

La Réforme de la Réglementation au Mexique

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 Mexique. 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 Mexique* 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, César Cordova-Novion, de la Gestion et 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 Mexique. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU MEXIQUE .	7
1.1. Le contexte administratif et juridique au Mexique	7
1.2. Initiatives récentes destinées à améliorer le fonctionnement de l'administration publique	11
2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES	16
2.1. Politiques de réforme de la réglementation et principes de base	16
2.2. Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique.....	18
2.3. Coordination entre les différents échelons de gouvernement	21
3. APTITUDE DE L'ADMINISTRATION A ÉLABORER UNE RÉGLEMENTATION DE QUALITÉ	25
3.1. Transparence et prévisibilité	25
3.3. Comprendre les incidences de la réglementation : le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)	43
3.4. Mise en place d'organismes chargés de la réglementation	50
4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : MAINTENIR À JOUR LA RÉGLEMENTATION	52
5. CONCLUSIONS ET OPTIONS ENVISAGEABLES POUR LA RÉFORME.....	57
5.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels	57
5.2. Options à envisager au titre des politiques.....	59
NOTES.....	64

Sommaire
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'application de politiques claires et l'élaboration de mécanismes administratifs permettant de les mettre en œuvre, un soutien politique concret devant les conforter. L'administration doit être, par ses structures mêmes, à même d'élaborer une réglementation de qualité si le secteur public doit ensuite s'appuyer sur cette réglementation pour mettre en œuvre les politiques publiques de manière efficace et à propos. Ce type de pratique permet à l'administration de juger quand et comment établir une réglementation dans un environnement très complexe, pour y instiller la transparence, la souplesse, la coordination des politiques, la compréhension des marchés et la réactivité à des conditions en perpétuelle évolution.

Depuis le début des années quatre-vingt, le rythme, l'ampleur et la profondeur des réformes structurelles mises en œuvre au Mexique ont dépassé ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE. Les politiques de privatisation, d'ouverture du marché, de modernisation du secteur public, d'ouverture à la concurrence et de réforme de la réglementation ont réduit de manière notable le rôle direct de l'État dans l'économie, renforcé les forces du marché et, dans certains secteurs, amélioré l'efficacité des réglementations nécessaires pour protéger les politiques publiques et favoriser la concurrence. Ce processus impliquant des modifications en profondeur a été accéléré par une transformation du paysage politique marqué par la mise en place d'un système multi-partis, par le développement rapide du fédéralisme dans les structures de la gestion publique et l'intégration de l'économie nord-américaine dans le contexte de l'ALENA. Au nombre de ces changements, la réglementation s'est écartée des processus opaques et fortement centralisés du passé, système dans lequel les orientations politiques, prises par l'échelon central, étaient compromises par la fragilité des moyens assurant leur mise en œuvre aux niveaux inférieurs, à des approches plus décentralisées, plus souples, plus transparentes et plus responsables. Ces réformes ont rapproché le pays des pratiques de réglementation considérées comme bonnes dans le reste du monde. Dans les derniers mois de 1998, le Mexique avait mis en place, au niveau national, un dispositif de qualité que ce soit pour l'établissement de ses politiques, de sa réglementation ou de sa gestion qui lui permettra de faire face aux graves difficultés qui demeurent en matière de réglementation.

En 1989, le Mexique a engagé sa première réforme explicite de la réglementation, en vue d'améliorer ses performances économiques et de stimuler le dynamisme de ses entreprises. Ce programme de réformes s'est développé en trois étapes : (1) une déréglementation sectorielle, suivie par (2) des améliorations du cadre réglementaire sectoriel, complétées ensuite par (3) des efforts en vue d'établir un système de contrôle-qualité de la réglementation appliqué à l'ensemble de l'État, et reposant sur un examen critique, ainsi que sur la transparence et la consultation. Les capacités de l'administration à appliquer la réforme de la réglementation ont été mises en place au cours des six dernières années, notamment par l'adoption de lois (sur les procédures administratives et la normalisation, notamment) destinées à accroître la transparence, entre autres aspects qualitatifs.

Depuis 1995, l'administration a encore renforcé les moyens dont elle s'était dotée grâce la mise en œuvre d'un vaste programme de réexamen portant à la fois sur les nouvelles réglementations et sur celles qui existaient déjà. Elle a lancé un programme de coopération pour aider les États et les municipalités à améliorer leur structure réglementaire et à se doter de nouveaux outils de réforme de la réglementation, tels que des moyens d'analyse de l'impact des réglementations, un registre des formalités au niveau fédéral, et de moyens d'évaluation des équivalences permettant d'accélérer l'adoption de réglementations nouvelles en se fondant sur leurs performances. Plusieurs de ces initiatives peuvent être retenues comme de bonnes pratiques, et devaient être prises en considération par d'autres pays de l'OCDE. Ces mesures novatrices en matière de réglementation sont mises en place par le biais de nouvelles institutions, notamment le Conseil de la déréglementation économique, au niveau ministériel, une équipe au sein du ministère du Commerce et de l'Industrie, et des agences spécialisées en matière de réglementation dans le contexte des politiques sur les télécommunications, l'énergie et la concurrence. La branche judiciaire est renforcée et modernisée, même si des progrès demeurent à faire afin de permettre, notamment aux tribunaux, de contrôler l'étendue des pouvoirs d'appréciation de l'administration.

Il convient d'envisager, à présent, la mise en œuvre du programme de réforme sur la réglementation à moyen terme. Malgré l'importance des investissements engagés pour doter le pays de politiques et de lois de qualité en matière de réglementation, les citoyens et les agents économiques n'en ont pas encore pleinement recueilli les bénéfices sur le terrain, et ils pourraient même les perdre définitivement sans une longue période de stabilité dans les choix politiques et de poursuite des réformes. Pendant la période actuelle de transition où coexistent encore l'ancien et le nouveau, les contradictions entre un contexte politique favorable à l'économie de marché, un environnement administratif rigide et un corpus juridique complexe et manquant de souplesse doivent être assumées. Ainsi, la transition vers une administration publique transparente, responsable et soucieuse de résultats est encore un objectif lointain. Certains ministères n'ont pas encore effectué la nécessaire transition culturelle vers un rôle moins interventionniste, et de sérieuses fragilités demeurent dans la mise en œuvre des politiques au niveau des administrations, qu'elles soient fédérale, des États, ou des collectivités locales. Dans le nouveau contexte politique, il convient d'élargir le champ des populations-cibles intéressées par la réforme au public et au Congrès afin de renforcer les éléments déjà acquis et de s'en servir base pour de nouveaux progrès.

Les politiques suggérées par l'OCDE pour le Mexique sont les suivantes :

- Mettre en place des normes cohérentes, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, pour garantir la *qualité* de la réglementation, en comblant les lacunes, en supprimant les exemptions qui subsistent dans la structure existante et en élargissant le programme actuel de réexamen (limité aux réglementations applicables aux entreprises) à l'ensemble des grands textes réglementaires.
- Accroître encore la transparence en étendant les exigences juridiques concernant les procédures en matière de *délais* et de commentaires, qui sont déjà exigées pour les normes techniques, à tous les ministères et agences, aussi bien lors de la rédaction que de la révision des réglementations. Les procédures garantissant la transparence doivent être normalisées pour tous les organismes consultatifs.
- *Améliorer l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité des nouvelles agences chargées de la réglementation en renforçant leurs systèmes de gestion publique, la cohérence de leurs politiques, leurs méthodes de travail et leurs relations avec les autorités responsables de la concurrence. Une première étape pourrait consister à prendre l'initiative d'un examen complet et indépendant du fonctionnement des nouvelles instances de réglementation, qui déboucherait sur une révision de leur mission, de leurs pouvoirs et de leurs méthodes de travail, ces révisions étant inscrites dans la loi et les autres textes réglementaires.*
- *Faciliter la mise en place d'une réglementation de qualité en transférant le CDE/UDE à une institution du gouvernement central qui soit investie de pouvoirs de gestion générale et de coordination, telle que l'Office du Président, et en lui donnant pour mission d'accorder plus d'attention à la protection du consommateur et au bien-être du citoyen.*
- *Consolider les moyens qui assurent la qualité de la réglementation dans les ministères et les agences, en améliorant les outils d'analyse de l'impact de la réglementation, la rédaction des lois et le recours à des solutions autres que des textes réglementaires, ainsi que la formation des fonctionnaires à l'utilisation de ces outils nécessaires à la qualité de la réglementation.*
 - i) *Exiger la publication systématique des AIR pendant le processus de notification et d'appel à commentaires pour chaque texte réglementaire.*
 - ii) *Former les fonctionnaires à la conduite d'analyses de l'impact de la réglementation.*
 - iii) *Promouvoir l'adoption de solutions remplaçant la réglementation traditionnelle par des orientations et des formations.*
 - iv) *Accroître la clarté et la simplicité de la réglementation par une meilleure rédaction des lois.*
- *Accélérer une réforme efficace en adoptant une approche systématique et globale permettant de passer en revue les lois et les règlements existants.*
- *Revoir les lois et textes réglementaires en vue d'améliorer les processus de concession.*
- *Continuer d'encourager la réforme de la réglementation en coordination avec les États et en aidant ces derniers ainsi que les municipalités à développer leurs capacités de gestion orientées vers une réglementation de qualité.*

1. CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU MEXIQUE

1.1. *Le contexte administratif et juridique au Mexique*

Ces dernières années ont été témoins d'une transformation de l'État mexicain impliquant des changements profonds, tant dans la forme que dans le contenu de la réglementation. Une politique très ambitieuse de modernisation a été lancée à partir des années quatre-vingt, dans le but de donner aux relations entre l'État et la société un aspect plus transparent et plus décentralisé. Des événements récents, tels que les élections législatives de 1997, témoignent de l'existence d'un système politique pluraliste et ouvert, qui renforcera la tendance à se doter d'une administration plus transparente, plus réactive et plus responsable, dans laquelle les relations clientélistes perdront de leur poids. Même si tous ces changements n'ont pas encore abouti, les progrès importants réalisés sur une courte période placent le Mexique parmi les pays de l'OCDE avançant le plus rapidement sur la voie d'une réforme réglementaire fidèle aux normes internationales de bonnes pratiques. Il est toutefois difficile de comprendre la situation actuelle et les tendances à venir sans évoquer certaines caractéristiques essentielles de l'ancien système.

Une tradition centraliste. Pendant l'essentiel du siècle en cours, le système de gouvernement du Mexique méritait pleinement les qualificatifs de bureaucratique, hiérarchisé et centralisé¹. En témoignait par exemple l'existence d'un système de parti unique de fait : le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI : *Partido Revolucionario Institucional*), dominant la politique nationale et celle des États depuis la fondation de l'État mexicain moderne, il y a près de 70 ans. Ce modèle centralisé pouvait être constaté à la fois dans le découpage « vertical » (entre la fédération, les États et les collectivités locales) et dans le découpage « horizontal » (entre les branches législative, exécutive et judiciaire) du pouvoir.

Dans l'axe « vertical », le Mexique comprend 31 États ainsi que le district fédéral de Mexico. Chacune de ces entités possède un gouverneur élu, une assemblée et un système judiciaire. Elles se décomposent ensuite en municipalités (2 377, au total). Chaque municipalité est dirigée par un maire et un conseil municipal. Il ne s'agit pas forcément d'un État centralisé. Par exemple, la Constitution donne formellement d'importants pouvoirs aux niveaux d'administration décentralisée (voir section 2.3, ci-dessous). Mais en pratique, le pouvoir politique et celui de l'établissement des politiques, soutenu par les contrôles nationaux sur les décisions touchant à la fiscalité et le budget, ont été réunis au niveau central, et le gouvernement fédéral a également pris la plupart des décisions en matière de réglementation.

Pour ce qui est de l'axe « horizontal », l'État fédéral était lui-même fortement centralisé. Situé au sommet, le président – qui est également le chef de fait du PRI – exerçait un quasi-monopole sur le pouvoir au regard de la branche législative, ainsi qu'une forte influence sur la branche judiciaire, sous l'effet de réformes de l'administration, de la législation et de la constitution². Les deux chambres élues formant le Congrès (Sénat et Chambre des députés), ainsi que la Cour suprême, étaient en pratique soumises aux décisions du président et de ses ministres. Les projets de loi étaient rédigés par une petite équipe au sein d'un seul ministère. Une fois signés par le président, ils étaient envoyés au Congrès, qui les approuvait et les promulguait avec célérité, souvent en moins d'une semaine. En revanche, le droit constitutionnel autorisant le Congrès et les États à élaborer et à promulguer eux-mêmes des textes de loi n'avait jamais été utilisé jusqu'à récemment³. La Constitution elle-même, servant d'outil pour les politiques et les réglementations, a été révisée fréquemment pour servir d'appui aux décisions portant sur des politiques, et entre autres sur le rôle économique de l'État.

Une approche très hiérarchisée de l'administration publique a exercé une influence profonde et durable sur la culture de la fonction publique. Tous les membres du gouvernement, ainsi que les directeurs des organismes chargés de la réglementation, sont nommés directement par le président. Chacun des ces ministres ou directeurs constitue ensuite une équipe qui lui voue une loyauté à titre personnel. A quelques exceptions près, il n'existe pas de fonctionnaire de carrière dans l'administration. L'administration publique est peuplée d'un mélange de fonctionnaires syndiqués ou non syndiqués dont les motivations en matière de performances et d'amélioration de la qualité des services sont différentes. Si le groupe des fonctionnaires syndiqués dispose de la sécurité de l'emploi, ses possibilités de promotion sont réduites. En revanche, les membres du second groupe, celui des 'technocrates' non syndiqués, exercent un contrôle important sur les institutions publiques, mais, tout en ayant un niveau de revenus plus élevé, ils vivent dans l'incertitude, n'ont aucune ligne claire de développement professionnel, et ne sont pas indemnisés s'ils perdent leur travail. La plupart des pouvoirs en matière d'élaboration des politiques sont entre les mains du ministre et de son équipe personnelle, qui ne reste généralement en place que quelques années, du fait d'un taux de rotation élevé.

Le contrôle de fait d'un groupe réduit et temporaire de hauts fonctionnaires sur les mécanismes de prise de décisions a des répercussions importantes sur la conception et la mise en œuvre de la réforme de la réglementation. Aspect positif de cette situation, dans la période qui a mené à la cohabitation actuelle entre le gouvernement et le Congrès, la cohérence des politiques est mieux assurée et les réformes peuvent être mises en œuvre très rapidement et avec énergie, lorsque ce groupe s'accorde pour aller de l'avant. En revanche, cette centralisation peut réduire l'efficacité, la transparence et la responsabilisation des pouvoirs publics. En effet, il existe dans ce groupe une mauvaise connaissance et un contrôle insuffisant des moyens de mise en œuvre de l'administration, et la mise en place à long terme des institutions est négligée au profit des annonces politiques de court terme. Des décisions réglementaires aussi simples que les autorisations doivent ainsi être vérifiées à un échelon supérieur, avec, à la clef, de graves retards dans le processus de réglementation. Des transferts périodiques de hauts fonctionnaires d'un poste à un autre diminuent les engagements à long terme et la stabilité des politiques, et elle porte atteinte à la mémoire institutionnelle lors de la mise en œuvre des politiques. Il y a peu de suivi ou de responsabilisation au regard des résultats obtenus. Dans certains cas, la mise en œuvre n'a jamais lieu. En outre, la culture hiérarchique fondée sur la loyauté aux supérieurs est si forte qu'il est, dans les faits, difficile d'asseoir l'indépendance des organismes de réglementation vis-à-vis du ministère compétent (voir section 3.4.). En somme, l'approche « descendante » des politiques se solde parfois par une mise en œuvre des programmes confuse (au regard du fond ou de la forme), lente, voire inexistante.

Un cadre réglementaire complexe. Au regard de ce système administratif rigide et centralisé, le cadre réglementaire est complexe, formaliste et rigide. Dans le Droit civil mexicain, les textes de loi sont organisés de manière hiérarchique : chacun doit découler expressément d'une règle de rang supérieur, jusqu'à la mention d'un article spécifique de la Constitution. En 1998, cette structure pyramidale comprenait 258 lois, 2 111 traités internationaux, 374 règlements présidentiels (*reglamentos*), 766 décrets ou arrêtés présidentiels et 585 normes obligatoires (NOM : *Normas Oficiales Mexicanas*). Au sommet de cet appareil fédéral se trouve la constitution. La structure législative des États et des municipalités est organisée de manière analogue, le sommet de la pyramide formée par les lois et règlements de chaque État étant là aussi occupé par une constitution. A cela s'ajoute un surcroît de complexité lorsque les textes en vigueur dans un État nécessitent un partage de responsabilités réglementaires avec la fédération et les municipalités, par exemple pour la protection de l'environnement et la gestion des eaux (voir section 2.4).

Après avoir été adoptées par le Congrès, les lois sont rendues applicables par leur promulgation (c'est à dire leur signature) par le Président et leur publication à la Gazette Fédérale Officielle (*Diario Oficial de la Federación*). Son mandat constitutionnel donne au Président, en qualité de Chef de l'Exécutif, de larges pouvoirs pour exécuter, interpréter, et sanctionner les lois par un ensemble d'instruments de réglementation, dont le principal est le *reglamento*. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de gestion réglementaire, les instances de réglementation pouvaient établir des textes et des exigences, tels que les formalités ou les NOM, concernant l'application à un niveau inférieur, avec traditionnellement de larges pouvoirs d'appréciation.

Certains aspects essentiels de la structure de la réglementation contribuent à modeler une administration rigide qui est plus souvent soucieuse d'activités de procédure que de donner de bons résultats au regard des politiques. Comme dans tous les pays à code civil, le système juridique mexicain est fondé sur la notion de certitude. Cela signifie, concrètement, un effort pour mettre en place des codes écrits aussi détaillés que possible. A la différence des système de droit coutumier, la mise en œuvre des lois et des règlements, doivent, aux termes de la Constitution mexicaine, sensée être « un code exhaustif de règles, procédures, droits et devoirs pour [les autorités comme pour les citoyens]. L'implicite n'a pas droit de cité : les règles doivent être explicites⁴ ». Les articles 27, 28, et 73 de la Constitution ne définissent pas seulement les objectifs généraux et l'étendu du champ d'action du gouvernement, mais il spécifie les activités et les secteurs qui font l'objet d'un monopole de l'État. D'une manière comparable, les lois, plus que les règlements d'application, tendent à énumérer toutes les procédures auxquelles les entreprises doivent se soumettre.

