions, des évaluations ; contrôles de suivi après réalisation de l'EIE grâce à des dispositions prévoyant l'exercice d'une surveillance continue ; prise en compte de l'opinion de l'agence environnementale ; évaluation additionnelle lorsque des faits ou des renseignements nouveaux se font jour.

Les changements apportés à la loi sur l'EIE vont dans le sens des meilleures pratiques en matière d'AIR. Les possibilités accrues d'audiences publiques font écho au principe d'une large participation publique adopté dans les meilleures pratiques d'AIR. Le principe d'une supervision indépendante visant à garantir la qualité des AIR s'exprime dans les mesures visant à ce que l'agence environnementale donne son opinion sur les EIE aux autorités responsables. Enfin, l'obligation faite aux planificateurs d'un projet de tenir compte de l'opinion de l'agence environnementale et de l'autorité compétente respecte le principe selon lequel l'AIR doit s'intégrer à l'élaboration des politiques.

Cependant, certaines faiblesses ont été relevées par les observateurs. La loi ne précise pas quel organisme prendra les décisions finales au sujet des EIE. La documentation relative aux projets est présentée conformément à des arrêtés ministériels à l'égard desquels l'agence environnementale joue uniquement un rôle consultatif. Il s'ensuit que les ministères en question auront davantage voix au chapitre que l'agence environnementale, pour ce qui est d'évaluer et d'approuver les projets ; ils pourraient donc adopter une approche différente de la sienne⁵⁶. En ce sens, les principes d'une prudente répartition des responsabilités et d'une recherche de constance sont mal défendus par la nouvelle loi.

Les principes sous-jacents à la nouvelle évaluation de l'impact *environnemental* sont largement en accord avec ceux que l'OCDE a adoptés relativement aux meilleures pratiques en matière d'évaluation de l'impact de la *réglementation*. La loi a mis beaucoup de temps à voir le jour, ce qui est peut-être révélateur de la difficulté avec laquelle ces principes ont été acceptés. La volonté de faire correspondre entre eux les principes applicables à ces deux systèmes d'évaluation pourrait orienter le Japon dans la bonne direction en matière d'AIR.

4. Le changement dynamique : maintenir les réglementations à jour

Une réglementation efficace peut devenir inefficace par suite de changements d'ordre social, économique ou technologique. La plupart des pays de l'OCDE ont accumulé, au fil des années ou des décennies, un grand nombre de réglementations et de formalités administratives qui ne sont pas adéquatement réexaminées et révisées. Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation recommande que les gouvernements « examinent systématiquement les réglementations pour s'assurer qu'elles continuent à répondre aux objectifs qu'elles visaient de façon efficiente et efficace ».

Le Japon fait bonne figure parmi les pays de l'OCDE quant à la portée et à l'envergure de ses programmes d'examen de la réglementation. La révision des réglementations en place est au cœur de ses programmes de réforme depuis près de 20 ans, et le programme renouvelable, appuyé par des conseils indépendants investis d'un mandat de trois ans, catalyse la plupart des grandes réformes réalisées, comme on l'a vu à la section 2. Le programme de déréglementation de 1998 continue de mettre l'accent sur la révision des réglementations en place. Une mesure novatrice qui continue d'être appliquée dans le programme de 1998 consiste à intégrer dans les nouvelles réglementations un calendrier prédéterminé de révisions qui, s'il est rigoureusement suivi, devrait se traduire dans l'avenir par une révision plus systématique de la réglementation.

Plusieurs domaines spécifiques d'intervention sont recensés dans le programme de 1998, tel qu'il a été modifié en mars 1999, sous la rubrique « Promouvoir l'examen et la révision d'ensemble ». Le premier concerne l'examen des entraves à l'entrée sur les marchés, de même que certains engagements pris à l'égard de l'élimination des barrières imposées aux sociétés et aux produits étrangers, ainsi que de l'abrogation des « réglementations concernant l'équilibrage de l'offre et de la demande ». En ce qui concerne ces dernières, on peut trouver en annexe de l'exposé des mesures envisagées un document qui énumère un certain nombre de domaines spécifiques susceptibles de faire l'objet d'une réforme et comporte des engagements à éliminer ces réglementations avant une date donnée (entre 1998 et 2001). Dans d'autres cas, cependant, l'engagement ne consiste qu'à « revoir » la réglementation. Les mesures proposées ne vont donc pas jusqu'à l'abandon général de l'utilisation de cet instrument anticoncurrentiel.

Plusieurs engagements concernent différents aspects des formalités en vigueur : réexamen des exigences en matière d'autorisation et de notification, des procédures et systèmes d'homologation, des normes, des spécifications et des systèmes d'inspection et de certification, ainsi que de la délivrance des licences et permis. Dans chaque cas, le but visé est de supprimer, si possible, les autorisations ou, à défaut, de les simplifier et de les rationaliser. Un nouvel élément important qui a été ajouté au programme de mars 1999 concerne un réexamen des systèmes de certification pour les activités de service afin de favoriser l'accès à ces services et de stimuler la concurrence.

Le programme précise en outre que « de façon générale » les règlements (ainsi que les nouvelles mesures législatives) doivent comporter des clauses stipulant qu'ils feront l'objet d'un examen après une période déterminée. Une bonne partie de la réglementation comporte déjà une telle exigence, l'examen devant être mené à l'issue d'une période comprise entre trois et dix ans après la promulgation. Les ministères et les agences sont tenus de publier les conclusions de leur examen « aussi rapidement que possible après la clôture de chaque session régulière de la Diète, sous une forme qui soit facile à comprendre par le public », ce qui assure une certaine transparence, bien qu'on ne trouve aucune mention de la nécessité de recueillir les commentaires du public. Cette mesure constitue un pas important dans la voie de la réforme du système. D'après les responsables de l'AGC, une part de plus en plus importante des nouveaux règlements comporte déjà de telles dispositions. Ce processus d'examen après coup est une bonne pratique, suivie d'ailleurs dans d'autres pays de l'OCDE, mais il faut l'associer à une analyse préalable de l'impact des réglementations proposées, pour réduire au départ les risques qu'elles soient adoptées si elles sont de mauvaise qualité.

Le programme en cours contient aussi une liste de mesures s'appliquant à certains secteurs précis. Pour bon nombre de ces mesures, on trouve la mention des engagements particuliers qui ont été pris ainsi que des délais de mise en œuvre prévus. Dans d'autres cas, l'engagement est pris d'examiner certaines questions, sans mention de délai. Toutefois, une directive générale figurant à cette rubrique impose à tous les « conseils délibérants » de présenter leurs conclusions au plus tard en septembre 1999 ou, s'il le faut, de présenter un rapport provisoire à cette date, et un rapport final au plus tard à la fin de février 2000. Le choix des mesures de déréglementation particulières reflète en grande partie les priorités

plus larges du Plan d'action gouvernemental en vue d'une réforme structurelle de l'économie. Ce plan recense 15 « nouveaux secteurs de croissance » (voir la note en bas de page ⁵⁷) et vise à instaurer un climat plus propice aux affaires, particulièrement dans ces secteurs, par des moyens tels que « la déréglementation, le développement de technologies clés, l'attribution de ressources et d'autres mesures ».

Ces plans et mécanismes d'examen se comparent favorablement, à certains égards, aux meilleures pratiques internationales. En dépit d'une opposition acharnée, le gouvernement japonais a établi les rouages voulus pour cerner les problèmes de réglementation, les rattacher à des programmes structurés, et contrôler les résultats obtenus. Les programmes d'examen deviennent progressivement plus ambitieux, et s'orientent vers des révisions sectorielles plus complètes s'appuyant sur des principes uniformes. Les méthodes employées s'améliorent, surtout depuis que le Comité pour la réforme administrative en place de 1995 à 1997 a décidé de rendre publiques ses discussions avec les ministères, court-circuitant les négociations privées qui ralentissaient et minaient les réformes dans le passé. L'intégration de calendriers prédéterminés d'examen dans les nouveaux règlements est une mesure positive qui rendra cette démarche plus systématique et accroîtra la capacité d'adaptation des régimes japonais de réglementation.

La façon dont le Japon aborde l'examen des règlements existants comporte également d'importantes lacunes qui devront être corrigées pour que la réforme puisse avancer plus rapidement, de façon plus cohérente et avec plus de transparence. Il a été question plus haut du problème critique de l'approche « à la pièce » fondée sur le gradualisme, et on a suggéré de formuler une série de principes plus clairs qui guideraient les réformes, et notamment des principes concernant le libre jeu de la concurrence. Il conviendrait d'uniformiser les techniques d'évaluation et les critères de décision, en complément à ces principes généraux, pour mieux appuyer l'examen des réglementations. Les économies et avantages susceptibles de découler des propositions de réforme sont fréquemment quantifiés, mais l'analyse d'impact de la réglementation n'est pas d'usage courant.

Le programme de 1998, dans lequel l'accent est mis sur 15 secteurs de croissance, laisse entrevoir l'élaboration de plans sectoriels et intersectoriels globaux visant à permettre le libre jeu de la concurrence, et assortis de programmes de transition et de mesures de protection des intérêts publics importants, grâce à une réglementation efficace.

Comme il est indiqué dans le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, une réforme globale a pour assise un programme d'action complet et transparent (portant sur un seul domaine d'intervention, sur un seul secteur ou sur plusieurs) axé sur des objectifs précis auxquels se rattachent des calendriers bien définis. Mettre en œuvre une réforme globale ne signifie pas réaliser d'un seul coup tous les changements ; celle-ci admet au contraire les stratégies successives et les mesures transitoires, à condition que la durée de leur application soit limitée, et que les différentes étapes et leur enchaînement soient claires. Une réforme globale présente plusieurs avantages : ses effets positifs se manifestent plus vite (si bien qu'elle rallie plus vite des appuis), les parties touchées sont mieux averties de la nécessité de s'adapter et les intérêts établis peuvent moins faire obstacle au changement ; en outre, une réforme globale captera davantage l'attention et la faveur de la classe politique. L'élaboration d'un ensemble intégré de mesures de réforme aide aussi à concilier des objectifs d'intervention et des intérêts multiples. Une réforme globale doit toutefois s'appuyer sur un mécanisme efficace de mise en œuvre et de contrôle, car elle peut avoir des effets imprévus auxquels il faut s'adapter et faire face.

En revanche, comme le montre l'expérience dans d'autres pays, les approches fragmentaires sont généralement mal structurées, et donnent des résultats imprévisibles. Elles s'attaquent d'abord généralement aux réformes les plus faciles, même si ce sont les plus difficiles qui produiront les effets les plus grands. Par conséquent, les retombées bénéfiques se font attendre. Le résultat est le suivant : les

avantages tardent à se concrétiser quand ils ne sont pas perdus, l'impulsion politique nécessaire pour entretenir le processus faiblit rapidement, et la réforme résiste mal aux efforts déployés par les intérêts établis pour entraver ou ralentir sa réalisation. Par ailleurs, certaines réformes sont pratiquement impossibles à entreprendre de façon progressive sans une préparation minutieuse et transparente. Par exemple, il est très difficile de passer progressivement à une situation de pleine concurrence, car la transition sera généralement marquée par la coexistence d'éléments concurrentiels et d'éléments monopolistiques. Il faudra alors investir beaucoup dans la surveillance et l'information. De plus, les investisseurs privés hésitent d'ordinaire à entrer sur le marché lorsque les effets de la réforme sont imprévisibles et qu'il y a risque de renversements de situation et de retards. L'adoption de plans de réforme globale atténuera les risques de ratés de cette nature.

Révision des exigences se rattachant aux permis et licences. Les exigences entourant l'obtention *ex ante* de licences ou de permis sont l'une des formes de réglementation les plus préjudiciables, puisqu'elles font augmenter les délais et l'incertitude des investissements. Elles ont des effets disproportionnés sur le démarrage des PME, et sont très coûteuses à appliquer pour l'administration publique. Pourtant, elles sont omniprésentes dans les pays de l'OCDE. Les renseignements récents obtenus de pays membres, même si l'information n'a pas encore été vérifiée en termes de comparabilité, indiquent que des permis et licences sont exigés par les gouvernements nationaux dans les proportions suivantes :

Pays	Nombre de permis et de licences exigés au niveau national
	(Les avis ne sont pas inclus)
Royaume-Uni	312
Norvège	348
Mexique	834
Hongrie	1 600
Finlande	1 700-1 800
Portugal	2 225
Japon*	5 737

* Le Japon ne tient pas compte dans sa réponse d'exigences moins contraignantes se rattachant par exemple à des avis ou rapports.

Source : Réponses à une étude de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation, mars 1998.

Le programme de déréglementation de 1998 poursuit la politique visant à délaisser les régimes de licences et de permis au profit de vérifications *ex post* et cette politique pourrait engendrer des changements importants à l'avenir quant à l'orientation de marché de la réglementation japonaise.

L'AGC répartit les réglementations en trois catégories : 1) les réglementations d'effet général qui imposent une obligation ou limitent un droit ; 2) les réglementations qui imposent une obligation ou restreignent un droit dans le cadre de décisions administratives portant sur des cas précis ; 3) l'encadrement administratif à valeur de réglementation. La deuxième catégorie, qui regroupe un vaste éventail d'exigences réglementaires (licences, permissions, approbations, tests, examens, enregistrements, rapports, attestations, certifications, confirmations, rétractations, supervision, etc.) « est au cœur de la réglementation publique », d'après l'AGC⁵⁸.

Une attention considérable a donc été portée à cette catégorie de réglementations. En 1985, le Cabinet a ordonné que l'AGC recense chaque année les exigences de cette nature ; la première fois, elle en a dénombré 10 054. En 1987, par suite des préoccupations exprimées par le Deuxième CPPRA au sujet de « l'expansion des programmes de réglementation et l'absence d'un mécanisme intégré permettant de limiter et de rationaliser les réglementations »⁵⁹, les ministères et les agences ont convenu de procéder à des examens internes de la réglementation afin d'alléger le fardeau qu'imposent les régimes de

permissions/autorisations et de rapports⁶⁰. Ils devaient en cela être guidés par les principes suivants : les nouvelles exigences doivent être nécessaires au bien public ; elles doivent comporter des avantages, et le fardeau qu'elles imposent aux parties visées et aux agences gouvernementales doit être moindre que leurs effets positifs ; la portée de la réglementation et ses exigences doivent être tenues au minimum en regard des objectifs visés ; enfin, l'administration des permissions/autorisations requises doit être confiée autant que possible aux autorités locales ou aux bureaux locaux de l'administration nationale. Les « Lignes directrices pour la promotion de la déréglementation » de 1998 reposaient également sur ce genre de règles et confiaient à l'AGC le mandat de commencer à publier en 1989 les résultats des révisions internes effectuées par les ministères. En 1990, le Deuxième CPPRA a adopté une position plus ferme et recommandé que les permis et autorisations soient « essentiellement réduits de moitié par rapport à leur niveau actuel »⁶¹.

Malgré ces efforts de réforme, en mars 1990, l'AGC a recensé 10 581 exigences liées à l'obtention d'une permission ou d'une autorisation, soit une augmentation nette de plus de 500 par rapport à 1986. Le nombre de permissions et d'autorisations exigées a augmenté chaque année jusqu'en 1993, puis diminué en 1994 et 1995 pour augmenter à nouveau en 1996 et 1997. Selon l'AGC, cette nouvelle augmentation était principalement attribuable à la déréglementation. Certaines activités auparavant interdites ou restreintes ont été, après déréglementation, autorisées à certaines conditions. Par exemple, certaines limites ont été élargies et certaines interdictions assouplies, et des activités relevant du secteur public ont été confiées au secteur privé. Ainsi, dans les installations nucléaires, les essais de soudabilité ont été confiés à des institutions privées, qui ont dû se faire accréditer.