Le rôle joué par des lois détaillées n'a cependant pas évité la délégation de larges pouvoirs d'appréciation aux organismes de réglementation dans la mesure où la loi tendait à être, pour l'essentiel, un ensemble de détails de procédure (« droits et obligations ») plutôt que se concentrer sur les critères de fond permettant de prendre des décisions (résultats en termes de politiques). Dans ces conditions, par exemple, les responsables de la réglementation doivent étudier les informations dont la loi impose la communication, mais ils disposent d'une liberté beaucoup plus importante pour le poids qu'ils donnent à ces informations dans leurs décisions. De la même manière, l'accumulation des procédures a augmenté la nature arbitraire de l'administration, dans toute la mesure où il lui était impossible de connaître toutes les obligations et de s'y plier. Les administrateurs étaient libres, dans ces conditions, de choisir les règles qu'ils respecteraient et comment ils le feraient. Comme aux États-Unis, la recherche de la certitude dans la réglementation est à l'origine d'une complexité telle et de détails si fouillés qu'elle porte préjudice aux performances de l'ensemble⁵. Paradoxalement, dans ces conditions, le système juridique mexicain semble avoir pour caractéristiques l'excès de ses détails et de la liberté d'appréciation qu'il confère.

Enfin, l'environnement juridique du Mexique comprend un réseau complexe de liens et de recouvrements de références, qui comprend des lois, des règlements d'application et d'autres instruments délégués. A la limite (mais ce n'est pas absolument inhabituel), les obligations faites aux entreprises peuvent provenir de deux lois différentes et de plusieurs ensembles de règlements d'application qui dépendent à la fois des juridictions fédérales et des États.

Certaines de ces caractéristiques font de la réforme, de la révision, et du remplacement des réglementations existantes un processus laborieux de coordination et de rédaction, pour qui souhaite maintenir la cohérence du système et atteindre les objectifs principaux de la réforme.

Jusqu'à très récemment, le cadre administratif et le cadre juridique parvenaient à coexister de manière relativement harmonieuse, bien que l'efficacité des politiques en souffrit. Compte tenu des faiblesses du pouvoir judiciaire, la législation n'était guère appliquée ou respectée, ce qui correspondait par ailleurs aux moyens dont disposait l'administration. Il existait un immense fossé entre, d'une part, l'environnement juridique réel où, depuis l'époque coloniale 'la loi demandait qu'on lui obéisse, mais pas qu'on l'exécute', et d'autre part, la recherche constante d'un système juridique parfait, mais inutilisable⁶. Avant que les dernières élections modifient la composition du Congrès, la prédominance de la branche exécutive se traduisait par des réformes constantes, malgré la rigidité structurelle du système. Ainsi, bien que toute modification de la Constitution nécessite, d'une part, un vote favorable des deux tiers des membres du Sénat et, d'autre part, l'approbation de l'assemblée de chacun des États, quelque 346 modifications ont été apportées aux 136 articles de la loi fondamentale mexicaine entre 1917 et 1996. Ces modifications se sont ensuite lentement propagées jusqu'aux échelons inférieurs de la réglementation⁷.

Au cours des 15 dernières années, l'importance de l'exécutif dans le système de gouvernement a permis à une petite élite réformatrice d'accomplir une impressionnante « révolution silencieuse » du système juridique mexicain, afin de soutenir son ambitieux programme de modernisation. C'est au cours de cette période que la plupart des moyens conférés à l'administration et des initiatives sur lesquelles porte ce chapitre, ont été lancées. Entre décembre 1982 et décembre 1994, quelque 107 nouvelles lois ont été promulguées, tandis que 57 autres étaient modifiées, sur un total de plus de 200. En pratique, le cadre législatif a été remanié à près de 80 %. Le rythme du changement s'est accéléré au cours des six dernières années, avec l'entrée en vigueur de 61 nouvelles lois (voir l'encadré 4 pour les principales activités d'ordre réglementaire dans la sphère économique). Globalement, ces réformes ont contribué à l'établissement de mécanismes de marché et de liens avec une économie mondialisée (ouverture du marché), à la réduction du rôle de l'État sur le marché (privatisations) et de ses fonctions (déréglementation), à la réorganisation de ses relations avec les autres branches du pouvoir (réformes des systèmes politique, électoral et judiciaire), ainsi qu'avec les États, les municipalités (décentralisation) et les citoyens en général (transparence, procédures administratives⁸).

En même temps que se déroulait cette étonnante transformation du droit, on observait le changement du système traditionnel de la gestion publique, sous la pression de facteurs internes. Le système centralisé perd rapidement du terrain depuis quelques années. Par ailleurs, le multipartisme s'installe. Ainsi, en 1997, le PRI a perdu pour la première fois la majorité à la chambre basse du Congrès. Aujourd'hui, fédérations, États et municipalités fonctionnent dans un environnement plus diversifié, et l'équilibre des pouvoirs entre les différentes composantes de l'État se modifie. Le Congrès fédéral est désormais plus actif. Cette instance, ainsi que les assemblées locales apprennent à exercer leurs pouvoirs réglementaires autonomes. Quant à la société civile, elle demande elle aussi un État plus transparent et mieux à même d'assumer ses responsabilités. Avec l'arrivée de nouvelles voix, un équilibre inédit s'instaure entre l'exécutif et le législatif et le débat public sur la réforme de la réglementation gagne en vigueur, ce qui profite à l'amélioration des pratiques réglementaires. Le soutien du nouveau Congrès à la poursuite de la libéralisation sera essentiel pour poursuivre les réformes et pour engranger les bénéfices des changements déjà décidés.

Le pays se trouve actuellement dans une phase de transition où coexistent difficilement l'ancien et le nouveau. Dans ce contexte, les contradictions entre un régime dont les politiques jouent le jeu du marché, un environnement administratif qui devient progressivement moins rigide et un cadre législatif aussi complexe que rigide soulève d'importantes questions quant à la stratégie et aux outils à venir de la réforme de la réglementation.

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 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, de 1995. Ces stratégies servent de référence à l'analyse qui fait l'objet du présent rapport, et sont énumérées ci-dessous :

A. CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter, aux niveaux politiques les plus élevés, une politique de réforme.
2. Définir des critères explicites de qualité de la réglementation et des principes de prise de décision en matière de réglementation.
3. Constituer des capacités de gestion de la réglementation

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION NOUVELLE

1. L'analyse d'impact de la réglementation
2. Procédures de consultation publique systématique des intérêts affectés
3. Recourir aux alternatives à la réglementation
4. Améliorer la coordination de la réglementation

C. METTRE À NIVEAU LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE

(Outre les stratégies ci-dessus)

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

1.2. Initiatives récentes destinées à améliorer le fonctionnement de l'administration publique

L'industrialisation rapide du Mexique, dans les années cinquante et soixante, période dite de *développement stabilisé*, a été organisée dans le cadre d'une économie nationale protégée par un ensemble de barrières douanières et non douanières. Dans cet environnement, l'économie a enregistré une croissance moyenne de 6.5 % par an depuis les années 1950 jusqu'au début des années 1980. Les uns après les autres, les gouvernements se sont appuyés sur un modèle de croissance économique alliant subventions et protectionnisme afin d'encourager le développement d'un secteur privé orienté vers la substitution aux importations. Les investissements directs étrangers ont fait l'objet de restrictions, tandis que des protections douanières et des contingents étaient instaurés. Des incitations fiscales et des prêts bonifiés ont été ouverts en faveur des secteurs considérés comme prioritaires. La réglementation était omniprésente dans l'économie, avec pour effet de favoriser un petit groupe de secteurs et de contrôler l'entrée des entreprises sur les marchés, ainsi que leurs activités. Cette réglementation a certes atteint certains de ses objectifs, mais elle a également eu des conséquences négatives : diminution de la pression concurrentielle, perte de souplesse et moindre incitation au changement de la part des producteurs. L'accumulation de ces rigidités et facteurs d'inefficacité a débouché sur la crise de la dette de 1982, avec à la clef un ajustement douloureux, dont les efforts ont duré des années⁹.

Le processus de changement structurel de l'économie entamé en 1983 n'est pas encore terminé. Ce processus a reposé sur deux piliers. Il a tout d'abord fallu assainir les finances publiques pour renforcer l'aptitude des pouvoirs publics à maîtriser les variables macro-économiques. Cela supposait de redéfinir le périmètre de l'État, ainsi que le rôle de celui-ci dans l'économie. Ensuite, les pouvoirs publics ont cherché à développer la possibilité de prendre des décisions qui tiennent compte des marchés pour encourager la mise en place d'une économie plus efficace. Progressivement, l'État abandonne son rôle de producteur sur différents marchés et s'en remet aux forces du marché pour la répartition des ressources.

Camionnage et transport par autobus et autocars (1989-1990). L'ensemble de cette branche a été déréglementée au niveau fédéral : simplification et transparence accrue dans l'octroi des licences et des permis, abolition des restrictions géographiques, élimination des limitations sur le chargement et le déchargement du fret et éradication des restrictions en termes de prix.

Électricité (1992-1993). La nouvelle loi sur l'électricité, ainsi que les règles d'application correspondantes, autorisent la production combinée de chaleur et d'électricité et l'autoproduction.

Transport maritime (1991-1993). Des modifications de la législation permettent désormais au secteur privé d'obtenir des concessions concernant les services portuaires.

Réforme du régime foncier (1992). Une modification importante des droits de propriété des fermiers (« ejidatarios ») a été mise en place afin de permettre le lancement de toutes formes d'entreprises commerciales rurales. Les entreprises nationales ou étrangères peuvent dorénavant posséder et faire valoir la terre dans une optique de production agricole, de bétail et forestière avec certaines limites juridiques.

Gaz naturel (1995). La loi régissant ce secteur a été modifiée et des règlements présidentiels autorisent désormais le transport, le stockage et la distribution du gaz naturel par le secteur privé. Les autorisations de transport sont accordées selon le principe du « premier arrivé, premier servi ». Dans chaque zone géographique, la première autorisation est accordée par adjudication, le marché étant emporté par celui qui propose le tarif utilisateur le plus bas. L'offre retenue détermine également le niveau de recette moyen sur lequel se fonde initialement le système de plafonnement des recettes.

Télécommunications (1995). Promulguée en 1995, la nouvelle loi fédérale sur les télécommunications permet une réglementation asymétrique du principal opérateur téléphonique, ainsi que la cession des fréquences du spectre radiophonique par une procédure d'appel d'offres. Les nouveaux opérateurs de téléphonie longue distance ont commencé de fonctionner en 1997.

Aviation civile et aéroports (1995-1998). Une nouvelle loi sur l'aviation civile est entrée en vigueur en 1995 et le règlement présidentiel correspondant en 1998. Les tarifs et les itinéraires ne sont plus déterminés par les pouvoirs publics, sauf sur les liaisons où certaines compagnies détiennent une part significative du marché. L'ouverture du capital des sociétés aéroportuaires a commencé en 1998.

Voies ferrées (1995-1999). Suite aux réformes constitutionnelles de 1995, la société nationale des chemins de fer a été scindée en quatre entreprises, vendues ensuite par appel d'offres.

Investissements étrangers (1996). L'interdiction faite aux personnes juridiques étrangères de posséder des terrains au Mexique a été supprimée. Le calcul des investissements étrangers dans une entreprise d'un secteur protégé ne tient plus compte des participations étrangères minoritaires dans l'entité possédant cette entreprise (si cette entité est contrôlée par des ressortissants mexicains). Le plafond d'investissement étranger dans les holdings financières a été porté à 49 % (et même 100 % pour les ressortissants des États-Unis et du Canada). Sous réserve d'avoir obtenu l'accord des pouvoirs publics, les entités détenues en majorité par des intérêts étrangers peuvent maintenant participer aux appels d'offres pour la privatisation des aéroports et des voies ferrées.

Procédures de droit civil et commercial dans le district fédéral et l'État de Nuevo Leon (1996-1997). Les procédures d'instruction des affaires dans la capitale ont été considérablement simplifiées, avec pour effet de faire passer le délai avant jugement de 2-3 ans à 6-18 mois. Entre 1995 et 1997, le nombre de procès instruits à Mexico a diminué de 41 %. Puisqu'il est beaucoup plus difficile de retarder abusivement un procès, un nombre beaucoup plus important de différends commerciaux sont maintenant résolus hors des tribunaux.

Sociétés fiduciaires et titrisation des emprunts hypothécaires (1996). Les restrictions sur les prêts accordés par les sociétés fiduciaires ont été supprimées, ce qui facilite l'accès au capital pour les petites et moyennes entreprises. Au Mexique, les formalités superflues d'information et d'enregistrement des emprunts hypothécaires ont été supprimées, ce qui a réduit le coût de placement des portefeuilles hypothécaires entre les établissements financiers et a permis le regroupement et la titrisation des emprunts hypothécaires. Des réformes analogues ont également été adoptées dans les États suivants : Nuevo León, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Mexico, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz et Zacatecas.

Mines (1996). La procédure d'octroi des concessions minières a été simplifiée par la mise en place d'un système d'enchères.

Environnement (1996). La loi sur l'environnement a été profondément remaniée : rationalisation du recours aux études d'impact environnemental, autorisation des permis de polluer cessibles et délimitation claire des compétences de la fédération, des États et des collectivités locales.

Santé (1997). Les règles d'application de la loi cadre sur la santé ont été modifiées afin d'améliorer l'administration des autorisations sanitaires et de permettre la création d'un marché national des médicaments génériques.

Marché du travail (1997). Les règles d'application concernant la formation et la sécurité des travailleurs, ainsi que les procédures d'inspection du travail ont été simplifiées de manière substantielle.

Fonds de pension (1997). Une grande réforme de la protection sociale a permis la création de comptes de retraite individuels privés, administrés par des gestionnaires de fonds privés en situation de concurrence.

Deux stratégies d'ensemble sont mises en œuvre par les pouvoirs publics pour parvenir à une répartition plus efficace de ces ressources : la privatisation et le libre-échange. Ces politiques ont servi à la fois de cadre et de point de départ à la réforme de la réglementation au Mexique. Le processus de privatisation a consisté à transférer les activités commerciales du secteur public au secteur privé et le programme de libre-échange a brusquement fait croître la concurrence. L'adoption des mécanismes du marché nécessitait un nouveau cadre réglementaire, définissant clairement les règles du jeu et apte à donner des assurances aux investisseurs. Ces politiques ont été étayées par deux autres piliers de la réforme : la naissance d'une politique de la concurrence et une modernisation de l'administration publique.

Privatisation des entreprises de l'État. Suite à un ensemble de liquidations, de fusions, de transferts et de cessions, le nombre des entreprises détenues par l'État est passé de 1 155 en 1982 à moins de 200 en 1996. Ce processus s'est accompagné d'une réduction significative de la part du secteur public dans l'emploi et la production nationale. Parallèlement, la privatisation a constitué une source importante de financement à court terme pour l'État.

Ouverture du marché. Après des efforts d'abord modestes, le Mexique a lancé un vaste plan de libéralisation du secteur manufacturier, dans le cadre du programme de stabilisation et d'ajustement destiné à répondre à la crise de la dette de 1982. Il s'agissait de développer le secteur exportateur et d'ouvrir l'économie à la concurrence internationale, tout en encourageant l'efficacité dans les activités d'exportation et de substitution aux importations. La libéralisation des échanges s'est accélérée en 1986, avec l'adhésion au GATT, qui a entraîné une correction des prix relatifs et une réduction des distorsions affectant les prix. Elle s'est poursuivie avec différentes négociations bi- et multilatérales, dont la plus importante a débouché sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

Au regard du cadre réglementaire, le GATT n'a eu d'incidence majeure que sur les textes directement liés aux échanges : les normes, par exemple. La réglementation concernant les secteurs non exportateurs est donc restée peu ou prou en l'état. En revanche, il n'en a pas été de même avec l'ALENA. Cet accord commercial de large portée a eu des conséquences majeures non seulement sur le cadre réglementaire (obligeant, par exemple, à réformer la loi sur les investissements ou la propriété industrielle), mais aussi sur la compétitivité de secteurs qui n'avaient pas encore été réformés, et sur différents domaines, tels que les services, l'investissement et même le droit. Autre facteur important, il a également introduit un certain nombre de règles visant à discipliner le système de réglementation mexicain, en fonction des exigences de l'ouverture du marché et pour le terrain de jeu ne penche en faveur de personne (mécanismes de consultation et de règlement des différends, ou principe de transparence, par exemple)¹⁰.

Déréglementation et amélioration du cadre réglementaire. A partir de la fin des années quatre-vingt, ces réformes structurelles ont été complétées par un profond remaniement du cadre législatif et réglementaire, destiné à améliorer le fonctionnement des marchés. En 1982, année qui marque le début des réformes structurelles, le gouvernement n'avait pas affiché son intention de déréglementer. Il se concentrait alors sur la privatisation, dans le but d'assainir les finances publiques. Cependant, depuis l'arrivée au pouvoir du président Salinas, en 1989, le Mexique possède une politique explicite de réforme de la réglementation, dont la portée et l'ambition n'ont fait que croître. La création en 1989 de l'*Unidad de Desregulacion Economica* (UDE : unité de déréglementation de l'économie, au sein du ministère du Commerce et de l'industrie (SECOFI : *Secretaria de Comercio y Fomento Industrial*) a constitué une étape importante de cette stratégie.

L'histoire de la réforme réglementaire au Mexique peut être divisée en trois périodes¹¹. L'UDE s'est tout d'abord concentrée sur la déréglementation ou la reréglementation de certains secteurs économiques. Il s'agissait de faciliter la circulation des biens, des services et des capitaux par différentes mesures de libéralisation des échanges. L'UDE a également coopéré avec d'autres ministères en vue d'établir de nouveaux cadres réglementaires pour les infrastructures récemment privatisées, telles que les télécommunications et les ports. L'effort de déréglementation s'est ensuite concentré sur l'adaptation des mesures réglementaires à une économie ouverte, afin d'égaliser les chances entre entreprises existantes et nouveaux arrivants, qu'ils soient d'origine nationale ou étrangère. La participation du secteur privé – y compris étrangère – a été autorisée dans des secteurs stratégiques tels que les infrastructures publiques (autoroutes, services aux collectivités, production combinée et autoproduction d'électricité, par exemple), afin d'attirer les investissements internationaux. Parmi les autres grands programmes lancés dans ce contexte, il faut citer la déréglementation des services financiers et la réforme de la propriété foncière.

Au début des années quatre-vingt-dix, ce programme de déréglementation économique a été élargi à la refonte des textes obsolètes et inadéquats et à la mise en place des conditions micro-économiques nécessaires à l'augmentation de l'efficacité et à la baisse des coûts sur tous les marchés. Cette deuxième étape a suivi le rythme des réformes de structure découlant de la concurrence extérieure et du souci d'attirer les investissements. Il s'agissait de donner des garanties légales aux investisseurs et d'éliminer les contradictions, et donc de réduire les coûts de transition tout en facilitant la prise de décision. L'UDE a été à l'origine de trois lois essentielles : la loi fédérale sur la métrologie et la normalisation (*Ley Federal de Metrologia y Normalizacion*), celle sur la protection des consommateurs (*Ley de Proteccion al Consumidor*) et celle sur la concurrence (*Ley Federal de Competencia*) (voir encadré 3).