Deux autres raisons ont été avancées pour expliquer l'augmentation observée : 1) les nouvelles lois sur la santé, la sécurité et l'environnement ainsi que la loi commerciale ont créé de nouvelles exigences en matière de permissions et d'autorisations ; 2) ces chiffres ne disent rien des améliorations qualitatives apportées, car le fardeau que représentent les exigences de la réglementation s'est allégé. En effet, dès 1990, les ministères avaient réduit le fardeau lié à la plupart des 500 exigences ciblées au départ. Certaines périodes d'accréditation ont été prolongées, ce qui a réduit la fréquence des rapports exigibles. Mais surtout, a fait valoir l'AGC, « il existe une tendance générale en faveur d'une réglementation moins contraignante »⁶². Certains types de réglementations, et particulièrement celles qui exigent l'obtention d'une permission, d'une approbation ou d'une licence, ont un effet très restrictif, alors que des règles « moins contraignantes » comme l'obligation de faire rapport, sont moins restrictives. Les augmentations observées touchent généralement des exigences moins restrictives, alors que celles qui le sont davantage ont diminué. Le résultat net s'est donc traduit par des exigences moins restrictives, quoique l'effet de la réforme sur le coût d'observation de ces exigences n'a pas été quantifié. Un représentant de l'AGC a conclu que « l'importance attachée aux chiffres a détourné l'attention du principal point d'intérêt »⁶³ de la réforme, qui devait être guidée par le caractère nécessaire et l'efficacité de la réglementation.

5. Conclusions et politiques de réforme possibles

5.1. *Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles*

Au Japon, pendant des décennies, la réglementation a fait partie d'une politique de gestion économique qui a connu son apogée dans les années 60, et qui peut avoir aidé le Japon à se hisser parmi les pays les plus riches et les plus équitables du monde. La réforme de la réglementation n'est que le plus récent des nombreux virages que les Japonais ont dû effectuer au cours de leur remarquable ascension, et il est probable qu'en bout de ligne, le gouvernement japonais s'attaquera de front à la question et parviendra à réformer la réglementation.

Les efforts immenses qui ont été déployés ont permis de réduire de façon concrète l'intervention économique dans de nombreux secteurs où le consommateur peut en voir les résultats – notamment dans les grandes surfaces de vente au détail, l'importation d'essence, les télécommunications et les services financiers. Des progrès moins importants mais quand même appréciables ont été accomplis pour ce qui est par exemple d'augmenter l'efficacité des omniprésents régimes de licences et de permis. Les pouvoirs publics ont raison de ne plus mettre l'accent sur les approbations *a priori* pour accorder une plus grande importance au contrôle *a posteriori* du respect des règles générales. Sur plusieurs fronts, on constate une évolution lente mais soutenue vers des pratiques plus transparentes et moins discrétionnaires en matière de réglementation, commandées par les exigences du marché, d'une part, et par le constat qu'il existe un écart entre les pratiques traditionnelles et les pratiques internationales. Comparativement aux programmes qui l'ont précédé, le Programme de déréglementation de 1995-1997 a été, jusqu'à présent, le plus réussi, dans la mesure où l'on a su exploiter la force d'un Premier ministre soucieux d'introduire des réformes et la nécessité d'accroître la compétitivité du pays pour convaincre certains secteurs clés de procéder à une réforme. On ignore encore quelle sera l'efficacité du programme de 1998.

L'importance des gains réalisés doit être reconnue, mais l'objet principal du présent rapport est de souligner que l'ampleur et la nature du problème sont constamment sous-estimées. Il faudra une conception beaucoup plus englobante de la nature de la réforme – qui doit consister non seulement à éliminer les mauvaises réglementations mais aussi à restructurer des institutions dépassées, à changer les facteurs de motivation dans la culture du secteur public et à orienter l'intervention de l'État vers la prestation de services plutôt que la gestion économique – pour que la réglementation japonaise évolue dans le sens qu'exigent les besoins d'une société moderne. L'accent devra être mis sur la transparence, l'imputabilité et l'adaptabilité. Ce genre de réforme permettra au gouvernement japonais de jeter les bases d'un régime dynamique de réglementation qui pourra continuellement s'adapter aux nouveaux défis de l'avenir.

Certaines leçons positives peuvent être dégagées de l'expérience japonaise au profit des autres pays de l'OCDE. L'un des points forts de la réforme réside dans le degré élevé de soutien dont elle a joui sur le plan politique, condition essentielle au succès. Ce soutien aurait peut-être pu s'exprimer de façon moins générale et se manifester davantage dans certaines situations précises, mais l'engagement personnel des premiers ministres qui se sont succédé a été rarement égalé dans d'autres pays.

La mise en place graduelle d'un cadre de réforme qui pourrait se révéler efficace est un autre point fort de la réforme au Japon. Divers mécanismes permettent à la volonté politique de se traduire par des interventions concrètes. Parmi ceux-ci, mentionnons le système des conseils indépendants (il s'agit actuellement du Comité de la déréglementation rattaché au Bureau central de la réforme administrative) ; un programme de réforme souple et en expansion ; la formulation d'un ensemble de principes axés sur le libre jeu des mécanismes du marché, que les auteurs de la réglementation appliquent dans leurs activités quotidiennes ; la constitution d'un réservoir de connaissances et de ressources en matière de réforme au sein de l'administration (et particulièrement à l'AGC, au MICI et à l'APE) ; les processus de supervision que sont par exemple les rapports annuels et la base de données sur les permis ; l'adoption d'une loi sur la procédure administrative ; et les efforts déployés en faveur d'une plus grande ouverture, surtout dans le cas des instruments informels de réglementation comme l'encadrement administratif.

La réduction des charges réglementaires inutiles est essentielle, et l'un des objectifs principaux de la réforme réglementaire. Les capacités du secteur privé, libéré de telles charges, peuvent servir à des activités plus constructives. Depuis longtemps, le Japon a entrepris des efforts pour minimiser la charge réglementaire (comprenant notamment des activités pour éliminer des « sceaux » d'identification, pour prolonger les termes de validité de diverses licences ou permis, et pour accepter des rapports et enregistrements électroniques). Cependant, il y a toujours des possibilités d'amélioration. L'utilisation

plus intensive des ordinateurs au sein de l'administration, en particulier pour obtenir des informations, ouvrirait de nouvelles perspectives pour minimiser les charges qui pèsent sur les citoyens, et simultanément, contribuerait à accroître la transparence.

Ces progrès sont réels, mais trop lents et trop souvent obtenus en réaction aux circonstances. Ces 20 dernières années, les décisions axées sur le marché et sur l'intégration aux marchés mondiaux ont gagné beaucoup de terrain, mais les formes de réglementation qui font obstacle à la concurrence et les tendances interventionnistes de l'administration publique n'ont guère changé. La réforme est encore hésitante et fragmentaire, et procède encore en réaction aux circonstances, témoignant du « gradualisme » dont il est question à la section 1. L'intervention de l'administration dans les décisions de nature économique continue de se manifester avec une fréquence que l'on retrouve rarement dans les pays de l'OCDE, et cette intervention n'est plus fondée sur une vision le moins cohérente du rôle de la réglementation au sein de l'État moderne ou des économies de marché mondialisées. Il est encore difficile de persuader certains ministères des avantages découlant de la réforme. A mesure que s'élargit le fossé entre les besoins du marché et le « carcan » de la réglementation, celle-ci inhibe les forces de la concurrence à l'intérieur et à l'extérieur des frontières et contribue à la mauvaise répartition chronique des ressources au sein de l'économie japonaise.

Il importe aussi de comprendre les coûts d'opportunité, en termes de saine gestion publique, liés à l'omniprésence de la réglementation japonaise. Dans les années à venir, le gouvernement devra porter une attention accrue à un certain nombre de questions nécessitant son intervention – qu'il s'agisse du vieillissement de la population ou de la protection de l'environnement –, mais les coûteuses fonctions de réglementation privent le secteur public de ressources dont il aurait besoin pour intervenir dans d'autres domaines.

Les responsables de la réforme au Japon doivent maintenant relever trois défis de taille pour que le secteur public soit mieux en mesure de produire une réglementation de qualité. Premièrement, *la nécessité de prendre des mesures audacieuses et globales* justifie l'exploration de différentes stratégies et la réforme des institutions.