L'administration du président Zedillo a entamé en 1994 une nouvelle phase de réforme, dont la préparation obéissait à trois préoccupations majeures. Tout d'abord, la réforme de la réglementation était essentielle à la stratégie d'assainissement après la dévaluation du peso, fin 1994. Ensuite, le programme

précédent était certes considéré comme un succès, mais son approche sélective – axée sur certains secteurs prioritaires pour maximiser l’efficacité – était perçue comme trop lente et limitée. Les entreprises estimaient que l’administration avait donné trop d’importance à la minimisation des coûts politiques du changement et avait évité des réformes qui auraient indisposé des intérêts puissants. Les représentants des milieux d’affaires souhaitaient également que l’on réalise des réformes qui s’attaquent à ce qu’ils percevaient comme les coûts élevés des réglementations sociales, environnementales et infranationales, dont aucune n’avait jusqu’alors été touchée par des programmes de réformes. Enfin, du point de vue d’un gouvernement aux prises avec une crise budgétaire, la réforme de la réglementation apparaissait comme le type de « politique industrielle » le moins lourd pour le budget de l’État.

Ainsi, en novembre 1995, une politique d’ensemble, désignée comme l’*‘Acuerdo para la Desregulacion de la Actividad Empresarial’* était promulguée par décret présidentiel, avant d’être confirmée quelques mois plus tard par le plan national de développement. Ce programme a augmenté les pouvoirs de l’UDE, créé un conseil de déréglementation de l’économie (CDE) et, surtout, établi un processus d’examen des nouvelles propositions réglementaires et des formalités existantes (voir section 2.1).

Encadré 3. Principales étapes de la réforme de la réglementation au Mexique

1989 (février) :	Création de l’UDE par un décret présidentiel : l’ <i>‘Acuerdo por el que la SECOFI procedera a revisar el marco regulatorio de la actividad economica nacional.’</i>
1992 (juillet) :	Promulgation de la loi fédérale sur la métrologie et la normalisation. Ce texte établit pour la première fois un processus de réglementation comportant une procédure détaillée de consultation et une analyse coût/avantages pour les nouvelles normes techniques.
1992 (décembre) :	Promulgation de la loi fédérale sur la concurrence. Ce texte met en place une réglementation antitrust moderne et crée un organisme indépendant : la commission fédérale de la concurrence.
1994 (décembre) :	Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Clarifie d’importants aspects du processus de réglementation, en particulier concernant les voies de recours
1995 (novembre) :	Acuerdo para la Desregulacion de la Actividad Empresarial (ADAE). Création du conseil de déréglementation de l’économie. L’UDE voit s’accroître ses pouvoirs d’examen, tandis qu’est instituée une procédure d’examen des formalités existantes et des textes nouveaux.
1996 (décembre) :	Réformes de la loi fédérale sur les procédures administratives. Tout nouveau texte réglementaire doit désormais donner lieu à une analyse d’impact de la réglementation (AIR).
1997 (avril) :	Réforme de la loi fédérale sur la métrologie et la normalisation. L’analyse coût/avantages est remplacée par une AIR. Un mécanisme avec clause de caducité automatique après cinq ans, ainsi qu’une procédure accélérée destinée à éliminer les normes techniques (NOM) obsolètes ont été établis et un système axé sur les performances est encouragé pour les nouvelles normes.

Politique de la concurrence. En relation directe avec l’effort de déréglementation, la politique de la concurrence est essentielle à la restructuration de l’économie mexicaine. S’il est vrai que des initiatives avaient préalablement été lancées dans ce domaine, c’est en 1993, avec l’entrée en vigueur de la loi fédérale sur la concurrence économique, que des mesures visant explicitement à moderniser la politique de la concurrence ont été adoptées. Cette loi a été rédigée par l’UDE, qui a également participé à l’élaboration de ses « *reglamentos* ». Ajoutons que le premier président de l’organisme chargé de la concurrence était l’ancien chef de l’UDE (voir l’étude connexe du chapitre 3 pour plus de précisions).

Modernisation de la gestion publique. Parallèlement à ces réformes, l'État fédéral a lancé une vaste politique de modernisation de son système administratif et cela selon deux axes : une simplification de l'administration et un effort systématique destiné à éliminer la corruption et les pratiques contraires à la déontologie au sein de la fonction publique. Ces programmes sont gérés par le ministère du Contrôleur général (*Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo* – SECODAM). Depuis peu, le programme de modernisation se concentre sur quatre domaines : participation et services destinés aux citoyens, décentralisation et délégation de pouvoirs dans l'administration publique, mesure et évaluation des performances de l'administration publique et réforme de la politique du personnel dans le secteur public¹².

2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES

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

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, publié en 1997, invite les gouvernements nationaux à adopter, à l'échelon politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation, établissant des objectifs et des cadres d'application clairs¹³. Datée de 1995, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* comporte un ensemble de principes de meilleure pratique à l'aune desquels il est possible de mesurer le bien-fondé des réformes adoptées sur le plan national¹⁴.

En 1989, le Mexique s'est doté d'une politique nationale explicite, décrite dans une ordonnance de l'exécutif (*Acuerdo Presidencial*) visant à réformer sa structure de réglementation. En novembre 1995, le président Zedillo a repris cette politique à son compte en l'élargissant par une Ordonnance de l'exécutif, baptisé *Accord sur la déréglementation des activités économiques* – ADAE¹⁵. L'objectif est ici d'améliorer la compétitivité des entreprises mexicaines et d'encourager la création d'emplois en réduisant et en simplifiant les exigences concernant l'établissement et les activités des entreprises, en particulier les PME. Cela passe par une limitation de l'arbitraire bureaucratique et des incertitudes pesant sur les transactions commerciales du fait de lois dépassées. Il s'agit également d'échapper aux coûteuses procédures judiciaires souvent nécessaires pour obtenir le respect des engagements contractuels. L'ADAE vise enfin à améliorer la transparence du processus réglementaire en communiquant les projets de textes au secteur privé par l'intermédiaire du Conseil économique de la déréglementation (CDE) au niveau ministériel et, depuis octobre 1998, en publiant chaque semaine sur le site web du CDE la liste des projets en cours d'examen.

L'ADAE a défini à la fois les critères de la réforme de la réglementation et un processus permanent d'examen détaillé des réglementations. Dans ces conditions, la réforme est passée d'une initiative isolée à un processus systématique et permanent d'examen. Il augmente notablement les pouvoirs donnés à l'UDE pour la mise en œuvre de cette politique, et il détermine plusieurs éléments importants :

- Examen et révision de toutes les formalités des entreprises à l'échelon fédéral (sur l'existant)¹⁶.
- Examen et réforme de tous les projets de loi et textes administratifs (sur les flux).
- Proposition de réformes législatives visant à améliorer le cadre réglementaire de l'ensemble de l'économie.

- Soutien aux programmes de réforme de la réglementation au niveau des États et des municipalités.

Les examens de l'ADAE ont un objectif précis, celui de « déréglementer toutes les obligations et les délais de réponse nécessaires pour lancer et faire fonctionner une entreprise au Mexique, selon les directives des autorités fédérales »¹⁷. Cet objectif fait clairement apparaître que, conformément aux racines qu'il conserve dans le programme de modernisation économique, l'ADAE est avant tout orienté vers le producteur. Il se spécialise dans la déréglementation des exigences du gouvernement à l'égard des entreprises, et il exclut de son champ d'action les autres politiques de réglementation qui affectent les consommateurs ou les citoyens. Curieusement, compte tenu de la nature plus vaste des réformes entreprises au Mexique, l'ADAE ne mentionne pas l'amélioration de l'efficacité des marchés, l'augmentation de la concurrence, ni encore l'amélioration de l'ouverture de la concurrence. En outre, aucun organisme ou association de protection du consommateur, instances encore balbutiantes au Mexique, ne sont membres de droit du CDE.

Dans la lignée des recommandations de l'OCDE, qui invitent les gouvernements à établir des principes destinés à guider la réforme, l'ADAE comporte des normes explicites déterminant la qualité de la réglementation. Les cinq critères suivants servent par ailleurs de guide dans le processus d'examen :

- L'intervention des pouvoirs publics doit avoir une justification précise. Les textes doivent être des instruments organisant les services fournis par les pouvoirs publics, ou répondre à des problèmes économiques ou sociaux concrets : santé, risques environnementaux ou mauvaise information des consommateurs, par exemple.
- Les textes ne doivent être établis ou rester valides que s'il est prouvé que leurs avantages potentiels sont supérieurs à leurs coûts potentiels.
- Il ne doit pas exister d'autre solution d'ordre réglementaire susceptible de déboucher sur les mêmes objectifs, mais à moindre coût.
- Les textes doivent réduire au minimum l'impact négatif qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les activités des entreprises, en particulier les PME.
- Les règles figurant dans les textes doivent être appuyés par des ressources budgétaires et administratives suffisantes pour garantir une mise en œuvre et une administration efficaces.

Ces normes de qualité sont complètes et bien conçues. Elles n'ont rien à envier à leurs équivalents en place dans la zone OCDE, ni à la Recommandation OCDE de 1995 (qui a d'ailleurs en partie inspiré cette politique). L'inclusion d'un contrôle sur les capacités d'application constitue une réponse utile à des faiblesses systématiques du système de réglementation, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre. Bien que son nom mentionne le mot « déréglementation », l'ADAE a également établi, pour la première fois, un système de gestion réglementaire revenant en pratique à mettre en place une fonction d'amélioration permanente de la réglementation. L'objectif implicite (dans le calcul bénéfice/coût) de l'utilisation d'une bonne réglementation pour obtenir une amélioration du bien-être social, plutôt que de se cantonner à rechercher des moyens de réduire les coûts pour les entreprises, réduit dans une certaine mesure le caractère inutilement étroit des objectifs de l'ADAE, qui ne prenait en compte que les entreprises. L'intérêt porté de manière visible aux coûts pour les entreprises reflète sans doute la volonté d'obtenir un soutien solide pour le programme parmi les clients du ministère qui sont des entrepreneurs, mais le programme poursuit, en réalité, un objectif plus vaste en matière de qualité de la réglementation. À l'avenir, l'importance accrue accordée à l'amélioration des contrôles-qualité, comprenant entre autres la

minimisation des coûts pour les entreprises, devrait maximiser les retombées sociales positives de ce programme et contribuer à élargir l'intérêt pour le programme à une audience plus vaste. Une lacune importante et chronique consiste, néanmoins, dans l'absence de tout principe concernant la consultation du public et la transparence, au delà de la création du CDE, au niveau supérieur.

Les pouvoirs d'examen de l'ADAE ont été instaurés en 1996 et en 1997 par l'amendement à la Loi fédérale sur les Procédures administratives et à la Loi sur la Métrologie et la normalisation, lesquels ont introduit l'analyse d'impact de la réglementation mise en place par l'UDE (voir section 3.3.).

Ensemble, l'ADAE et ses modifications juridiques ont permis la mise en place d'un large cadre de principes pour la qualité de la réglementation, couvrant l'essentiel des réglementations fédérales existantes ou proposées, quelle qu'en soit la forme juridique. Cependant, ce cadre comporte des lacunes importantes. Outre les textes dépourvus d'incidences sur les entreprises, l'UDE n'examine pas :

- les réglementations liées aux contributions (fiscalité et paiements au gouvernement fédéral), au secteur financier, au patrimoine du gouvernement fédéral, aux obligations des fonctionnaires, à l'organisation des élections, au droit agricole et du travail, ou les textes émanant des ministères de la Justice (*Procuraduría General*) et de la Défense (même si l'UDE examine automatiquement toutes les formalités liées aux entreprises dans ces textes),
- ni les textes réglementaires concernant l'IMSS (sécurité sociale), l'INFONAVIT (agence nationale de financement de la construction de logements), les concessions, les marchés publics de travaux ou de fourniture (même si l'UDE peut examiner toutes les formalités liées aux entreprises dans ces textes, à condition qu'elle-même *ainsi que* le CDE le demandent explicitement).

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

Des mécanismes de réforme, portant notamment sur l'attribution de responsabilités explicites et la mise en place d'autorités chargées de la gestion et du suivi de la réforme au sein de l'administration, sont nécessaires pour que soit respecté le calendrier des réformes. Comme tous les autres pays de l'OCDE, le Mexique insiste sur la responsabilité de chaque ministère dans la réforme des activités placées sous sa responsabilité. Cependant, il est souvent difficile à un ministère de s'auto-réformer, compte tenu des pressions s'opposant au changement. En outre, si l'on veut que la réforme possède une large assise, il importe d'adopter une approche cohérente et systématique dans toute l'administration publique. Le Mexique a ainsi établi un ensemble de mécanismes de supervision centralisés concernant la mise en œuvre des programmes envisagés à la section 2.1.

Deux organismes sont principalement chargés de promouvoir la réforme de la réglementation : il s'agit, au niveau politique du Conseil ministériel pour la déréglementation économique (CDE), et au niveau des experts de l'administration, de l'Unité de la déréglementation économique (UDE), dont le siège est au ministère du Commerce et de l'Industrie. Le CDE est au cœur du programme de promotion. Il est présidé par le ministre du Commerce et de l'Industrie, qui rend compte directement au Président. Dans la pratique, le CDE fait fonction au Mexique d'instance suprême en matière de politique réglementaire. Ses autres membres permanents sont le Contrôleur général, qui est vice-président, les Ministres des Finances et du Travail, le Gouverneur de la Banque du Mexique, cinq représentants du secteur des affaires, quatre représentants du secteur universitaire, trois représentants des syndicats de travailleurs, et deux représentants des travailleurs ruraux.

L'ADAE constate la responsabilité des ministères qui établissent des réglementations, pour leurs performances, et il leur demande à ce titre de nommer un vice-ministre qui sera responsable de la mise en œuvre de leurs programmes de réforme de la réglementation, et présentera régulièrement ses rapports au

CDE. Ces dispositions ont fourni au CDE, et à l'UDE, lui faisant fonction de Secrétariat technique, un fort bras de levier dans ses négociations avec les agences. Il a également amélioré les incitations apportées aux ministères de sorte qu'ils placent la réforme de la réglementation plus haut sur la liste de leurs priorités.

Le CDE se réunit en séance plénière généralement six fois par an, et sa commission exécutive environ toutes les six semaines. C'est à ces occasions que sont débattus les projets de réforme et les rapports sur l'application des réformes déjà approuvées. La plupart des recommandations faites par le CDE sont élaborées par sa commission exécutive. Ce groupe de haut niveau est coprésidé par le plus haut responsable de l'UDE et par celui du programme de déréglementation de la fédération patronale mexicaine (CCE : *Consejo Coordinador Empresarial*). Y participent également des représentants (à l'échelon des ministres délégués) des membres de droit du CDE. Selon les sujets, d'autres ministres délégués, responsables officiels, universitaires ou parties concernées à un autre titre sont en outre invités à prendre part aux travaux de cette commission. A chaque réunion est présenté un tableau comprenant des indicateurs de performance détaillés, qui synthétise l'avancement des réformes, ainsi qu'une liste complète des propositions approuvées et mises en œuvre. La commission exécutive confie à des groupes consultatifs *ad hoc* la mission d'élaborer des propositions de réforme. Coordonnés par un administrateur d'un bureau spécialisé de l'UDE, ces groupes de travail se concentrent chacun sur un domaine réglementaire spécifique relevant des compétences d'un ministère donné. Leur principale fonction consiste à fournir un avis d'expert à la commission exécutive, sous forme de propositions détaillées.

Secrétariat technique du CDE, l'UDE gère le programme de réforme de la réglementation. Il dépend également directement du ministre du Commerce et de l'Industrie en qualité de conseiller sur les questions de réglementation. L'UDE compte entre 16 et 20 membres, auxquels viennent s'ajouter des consultants et des conseillers. Sa principale mission consiste à formuler et à analyser les projets de réforme et à préparer les activités à présenter au CDE. Du point de vue de l'organisation, l'UDE comporte différents 'bureaux spécialisés' concernant chacun un ministère et comptant principalement des économistes et des juristes. Le responsable de chacun de ces bureaux organise des examens, rédige des propositions de réforme à l'intention du CDE et contrôle l'application des engagements pris par le ministère dont il s'occupe. Depuis janvier 1998, ces responsables sont aussi chargés d'examiner les analyses d'impact des réglementations émanant de leur ministère.

Le conseil juridique de l'Office du Président (*Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* – CJEF) joue également un rôle moteur dans la réforme de la réglementation. Cet organisme examine tous les projets de loi devant être soumis au Congrès, ainsi que tous les textes d'application nécessitant la signature du président (*Reglamentos, Decretos et Acuerdos Presidenciales*). Les principales missions formelles du CJEF consistent à vérifier la constitutionnalité des textes proposés et à conseiller le président sur le plan juridique. Il est en outre chargé d'améliorer la qualité des textes réglementaires nouveaux, et peut dans les faits, stopper la mise en œuvre de tout texte qu'il juge de mauvaise qualité. Le CJEF est enfin l'un des organismes qui jouent un rôle fondamental en évitant les doublons et le chevauchement des textes réglementaires et en améliorant la qualité de la rédaction des textes de loi. Compte tenu de sa position, en fin de parcours du processus de rédaction des règlements les plus importants, le CJEF a amélioré la crédibilité des politiques de réforme de la réglementation en demandant aux ministres de présenter des déclarations d'impact des règlements (ou une dispense fournie par l'UDE) avec chaque proposition. En revanche, lorsqu'il s'agit des règlements d'un niveau inférieur, qui n'exigent pas la signature du Président, le CJEF ne joue aucun rôle.

La réforme de la réglementation est étayée par d'autres réformes structurelles. Comme nous l'avons indiqué, depuis les premières mesures adoptées, le programme énoncé par l'ADAE a entrepris des efforts parallèles pour améliorer la gestion de l'administration publique mexicaine, en particulier par la modernisation et la lutte contre la corruption. Il est à cet égard significatif que le Contrôleur Général ait

été nommé vice-président du CDE. Dans la pratique, les administrateurs du Bureau du contrôleur général participent aux procédures d'examen, en se concentrant sur les questions d'application (inspections, par exemple) et sur la réduction de la marge d'appréciation dont jouit l'administration et qui peut être une source de corruption. Le Bureau du contrôleur général a également pour mission de vérifier que les accords conclus avec d'autres ministères sont appliqués rapidement et efficacement. Cette fonction d'audit fait désormais partie intégrante du programme de modernisation du secteur public. Le Bureau du contrôleur général a le pouvoir de sanctionner les responsables qui ne respectent pas les décisions du CDE. Selon l'UDE, ce point influe fortement sur la rapidité avec laquelle le processus d'examen est mis en œuvre et 'accepté' par les différents ministères et agences¹⁸.

Évaluation : Cet ensemble d'organismes situés en des positions stratégiques du système de réglementation soutient avantageusement la comparaison avec les dispositifs mis en place dans les autres pays de l'OCDE pour promouvoir et maintenir leur réforme de la réglementation. Comme nous l'avons déjà mentionné, il a rapidement obtenu, sous la direction du ministère du Commerce et de l'Industrie, des changements dans la politique de législation et de réglementation. Des investissements importants ont été réalisés pour développer des compétences pointues en matière de réforme de la réglementation, pour mettre au point des processus de routine qui rendent les activités des ministères plus transparentes et plus faciles à contrôler de manière indépendante, mais engageant également plus clairement les responsabilités et la participation des responsables au niveau politique. La coordination croissante sur les questions de nature juridique, économique, et d'audit de la fonction publique donne de très bons résultats – et soutient fort bien la comparaison avec la plupart des pays – en exploitant les synergies entre les dossiers de même nature et en mettant en place un programme équilibré et réaliste.

Il y a cependant des limites à l'efficacité et à la régularité des dispositifs mis en place actuellement, et cela justifie l'étude d'autres stratégies qui permettent de faire avancer le programme. La première de ces limites est que la structure mise en place fait subir au ministère du Commerce et de l'Industrie une charge considérable, puisque c'est à lui en premier qu'incombe la tâche de promouvoir la réforme dans les autres ministères. Le ministère est un meneur naturel, compte tenu de l'origine de la réforme de la réglementation dans le contexte d'un marché ouvert et des ajustements structurels. En revanche, le ministère n'a aucune autorité de gestion sur les autres ministères, et dans ces conditions, son autorité repose entièrement sur le soutien que lui apporte le Président, et elle s'appuie sur ses nombreux contacts avec les entreprises et sur le caractère convaincant de ses analyses. Cette combinaison peut fonctionner pendant un certain temps, mais elle ne peut pas fournir une base institutionnelle à la réforme dans le long terme. D'autres pays de l'OCDE ont installé le dispositif de réforme de la réglementation plus près du centre de gouvernement de manière à exploiter les politiques à l'échelle de l'État ainsi que l'autorité de gestion, mais aussi pour améliorer la coordination et la cohérence des efforts de réforme. Avec son système présidentiel solide, le Mexique dispose d'une solution de remplacement naturelle au ministère du Commerce et de l'Industrie, pour la prochaine phase de la réforme.

Problème connexe, les interventions de la commission de la concurrence (CFC) et du CJEF, ainsi que la participation au CDE, se fondent sur des mécanismes informels. Dans ces conditions, de tels arrangements peuvent tout à fait être modifiés ou abandonnés d'un moment à l'autre. Cela souligne le caractère globalement informel des arrangements qui permettent la coordination. Malgré une étroite collaboration entre les responsables des réformes structurelles, l'ADAE n'aborde pas les questions de concurrence ou de libéralisation des échanges. Il ne décrit aucune relation officielle ni aucun mécanisme de coordination expresse à cet égard. Chaque politique est pour l'essentiel mise au point et en œuvre par un ministère ou un organisme distinct. Les désaccords sont donc tranchés au niveau du Conseil des ministres. On peut y voir une survivance des tendances centralisatrices qui caractérisaient naguère le mode de gouvernement du Mexique. A titre d'exemple, bien que l'autorité compétente pour les questions de concurrence ait été invitée à participer au CDE depuis le début de 1999, les pouvoirs explicites

d'intervention dont dispose le CFC au sujet des règlements existants ou envisagés, ne sont pas coordonnés avec les autres dispositifs et institutions impliqués dans les réformes structurelles. De même, le contrôleur général (chef du SECODAM) est certes également vice-président du CDE et juridiquement responsable de la mise en œuvre et du respect des engagements de réforme auprès du CDE, mais la coordination entre la réforme de la gestion publique, la gestion des performances du secteur public et le réforme réglementaire pourraient être plus explicites. Il conviendrait donc d'envisager des moyens de coordination formelle entre ces organismes.

L'absence de politique de protection du consommateur est étonnante. Au Mexique, très peu de groupements de consommateurs ont les moyens et les compétences logistiques qui leur permettraient de participer au programme de réforme de la réglementation. C'est en partie pour cette raison qu'aucun mécanisme formel n'a été établi pour autoriser une participation active des ONG représentant les consommateurs, ou même de l'agence de protection des consommateurs. En outre, en dehors des invitations explicites, aucun dispositif officiel ou transparent ne permet la participation à la réforme de la réglementation d'instances non gouvernementales autres que les institutions et associations officielles représentant le monde de l'enseignement, du travail et de l'agriculture. Ce déséquilibre a vraisemblablement réduit l'attrait qu'exerce le programme à l'extérieur du cercle de l'entreprise, et il limite la dynamique et le champ des réformes envisageables.

2.3. Coordination entre les différents échelons de gouvernement

Le *Rapport 1997 de l'OCDE* invite les gouvernements à encourager la réforme à tous les échelons de l'État. Cette tâche difficile prend une importance croissante dans la mesure où les responsabilités en matière de réglementation sont partagées entre différents échelons : supranational, national et infranational. Une réglementation de qualité à un échelon peut ainsi voir ses effets atténués ou annulés par des politiques et pratiques réglementaires médiocres à d'autres échelons. *A contrario*, la coordination peut accroître considérablement les avantages de la réforme. La politique de réforme de la réglementation au Mexique tient pleinement compte de cet aspect. En 1995, le jour où le président Zedillo signait l'ADAE, les gouverneurs de chaque État consignaient des accords de coopération par lesquels ils s'engageaient à mettre en œuvre des programmes de réforme analogues. L'Australie est le seul autre État fédéral qui ait atteint un niveau aussi élevé de coordination de la réforme de la réglementation, parmi ses États.

Ces accords non contraignants ont en pratique constitué la base d'un vaste programme de réforme aux échelons infranationaux. Ce programme est extrêmement important, sachant que les pouvoirs réglementaires étendus des États et, surtout, des municipalités permettent à ceux-ci de freiner considérablement les changements décidés à l'échelon fédéral (voir tableau 1). En outre, dans le nouveau contexte mexicain, fondé sur la coopération entre les composantes de la fédération, le gouvernement fédéral dispose de très peu d'instruments pour faire avancer les réformes dans les États. Il faut toutefois mentionner la loi fédérale sur la concurrence, qui autorise la commission de la concurrence à contester les lois et textes réglementaires institués au niveau des États et restreignant la liberté des échanges à l'intérieur du pays. Dans la pratique, la CFC a très souvent utilisé cette arme pour s'attaquer aux barrières mises en place par certains États concernant le commerce des fleurs, des œufs et de la viande fraîche, notamment¹⁹.

Tableau 1. Répartition des principales compétences réglementaires

Secteur d'activité/service public	Fédération	États	Municipalités
Défense nationale	x		
Affaires étrangères	x		
Commerce international	x		
Politique monétaire	x		
Transport aérien	x		
Transport ferroviaire	x		
Postes	x		
Commerce intranational	x	x	
Redistribution	x	x	
Culture	x	x	
Industrie et agriculture	x	x	
Environnement	x	x	x
Transports publics	x	x	x
Enseignement	x	x	x
Santé	x	x	x
Eaux	x	x	x
Aménagement urbain		x	x
Logement	x	x	x
Produits de première nécessité			x
Abattoirs			x
Évacuation des déchets			x

Note : Dans le cas de l'environnement, cette répartition n'implique pas nécessairement un chevauchement des responsabilités réglementaires, dans la mesure où la loi fédérale sur l'environnement (réformée en 1996 avec le soutien de l'UDE) précise ces responsabilités concernant chaque milieu ou domaine (eaux, sol, air, déchets toxiques, etc.) en fonction des différents niveaux de gouvernement.

Source : D'après OCDE (1998), Décentralisation et infrastructures locales au Mexique, p. 76.

La plupart des problèmes d'ordre réglementaire découlant des relations avec des échelons infranationaux de l'État peuvent être regroupés en deux grandes catégories²⁰. Dans la première, de nombreux textes relevant des États et des municipalités se croisent avec les textes fédéraux relatifs à des secteurs et activités spécifiques, ce qui crée chevauchements, doublons et incohérences. De nombreux textes infranationaux laissent en outre une trop grande marge de manœuvre aux instances réglementaires. Ainsi, les responsables de l'octroi de licences confondent souvent exigences formelles et critères subjectifs dans leurs contrôles de conformité. Les difficultés pour les PME sont en outre exacerbées par la durée et les ressources nécessaires pour introduire un recours contre une décision officielle, sans parler des difficultés à prévoir les résultats d'une contestation devant un tribunal administratif ou une autre instance. Enfin, un grand nombre de permis et de licences ont été institués à titre de substitut à la fiscalité locale. Dans certaines villes, par exemple, les licences annuelles acquises par les bars et les restaurants représentent une importante source de revenus pour les municipalités.

La seconde catégorie de problèmes tient aux textes réglementant la fourniture de biens et de services au public par les États et les municipalités. Du fait des contraintes budgétaires des dernières années, un certain nombre de ces services sont fournis par le secteur privé. Cependant, beaucoup d'administrations infranationales ont de graves difficultés à établir et à mettre en œuvre des cadres réglementaires régissant cette fourniture, les concessions au privé et les marchés publics. Une étude récente du cadre réglementaire dans l'État d'Aguascalientes, en pointe dans les réformes, mentionne d'importantes insuffisances dans au moins trois domaines. Tout d'abord, un système complexe et opaque de subventions croisées déséquilibre la structure tarifaire dans les domaines de l'éclairage public et de

l'eau, entre autres services publics. Ensuite, il existe de graves défauts dans les concessions signées par des municipalités avec des entreprises privées afin d'attirer des investissements dans les stations d'épuration des eaux, les réseaux d'adduction d'eau et le traitement des déchets solides, notamment. Enfin, on constate des problèmes dans la réglementation des marchés publics locaux : en dépit des efforts consentis à l'échelon fédéral, la législation locale comporte encore des mesures discriminatoires à l'égard des fournisseurs étrangers, voire sis dans d'autres États du Mexique, ou des dispositions insuffisantes pour le règlement des litiges²¹. Il convient de lancer un effort de coordination – qui pourrait être fondé sur des critères de référence – dans ces domaines, afin d'éliminer ces obstacles à la croissance économique nationale et au développement régional.

Ces problèmes sont exacerbés par l'interdiction constitutionnelle faite aux maires d'exercer plus d'un mandat de trois ans. Conséquence, un grand nombre de contrats techniquement et financièrement complexes sont négociés trop rapidement et posent des difficultés à moyen terme, imposant ainsi une renégociation par l'administration suivante. Ce « facteur de risque politique » vient bien sûr s'ajouter au coûts de mise en œuvre ou de fourniture des services²².

En s'appuyant notamment sur les accords de coopération signés en 1995, le CDE/UDE a entrepris de « soutenir les programmes de réforme de la réglementation aux niveaux des États et des collectivités locales ». Cette activité regroupe deux types d'initiatives. La première concerne des efforts destinés à convaincre les États de reprendre les outils de gestion réglementaire élaborés à l'échelon fédéral. La seconde vise à réformer des textes réglementaires locaux spécifiques par la coopération.

Le tableau 2 montre que la plupart des États du Mexique ont lancé des programmes de réforme de la réglementation et que 24 d'entre eux ont signé des accords avec leurs municipalités les plus importantes en termes économiques. On peut en conclure que le principal déterminant de l'action des États à cet égard est l'engagement politique, et non le développement économique, la situation géographique ou la coloration politique du pouvoir.

Tableau 2. Efforts des États pour améliorer la qualité de leurs textes réglementaires

Programmes et initiatives	Nombre d'États concernés
Accord de coordination entre la fédération et les États	31
Accord de coordination entre États et municipalités	25
Mise en œuvre d'un cadre d'action au niveau des États (<i>Acuerdo Estatal</i>)	31
Établissement d'un conseil de déréglementation (États)	31
Établissement d'une antenne de déréglementation (États)	25
Mise en œuvre d'AIR (États)	1
Programme d'audit de la réglementation	3
Programme pour accélérer la création d'entreprises	3
Programme destiné à améliorer les systèmes d'inspection et d'application de la législation	2
Programme d'examen des textes réglementaires nouveaux	9
Programme d'examen des formalités existantes	31 + le district fédéral
Établissement d'un système de guichet unique	31 + le district fédéral
Établissement d'un inventaire des formalités	25

Source : D'après *Consejo Coordinador Empresarial*, communication directe à l'OCDE, octobre 1998.

La seconde initiative du CDE/UDE consiste à apporter une assistance technique à la réforme de la réglementation locale. L'exemple le plus frappant en est l'ambitieux programme de déréglementation entrepris dans le district fédéral de Mexico entre 1995 et 1997²³. A l'époque de la centralisation, le plus haut responsable du district fédéral était nommé directement par le président. En 1994, une réforme

constitutionnelle a conféré à cette entité un statut politique, judiciaire et administratif équivalent à celui des 31 États. Cependant, l'entrée en vigueur de ce système ne devait avoir lieu que fin 1997. Pendant la brève période de transition, le CDE/UDE et le chef du district fédéral (toujours nommé par le président) ont lancé un vaste programme consistant à examiner toutes les formalités existantes et à réviser la majorité des lois et textes réglementaires en vigueur localement. Comme on s'y attendait, la nouvelle structure réglementaire de la région-capitale a été dans une large mesure imitée par les autres États et municipalités. En quelques mois, un grand nombre de réformes et de nouveaux textes ont été copiés – parfois sans aucune modification – par maints congrès et conseils municipaux. La réforme du district fédéral a eu des effets impressionnants : près de 40 % des formalités ont été supprimées et 14 textes réglementaires de rang supérieur (lois et *reglamentos* en vigueur localement) ont été révisés. Un nouveau cadre réglementaire a été établi dans des domaines essentiels (environnement, transports publics, inspection des entreprises) et grâce à un nouveau régime de permis, la plupart des entreprises nouvelles peuvent commencer de fonctionner en moins de sept jours.

Certains organismes fédéraux ont par ailleurs recours (rarement, il est vrai) à des incitations directes pour encourager les réformes à l'échelon local. Ainsi, une caisse publique de crédit au logement, le *Fondo para la Vivienda* (FOVI), a facilité l'octroi de lignes de crédit supplémentaires aux États réformant leurs codes de procédure civile et judiciaire dans le sens d'une meilleure sécurité de remboursement et autorisé la titrisation des crédits hypothécaires. A ce jour, de telles réformes ont été entreprises par 16 États.

Le CDE/UDE s'est également attaqué aux problèmes de coordination et de compatibilité de la réglementation fédérale avec celle des États et des municipalités. Ces dernières années, des clarifications ont ainsi été apportées à des lois de grande importance – comme celles sur la qualité de l'environnement et la santé. Cependant, ces efforts pourraient se révéler insuffisants. En effet, certains gouvernements infranationaux ont invoqué leurs droits constitutionnels pour établir des textes réglementaires visant à contrôler les marchés dépendant de leur zone de compétence. Ainsi, en 1989-1990, l'État fédéral a déréglementé le transport routier de voyageurs et de marchandises. Cependant, puisque cette réforme ne s'appliquait de plein droit qu'aux autoroutes dépendant de l'État fédéral, des groupes d'intérêts sont parvenus à obtenir que les États et municipalités appliquent un système de licences et de règles de sécurité plus restrictif sur les voies placées sous leur autorité. De ce fait, au moins dans un État et à Mexico, on a vu apparaître des réglementations restrictives qui ont vidé d'une grande partie de leur substance les initiatives de déréglementation adoptées à l'échelon fédéral, puisque les transporteurs peuvent être obligés de charger et de décharger leurs voyageurs ou leur cargaison lorsqu'ils passent d'une voie fédérale à celle d'un État. La réaction de la fédération a consisté à rechercher des accords individuels avec chaque État pour assurer la compatibilité entre les textes réglementant le transport au niveau de la fédération et des États. A la mi-1999, trois États avaient signé de tels accords.

Bien souvent, les modifications de la réglementation n'indiquent pas clairement dans quelle mesure l'environnement réglementaire auquel sont confrontées les entreprises et les personnes a véritablement changé. On peut mentionner deux tentatives récentes pour évaluer et comparer directement cet environnement dans différents États mexicains. En 1996, un organisme universitaire (*Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey*) a établi et publié une analyse comparative de l'accueil réservé à l'investissement par les différents États mexicains. Cette étude portait notamment sur l'environnement réglementaire et l'aptitude du pouvoir judiciaire à faire respecter la loi. Ce travail a suscité beaucoup d'attention et de controverses, mais a également contribué à accélérer les réformes. Les candidats aux postes de gouverneur se servent de ses résultats dans leur campagne électorale. Les résultats d'un second exercice comparatif ont été publiés en mars 1999 par la principale association patronale (CCE). La comparaison porte sur les performances des environnements réglementaires dans les 31 États du pays et s'appuie sur des enquêtes menées par des fonctionnaires et des entreprises. Elle s'attache ainsi

aux différences entre États en termes de qualité des programmes de réforme réglementaire, d'efficacité dans le traitement des licences et des permis, notamment dans les domaines du zonage, de la construction, de l'environnement ou des eaux. Cette étude tient également compte du temps nécessaire à la mise en conformité aux nouveaux textes réglementaires et du fonctionnement des tribunaux locaux dans la résolution des litiges (voir <http://www.cce.org.mx/>)²⁴.

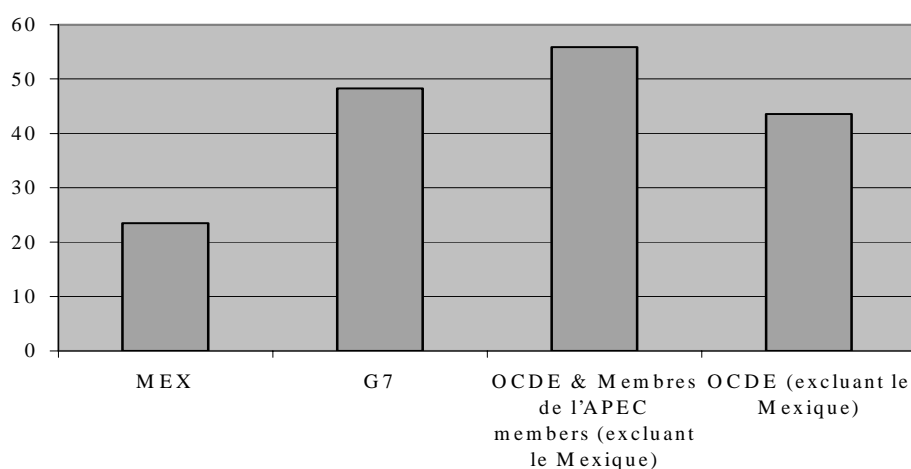
3. APTITUDE DE L'ADMINISTRATION A ÉLABORER UNE RÉGLEMENTATION DE QUALITÉ

3.1. *Transparence et prévisibilité*

La transparence est essentielle à l'établissement d'un contexte réglementaire stable et accessible, favorisant la concurrence, les échanges et l'investissement, et contribuant à prémunir le marché contre l'influence indue des intérêts particuliers. Point tout aussi important, la transparence permet de garantir la légitimité et l'équité des processus de réglementation. La notion de transparence s'appréhende néanmoins sous des angles multiples, ce qui la rend difficile à modifier dans la réalité. Elle fait intervenir un large éventail de pratiques : processus normalisés d'élaboration et de modification des textes réglementaires, concertation avec les parties intéressées, utilisation d'un langage rédactionnel aisément compréhensible, publication, codification et autres moyens de garantir la facilité d'accès et de compréhension, prévisibilité et cohérence des modes d'application et de recours, notamment. Le système de réglementation mexicain a certes progressé dans ces domaines, mais beaucoup reste à faire. Il s'agit en particulier de réduire des pouvoirs discrétionnaires encore excessifs et d'inciter davantage les responsables à rendre compte de leurs actes.