Deuxièmement, il devient pressant *de rééquilibrer le programme de réforme* pour viser tant la déréglementation que la qualité de la réglementation, particulièrement dans la gestion sectorielle et la protection du consommateur. L'actuel programme est axé sur la déréglementation, ce qui constitue effectivement une tâche considérable et nécessaire. Il faut néanmoins une bonne réglementation fondée sur les principes qui régissent le marché pour répondre à certaines préoccupations d'intérêt public. La réforme du secteur financier a prouvé à l'évidence qu'un bon encadrement réglementaire est une composante essentielle du programme de réforme. Pour qu'une industrie de réseau comme celle de l'électricité passe d'une situation de monopole à une situation de concurrence, il faut une structure de réglementation complexe. La protection du consommateur est une autre considération importante. De nombreux pays n'ont pas su instaurer des régimes de protection du consommateur qui continuent de bien fonctionner lorsque les conditions du marché changent, par exemple dans l'industrie du taxi, les soins de santé, les régimes de retraite ou l'étiquetage des aliments. Dans certains pays, le préjudice causé aux consommateurs rejaillit sur la réforme elle-même. Cette défaillance découle de l'idée fautive selon laquelle la libéralisation des marchés entraîne obligatoirement un recul de la réglementation sous toutes ses formes. Au contraire, la libéralisation peut se traduire par une réglementation accrue dans certains domaines. Par exemple, les consommateurs placés devant des choix plus nombreux peuvent avoir besoin de plus d'informations et devoir être mis en confiance. Comme nous l'avons indiqué à la section 1, nous rappelons ici que la volonté de limiter la taille de l'administration publique ne saurait constituer en soi le principe directeur pour la réforme de la réglementation.

Troisièmement, il faut intervenir de façon soutenue, à divers égards, pour que la « culture » de l'administration publique s'imprègne des bonnes pratiques en matière de réglementation. Certaines des réformes prévues dans la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central, comme le renforcement des capacités stratégiques du Cabinet, stimuleront considérablement la capacité de réforme de l'administration publique et réduiront les risques d'échec de la réglementation. L'élargissement de la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central offre une excellente occasion de réaliser certains changements et de rattacher plus explicitement ce programme à la réforme de la réglementation. L'appareil administratif n'évoluera pas facilement sur le plan professionnel et culturel. Les réformes stratégiques proposées ci-après nécessiteront de nouveaux programmes de formation, de nouveaux éventails de compétences et de nouveaux engagements de fonds, dans certains cas. Le risque et l'innovation devront être encouragés aux échelons les plus élevés de la hiérarchie.

5.2. Options à considérer

Les options qui suivent touchent les trois points sur lesquels il faut agir de toute urgence pour améliorer la capacité du gouvernement japonais de produire des régimes nationaux de réglementation de grande qualité :

1. Les *moyens nécessaires aux réformes* ont trait à la mise en place de structures organisationnelles, de politiques, et de cadres législatifs voulus pour orienter et soutenir une réforme effective. Ceux-ci comprennent la mise en place d'institutions au sein de et en dehors de l'administration dont la fonction est de recouvrir horizontalement et de remettre en cause les intérêts étroits des ministères opérationnels.
2. Les réformes visant une plus grande *imputabilité* doivent amener l'administration à rendre compte de l'utilisation qu'elle fait de son pouvoir de réglementation et de la performance de la réglementation, à la lumière des objectifs visés. Ces réformes consistent notamment à définir clairement, dans les politiques et les lois, les procédures et les instruments acceptables d'intervention gouvernementale.
3. Les réformes visant une plus grande *transparence* ont pour but de rendre plus accessibles et plus ouvertes les décisions prises en matière de réglementation, en faisant davantage participer le public au processus, ce qui, du coup, renforcera l'obligation de rendre des comptes et rehaussera la qualité de la réglementation.

Ces réformes représentent un train de mesures équilibrées mais ambitieuses qui auront pour effet conjugué de produire un régime national de réglementation qui, du berceau au tombeau, sera marqué par une plus grande transparence, une plus grande imputabilité et une plus grande convivialité, pour les entreprises comme pour les citoyens. Les stratégies recommandées sont en accord avec les bonnes pratiques fondamentales suivies dans d'autres pays, par exemple aux États-Unis et aux Pays-Bas. Si ces réformes sont mises en œuvre, elles transformeront de façon marquée le style et la culture de l'administration publique au Japon, de même que ses relations avec la société dans son ensemble. Certaines des recommandations peuvent être appliquées rapidement, mais d'autres prendront quelques années à mettre en œuvre.

Ces recommandations ne font qu'effleurer la question cruciale concernant la capacité du pouvoir judiciaire de revoir les mesures administratives prises par l'administration publique. Il s'agit là du chaînon manquant dans la grande structure constituée par des institutions interreliées qui, ensemble, établissent les facteurs d'incitation et de pression en faveur d'une intervention administrative de grande qualité. Dans la

plupart des pays de l'OCDE, le dernier contrepois aux abus de l'administration réside dans l'éventuelle révision et annulation d'une décision par les tribunaux, en vertu des principes du droit administratif. L'efficacité de ce facteur de dissuasion est liée à sa crédibilité. Au Japon, comme les fonctionnaires exercent depuis longtemps un pouvoir administratif discrétionnaire, les tribunaux n'assumeront sans doute que graduellement le rôle de surveillance qu'ils doivent remplir pour accroître le niveau de certitude de la population et favoriser l'application régulière de la loi. Il est particulièrement important au Japon que le gouvernement et les tribunaux établissent une infrastructure judiciaire efficace et pratique pour le règlement des différends, puisque le gouvernement devrait cesser de servir de médiateur ou d'arbitre entre intérêts divergents, à mesure qu'il réduira ses interventions économiques.

Voilà pourquoi une réforme sérieuse du système judiciaire s'impose (dans le sens d'un élargissement de sa capacité de révision et d'une réduction des coûts et délais relatifs aux actions privées), si l'on veut que la réforme des politiques produise tous les effets escomptés. Cependant, comme le système judiciaire échappe en grande partie au présent examen, nous ne suggérons que des mesures préliminaires, d'ici à ce que soient appliquées les mesures prévues dans l'actuel programme de déréglementation et le PRA.

Capacités accrues de réforme

- *Les efforts actuels entrepris par le Comité de la déréglementation pour promouvoir la réforme sont importants pour la suite des progrès soit : Poursuivre le renforcement de l'influence du Comité de déréglementation par i) l'amélioration de ses capacités à faire des recommandations indépendantes et exhaustives, en étant sous le contrôle direct du Premier ministre ou en ayant l'autorisation légale de faire des recommandations ii) en élargissant le champ de son mandat lui permettant de prendre en compte l'ensemble des politiques du gouvernement ; et iii) en élargissant et en renforçant l'expertise analytique du Secrétariat du Comité, d'ici à ce que soit créé un bureau permanent de la réforme de la réglementation relevant du Premier ministre.*

Les travaux du Comité de déréglementation sont déterminants pour la réforme de la réglementation et devraient se poursuivre même si des façons de la renforcer sont à l'étude. Premièrement, une plus grande indépendance des ministères est essentielle pour permettre au Comité de jouer le rôle prépondérant dans la formulation de recommandations décisives et courageuses. Il existe plusieurs manières de renforcer l'indépendance du Comité. Cette indépendance aidera à lutter contre la mollesse, la lenteur et l'inefficacité des mesures de réforme, problèmes qui pénaliseront de plus en plus le Japon, à mesure que s'accroîtra le rythme de la mondialisation et de l'innovation. Fait intéressant, ce manque d'adaptabilité et de flexibilité des politiques pose également problème aux États-Unis, bien que dans ce pays, il résulte non pas de la recherche d'un consensus et d'accommodements mutuels, comme au Japon, mais plutôt de l'importance exagérée que prennent les rapports d'opposition et la procédure. Dans l'un et l'autre pays, l'organe central responsable de la réforme joue d'ailleurs un rôle déterminant dans l'orientation des changements.