Encadré 4. **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 AIR, 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 Mexique obtient un mauvais résultat au regard de ces critères. 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.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

3.1.1. *Transparence des procédures : la législation sur les procédures administratives*

La constitution mexicaine définit des procédures générales applicables à la promulgation des textes de rang supérieur, c'est-à-dire les lois et les règlements présidentiels (*reglamentos*). Principal élément de cette procédure, les projets de textes doivent obligatoirement être signés par le président avant d'être transmis au Congrès – pour les lois – ou publiés par le journal officiel (*Diario Oficial de la Federacion*) – pour les *reglamentos*. Cette exigence permet un minimum de supervision, de coordination et de responsabilisation concernant ces textes réglementaires de rang supérieur. Pour les textes de rang inférieur, la loi organique sur l'administration publique fédérale (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*), ainsi que différents autres textes de loi, confient aux ministères et aux organismes publics d'importants pouvoirs concernant la rédaction, l'application et le respect de la réglementation. Avant la création (récente) de l'ADAE et l'introduction des analyses d'impact de la réglementation applicable aux entreprises (voir section 2.1), ces textes de rang inférieur étaient rédigés en l'absence de procédures normalisées qui auraient pu en assurer la supervision ou la transparence.

Les contrôles augmentent depuis quelques années sur la marge d'appréciation laissée à l'administration. Il convient de mentionner trois importantes initiatives complémentaires pour établir un système formalisé d'élaboration des textes réglementaires. La première est l'introduction d'un système précis pour la rédaction des normes techniques et des règles de traitement, regroupées sous le terme espagnol de *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM). La loi fédérale sur la métrologie et la normalisation

(1992) s'attache à fixer clairement le rôle et le statut de ces instruments, afin de limiter les incertitudes et d'améliorer l'aptitude à rendre des comptes. Cette loi énonce des procédures administratives très détaillées concernant la rédaction et la publication de ces textes réglementaires obligatoires qui ont en général pour objet, d'une part, de maîtriser les risques pour la santé, la sécurité et l'environnement et, d'autre part, de protéger les consommateurs contre les défauts éventuels des produits, services et procédés commercialisés ou fournis au Mexique. Seuls neuf ministères (sur 17) sont habilités à publier des NOM. Tous les projets de NOM doivent être rédigés par l'un des 22 comités consultatifs nationaux (*comites consultivos nacionales de normalizacion*). Chacun de ces comités est spécialisé dans un domaine réglementaire particulier : pesticides et autres produits chimiques dangereux, hygiène et sécurité du travail, etc. Il est présidé par le principal organisme réglementaire compétent et composé d'experts de l'État et du secteur privé. L'élaboration d'une NOM s'effectue en quatre étapes. Tout d'abord, un ministère élabore un avant-projet accompagné d'une AIR, et le présente au comité consultatif. Depuis janvier 1998, cet avant-projet et l'AIR doivent également être présentés à l'UDE. Après approbation de l'UDE et du comité, le ministère publie sa proposition de NOM au journal officiel, et lance un appel à commentaires. Troisième étape, à l'issue d'une période de consultation de 60 jours, le ministère publie, toujours au journal officiel, une réponse officielle aux commentaires reçus. Enfin, au moins 15 jours après cette dernière publication, le ministère est habilité à publier la NOM dans sa forme finale. Il faut également mentionner deux importantes procédures complémentaires : une clause de validité temporaire qui s'applique de cinq ans en cinq ans à toutes les NOM et une disposition permettant aux parties concernées de se mettre en conformité à une NOM par le biais d'une autre règle considérée comme équivalente (nous reviendrons en détail sur ces aspects).

La promulgation, en juillet 1994, de la loi fédérale sur les procédures administratives (LFPA) a constitué une deuxième amélioration du processus d'élaboration des textes réglementaires. Cette loi fixe un ensemble de principes et de critères régissant les rapports entre les autorités et les citoyens. Elle améliore également plusieurs aspects des procédures de réglementation, notamment les suivants :

- Publication des précisions sur les éléments nécessaires pour la publication de tous les textes réglementaires nouveaux au journal officiel.
- Accès du public aux informations en la possession des organismes de réglementation.
- Clarification du mécanisme de recours administratif.
- Obligation, pour les autorités, de répondre à toute demande d'information ou d'autorisation émanant d'un organisme public dans un délai donné.
- Fixation de critères minimaux que les représentants de l'État doivent respecter lors de toute inspection.

Un amendement à la loi, adopté en décembre 1996, a établi le processus des analyses d'impact des réglementations (AIR). Comme nous le verrons, cette loi a eu une forte incidence sur la procédure d'élaboration des textes réglementaires (voir section 3.4).

Enfin, en novembre 1995, l'ADAE a établi un processus d'examen pour tous les projets de textes susceptibles d'avoir une incidence sur l'activité des entreprises. Cette disposition a permis l'examen de plus de 250 textes réglementaires (voir tableau 3). Pour les textes requérant la signature du président, elle a été complétée par un second examen externe. Celui-ci incombe au CJEF et doit être effectué avant que le projet soit transmis au Congrès pour approbation ou publié au journal officiel fédéral (*Diario Oficial de la Federacion*). Le programme d'examen prévu par l'ADAE a essentiellement pour objectif de définir avec précision le degré de pouvoir d'appréciation laissé à chaque étape de la procédure de réglementation : depuis l'octroi d'une autorisation jusqu'à l'exercice d'une inspection.

Tableau 3. Projets de textes réglementaires reçus par l'UDE, 1996-1998

	Lois	Règlements présidentiels (<i>reglamentos</i>)	Décrets	Règlements ministériels	Normes techniques (NOM)	Autres	Total
1996	13	20	8	8	0	16	65
1997*	7	37	8	23	15	7	97
1998	3	13	16	17	102	44	195
1999 (1 ^{er} semestre)	2	6	5	7	42	17	79

* Depuis septembre 1997, les différents examens effectués au titre de l'ADAE ont été renforcés par l'inclusion d'AIR soumis à l'UDE.

Source : UDE, Communication directe, juin 1999.

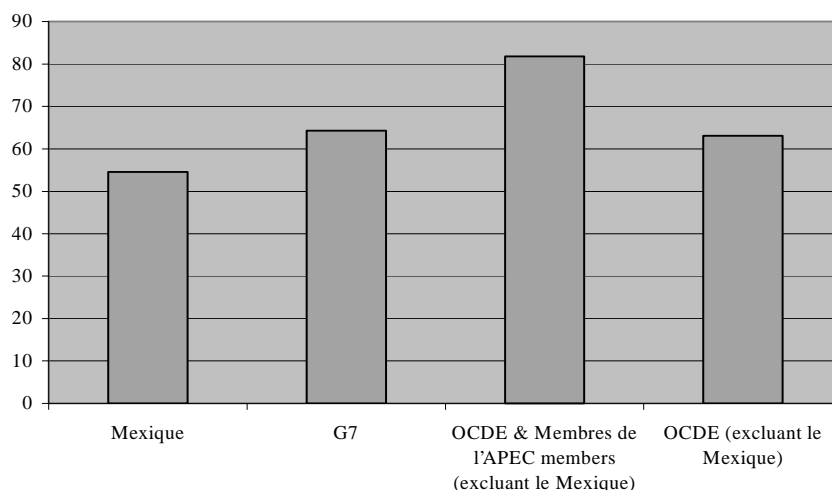
Selon l'UDE, ce nouveau processus est globalement bien respecté. Dans les premiers temps, en 1995, les difficultés normales, liées à l'établissement de nouvelles exigences de ce type, ont pu être surmontées sous l'urgence de la crise économique. Dans un certain nombre de domaines, la dévaluation du peso, en 1994, a en effet imposé des réponses rapides de la part des instances de réglementation. Comme dans d'autres pays, il arrive encore que des textes d'importance mineure ou politiquement sensibles entrent en vigueur sans examen par le CDE/UDE. Cependant, le soutien sans faille du Contrôleur général et l'appui politique des instances supérieures sont à même de faire naître une nouvelle culture de la réglementation au Mexique.

La convergence du contrôle effectué par l'UDE et de l'ouverture du CDE pourront avoir pour conséquence des changements importants. On peut montrer, preuve à l'appui, que la qualité des nouvelles réglementations est nettement améliorée. Une des conséquences de l'examen systématique de la réglementation réalisé par l'UDE, a été la réduction de la latitude excessive laissée aux champs d'application des réglementations. Un changement particulièrement important a consisté dans l'élimination systématique de l'expression 'entre autres', clause rédactionnelle jusqu'alors fréquemment utilisée, au terme de toute liste d'exigences ou de critères normatifs.

Certaines améliorations permettraient toutefois d'accroître les gains procurés par les programmes. Le champ d'examen des nouveaux textes par l'UDE est trop étroit. Comme nous l'avons indiqué, l'ADAE et la loi sur les procédures administratives laissent de côté d'importants domaines réglementaires : ceux concernant les marchés publics et le secteur financier, notamment (sauf s'ils comportent des formalités visant les entreprises). Il en va de même pour l'établissement de règles et normes techniques par des ministères non concernés par la loi fédérale sur la métrologie et la normalisation, par exemple dans les finances ou les télécommunications. Autre défaut de conception, le mécanisme d'examen n'est pas véritablement à même de traiter les importants problèmes de coordination et de duplication qui proviennent de la promulgation de textes soit par le même ministère (antérieurement), soit par un autre ministère.

Encadré 5. Approche critique quant au bien fondé de la décision réglementaire

Établi à partir d'une auto-évaluation, Cet indicateur résume la mesure dans laquelle une nouvelle réglementation résulte d'une série de choix conscients de politique gouvernementale lesquels sont avisés et systématiques. Il favorise l'utilisation de critères décisionnels explicites dans la décision de réglementer, l'utilisation d'une procédure systématique d'évaluation des alternatives de politiques gouvernementales, et l'utilisation d'AIR ou d'analyses de risques pour choisir entre plusieurs alternatives. Dans ce contexte, le Mexique obtient une note légèrement inférieure à la moyenne des pays du G7 et de l'OCDE.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

3.1.2. *Transparence dans la mise en œuvre de la réglementation : planification par anticipation de l'activité de réglementation*

Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes pour publier des indications sur les textes réglementaires qu'ils comptent élaborer à l'avenir. Cette planification à long terme a pour objet d'encourager la participation des parties intéressées dès que possible dans le processus d'élaboration et, dans une certaine mesure, de réduire les coûts de transition en informant plus à l'avance les parties intéressées des projets de textes réglementaires.

Au Mexique, deux initiatives récentes méritent d'être notées à cet égard. La loi fédérale sur la métrologie et la normalisation de 1992 fait obligation à l'office national de normalisation de publier chaque année au journal officiel une liste de toutes les normes techniques sur lesquelles chacun des 22 comités consultatifs doit travailler au cours de l'année suivante. Cette liste précise le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du président de chaque comité. C'est ce président qui est responsable de la diffusion de l'information et qui se charge d'organiser les activités du comité. L'échéancier d'examen de chaque sujet doit également être indiqué, afin de donner à chaque participant et au grand public une idée générale de la date de publication de la norme technique correspondante, mais aussi pour permettre au public d'apporter sa contribution, le plus tôt possible.

De manière plus informelle, le CDE/UDE a commencé de mettre en œuvre un système de planification à long terme de ses activités de réglementation. Une mise à jour des projets à examiner ou en cours d'examen est communiquée aux représentants des entreprises et du secteur social présents à chaque réunion de la commission exécutive du CDE. Cette pratique a pour principal objectif d'inciter les parties

intéressées à participer aux groupes consultatifs chargés d'élaborer les projets de réforme spécifiques. Depuis octobre 1998, cette liste est disponible sur le site Internet du CDE. Sur demande de toute partie intéressée, l'UDE fournit également le texte complet, ainsi que les analyses d'impact réglementaire concernant toutes les propositions en cours d'examen.

L'office national de normalisation est toutefois sceptique quant aux résultats à attendre d'une publication de la liste annuelle des NOM à élaborer. Selon cet organisme, les projets publiés par la plupart des comités consultatifs sont trop imprécis pour éveiller l'intérêt des participants éventuels. On peut y voir un manque délibéré d'esprit d'ouverture de la part de ces comités. L'expérience montre néanmoins qu'il faut souvent un certain temps avant que de nouvelles possibilités soient réunies pour l'acceptation d'une consultation du public. L'encouragement actif de la part des organismes publics concernés à participer peut contribuer à accélérer ce processus de familiarisation.

3.1.3. *La transparence par le dialogue avec les parties concernées : le rôle de la consultation publique*

Il n'y a pas de législation ou de politique générale exigeant une consultation dans l'élaboration, la modification ou l'abrogation des lois et textes réglementaires au Mexique. Cependant, de telles dispositions existent dans certains domaines, et dans une certaine mesure, avec un large éventail de mécanismes de consultation (notification et appel à commentaires, diffusion pour commentaires, consultation partielle, groupes consultatifs et séances publiques de consultation, notamment).

Les procédures formelles destinées à garantir la consultation publique sont en revanche limitées. La loi fédérale sur les procédures administratives ne prévoit pas de mécanisme spécifique et obligatoire concernant la participation des citoyens aux activités de réglementation de l'État fédéral. Elle reconnaît dans une mesure très réduite le recours à des procédures de consultation du public. Ainsi, tout en laissant aux lois sectorielles le choix du moment dans le lancement des consultations, elle dispose que, si une loi spécifique comporte un mécanisme de « notification et appel à commentaires », la période prévue à cet effet ne puisse pas être inférieure à 60 jours. A l'exception de cette règle d'importance mineure, et sauf disposition spécifique de la loi, le processus de consultation est donc dans une large mesure laissé à l'appréciation du ministère ou de l'organisme établissant le texte réglementaire. En pratique, des consultations informelles ont la plupart du temps lieu à toutes les étapes du processus : avant comme après la formulation des mesures proposées, puis lorsque le projet détaillé de texte réglementaire est prêt. En général, un ministère soumet ce projet à des représentants des parties intéressées, pour commentaires et suggestions. Dans le cas de réformes d'envergure, des négociations sont parfois organisées²⁵.

Des initiatives importantes ont récemment été lancées dans ce domaine. Ainsi, la procédure de consultation publique décrite par la loi fédérale sur la normalisation et la métrologie (voir section 3.1.3) est la plus détaillée dans l'ensemble du droit mexicain. La publication du projet au journal officiel est suivie d'une période de 60 jours, réservée aux commentaires. Après l'expiration de cette période, l'office national de normalisation doit faire connaître sa réponse au moins 15 jours avant la parution du texte. Ces deux publications s'effectuent dans le journal officiel.

La participation des entreprises, et dans une certaine mesure d'autres parties prenantes au CDE, a également accru l'ouverture du processus de réglementation. La douzaine de groupes consultatifs *ad hoc* chargés, sous la tutelle de cette organisation, d'examiner les formalités existantes et les textes nouveaux, contribuent largement à améliorer la consultation. Ces groupes sont parvenus à améliorer la qualité des projets, et la communauté des affaires les a salués comme une avancée importante.

Certaines lois spécifiques prévoient par ailleurs des processus de consultation particuliers.

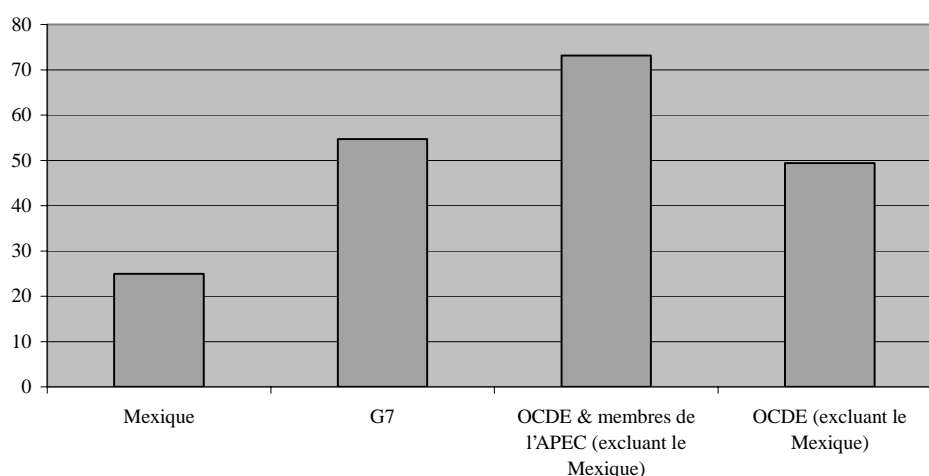
- La loi sur le commerce extérieur dispose ainsi que tout projet de texte réglementaire susceptible d’avoir une incidence sur le commerce international doit être soumis à la commission du commerce extérieur (*Comision de Comercio Exterior – COCEX*) pour commentaire.
- En vertu de la loi cadre sur la protection de l’environnement, le ministère de l’Environnement doit réunir des commissions consultatives afin de recevoir des commentaires d’organismes publics, d’établissements universitaires et d’organisations représentant la société civile et les entreprises concernant la conception et l’évaluation de la politique environnementale. Au moment d’établir de nouveaux textes réglementaires, le ministère de l’Environnement doit indiquer les raisons qui fondent son acceptation ou son rejet des opinions présentées par ces commissions. Il doit également consulter le public à l’occasion de l’évaluation des demandes de permis de porter atteinte à l’environnement, ce qui suppose de rendre publiques toutes les études d’impact environnemental (EIE) et de garantir que le droit du public de formuler des observations et de proposer des changements à ces EIE a bien été respecté.
- La réglementation dans le secteur du gaz naturel donne lieu à un autre type de procédure de consultation. Les principales règles d’application prévoient en effet que toute directive proposée par la commission de réglementation de l’énergie doit faire l’objet d’une publication – pour commentaire du public – au moins 90 jours avant sa publication définitive.

Évaluer les consultations du public. Considérées comme un tout, ces différents pas en avant sont un changement réel, tout en demeurant encore inchoatifs, dans le sens de l’ouverture du processus de décision en matière de réglementation. En ce sens, les initiatives adoptées au Mexique sont dans la lignée de la tendance internationale en faveur d’un processus de réglementation plus transparent et plus accessible. Cependant, des failles importantes demeurent dans les processus de consultation dans ce pays. Les citoyens du Mexique ne bénéficient toujours pas d’un droit de principe à commenter les décisions en matière de réglementation lorsqu’elles ont une incidence sur leur existence. Cette lacune a pour origine l’absence d’une disposition rendant obligatoire une consultation pour les lois de rang supérieur. Une extension à ces lois du système de « notification et appel à commentaires » appliqué aux NOM (avec les adaptations nécessaires) pourrait constituer une avancée importante. De nombreux pays de l’OCDE sont en effet arrivés à la conclusion qu’un tel mécanisme est une garantie minimale de transparence du processus de réglementation.

Ensuite, comme nous l’avons déjà noté au sujet de la publication des projets de NOM, l’expérience internationale laisse à penser que ces « publications pour commentaires » devraient être complétées par des mécanismes actifs pour encourager la participation d’un large éventail d’intérêts différents. C’est en particulier le cas lorsqu’une tradition participative ne s’est pas encore enracinée dans le processus de décision en matière de réglementation. Le Mexique est fort bien parvenu à accroître cette participation en s’adressant de manière ciblée à certains groupes. Cependant, il importe, à l’avenir, de continuer de prêter attention à la diversité des participants aux débats d’ordre réglementaire. Il s’agit ici d’éviter que le processus – et les instances de réglementation – soient accaparés par des groupes d’intérêts restreints.

Encadré 6. Recours à la consultation publique dans certains pays de l'OCDE

Dans cet indicateur synthétique de la portée de la consultation publique et du recours systématique à celle-ci, le Mexique se situe en dessous du résultat moyen de l'OCDE. Cet indicateur prend en compte plusieurs aspects généraux du recours à la consultation et attribue la note la plus élevée aux procédures systématiques, non discrétionnaires, accessibles à toutes les parties intéressées et utilisées dès les premiers stades du processus décisionnel. Bien que la consultation publique soit utilisée de manière plus fréquente au Mexique, le programme de consultation est moins accessible à certaines parties et laisse aux auteurs de la réglementation les coudées franches, s'agissant de déterminer le moment et les modalités de la consultation, ce qui peut potentiellement réduire la transparence et augmenter le risque d'appropriation par des intérêts particuliers.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

3.1.4. Transparence dans l'application de la réglementation : l'exemple de la rédaction des textes de loi

La clarté des textes est un élément essentiel d'une réglementation de qualité. Une rédaction médiocre ou une structure complexe se paye par des problèmes dans la mise en œuvre ou l'application des textes. Une terminologie juridique floue ou imprécise peut par ailleurs gravement nuire au respect de la législation. Comme dans plusieurs autres domaines ayant trait à la transparence de son système juridique, le Mexique présente un bilan mitigé à cet égard.

La rédaction des textes de loi incombe en premier lieu à un bureau spécialisé au sein de chaque ministère ou organisme responsable. Avant la création du CDE et du CJEF, l'examen externe des textes réglementaires élaborés par les différents organismes était peu répandu. La seule exception tenait à l'exigence que tout texte réglementaire de rang supérieur soit signé par le président. En pratique, cela confiait un rôle de contrôle au bureau juridique du président. Ce système ne parvenait guère à assurer la qualité de la réglementation. L'imprécision et le recours à des termes juridiques obscurs étaient assez courants. La législation était rédigée de manière à être déchiffrée par des juristes et autres spécialistes, et non en vue d'être intelligible au tout-venant.

L'élaboration de la législation n'est pas considérée comme faisant partie du programme de réforme de la réglementation au Mexique. Cependant, le CDE/UDE et le CJEF ont progressivement intégré à ce processus des filtres permettant une assurance-qualité. Ainsi, dans le cadre de l'examen par le

CDE, les juristes employés par l'UDE, ainsi que les conseillers juridiques externes de cet organisme, ont établi des critères minimaux concernant la qualité juridique des textes réglementaires. L'aspect essentiel de ces analyses juridiques est peut-être le contrôle du statut juridique du texte proposé. En effet, par le passé, de nombreux ministères et organismes ont eu tendance à élargir unilatéralement leurs pouvoirs légaux en faisant un usage imprévu des prérogatives que leur conférait la loi dans l'établissement de règles de rang inférieur. En se contentant de consulter la loi conférant ces prérogatives, l'UDE a éliminé un grand nombre de ces abus de la prérogative d'appréciation.

Un second grand changement est survenu à l'issue du processus d'examen économique et technique, avec désormais une étude plus détaillée et plus approfondie. A ce stade, il s'agit de se concentrer sur la structure et sur la clarté du texte, afin de s'assurer que le projet est compréhensible et compatible avec les textes existants. Ce contrôle est répété par le CJEF, en qualité de responsable ultime de la qualité juridique de tous les projets de lois et des principaux textes d'application. Cependant, ces processus nouveaux ne découlent pas de principes ou de directives clairs et formels, et peuvent donc être difficiles à intégrer par avance par les différents organismes. Aucune politique sur le 'langage courant', visant à accroître la simplicité et la clarté des réglementations, n'a été adoptée. En outre, comme dans d'autres volets essentiels de la réforme au Mexique, aucun programme de formation n'a été mis en place les concernant.

3.1.5. Transparence dans la mise en œuvre de la réglementation : communication, mise en conformité et application

Faire connaître la réglementation

Des textes complexes et peu clairs, et des difficultés d'interprétation et d'application au niveau judiciaire, ont notamment eu pour résultat que la réglementation a longtemps été une source majeure d'incertitude et de confusion pour la population mexicaine. Conscients de l'effet négatif de cette situation sur la réalisation des objectifs de la réglementation, la fédération et les États ont lancé des programmes pour améliorer la diffusion et l'application des textes. Au début des années quatre-vingt-dix, le contrôleur général a ainsi entrepris de fixer de manière définitive le statut et la teneur de toutes les formalités. Après de longs efforts, un premier inventaire des formalités et services a été publié en 1994. Son impact a toutefois été limité par des problèmes d'exhaustivité et de difficulté d'accès à ses informations (l'inventaire étant publié sous la forme de deux à trois douzaines de classeurs). En outre, la restructuration des ministères, en 1994, n'a pas tardé à rendre ces informations obsolètes. Cette tentative a surtout servi d'exercice d'apprentissage, ce qui lui a permis de contribuer à la mise en œuvre d'un programme ultérieur – qui a constitué l'une des premières missions du CDE – d'établissement et de mise à jour d'un inventaire des formalités. En 1996, cet inventaire a été publié sur Internet, accompagné de plus de 2 000 formalités appliquées par les autorités fédérales aux entreprises. Il est devenu la référence pour les formalités existantes à revoir (voir section 4). En 1998, cet inventaire sur Internet a été complété par la liste officielle des normes en vigueur (les NOM) et par un précis de toutes les lois et autres instruments réglementaires importants. La même année a été établi un service téléphonique permettant l'accès gratuit à ces formalités. Des approches analogues ont entre-temps été adoptées dans les États et les municipalités. Les initiatives novatrices, qui délaissent l'imprimé pour Internet, permettent d'améliorer la communication et l'information sur le cadre réglementaire. Depuis peu, des entités privées se mettent également à diffuser des listes de textes réglementaires sur Internet, avec des outils de recherche et autres dispositifs offrant une valeur ajoutée.

Les pouvoirs publics s'efforcent également de mieux sensibiliser le public quant à ses droits et aux obligations des inspecteurs (voir plus loin). En 1993, le SECODAM a ainsi lancé un service téléphonique gratuit (appelé SACTEL) permettant, d'une part, de présenter des doléances concernant le comportement de certains fonctionnaires et, d'autre part, de diffuser des informations sur les procédures et formalités administratives à l'échelon fédéral. Un second projet, encore plus ambitieux, concerne la réforme du système d'inspection des entreprises à Mexico. Lancé conjointement par la précédente administration du district fédéral et par le CDE/UDE, un service téléphonique (baptisé LOCATEL) permet déjà aux entreprises de s'assurer de la validité des inspections auxquelles elles sont soumises. Seules les inspections confirmées par téléphone peuvent désormais avoir lieu. Ce système a été conçu pour lutter contre les abus de pouvoir de la part des inspecteurs et contre les faux inspecteurs, qui tentent d'extorquer des fonds aux petites entreprises.

Encadré 7. La recherche en ligne sur les formalités des entreprises

En juin 1998, le CDE a lancé un projet de communication ambitieux. Il s'agit d'un guichet électronique unique, qui s'appuie sur l'inventaire des formalités et sur les potentialités nouvelles de recherche offertes par Internet. Un outil de recherche convivial accessible à partir de la page d'accueil du CDE et se fondant sur le codage à six chiffres des activités définies par le NSIC permet à toute personne de se faire communiquer la liste des formalités nécessaires pour créer ou gérer son entreprise. Lorsque cet inventaire sera devenu un répertoire fédéral officiel, ces listes seront exactes et juridiquement sûres à près de 100 % (voir section 4 sur l'établissement du répertoire fédéral).

La procédure se déroule en trois étapes :

1. L'intéressé précise l'activité économique en le référant au catalogue ISIC. Si cette personne ignore le chiffre à dix unités, un moteur de recherche fonctionnant sur des mots-clefs ou sur des approximations successives, allant de la division au groupe, à la classe et à l'activité, l'aide à le déterminer.
2. La recherche est ensuite précisée lorsque le système demande deux attributs complémentaires : (a) le type de procédure administrative qui correspond à l'état de développement de l'entreprise : par exemple : la création de l'entreprise, les activités de lancement, le fonctionnement, les exportations ou les importations, ou la clôture de l'entreprise ; (b) l'intéressé peut également limiter sa recherche en spécifiant le type de formalité, volontaire ou obligatoire qu'il a à l'esprit.
3. Une liste de formalités est alors présentée, précisant l'agence ou le ministère qui en exerce la tutelle.

En 'clicquant' sur le code des formalités, le système permet de se relier directement à l'Inventaire officiel. A ce point, un document normalisé décrit la formalité recherchée. Les renseignements suivants sont fournis : l'endroit où il doit être présenté, l'agence qui est chargée de le recevoir, toutes les informations demandées (y compris les pièces jointes), le délai qui est imparti aux agences pour fournir leur réponse, ainsi que l'existence d'une approbation automatique au delà de la date limite), les frais et les taxes requis pour accomplir la formalité et des commentaires complémentaires.

Application de la réglementation

Faire appliquer la réglementation est un problème au Mexique. Par le passé, une loi, ou un texte de rang inférieur, servait à préciser une politique, autant qu'à définir des droits et des devoirs²⁶. En général, les mesures d'application étaient déléguées aux échelons inférieurs de l'administration, ce qui se traduisait par des difficultés, compte tenu du manque de ressources de ces instances. A cela s'ajoutait une marge de décision excessive laissée aux instances réglementaires dans les stratégies visant à assurer le respect des textes. Enfin, cette situation était aggravée par les profondes carences du système judiciaire. Bien que connexes, ces trois problèmes seront analysés séparément.

Une des principales préoccupations alimentant depuis l'origine la réforme de la réglementation est que l'existence de déficiences dans la mise en œuvre de la réglementation donne naissance à des occasions de corruption, pour les entreprises comme pour les fonctionnaires. Ce problème frappe tout particulièrement les PME. Le Mexique est l'un des rares pays de l'OCDE à avoir expressément fait figurer dans sa politique d'examen de la réglementation la vérification que les textes proposés s'appuient sur des ressources budgétaires et administratives suffisantes pour garantir la qualité de leur administration et de leur mise en œuvre. C'est en se fondant sur ces trois éléments que le gouvernement tente depuis quelques années de réinventer les volets inspection et application de ses systèmes réglementaires.

Deux approches sont utilisées pour cela. Tout d'abord, le CDE/UDE encourage le recours à des tiers pour l'obtention de certificats de conformité aux normes techniques. Ce mécanisme permet aux instances réglementaires de se concentrer exclusivement sur le contrôle de ces tiers, réduisant ainsi de manière significative le coût budgétaire de leurs inspections. En règle générale, la participation des secteurs privé et social (universités, par exemple) à ces mesures entraîne des gains d'efficacité qui permettent aux entreprises des économies en temps et en paperasserie. Cette technique est par exemple utilisée pour contrôler le niveau de pollution des automobiles dans des agglomérations telles que Mexico, ou encore pour l'obtention de licences sanitaires, les audits liés à l'environnement, les autorisations pour les programmes forestiers, l'allocation de concessions minières, etc.

La seconde approche consiste à repenser les inspections, en remplaçant les contrôles préalables par des notifications *a posteriori* et par des vérifications aléatoires. On en trouve deux exemples dans l'administration des douanes, au sein du ministère des Finances, et dans l'octroi de licences et de permis par le ministère de la Santé.

L'administration des douanes a été la première à introduire une inspection aléatoire des voyageurs et des importateurs arrivant dans le pays. Il s'agissait, d'une part, de lutter contre la contrebande et la corruption et, d'autre part, d'accélérer les formalités de franchissement des frontières. Désormais, les voyageurs ou les importateurs en douane sont invités à appuyer sur un bouton, qui peut faire apparaître, au hasard, une lampe verte ou rouge. Seuls ceux pour lesquels la lumière est rouge sont inspectés (voir encadré 5 de l'étude connexe du chapitre 4).

Le ministère de la Santé, qui a revu de fond en comble son système d'autorisations sanitaires a adopté une approche analogue avec le même succès. Avant cette réforme, les autorisations sanitaires comptaient parmi les formes de réglementation les plus restrictives et les plus coûteuses au Mexique. Dans la plupart des cas, l'octroi d'une telle autorisation supposait une inspection préalable de l'entreprise²⁷. Cette pratique se payait par une accumulation de retards, qui différaient l'entrée en activité des entreprises et incitait à ne pas respecter la loi. La réforme a donc consisté à exclure des contrôles sanitaires les activités à faible risque et à autoriser les entreprises de certains secteurs à simplement se déclarer auprès du ministère de la Santé. On inspecte ensuite ces entreprises de manière aléatoire afin de s'assurer qu'elles respectent les règles. Seules les activités, en nombre limité, « à risque » doivent encore faire l'objet d'une inspection préalable. Des contrôles sanitaires ne doivent être demandés que lorsqu'un produit représente un danger clairement établi pour le consommateur final. L'octroi de certaines licences est accéléré lorsque le sollicitant présente une certification d'une tierce personne agréée. Cela a largement réduit le nombre des contrôles : 92 des 297 activités préalablement réglementées sont désormais exemptées de contrôles sanitaires. Le nombre d'activités nécessitant une autorisation sanitaire a diminué de 81 % et celles-ci sont maintenant limitées aux produits chimiques, pharmaceutiques et médicaux, ainsi qu'aux services médicaux. Résultat : plus de 450 000 entreprises bénéficient aujourd'hui de contrôles sanitaires plus souples.

Parallèlement, le SECODAM s'est aussi lancé dans des programmes innovants visant à améliorer la déontologie et à lutter contre la corruption dans le secteur public. Les principaux outils de cette politique sont l'audit, les enquêtes sur la corruption et sur les mauvaises attributions de ressources, l'établissement de normes précises pour les adjudications publiques, les marchés publics et d'autres transactions monétaires concernant des fonctionnaires, ainsi que l'introduction d'un arsenal d'exigences de reddition des comptes et de contrôles. Le SECODAM a également établi un vaste programme de contrôle aléatoire faisant appel à de « faux utilisateurs » : des fonctionnaires de ce ministère demandent fictivement un ensemble d'autorisations et évaluent ensuite les réponses des administrations concernées²⁸.

Le secteur informel présente des difficultés considérables au regard du respect de la réglementation. Le secteur informel se définit en effet par le non-respect d'un ensemble donné de normes et de règlements, tels que les interdictions, l'obligation d'inspection, les lois sur le zonage, la législation du travail et les régimes fiscaux²⁹.

Comme de nombreux pays émergents, le Mexique dispose d'un secteur informel très étendu. Selon la Banque mondiale, ce secteur emploie dans les grandes villes 41 % de la population active. Depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt dix son importance a augmenté.³⁰ Les services aux particuliers et le commerce de détail, ainsi que, dans une moindre mesure, le bâtiment, forment aujourd'hui les principales activités de ce secteur. Dans leur très grande majorité, ces activités sont assurées par des micro-entreprises (de 1 à 5 salariés) dans lesquelles le travail repose sur des liens familiaux. Il est fréquent que ces entreprises n'aient ni comptabilité ni locaux et produisent des biens et des services de faible qualité et à un faible coût. Ces activités se déroulent en général dans la rue, dans des petites boutiques familiales ou sur des étals³¹.

De nombreux facteurs favorisent la croissance du secteur informel : la pression démographique, l'exode rural, le manque d'instruction et de formation et, bien entendu, les crises économiques successives qui frappent le Mexique depuis vingt ans. Il faut également mentionner la rationalisation, associée à l'accroissement de la concurrence internationale et les réformes structurelles, qui jouent un rôle à court terme³². Face au développement rapide d'une forte concurrence intérieure et extérieure, une partie des entreprises du secteur dit « formel », qu'elles soient grandes ou de taille moyenne, utilisent temporairement le secteur informel pour réduire leur masse salariale, de sous-traiter la réalisation de produits semi-finis ou de distribuer leur production³³. A bien des égards, le secteur informel fonctionne comme un filet de sécurité naturel, par lequel les familles pauvres se protègent contre les effets de l'inflation et des bas salaires, en attendant une amélioration des conditions.

La croissance du secteur informel est également attribuable aux dysfonctionnements du cadre réglementaire. De fait, la conception, l'administration et les effets cumulés de la réglementation créent de fortes incitations à y échapper, complètement ou en partie. En effet, même si elle est justifiée, la réglementation peut avoir des incidences négatives sur le secteur informel, en premier lieu à cause de son effet régressif bien connu lié à la taille des entreprises : pour se conformer à la réglementation, les petites entreprises doivent supporter des coûts disproportionnellement plus élevés que ne le font les grandes entreprises. Au Mexique, la nature de la réglementation accroît également ces coûts. Beaucoup de règlements applicables aux activités du secteur informel, sont d'ordre administratif et se composent, la plupart du temps, de formalités *ex ante* (inscriptions dans des registres, obtention de licences, versement de commissions et d'honoraires, accords avec les pouvoirs publics, autorisations relatives au zonage et autres formalités liées à la création d'entreprises). Les coûts, en termes d'argent ou de temps perdu, que doivent supporter à l'entrée sur le marché les chefs d'entreprise pressés, sont lourds. On estime par exemple qu'au Mexique, les formalités juridiques d'entrée sur le marché prenaient entre 83 et 240 jours au début des années quatre-vingt-dix et coûtaient entre 210 et 368 dollars³⁴. Les « coûts variables de réglementation » sont une autre source de difficultés. Le caractère flexible, variable et mobile de ces

éléments, ne permet pas aux micro-entreprises de se conformer pleinement à la réglementation fondée sur le nombre de salariés ou sur les recettes (c'est le cas, par exemple, des textes d'application de la législation fiscale, du travail et de la protection sociale). Cette situation amène les entreprises du secteur informel à élaborer une stratégie leur permettant de réduire (ou de supprimer) les coûts de mise en conformité à la réglementation et d'acquitter des « coûts d'évasion » plus souples et plus adaptés : versement de pots-de-vin à des inspecteurs officiels ou de sommes destinées à obtenir la protection de comités d'autodéfense, de gangs organisés et d'autres groupes non officiels qui imposent leurs propres règles dans des zones, des quartiers ou des segments de l'économie, notamment³⁵.