Deuxièmement, comme l'a suggéré le Conseil stratégique et économique du Premier ministre en février 1999, le champ du mandat du Comité devrait être élargi pour lui permettre d'examiner tous les instruments et politiques du gouvernement dont l'effet est de restreindre la concurrence d'un secteur visé par la réforme. Troisièmement, le Comité de déréglementation doit être conseillé par des experts dans l'élaboration de ses recommandations, et doit jouer un rôle accru dans le suivi de leur mise en œuvre. Il a besoin pour cela d'un secrétariat expert ayant des antennes dans tout l'appareil gouvernemental. Plutôt que de créer tout de suite un organe permanent chargé de conseiller le Premier ministre, comme il en

existe au Royaume-Uni (la *Better Regulation Unit*) et aux États-Unis (l'*Office of Information and Regulatory Affairs*), nous suggérons comme mesure provisoire de renforcer l'indépendance, le pouvoir décisionnel et l'expertise analytique du Secrétariat rattaché au Comité de la déréglementation, qui compte déjà des représentants des principaux ministères gouvernementaux. Son personnel devrait provenir principalement de ministères qui n'ont pas de fonction de réglementation, de manière à ce qu'il puisse mieux jouer son rôle de « critique » ; il devrait disposer de ressources financières suffisantes pour recueillir et évaluer de l'information et se procurer les services d'experts du secteur privé et des milieux universitaires ; enfin, il faudrait que son rôle dans le processus législatif et réglementaire soit clairement délimité. A long terme, le gouvernement pourrait envisager de créer un organe permanent de consultation et d'analyse qui relèverait du Premier ministre.

Le Secrétariat aiderait le Comité à concevoir des programmes thématiques et sectoriels de réforme, qui seraient réalisés de concert avec tous les secteurs d'intervention pertinents. Il établirait des objectifs de rendement, des calendriers et des critères d'évaluation, et conseillerait le Comité sur les possibles répercussions des propositions de réforme présentées par les ministères responsables de la réglementation. Le fait que le ministère des Finances y soit représenté favoriserait une meilleure coordination de la réforme et des propositions budgétaires (voir plus loin). La mise à contribution des agences responsables de la politique et de l'analyse économiques vise à établir un centre indépendant d'analyse économique pouvant étayer les avis formulés par le Comité en matière de politiques, et l'expertise voulue sur le plan analytique pour superviser l'utilisation accrue de l'AIR dans le processus décisionnel. La participation de la CJPC vise à ce que le programme de réforme soit constamment guidé par les principes de la concurrence.

- *Adopter les principes d'une bonne réglementation s'inspirant des principes retenus par les ministres dans le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. Éliminer toutes les « réglementations de rééquilibrage de l'offre et de la demande » d'ici à une date prédéterminée.*

Les principes régissant l'actuel programme de déréglementation sont plus clairs et plus conformes aux meilleures pratiques internationales que ne l'étaient les principes qui ont guidé les programmes précédents. L'application explicite des principes qui régissent le marché est un pas dans la bonne direction. Cependant, il reste d'importantes lacunes à combler pour définir les paramètres d'une réglementation de qualité, par exemple le principe selon lequel toute réglementation doit avoir un solide fondement juridique et n'être adoptée que si les avantages en justifient les coûts. Le principe de la concurrence devrait avoir plus de poids dans le cadre général d'examen des politiques. Ici, le principe général selon lequel l'appareil gouvernemental doit avoir complètement éliminé les « réglementations de rééquilibrage de l'offre et de la demande » à une date déterminée aurait pour effet de faire disparaître beaucoup plus rapidement les politiques contraires à la concurrence que si elles devaient être étudiées cas par cas et faire l'objet de recommandations.

- *Faire suivre les décisions relatives à la réforme de la réglementation de décisions organisationnelles et d'un budget de mise en œuvre conséquents.*

Dans certains pays de l'OCDE, la réforme de la réglementation va de pair avec l'établissement des budgets, du fait que les réformes imposent souvent certains changements au niveau des institutions, du personnel et des budgets du secteur public. Il est important que les décisions relatives aux réformes soient coordonnées avec les décisions d'ordre budgétaire, et qu'elles se reflètent ensuite dans les budgets adoptés. Le Cabinet, sur l'avis du Comité de déréglementation, devrait conseiller le ministère des Finances, l'AGC et l'Agence nationale du personnel relativement aux changements qui doivent être apportés au niveau des budgets et du personnel, qu'il s'agisse d'augmentations ou de réductions, pour que les réformes planifiées puissent être réalisées dans les secteurs voulus.

- *La réforme de la réglementation devrait être élargie et accélérée par le développement de programmes de réformes sectoriels exhaustifs comprenant toute la série des étapes nécessaires pour introduire une concurrence effective, suivi d'une mise en application rapide et d'une évaluation périodique à la disposition du public.*

Comme il est indiqué dans le Rapport de l'OCDE, « La réforme de la réglementation devrait être conduite à partir d'un cadre d'action cohérent et transparent dans lequel soient inscrits des objectifs concrets et la voie à suivre pour les atteindre[...] Ces programmes permettront à la fois d'accroître la crédibilité de la réforme et de réduire son coût en annonçant aux très nombreuses parties susceptibles d'être affectées ce qui va se produire. Le choix de privilégier des programmes d'envergure est délibéré car les chances de succès seront d'autant plus grandes que l'on aura prévu dès le départ tout l'éventail des politiques nécessaires pour tirer pleinement profit de la réforme »⁶⁴. Au Japon, la démarche classique en matière de réforme a consisté à intervenir sur un seul élément à la fois, c'est-à-dire à prendre une série de mesures visant à éliminer une par une les restrictions liées à la réglementation, mais sans stratégie ni calendrier clairs quant à l'assujettissement d'un secteur donné au jeu de la concurrence, ce qui se traduit par des avantages partiels et tardifs pour les consommateurs. Ce mode de révision donne de meilleurs résultats lorsqu'il s'agit d'analyser une réglementation donnée que de comprendre les interactions entre des réglementations provenant de différentes agences ou même de différents niveaux d'administration mais qui touchent un secteur économique ou social particulier, et dont les impacts peuvent être cumulatifs et se chevaucher. Cette façon de procéder semble viser davantage à émonder un à un les arbres plutôt qu'à améliorer la santé de la forêt.

L'approche dite du Big Bang adoptée par le Japon dans le secteur financier montre bien l'efficacité et la rapidité d'action des plans sectoriels plus généraux qui font appel à toutes les mesures stratégiques voulues pour obtenir les résultats recherchés, mesures qui comprennent la réglementation mais aussi d'autres formes d'intervention comme les subsides, les politiques d'achat et les politiques fiscales. La « réinvention » des régimes sectoriels – inspirée en partie des modèles internationaux – permet aux responsables des réformes de prendre en considération les rapports entre les politiques, et les mesures connexes qui s'imposent pour que la réforme soit effective, pour organiser les réformes connexes dans le cadre d'un programme cohérent, et pour montrer à ceux qui entrent sur le marché que la réforme est crédible et prévisible. Et si les étapes et le calendrier de la réforme sont fixés par la loi, plutôt que d'être laissés à la discrétion des ministères, la responsabilisation découlant de la réforme, la crédibilité de celle-ci de même que sa viabilité s'en trouveront renforcées.

La stratégie globale de réforme exigera toutefois certains compromis et suscitera quelques difficultés additionnelles. Comme il y aura intervention rapide sur plusieurs fronts, il faudra peut-être prêter davantage attention à la conception de programmes de transition qui réduisent l'opposition au changement. En outre, puisqu'il s'agira d'un plan global, les responsables de la réforme devront toucher à tous les éléments d'une structure gouvernementale cloisonnée et fragmentée, ce qui fera augmenter les coûts de transaction et les délais initiaux.

- *Instaurer au sein de l'administration un programme détaillé pour l'analyse de l'impact de toute réglementation nouvelle ou révisée, à la lumière des recommandations de l'OCDE concernant les meilleures pratiques en la matière. L'analyse devra commencer par les étapes possibles, par exemple, l'évaluation des coûts des impacts directs et l'évaluation qualitative des bénéfices, et s'orienter progressivement sur une période pluriannuelle vers des formes d'analyses plus rigoureuses et quantitatives, et ce, au fur et à mesure que les compétences se développent au sein de l'administration. Elle devrait également être portée à la connaissance du public dans le cadre des procédures de notification et de commentaires*

Les évaluations d'impact de la réglementation ne font l'objet d'aucun engagement explicite dans l'actuel programme de réforme, bien que le programme révisé du 30 mars 1999 invite les ministères à « s'efforcer » de mieux assumer la responsabilité des effets des réglementations. C'est là une initiative judicieuse qui devrait déboucher sur une décision d'instaurer l'AIR à bref délai de façon que le Japon adopte les bonnes pratiques en vigueur à l'échelon international. Les deux tiers des pays de l'OCDE recourent maintenant à l'AIR, et l'on tend partout à perfectionner, renforcer et élargir le recours aux disciplines de l'AIR. Cette dernière peut contribuer à accroître beaucoup la qualité de la réglementation, du fait qu'elle fournit aux responsables des renseignements d'après lesquels ils pourront juger si cette réglementation est nécessaire ou si d'autres solutions sont préférables. Si l'impact d'une réglementation n'est pas bien connu, celle-ci sera plus vulnérable à l'influence exercée par certains intérêts spéciaux et moins transparente pour les tierces parties. Les principes adoptés par l'OCDE relativement aux meilleures pratiques, qui se reflètent déjà en partie dans la nouvelle loi sur l'évaluation de l'impact environnemental, devraient être à la base d'un programme d'AIR supervisé par un organisme de contrôle de qualité approprié possédant des capacités d'analyse et placé au centre du gouvernement, de façon que les nouvelles propositions de réglementation soient assujetties à une même analyse minimale. Si l'analyse coûts-avantages peut être un objectif à long terme, des étapes intermédiaires rendues possibles grâce aux compétences actuelles pourraient être rapidement mises en application, tel que l'utilisation de panels consultatifs et d'enquêtes.