Un autre facteur n'incitant pas à respecter la réglementation concerne les problèmes de sécurité et l'environnement socio-culturel y afférent. Une micro-entreprise bénéficie plus rapidement de services, d'un soutien et d'une protection de la part de l'environnement socio-économique non officiel dans lequel elle opère qu'avec un État distant et lent à réagir et un système de protection sociale. Cet état de fait réduit encore les avantages d'ordre privé et social de la réglementation « officielle ».

Qui plus est, certains textes réglementaires posent des problèmes directs aux micro-entreprises. Ainsi, des groupes d'intérêt peuvent faire pression sur les instances de réglementation en vue de barrer l'accès au marché à des concurrents moins importants. Ce fut le cas jusqu'en 1992, dans le secteur fédéral du transport routier de marchandises. Plus difficiles à repérer, les règlements spéciaux ou les mesures spéciales ont également des effets secondaires importants, qui pèsent lourdement sur les micro-entreprises. Par exemple, les politiques anti-inflationnistes publiques utilisées jusqu'à récemment, telles que les contrôles sur les prix des produits de base (pain, tortillas et principaux produits d'épicerie...) ont eu notamment pour effet pervers de limiter considérablement les recettes des étals informels (et a, par conséquent, eu un effet néfaste)³⁶.

A force de s'auto-alimenter, ces effets créent un cercle vicieux. Le secteur informel n'a que de faibles incitations à payer des taxes et des impôts puisqu'il n'est pas concerné par beaucoup de dépenses, les droits et les services dans les années cinquante, tels que les congés, les subventions au logement, le crédit immobilier et l'aide à l'exportation. Cependant, dans le même temps, le secteur informel concurrence de manière « non équitable » les PME du secteur formel, contraignant celles-ci à recourir à leur tour à des stratégies « d'évasion ». L'assiette fiscale et donc les recettes publiques s'en trouvent réduites, ce qui empêche d'investir dans des politiques améliorant le respect de la réglementation. Au bout du compte, cette situation a un effet dévastateur, créant une tendance généralisée au non-respect de la réglementation.

Il est toutefois important de noter qu'une micro-entreprise qui opère dans « le secteur informel » n'est pas pour autant privilégiée au niveau de sa structure de coûts par rapport à une entreprise du secteur formel. Une équipe de la Banque mondiale a calculé qu'au Mexique, « les coûts de mise en conformité » à la réglementation correspondraient à environ 24 % des coûts totaux pour les entreprises du secteur informel. Pour des services de réparation, notamment, cette proportion varierait entre 50 et 63 %³⁷. Avec de tels « coûts de réglementation » à supporter (coûts de mise en conformité et « coûts d'évasion » y compris), ces micro-entreprises ne peuvent pas sortir du secteur informel et ont peu de chances de se développer sont maigres.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, les autorités mexicaines ont pris des dispositions pour réduire le secteur informel afin de créer un environnement économique plus équilibré et plus équitable, de combattre la corruption et d'encourager l'esprit d'entreprise. Pendant l'administration Salinas, les ministères du Travail du Commerce et de l'industrie, des Finances et du Développement social, ainsi que des banques de développement telles que la *Nacional Financiera*, des ONG et des organismes locaux ont ainsi lancé un ensemble de mesures ciblant les entreprises du secteur informel. Ces stratégies consistaient

principalement à fournir des moyens financiers et une aide technique, à encourager les entreprises à s'organiser entre elles et à simplifier les procédures administratives. Par exemple, la réforme de la loi fiscale de la fin des années quatre-vingt avait pour objectif d'aider les petites entreprises en abaissant les taux d'imposition et en réduisant la paperasserie. En 1987, le Congrès mexicain a adopté une loi qui a créé le concept de *Ventanillas Unicas de Gestion* (guichets uniques). Depuis cette date, des dizaines de structures multiservices ont été mises en place pour fournir des informations et, dans certains cas, pour gérer plus de 70 procédures administratives allant des autorisations et déclarations sanitaires à l'enregistrement auprès des services fiscaux et des organismes sociaux.

Néanmoins, malgré des réussites, ces initiatives n'ont ni limité la croissance du secteur informel ni amélioré les chances des entreprises de rejoindre l'économie formelle. Cette situation est due, en partie, aux mauvaises performances économiques, mais aussi au fait que la plupart des programmes n'étaient pas coordonnés et dépendaient d'intermédiaires grassement rémunérés (les « facilitateurs »), ce qui les rendaient extrêmement coûteux.

Depuis 1995, les pouvoirs publics ont tenté de mettre en œuvre une stratégie complémentaire de manière à « re-légaliser » le secteur informel. Le principal volet de cette stratégie consiste à réduire les coûts de mise en conformité à la réglementation, qu'il s'agisse de leur composante officielle, de leurs « coûts d'évasion », ou des deux. Dans ce dernier cas, la politique qui est allée le plus loin était le programme de déréglementation lancé à Mexico en 1996 (voir section 2.4). Pour réduire les coûts officiels de mise en conformité, un nouveau dispositif d'octroi de licences et d'autorisations a été instauré. Quelque 73 % des activités (qui créent 78 % de la valeur ajoutée à Mexico) ont ainsi été étiquetées « à faible risque » et ont donc pu satisfaire, sous un seul et même format, aux exigences relatives à l'utilisation des sols, à la prévention des incendies, à la construction et à la lutte contre la pollution. En l'absence de tout commentaire de la part des instances de réglementation, une autorisation automatique est accordée au bout de 7 jours. Parallèlement, ces efforts ont été complétés par une déréglementation des formalités fédérales dans des secteurs importants : santé, environnement, fiscalité, protection sociale (voir section 4).

Afin de réduire les « coûts d'évasion », au moins trois stratégies sont suivies. Premièrement, les pouvoirs publics ont déclaré une amnistie générale pour les entreprises ne satisfaisant pas à la réglementation. Cette amnistie a permis à plus de 10 000 micro-entreprises de « formaliser » leur situation fiscale, notamment, sans devoir payer des arriérés ou des amendes. Deuxièmement, pour lutter contre les abus de pouvoir de certains inspecteurs ou de comités d'autodéfense privés et pour assurer aux entreprises une protection juridique, les autorités du district fédéral et la fédération du patronat (CCE) ont lancé en 1997 un programme de certification. Grâce à ce programme, après un simple audit, les locaux d'une entreprise donnée peuvent être reconnus « conformes » à la réglementation locale. Un document officiel correspondant est alors délivré. Troisièmement, le CDE/UDE a élaboré, conjointement avec le ministère du Commerce et de l'Industrie et les autorités du district fédéral, un mécanisme de vérification qui impose de choisir de manière aléatoire les inspecteurs à mandater et les entreprises à contrôler, et qui fixe des règles de transparence afin d'éviter les abus et les pressions dans l'application de la réglementation.

Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de ces mesures. Nous l'avons déjà indiqué, le caractère informel d'une activité donnée a des causes qui vont au-delà du cadre réglementaire. Une déréglementation complète n'apporterait pas de solution à l'offre excédentaire de travail non qualifié, à la pénurie de capital ou au déficit d'instruction et de formation dans ce secteur. Néanmoins, les initiatives mexicaines valent la peine d'être notées, étant donné qu'elles reconnaissent le lien explicite entre la réforme réglementaire, le fait qu'une partie des entreprises ne se conforment pas à la réglementation et la nécessité d'aider ces entreprises à se développer.

Réformer le système judiciaire

Il va de soi que l'application et le respect de la réglementation dépendent largement de l'état de droit dans le pays considéré. Comme indiqué dans la section 1, le cadre administratif centraliste et autoritaire dont le Mexique était doté jusqu'à une date récente avait créé un système judiciaire politisé, faible et inadapté. Outre leur manque d'autonomie, tribunaux et organismes judiciaires de l'ensemble du pays souffraient constamment d'une pénurie de ressources. Cela ralentissait fortement le cours de la justice. Le règlement d'un contentieux prenait ainsi plusieurs années. Le manque de ressources favorisait également la corruption et les abus de la part des fonctionnaires travaillant pour la justice. Enfin, le manque de programmes de formation et de perspectives de carrière avait laissé les tribunaux exsangues³⁸.

L'accès à la justice se faisait donc souvent par d'autres voies. En premier lieu, la procédure d'*Amparo* permettait à tout citoyen de faire appel devant la Cour suprême et aux autres tribunaux relevant du système judiciaire fédéral. L'*Amparo* est un mécanisme par lequel les citoyens peuvent contester toute violation commise par l'exécutif à l'encontre des droits individuels accordés par la Constitution³⁹. Grâce à cette forme particulière d'*habeas corpus*, nombre de citoyens et d'entreprises ont réussi à contester, voire à faire supprimer des règles imparfaites ou des mesures inappropriées prises par l'administration. En tant que tel, l'*Amparo* fait également office de contrôle préventif, en permettant de vérifier la qualité des textes réglementaires, par l'effet dissuasif qu'exerce sur les auteurs des textes l'éventualité d'une contestation en justice par toute personne morale ou physique⁴⁰.

Une deuxième solution mise en œuvre par les pouvoirs publics mexicains pour améliorer l'accès à la justice a consisté à instaurer progressivement dans l'administration un éventail d'organismes quasi judiciaires. A partir des années trente, les pouvoirs publics avaient commencé de créer des tribunaux et organismes administratifs pour traiter les conflits du travail (*Junta Federal de Conciliacion y Arbitraje*), les questions agricoles (*Tribunal Agrario*), les contestations électorales (*Tribunal del Contencioso Electoral Federal*), les affaires fiscales (*Tribunal Fiscal de la Federacion*) et les autres types de contentieux administratifs (*Tribunal del Contencioso Administrativo*). Il convient de noter que les tribunaux agricoles et électoraux ont été intégrés au système judiciaire, respectivement en 1992 et 1996, et qu'un organisme totalement indépendant, l'*Instituto Federal Electoral*, a entre-temps été mis sur pied.

La procédure d'*Amparo* et les tribunaux quasi judiciaires ont indubitablement résolu de nombreux problèmes et accéléré les procédures de règlement des différends. Cependant, pour la majorité des particuliers et des PME, ils n'ont pas fourni de solutions adéquates. Des ressources et du temps, ainsi que des contacts politiques, restaient nécessaires pour obtenir gain de cause ou pour éviter des représailles. A mesure que la participation du public s'accroissait, un système plus juste et plus efficient était réclamé.

Ce fait est ainsi devenu un élément essentiel de l'action publique de l'administration Zedillo. Dans les jours qui ont suivi son arrivée au pouvoir, en décembre 1994 le Président a présenté un ensemble de projets de réformes constitutionnelles et juridiques de grande ampleur, qui ont depuis lors été adoptés. Ces lois sont collectivement désignées par « la réforme judiciaire ». Elles font partie d'un important programme décrit quelques mois plus tard dans le plan national de développement 1995-2000 :

Notre cadre juridique et institutionnel ne répond pas totalement aux attentes et aux conditions de notre époque. Il subsiste en effet de considérables retards, manques et besoins en matière de sécurité publique, de poursuites judiciaires et de procès, de lutte contre la corruption et l'impunité, de garantie juridique et de reconnaissance des droits fondamentaux, tout particulièrement pour les groupes sociaux les plus vulnérables. Il s'ensuit que, dans ce pays, de nombreuses personnes expriment des doutes et des préoccupations légitimes à l'égard de l'application de la réglementation et de la réalité de l'État de droit, de même qu'en ce qui concerne l'égalité devant la loi et les institutions publiques⁴¹.

Les réformes entreprises par le Président visaient à étendre les pouvoirs constitutionnels du système judiciaire fédéral en modifiant la composition de la Cour suprême mexicaine pour que celle-ci réponde davantage de ses actes en matière de jurisprudence et soit moins vulnérable aux pressions de l'exécutif et du législatif⁴². Les principales caractéristiques de ces réformes sont les suivantes :

Restructuration et renouvellement de la Cour suprême en vue de renforcer le système judiciaire (Le nombre de juges est passé de 26 à 11 et leur mandat a été porté de 6 ans [ce qui le faisait coïncider avec le mandat présidentiel] à 15 ans. Les nominations seront échelonnées et interviendront de manière à éviter le chevauchement avec les transitions dans la branche exécutive. Elles feront en outre l'objet d'une audition publique par le Congrès et devront être approuvées par les deux tiers des sénateurs. Enfin, la Cour suprême est libérée de ses missions administratives liées au système judiciaire fédéral.).

Création d'un conseil judiciaire fédéral (*Consejo de la Judicatura Federal*) pour gérer et moderniser les tribunaux. Cette instance s'attache notamment à la sélection, à la promotion, au respect de la discipline et à l'amélioration générale du travail des juges et des magistrats fédéraux. (Elle se compose du président de la Cour suprême, de trois membres élus par un collège de juges et de magistrats, de deux autres désignés par le Sénat et d'un dernier par le président de la république.)

Possibilité, pour la branche législative de la fédération et des États, ainsi que pour le ministre de la Justice, de contester la constitutionnalité des lois devant la Cour suprême, dont la décision devient alors applicable à tous les citoyens (à la différence du mécanisme de l'*amparo*, dans lequel la loi contestée ne cesse de s'appliquer qu'au plaignant qui obtient gain de cause devant un tribunal).

Accès des municipalités à la Cour suprême pour le règlement des litiges avec d'autres municipalités, des États ou la fédération (cet accès était préalablement réservé aux États et à la fédération) et clarification des principes essentiels de procédure judiciaire applicables à tout conflit de juridiction.

Les efforts du CJEF et de l'UDE ont également contribué à rationaliser les procédures judiciaires. En mai 1996, des réformes ont été lancées pour accélérer le règlement des différends entre entreprises et pour fournir à celles-ci un accès plus étendu au crédit. A cette fin, l'obligation de faire administrer les sociétés fiduciaires (*fidéicomisos de pago*) par des tiers a été supprimée. Selon le *Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, ces réformes ont réduit de 41 % le nombre des procès instruits à Mexico entre 1995 et 1997⁴³. Suite à des réformes analogues mises en œuvre en 1997 dans l'État septentrional du Nuevo León, le nombre de procès a diminué de 52 % entre 1996 et 1998. Dans la mesure où il est aujourd'hui plus difficile de retarder abusivement l'ouverture d'un procès, un nombre plus grand de différends sont aujourd'hui réglés sans recours à la justice.

Ces changements ont contribué à renforcer le contrôle exercé par le pouvoir judiciaire sur la liberté d'appréciation laissée à l'administration, le Mexique est encore un pays en phase de transition, dans lequel coexistent, parfois de manière gênante, des mécanismes anciens et des mécanismes nouveaux. Les améliorations sont encore nécessaires. Le plus difficile sera de gagner la confiance des citoyens par des résultats concrets. Cet objectif ne sera atteint que grâce à des efforts constants destinés à approfondir et à renforcer le professionnalisme, les compétences techniques et le savoir spécialisé des tribunaux et de ceux qui y travaillent. De telles réformes impliquent une nouvelle culture et de nouvelles institutions et prendront, par nature, beaucoup de temps.

3.2. *Choix des instruments : réglementation et autres solutions*

Sur le plan administratif, l'un des éléments clés d'une bonne réglementation est l'aptitude à choisir l'instrument le plus efficace et le plus efficace, qu'il soit ou non de nature réglementaire. L'éventail des instruments et de leurs utilisations s'élargit avec l'expérience, la diffusion du savoir et la compréhension des marchés. Dans le même temps, les administrateurs courent fréquemment un risque en utilisant des instruments n'ayant pratiquement pas été mis à l'épreuve. Les administrations sont très conservatrices et, bien souvent, un certain nombre de facteurs dissuadent fortement les fonctionnaires de faire preuve d'esprit d'innovation. C'est donc aux autorités chargées des réformes de donner une orientation claire, pour appuyer l'innovation et l'apprentissage et pour que les solutions remplaçant la réglementation traditionnelle puissent gagner du terrain.

Le recours à de telles solutions est relativement nouveau dans les processus de réglementation au Mexique. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la plus grande partie de la réglementation avait un caractère autoritaire dans ce pays. Les instances responsables de l'élaboration et de l'application des textes se concentraient plus souvent sur le respect des règles et procédures que sur les résultats. Plus récemment, de nouvelles réformes ont été lancées. Ainsi, en 1994, les ministères de l'Environnement et de l'Énergie ont tenté de créer un marché pour les permis de pollution par les SO_x dans les principales zones industrielles du pays. Cependant, les préoccupations exprimées par des entreprises d'électricité et des compagnies pétrolières publiques, ainsi que les insuffisances du dispositif, ont compromis cet effort. En 1995, l'accord sur la déréglementation des activités économiques a fixé un critère d'examen explicite, imposant aux organismes de réglementation de s'assurer de l'absence «... d'autres solutions d'ordre réglementaire susceptibles de déboucher sur les mêmes objectifs mais à un moindre coût». Ce critère a été ultérieurement renforcé par une disposition spéciale dans le système de notification des analyses d'impact de la réglementation (AIR). Sur la base de ces outils et par des négociations avec les instances de réglementation, les pouvoirs publics élaborent désormais des textes informant davantage les consommateurs, utilisent des dispositifs de vérification aléatoire *ex post* de la conformité, s'attachent à la mise en œuvre de normes sur une base volontaire plutôt qu'obligatoire (auto-réglementation ou co-réglementation), autorisent une certaine souplesse dans la mise en conformité à la réglementation, agissent sur la fin plutôt que sur les moyens, suppriment les distorsions économiques structurelles et utilisent différents mécanismes d'assurance. Il est certes trop tôt pour juger de l'impact final de cette stratégie, mais quelques exemples peuvent illustrer l'ampleur des efforts actuels.

Comme dans nombre de pays de l'OCDE, la plupart des innovations concernent la protection de l'environnement. Dans ce domaine, le Mexique ne reçoit pas de bonnes notes. Il convient de relever, parmi les initiatives positives :

- Le ministère de l'Environnement a été le premier à adopter, dans sa Loi de 1996, la faculté du recours au 'principe d'équivalence' pour la préparation des NOM. L'objectif est de permettre aux entreprises de proposer des dispositifs plus efficaces pour assurer le respect des normes, de telle sorte que leurs performances soient égales ou supérieures à celles que garantissent les NOM. Pour qu'une proposition faite par une entreprise soit acceptée, il faut qu'elle soit présentée de manière détaillée à l'Office National des Normes, qui fournit, après avoir consulté un comité spécialisé, un certificat de conformité ou rejette la proposition qui lui est faite. Une approbation automatique est accordée si la demande ne reçoit pas de réponse dans un délai donné. Les approbations sont publiées au Journal Officiel. Ce dernier point a pour objet d'accorder les mêmes avantages aux autres parties en attirant leur attention sur l'existence d'une solution différente de mise en conformité. A ce jour, ce processus a été utilisé pour des NOM dans trois domaines couverts par les politiques : le contrôle de la pêche, la santé et la sécurité, et l'environnement. Dans ce dernier domaine, un groupe d'entreprises a proposé une solution de rechange au NOM portant sur le contrôle de la dimension de la zone de protection qui doit entourer les navires portant des explosifs et les installations à risque. La solution de remplacement consistait dans une zone plus réduite, mais protégée par des installations et des dispositifs spéciaux.
- La défense de l'environnement a également eu recours à des moyens de substitution, en lieu et place des approches traditionnelles de mise en conformité, consistant dans un programme d'audits environnementaux. Ces audits consistent dans un examen en profondeur et interdisciplinaire du processus de production de l'entreprise, de manière à repérer les sources de pollution et les risques courus. Ces audits portent sur les rejets polluants dans tous les milieux (notamment l'eau) et doivent déterminer le degré de conformité à la réglementation ainsi qu'aux pratiques d'ingénierie reconnues internationalement. A l'issue de l'audit, l'entreprise concernée passe un accord avec les autorités pour définir les mesures de dépollution qu'elle s'engage à prendre dans un délai donné. Grâce à cet accord, elle évite les sanctions pénales et, dans de nombreux cas, elle peut réduire le montant de ses primes d'assurance. En août 1997, le ministère de l'Environnement avait approuvé 2 110 audits (775 dans des États frontaliers avec les États-Unis) dont 698 avaient déjà été réalisés (198 dans des États frontaliers)⁴⁴.