Autre omission importante, l'actuel programme n'encourage pas le recours à des solutions reposant sur les mécanismes du marché en remplacement de la réglementation, dans les secteurs où une forme quelconque de réglementation est justifiée. A cet égard, il n'est question que d'abandonner les procédures d'autorisation préalable au profit d'une « vérification *ex post facto* ». Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation⁶⁵ indique que de nombreux pays membres optent de plus en plus pour divers instruments autres que la réglementation, et que certains signes permettent de croire que les politiques y gagnent en efficacité. A mesure que le secteur public apprendra à se familiariser avec différents instruments possibles d'intervention, le programme d'AIR pourra graduellement comporter l'examen de solutions de rechange à la réglementation.

Accroître la responsabilisation

- *Accroître la responsabilisation en matière de réglementation et pour cela, i) définir, dans une loi révisée sur la procédure administrative, les activités permises en matière de réglementation et prévoir des recours administratifs et juridiques normalisés pour les parties lésées par une mesure administrative ; ii) prendre des mesures additionnelles pour freiner le recours aux formes non permises d'encadrement administratif, en uniformisant l'application régulière de la loi dans le cas des parties lésées ; iii) définir les limites de l'intervention ministérielle dans les lois d'établissement des ministères et les lois portant délégation du pouvoir de réglementation à l'administration publique, et iv) séparer la fonction réglementation des fonctions élaboration de politiques et promotion de l'industrie dans les secteurs clés d'infrastructure.*

L'actuelle réorganisation du gouvernement national offre une excellente occasion de régler certains problèmes fondamentaux d'ordre juridique et institutionnel, de même que certains problèmes transectoriels de réglementation qui ne sont pris en charge dans aucun autre contexte.

Premièrement, il faudrait en priorité circonscrire dans la loi les mesures administratives pouvant être prises dans un but de réglementation ainsi qu'un ensemble minimal de procédures devant entourer le recours à ces mesures, et établir des règles sur la délégation du pouvoir de réglementation à d'autres

niveaux d'administration ou à des organismes non gouvernementaux, la consultation du public, l'enregistrement, l'examen, et l'évaluation de l'impact. Il faudrait aussi s'assurer que les parties affectées aient un accès effectif au recours administratifs s'appuyant sur des mécanismes uniformisés de règlement des différends, et de recours juridiques s'appuyant sur le processus de révision judiciaire à l'intention des parties qui veulent en appeler d'une mesure administrative. Alors qu'il existe un éventail de procédures formelles au Japon, elles devraient être utilisées de manière plus efficace. La mise en conformité des mesures administratives existantes avec de nouvelles normes de qualité – ce qui représente en puissance une somme de travail immense – pourrait se faire de façon progressive, dans le cadre de l'établissement du registre central de la réglementation recommandé plus loin, et des révisions sectorielles globales également recommandées plus loin.

Deuxièmement, l'« encadrement administratif » (dont certaines formes sont déjà interdites par la loi parce que incompatibles avec une réglementation transparente) n'est pas cohérent avec les stratégies de développement orientées vers les marchés au Japon. Alors que des progrès ont été faits pour réduire l'utilisation de formes d'encadrement coercitives, la difficulté à contrôler le recours à l'encadrement administratif prouve qu'il faut prendre des mesures énergiques de dissuasion ; à cet égard, une procédure uniformisée d'appel auprès des tribunaux ou des cours d'appel semble constituer la forme d'intervention la plus crédible – à la condition que ces instances soient mieux outillées pour revoir les actions de l'administration.

Troisièmement, le mandat ministériel et les pouvoirs de réglementation devrait être définis avec plus de précision sur le plan juridique, de façon à échapper aux notions abstraites comme celle de la protection de l'« intérêt public »⁶⁶. Il existe deux approches complémentaires. Premièrement, la loi d'établissement de chaque nouveau ministère est actuellement révisée dans le cadre d'une réduction du nombre de ministères. Si elles définissaient de façon plus claire les responsabilités et mandats ministériels, y compris l'exigence que les ministères se gardent d'imposer des contraintes inutiles sur la concurrence, la classe politique, par le truchement du Cabinet et de la Diète, pourrait mieux surveiller la performance des ministères ; en outre, certaines questions seraient abordées de façon plus cohérente dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, par exemple la question de l'équilibre à établir entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs. De plus, une définition plus claire des objectifs de politique et des autorités réglementaires devrait être énoncée dans chaque loi portant délégation du pouvoir de réglementer.

Quatrièmement, comme il en est fait mention à la section 3.1.3, bon nombre des problèmes que suscite la réglementation sectorielle au chapitre de la responsabilisation, de la transparence et de la concurrence résultent d'un manque systémique de clarté quant à la source et à la raison d'être de cette réglementation, ainsi qu'aux pouvoirs s'y rattachant. Aucun modèle organisationnel ne peut être recommandé pour tous les pays – et il reste à voir si la nouvelle Agence de supervision financière peut servir de modèle dans d'autres secteurs au Japon – mais la séparation des fonctions devrait viser à renforcer l'expertise des auteurs de la réglementation ; à assujettir ces derniers à des critères précis de performance ayant pour but de maximiser le bien-être des consommateurs dans le secteur visé ; à rendre les mesures de réglementation plus transparente ; et à ce que les décisions précises concernant la réglementation soient prises en toute autonomie, nonobstant l'intervention des personnalités politiques ou des bureaux chargés de l'élaboration des politiques. L'expertise et la permanence du personnel revêtent une importance capitale puisque l'un des objectifs de la réforme est d'accroître la stabilité des politiques et de réduire la dépendance à l'égard des connaissances spécialisées que possède l'industrie visée par la réglementation. Il faudra éviter la « colonisation » des nouveaux organismes de réglementation par les ministères en place, comme cela pourrait se produire dans le cas d'affectations à court terme entraînant un roulement de personnel. Il faudra pour cela porter attention aux politiques relatives au personnel et au recrutement dans ces nouveaux organismes.

Améliorer la transparence de la réglementation

- *Assurer la mise en pratique effective des procédures de consultation du public et normaliser les procédures assurant l'ouverture des conseils consultatifs.*

Le Japon a déployé des efforts considérables pour faire participer un large éventail d'intervenants aux consultations entourant la réforme de la réglementation. Les procédures de consultation du public annoncées en octobre 1998, et qui devaient être effectives à partir d'avril 1999, représentent un pas en avant considérable. Dans ces procédures, il incombe au gouvernement de rendre publique l'information sur les réglementations à l'étude, et d'accorder au public la possibilité de les commenter. Les nouvelles procédures devraient élargir le processus d'élaboration dans le cas de toute réglementation d'importance à un plus large éventail d'intérêts. Il devrait être soutenu par l'ouverture des délibérations du Conseil consultatif ; actuellement, 73 pour cent des conseils ont adopté des mesures d'ouverture. Les nouvelles politiques en la matière devraient rendre obligatoire la production d'une meilleure information (découlant d'exigences strictes concernant l'AIR) au cours de la consultation ainsi que l'adoption de procédures de normes d'ouverture concernant les délibérations du conseil consultatif. L'adoption d'un mécanisme de notification et commentaires permettrait également à un organe central (comme le Secrétariat du Comité de la déréglementation) d'examiner les nouvelles réglementations ministérielles, à la lumière des principes d'une réglementation de qualité.

- *Établir un registre central de toutes les exigences réglementaires.*

L'existence d'une source unique qui ferait autorité en matière de réglementation contribuerait grandement à en accroître la transparence pour les utilisateurs, qu'il s'agisse du contenu ou de la forme des mesures de réglementation permises, et entraînerait obligatoirement une rationalisation des réglementations ministérielles. De nombreux pays de l'OCDE adoptent actuellement de nouvelles exigences à ce sujet, et profitent de l'occasion pour examiner les réglementations existantes en fonction de certains critères de qualité avant de les inscrire dans le registre. Certains pays ont constaté qu'une « sécurité positive » accroît encore la confiance dans le marché et réduit les coûts de recherche pour les entreprises et les administrés (« sécurité positive » signifie que toute réglementation ne figurant pas dans le registre n'a aucun effet juridique, ce qui oblige les ministères à se conformer aux règles établies).

- *Accroître la transparence de la réglementation en appliquant les mêmes exigences en la matière aux organismes non gouvernementaux auxquels ont été délégués des pouvoirs de réglementation.*

La « co-réglementation » (partage des fonctions de réglementation entre les pouvoirs publics et l'industrie ou d'autres organismes) est une forme de réglementation largement utilisée au Japon. Elle met principalement à contribution les associations professionnelles, les entreprises publiques et les organisations à but non lucratif. Faire ainsi appel à l'industrie pour élaborer et appliquer la réglementation peut avoir d'intéressantes retombées sur le plan des coûts et de l'efficacité mais, dans beaucoup de pays, les organismes créés à cette fin en ont profité pour limiter la concurrence et accroître leurs revenus – et donc les prix à la consommation. Les administrations publiques doivent superviser étroitement l'exercice de ces pouvoirs délégués, car il peut être tentant d'en tirer un avantage.

Il conviendrait que la LPA s'applique à des organismes non gouvernementaux dotés de pouvoirs réglementaires. De même, pendant la révision des « restrictions non gouvernementales agissant dans le secteur privé » prévue dans le programme de 1998, il conviendrait de poursuivre l'élaboration de directives gouvernementales claires sur l'exercice du pouvoir de réglementer par des organismes non gouvernementaux. Une recommandation semblable a été faite dans le cas des Pays-Bas. Parmi les questions qui se posent, il y a la représentation de défenseurs indépendants de l'« intérêt public », le rôle d'examen des organes de surveillance de la concurrence, et la nécessité d'une mesure législative expresse

autorisant l'exercice des pouvoirs de réglementation, ainsi que les normes à respecter en matière de transparence. Au Japon, la légitimité est traditionnellement envisagée sous l'angle de la coopération et de la consultation avec les parties visées, mais il faut se demander dans quelle mesure ces activités se prêtent à l'examen public. La chose est d'autant plus importante que les marchés internationaux deviennent plus ouverts. L'adoption de lignes directrices rendra les organismes non gouvernementaux plus transparents, les obligera davantage à rendre des comptes au gouvernement et au public, donc aussi aux consommateurs, et maintiendra l'ouverture du marché.

5.3. *Gérer la réforme de la réglementation*

Dans certains cas, le succès de la réforme ne dépendra pas uniquement de la teneur de la politique adoptée à cette fin mais aussi de la stratégie, du rythme, de l'ordre d'intervention, des politiques connexes et des mesures de transition qui auront été adoptés.

L'expérience japonaise donne à penser que les réformes dont il est question plus haut doivent s'accompagner de stratégies de communication. Comme l'attitude de la population en général exerce une influence déterminante sur l'envergure et le rythme des réformes à venir, la détermination des priorités et la recherche d'équilibre sont importants. Pour rallier des appuis en faveur de la réforme, il est prioritaire que les consommateurs en retirent des avantages tangibles, comme l'augmentation du nombre de magasins d'escompte après que la loi sur les grands magasins de détail a été révisée. Dans les milieux d'affaires, les profondes divisions entourant la réforme de la réglementation sont également l'occasion de gagner des appuis en faveur de la réforme. A cet égard, les consommateurs des zones urbaines et les industries d'exportation seront sans doute deux alliés de taille. Les réformes qui iront dans le sens de leurs intérêts – comme dans les grandes industries en amont et dans les secteurs où les consommateurs peuvent rapidement observer d'importantes diminutions de prix – devraient être réalisées en premier. Par ailleurs, il deviendra de plus en plus important, pour faire avancer la réforme, d'en évaluer les impacts et de faire connaître au public et aux principaux intervenants les conséquences à court terme et à long terme d'une intervention et de la non-intervention, de même que l'effet de l'un ou l'autre scénario sur la répartition des coûts et des avantages. Le mandat confié à l'Agence de planification économique au chapitre de l'évaluation en sera d'autant plus important.

Il sera tout aussi important d'équilibrer le programme de réforme soit équilibré, c'est-à-dire d'attacher autant de poids à la déréglementation (pour faire davantage place aux forces du marché) qu'à l'adoption d'une meilleure réglementation (pour protéger les consommateurs, la santé et la sécurité, et l'environnement). Jusqu'à maintenant, la crainte que la réforme ne se traduise par une diminution des niveaux de protection ne semble pas se matérialiser mais les responsables de la réforme pourront avancer plus rapidement et agir plus en profondeur s'ils prennent des mesures concrètes pour démontrer que les protections demeurent intactes.

NOTES

1. La Banque mondiale (1993), pp. 157-188.
2. Parmi les nombreux travaux sur le rôle de l'État dans le développement économique, social et politique du Japon, voir, par exemple, Calder, Kent E (1988), et Richardson, Bradley (1997).
3. Commission sur la réforme administrative (1995).
4. Hollerman, p. 243.
5. Lincoln, Edward (1998), chapitre 4 dans Gibney, p. 61.
6. Rapport final du Conseil de la réforme administrative (sommaire), 3 décembre 1997.
7. Hollerman (1988*a*), p. 245.
8. Tanaka, Kazuaki et Masahiro Horie (1990), préface.
9. Tanaka, Kazuaki et Masahiro Horie (1990), p. 1.
10. Comité sur la réforme administrative (1995), p. 4.
11. Keidanren (1995).
12. Hashimoto, Ryutaro (Premier ministre) (1996), « Policy Speech to the 136th Session of the National Diet », 22 janvier, Tokyo (traduction anglaise non officielle fournie par le ministère des Affaires étrangères).
13. Commission sur la réforme administrative (1995), p. 1.
14. Administrative Management and Reform in Japan, MCA, (1991), pp. 21-22.
15. Annexe 1 d'une décision du Conseil provisoire pour la promotion de la réforme administrative, 23 janvier 1991.
16. OCDE (1997), p. 41.
17. OCDE (1995).
18. "For the Promotion of Deregulation Aimed at Economic Revival and the Establishment of a Transparent System of Governmental Management" Keidanren submission to Government of Japan, 20 October 1998.
19. Lincoln, E. (1998).
20. Deighton-Smith, Rex (1997), p. 256.
21. De 1981 à nos jours, six de ces conseils consultatifs se sont succédé au Bureau du Premier ministre : la Commission provisoire sur la réforme administrative (CPRA), qui a existé de 1981 à 1983, suivie de trois conseils provisoires pour la promotion de la réforme administrative, qui ont été en place de 1983 à 1986, de 1987 à 1990, et de 1990 à 1993 (appelés respectivement le Premier CPPRA, et ainsi de suite). Quant au Comité de la réforme administrative, il a été en place de 1995 à 1997. Le conseil actuel est connu sous le nom de Comité de la déréglementation.
22. Entrevue menée auprès de responsables de l'AGC par le Secrétariat de l'OCDE, février 1992.
23. Administrative Management and Reform in Japan (1991), p. 123.
24. Réponse écrite adressée à l'OCDE, Gouvernement du Japon, juin 1998.

25. Tanaka, Kazuaki et Masahiro Horie (1990), p. 9.
26. Shindo, Muneyuki (1982), p. 130 et Sato, Isao (1982), p. 38.
27. “Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Competition Policy and Transparency and Other Government Practices”, Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, 7 novembre 1997.
28. “For the Promotion of Deregulation Aimed at Economic Revival and the Establishment of a Transparent System of Governmental Management” soumis par Keidanren au gouvernement du Japon, 20 Octobre 1998.
29. Lincoln, *op. cit.*
30. Isomaru, E. and M. Kuronuma (1974), “Gendai Nihon no Gyosei,” Teikoku Chiho Gyosei Gakkai, Tokyo, comme il l’est cité par Terasawa, Katsuaki and William R. Gates (1995) “Better government versus less government: Relationships between government and economic growth in Japan and other nations,” *International Public Management Journal*, Vol 1, no. 2, publié sur l’Internet.
31. IIAS Tokyo Round Table Organizing Committee (1982), p. 23.
32. Discours du Premier ministre à l’occasion de la première rencontre du Troisième conseil provisoire pour la promotion de la réforme administrative, 31 octobre 1990.
33. Harrop, Martin (1992), p. 236.
34. Voir Shiono, Hiro (1982), pp. 221-235, d’où est tirée la majeure partie du texte de la présente section.
35. Bingman, Charles (1989), p. 82.
36. Neary, *op. cit.*, p. 127.
37. Shiono, *op. cit.*, p. 229.
38. Hollerman, Leon (1988*b*), p. 131.
39. Harrop, Martin (1992), p. 63.
40. Communiqué du ministère des Finances du Japon, 8 juin 1998.
41. Institut International d’Administration Publique (1997), *Faut-il codifier le Droit ? Experiences comparées*, Juin, Paris.
42. Relevé dans Jacobs, Scott, *et. al.* (1997).
43. Jacobs, Scott (1997) « La codification, facteur de croissance économique », *Revue française d’administration publique*, n°82, avril-juin, pp. 291-297.
44. Premier ministre P.J. Keating (1994), “Working Nation: Policies and Programs”, 4 mai, Canberra, p. 37.
45. Voir Richardson, p. 124, et Upham, Frank (1991), pp. 323-334.
46. Wright, Vincent (1989).
47. “For the Promotion of Deregulation Aimed at Economic Revival and the Establishment of a Transparent System of Governmental Management”, Keidanren submission to Government of Japan, 20 Octobre 1998.
48. OCDE (1992). Les conseils sont libres de tenir des réunions publiques ou de délibérer à huis clos.
49. Jacobs, Scott (1995), « Building Regulatory Institutions in Central and Eastern Europe », Actes de la conférence de l’OCDE et de la Banque mondiale sur la concurrence et la réglementation dans les industries d’infrastructure en réseau, Budapest, 28 juin au 1er juillet 1994, Paris, OCDE, pp. 301-317. Voir également Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Routledge, Londres.
50. Politique de protection de l’environnement du Japon, Agence de l’environnement, gouvernement du Japon, 1997, p. 7.

51. OCDE (1994), p. 114.
52. *op.cit.* p. 125.
53. *op.cit.* p. 95.
54. OCDE (1997), Paris.
55. Cette discussion est tirée de “Recent Progress on Environmental Impact Assessment in Japan” (version anglaise), ministère des Affaires étrangères, 1998.
56. Professeur Junko Nakanishi, professeur en environnement, Université de Yokohama, cité dans International Environmental Reporter, volume 20, n° 13, 25 juin 1997.
57. Les 15 nouveaux secteurs de croissance ciblés par le Plan d’action de 1996 sont les suivants : les soins médicaux et le bien-être social ; la qualité de vie et la culture ; l’information et les télécommunications ; les nouvelles technologies manufacturières ; la distribution et la logistique ; l’environnement ; le soutien des entreprises ; les océans ; les biotechnologies ; l’amélioration des zones environnant les centres urbains ; l’aviation et l’espace ; les nouvelles sources d’énergie et l’économie d’énergie ; les ressources humaines ; la mondialisation de l’économie ; le logement.
58. Gestion et réforme administratives au Japon (1992), p. 131.
59. OCDE (1989), p. 48.
60. L’entente de novembre 1987 « Sur l’examen et la révision périodique des régimes nouveaux ou existants de permissions, autorisations, etc. » engageait les ministères et les agences à faire une révision serrée des réglementations nouvelles et existantes prenant la forme de permissions/autorisations. Cette entente a par la suite été adoptée par l’ensemble du Cabinet.
61. Recommandation finale, note en bas de page n° 11. Le Troisième CPPRA a réitéré ses objectifs dans ses recommandations de 1992.
62. Gestion et réforme administratives au Japon (1992), p. 136.
63. Entrevues avec le Secrétariat de l’OCDE, février 1992.
64. OCDE (1997), p. 42.
65. Jacobs, Scott *et al.* (1997), pp. 220 à 222.
66. Voir par exemple la réglementation sur les télécommunications dont il est question dans Takigawa, Toshiaki (1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Bingman, Charles (1989), *Japanese Government Leadership and Management*, St Martin's Press.
- Calder, Kent E (1988), *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan*, Princeton University Press.
- Commission on Administrative Reform (1995), « Opinions Concerning the Promotion of Deregulation – Towards a Resplendent Country, » 14 Décembre, Tokyo (traduction provisoire sur photocopie).
- Deighton-Smith, Rex (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation: Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Hashimoto, Ryutaro (Premier ministre) (1996), « Policy Speech to the 136th Session of the National Diet, » 22 Janvier, Tokyo, (traduction non officielle, ministère des Affaires étrangères).
- Harrop, Martin (1992), *Power and Policy in Liberal Democracies*, Cambridge University Press.
- Hollerman, Leon (1988a), « Whither Deregulation? An Epilogue to Japan's Industrial Policy » in *Unlocking the Bureaucrat's Kingdom: Deregulation and the Japanese Economy*, ed. Frank Gibney, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Hollerman, Leon (1988b), « Japan Disincorporated: The Economic Liberalisation Process », Hoover Institutional Press.
- IIAS Tokyo Round Table Organizing Committee (editor) (1982), *Public Administration in Japan*, Tokyo.
- Institut International d'Administration Publique (1997), *Faut-il codifier le Droit? Experiences comparées*, Juin, Paris.
- Jacobs, Scott, *et al* (1997), « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public » dans *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Vol. 2, OCDE, Paris.
- Keidanren (1995), « Proposals for the Annual Revision of the Regulatory Reform Action Program, » 12 Octobre, Tokyo.
- La banque mondiale (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Lincoln, Edward (1998), « Deregulation in Japan and the United States: A Study in Contrasts » dans *Unlocking the Bureaucrat's Kingdom: Deregulation and the Japanese Economy*, ed. Frank Gibney, chapitre 4, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- OCDE (1989), *Directory of Regulatory Review and Reform Organisations in OECD Member Countries*, Paris.
- OCDE (1992), *OECD Country Profiles: Japan*, Paris.
- OCDE (1994), *OECD Environmental Performance Reviews: Japan*, Paris.
- OCDE (1995), *Recommandation du conseil de l'OCDE concernant L'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE/GD(95)95, Paris.
- OCDE (1997), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Synthèse*, Paris.
- Richardson, Bradley (1997), *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*, Yale University Press, New Haven et Londres.
- Sato, Isao (1982), « Cabinet and Administrative Organization, » in *Public Administration in Japan*, publié par le Tokyo Round Table Organizing Committee, International Institute of Administrative Sciences.

- Shindo, Muneyuki (1982), « Relations between National Government and Local Government, » in *Public Administration in Japan*, publié par le Tokyo Round Table Organizing Committee, International Institute of Administrative Sciences.
- Shiono, Hiroshi (1982), « Administrative Guidance » in *Public Administration in Japan*, edited by Tokyo Round Table Organizing Committee, International Institute of Administrative Sciences.
- Takigawa, Toshiaki (1998), « Impact of the WTO Telecom Agreement on US and Japanese Telecommunications Regulations, » à paraître dans le *Journal of World Trade*.
- Tanaka, Kazuaki et Masahiro Horie (1990), « Privatization and Deregulation: The Japanese Experience », *mimeo* by Administrative Inspection Bureau, Management and Coordination Agency.
- Upham, Frank (1991), « The Man Who Would Import: A Cautionary Tale about Bucking the System in Japan, » *Journal of Japanese Studies* 17.
- Wright, Vincent (1989), *The Government and Politics of France*, Unwin Hyman, Londres.