En revanche, les résultats obtenus par le Mexique sont médiocres lorsqu'il s'agit de l'utilisation des instruments économiques, en particulier concernant la gestion des externalités (liées, par exemple, à l'environnement, à l'eau ou aux pêcheries). Il n'est fait état que deux dispositifs à cet égard : une taxe sur les effluents liquides et un système de droits de chasse transférables. Comme nous l'avons vu à la section précédente, l'UDE a également déployé des efforts importants pour trouver des solutions autres que les procédures d'autorisation et d'application de la réglementation. Cette instance encourage en outre les instruments économiques, tels que les permis transférables, la mise aux enchères de concessions dans des domaines tels que les transports à l'échelle fédérale, ainsi que des systèmes d'appel d'offres pour les mines et l'exploitation de spectres de fréquences radio. En particulier, bon nombre de permis et de licences préalablement accordés sont remplacés par des règles générales (souvent fondées sur les performances) et des contrôles *ex post*.

Les efforts visant à adopter d'autres solutions novatrices sont trop récents pour que leur impact soit évalué de manière définitive. Une lacune importante qu'il faut relever dans les efforts accomplis jusqu'ici est l'absence de progrès dans la mise en place d'instruments réglementaires de nature économique dans les domaines social et environnemental. Des initiatives importantes ont été lancées, même si dans l'ensemble le Mexique est ici en queue de peloton par rapport aux autres pays de l'OCDE. A cet égard, l'application novatrice du principe d'équivalence dans le cas des NOM présente un intérêt particulier pour les autres pays de l'OCDE. Cette approche est actuellement envisagée par l'Australie. Si ce dispositif obtient de bons résultats, tout en donnant satisfaction au regard des normes de transparence et de la responsabilisation, il pourrait constituer un instrument prometteur et puissant pour étendre l'application d'une réglementation orientée sur les performances. C'est au Mexique que ce processus est susceptible d'être mis en œuvre pour la première fois à grande échelle, dans le cadre de la loi sur la métrologie et la normalisation, et il conviendrait de l'observer.

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

Publiée en 1995, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* souligne que l'AIR contribue à garantir systématiquement que les options les plus efficaces et les plus efficaces ont été choisies. Le rapport 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation recommande que les pouvoirs publics intègrent l'AIR dans l'élaboration, l'examen et la réforme de la réglementation. Une liste des meilleures pratiques en matière d'AIR est analysée en détail dans le document intitulé *Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*⁴⁵ et fournit un cadre pour la description et l'évaluation de la pratique de l'AIR au Mexique.

En amendant, en 1996, sa loi fédérale sur les procédures administratives, le Mexique a rejoint les pays de l'OCDE (deux sur trois) qui utilisent l'AIR comme un outil pour améliorer la qualité de la réglementation, et le petit groupe de pays dans lequel cette exigence est inscrite dans la loi. Conformément à cette loi, tous les projets d'ordre réglementaire qui ont un impact potentiel sur l'activité des entreprises doivent être soumis à l'UDE, accompagnés d'une AIR. Comme dans d'autres pays, le développement des AIR ne s'est pas fait sans peine au Mexique. Instaurée en 1992, l'analyse coût-avantages (ACA) obligatoire pour la préparation d'un NOM s'est ainsi heurtée à des difficultés majeures de mise en œuvre. Les comités consultatifs chargés d'élaborer l'analyse coût-avantages ont en effet eu de grandes difficultés à présenter des données scientifiques, voire objectives. L'analyse coût-avantages se limitait souvent à une liste énumérant, d'un côté, nombre d'avantages qualitatifs et de considérations politiques et, de l'autre, un certain nombre de coûts de transition mineurs. L'analyse coût-avantages était devenue comme une étape supplémentaire du processus administratif, au lieu de servir d'orientation à la prise de décision.

Entre la mise en place de l'ADAE (janvier 1996) et le moment où les AIR sont devenues obligatoires (janvier 1998), l'UDE et les responsables de la réglementation ont pu acquérir une expérience précieuse, liée parfois aux frictions et aux problèmes rencontrés entre différentes instances. Au départ, l'examen de la réglementation intervenait en bout de chaîne dans le processus de rédaction. Les organismes de réglementation n'étant pas habitués à ce que leurs propositions soient examinées en détail par un tiers, ils n'ont pas accordé suffisamment de temps pour l'intégration de commentaires. Ce processus d'examen, aux yeux des responsables de la réglementation, s'apparentait à un goulet d'étranglement qui faisait obstacle à la publication de textes importants, et même à la réforme réglementaire. Ce processus est ainsi devenu une source de confrontations, donnant lieu à des négociations longues et parfois stériles. L'analyse de ces problèmes, ainsi que les conclusions d'une phase pilote de six mois, ont ensuite débouché sur le lancement réussi du nouveau programme d'AIR. Afin de corriger ces insuffisances initiales, le programme est conçu de manière à faciliter la communication entre l'UDE et les ministères/instances réglementaires et à inciter à l'intégration précoce de critères de qualité dans le processus de rédaction, afin d'éviter les « surprises désagréables » à un stade ultérieur.

L'obligation de recourir à une AIR, instaurée actuellement par l'UDE, a découlé d'une étude des meilleures pratiques internationales. Il s'agit de fournir à l'UDE des informations plus détaillées sur les avantages et les coûts de la réglementation, et d'aider les organismes de réglementation à intégrer à un stade précoce du processus les critères figurant dans l'ADAE. L'objectif ultime était d'encourager un changement d'état d'esprit parmi les responsables de la réglementation.

Une étape essentielle de cette initiative a été l'élaboration d'un guide détaillé, accessible aux ministères et acceptable par eux. Un projet de guide leur a été envoyé en juin 1997. Après intégration de commentaires, la version finale a été diffusée à l'ensemble du gouvernement fédéral, en septembre 1997. Ce guide donne des instructions pour les six volets de l'AIR.

1. *Objet de la réglementation.* Les organismes de réglementation doivent établir une liste des comportements à réglementer et des raisons de l'intervention des pouvoirs publics. Il est essentiel de fournir des explications et des preuves des problèmes que la réglementation proposée prétend résoudre. L'évaluation de ces raisons ne fait toutefois appel ni à des critères normalisés ni à des tests-seuils. Dans le cas de la réglementation environnementale, on procède parfois à une évaluation des risques, mais à une échelle très limitée. La qualité et le volume des données disponibles étant plutôt faibles, il est rare que des priorités soient fixées selon des critères techniques préétablis. Alors qu'il est fréquent que les différents ministères instaurent des priorités de réglementation, il n'existe pas de tentative sérieuse pour étendre cette pratique à l'ensemble des pouvoirs publics. Ce volet de l'AIR doit également expliquer le fondement juridique des textes, décrire tous les textes connexes (notamment les accords internationaux) et préciser les raisons pour lesquelles ces textes sont jugés inappropriés pour apporter une solution.
2. *Autres solutions envisagées et solution proposée.* Il est demandé aux organismes de réglementation d'identifier toutes les réponses possibles, de nature réglementaire ou non (y compris celle consistant à ne pas agir) au problème posé. Ces options doivent être décrites et les raisons de leur rejet clairement indiquées. Les normes internationales doivent être prises en compte et de préférence appliquées dans le cadre d'une analyse au cas par cas.
3. *Mise en œuvre et application de la réglementation.* Les dispositifs de mise en œuvre et d'application doivent être détaillés (sanctions, mécanismes de vérification, etc.). Il importe tout particulièrement que l'organisme de réglementation indique où il compte trouver les ressources nécessaires pour appliquer efficacement la réglementation proposée.
4. *Consultation du public.* Les ministères doivent répertorier toutes les parties consultées (noms et numéros de téléphone, notamment) et des avis qu'elles ont émis. On constate fréquemment que la description des résultats de la consultation du public constitue la partie la plus utile de l'AIR. Les données utilisées dans les analyses étant rarement de qualité, l'opinion des parties concernées (hors parti pris et intérêts particuliers) est souvent considérée comme le moyen le plus précis d'évaluer les effets potentiels des textes. Néanmoins, il n'est pas surprenant de constater que les organismes de réglementation ont tendance à minimiser tout conflit ou toute différence d'opinion et à présenter la réglementation choisie comme la meilleure solution issue du consensus.

5. *Avantages et coûts prévisionnels.* Les AIR doivent inclure une description structurée des coûts et avantages potentiels du projet de texte. On s'attend à ce que le niveau de quantification et de détail de ces coûts et avantages soit proportionnel à l'importance du projet. Seuls les règlements ayant un impact majeur doivent quantifier de manière détaillée les coûts et avantages. Toutes les sources des données doivent être dûment indiquées. Il faut également identifier et analyser les différentes catégories de coûts et d'avantages (coûts d'investissement, de fonctionnement, traitements et salaires, coûts de conseil/coûts juridiques, évaluation de la conformité, protection de l'environnement et coûts sociaux, coûts administratifs, notamment). Enfin, il faut expliquer leurs effets en termes de répartition. L'UDE a élaboré une liste de critères destinés à aider les responsables de la réglementation à évaluer eux-mêmes l'impact relatif de leurs propositions et, partant, à élaborer une AIR appropriée (voir tableau 4). D'après l'UDE, le problème le plus important pour la section coûts-avantages des AIR, provient du fait que la qualité des données est en général insuffisante, ce qui rend toute analyse quantitative des propositions pratiquement impossible. Il n'est pas demandé aux instances chargées de la réglementation de fournir des estimations sur les bénéfices nets, par crainte des incitations supplémentaires à fausser des données déjà inadéquates. L'UDE a fait savoir que l'une de ses principales priorités, concernant le développement ultérieur de l'AIR, porterait sur l'amélioration de la collecte et de l'utilisation de données de haute qualité.
6. *Compilation des formalités pour les entreprises.* Toutes les formalités instaurées, modifiées ou maintenues par la réglementation proposée doivent être répertoriées et décrites. Ce processus est important puisqu'il permet à l'UDE de suivre la modification des formalités et, par là même, de tenir à jour, sur Internet, l'inventaire fédéral des formalités du CDE. Les organismes de réglementation doivent fournir des informations particulières sur les formalités, notamment leur fondement juridique, leurs règles d'application, les critères sur lesquels se fonde leurs décisions, le délai maximum de réponse autorisée à l'organisme de réglementation et toutes les exigences connexes relatives aux données. Répertorier ces caractéristiques aide souvent les ministères à examiner plus attentivement les formalités que doivent accomplir les entreprises relevant de leur domaine et à s'efforcer de les simplifier autant que possible. Cet élément formel de l'AIR crée ainsi un lien entre les exigences relatives à cette analyse et l'examen des formalités en cours dans le cadre du programme plus général de réforme de la réglementation. Cet aspect novateur des AIR mexicaines pourrait être prometteur étant donné l'attention largement accordée, dans les pays de l'OCDE, au poids des formalités et procédures administratives et aux moyens de le réduire.

Tableau 4. **Seuils pour l'élaboration d'une AIR**

Degré d'impact	Caractéristiques des coûts	Niveau de quantification nécessaire
Faible	<ul style="list-style-type: none"> · Le total des coûts annuels ne dépasse pas 5 millions de pesos (1997). · Impact négligeable sur l'emploi et la productivité des entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> · Pas de quantification nécessaire. · Description qualitative des coûts et avantages.
Moyen	<ul style="list-style-type: none"> · Coûts annuels compris entre 5 et 500 millions de pesos (1997). · Impact non négligeable sur l'emploi et la productivité. · Concerne certains secteurs de l'économie, mais les effets ne sont ni considérables ni généralisés. 	<ul style="list-style-type: none"> · Quantification adaptée des coûts et avantages. · Description qualitative des autres éléments.
Élevé	<ul style="list-style-type: none"> · Coûts annuels supérieurs à 500 millions de pesos (1997). · Impact généralisé sur de nombreux secteurs de l'économie, sur l'emploi et sur la productivité des entreprises. · Impact considérable sur un secteur, une branche ou une région donnée(e). 	<ul style="list-style-type: none"> · Quantification complète de tous les coûts et avantages.

Entre septembre 1997, date de lancement du programme, et juin 1999, l'UDE a passé en revue 286 AIR. Dans 93 de ces cas, elle a fourni une assistance technique aux organismes de réglementation pour améliorer la qualité des AIR. Selon l'UDE, au cours de la première année de mise en œuvre, la qualité et le degré de perfectionnement des AIR, s'est progressivement améliorée à mesure que les responsables de la réglementation acquerraient les compétences requises. L'UDE a élaboré et appliqué un système de notation novateur pour les AIR (voir l'encadré 8). Ce système permet de suivre la qualité des AIR, plus ou moins systématiquement, sur la durée. Les notes attribuées ont tendance à s'améliorer. Ce système de notation permet également d'identifier les difficultés de nature systématique.

Encadré 8. **Le dispositif de notation du RIA**

Pour conserver une trace de la qualité des AIR, tenant compte du type de réglementation et de l'organisme/ministère auteur du texte, l'UDA s'est doté d'une méthode interne et simple de notation des AIR. La note attribuée à chaque AIR reflète sa qualité d'ensemble, considérée comme une fonction du soin avec lequel chaque composante distincte de l'AIR a été préparée.

L'AIR est évaluée en fonction de 14 éléments. Une note allant de - 2 (très mauvais) à + 2 (très bon) est attribuée à chacun de ces éléments. Les éléments sont les suivants :

1. Définition et preuves que le problème à résoudre est bien réel.
2. Base juridique de la réglementation proposée.
3. Description des réglementations existantes et se rapportant à la même question.
4. Qualité des solutions de rechange qui sont présentées.
5. Description de la réglementation proposée.
6. Tableau établissant un lien entre les problèmes relevés et les solutions réglementaires (ou non réglementaires) qui sont proposées.
7. Description des schémas de mise en œuvre et de sanction.
8. Qualité des schémas de mise en œuvre et de sanction.
9. Qualité de la consultation du public entreprise.
10. Présentation des différentes opinions qui ont été exprimées au cours de la consultation du public.
11. Qualité de la présentation des coûts et des avantages escomptés.
12. Qualité de l'évaluation quantitative des avantages et des coûts escomptés.
13. Mesure dans laquelle les conséquences touchant à la distribution sont clairement exprimées.
14. Mesure dans laquelle les formalités sont précisées et décrites.

La notation de chacun des 14 éléments donne une note totale allant de -28 à +28, qui est ensuite traduite sur une échelle allant de 0 à 10. Les agences ont obtenu des notes moyennes allant de 4.4 à 7.3, avec une note moyenne de 6.3. La qualité moyenne des AIR pour les ministères ou les agences qui proposent des réglementations est presque une fonction linéaire (à pente positive) du nombre des AIR communiquées à l'UDE. Ce système a permis de cibler une assistance technique pour environ 30 % des AIR. La notation a ainsi été améliorée de 1.5 point par rapport à la note moyenne de 6.0 donnée à l'ensemble des AIR examinés.

Un aspect plus fondamental de la conformité des AIR est également étudié et indiqué, là encore, une amélioration progressive. Au cours des premiers mois de mise en œuvre, au moins un quart des propositions de réglementation reçues par l'UDE n'étaient pas accompagnées d'une AIR. Le conseil d'État (CJEF) du Mexique a donc demandé que toutes les propositions non accompagnées d'une AIR qui lui seraient transmises soient renvoyées au ministère concerné pour être présentées ultérieurement. Comme nous l'avons déjà indiqué, un courrier du contrôleur général demandant à tous les vice-ministres chargés de mettre en œuvre les programmes de réforme réglementaire de respecter le programme des AIR

a été très utile au démarrage de ce dernier. Au dire de l'UDE, le respect de cette procédure aurait sans aucun doute été moindre sans cette initiative. En mai 1999, l'UDE avait également pris l'habitude d'adresser des rapports bimensuels au contrôleur général sur le degré de respect des exigences formulées dans les AIR. Ces rapports permettent à leur destinataire d'envoyer des avertissements aux ministères qui ne sont pas en règle, même lorsqu'il est question de réglementations de rang inférieur.

Évaluation ou meilleures pratiques

L'obligation d'effectuer une AIR étant récente, aucune évaluation du système ou de ses effets sur la qualité de la réglementation n'a été effectuée à ce jour. Cependant, un certain nombre d'aspects généraux et méthodologiques valent la peine d'être notés.

Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR. Il convient que le recours à une AIR pour appuyer la réforme continue d'être encouragé aux niveaux les plus élevés de l'État. Le Mexique tient pleinement compte de ce critère. L'AIR y est ainsi devenue un élément central de la réforme de la réglementation. En vue d'atteindre cet objectif, il a notamment été exigé que les AIR concernant les projets de lois et les règlements présidentiels (*reglamentos*) soient signées par des hauts responsables publics, tels que le vice-ministre compétent, et pour les décisions de niveau inférieur, par les Directeurs généraux avant d'être envoyées à l'UDE. Autre moyen de garantir un soutien politique et la crédibilité de cet instrument : le conseil d'État recourt, sur une base volontaire, à des AIR lors de l'examen des textes nécessitant la signature du président.

Attribuer avec soin les compétences pour les éléments du programme AIR. Pour que les responsables de la réglementation s'approprient réellement les programmes tout en assurant un contrôle de la qualité et la cohérence de leurs actions, il convient de répartir les responsabilités entre eux et un bureau central de contrôle de la qualité. L'approche mexicaine donne des résultats mitigés à cet égard. À l'exception de la réglementation relative aux marchés publics, tous les projets doivent donner lieu à une AIR qui doit elle-même être examinée par l'UDE. Cependant, les pouvoirs de l'UDE ne lui permettent pas de s'opposer à la mise en application de textes de mauvaise qualité. Ses pouvoirs statutaires lui permettent de retarder la mise en œuvre des propositions de réglementation, en faisant opposition à la réalisation des formalités nécessaires et en faisant connaître publiquement son avis. Il a ainsi été question de cas de non-respect des exigences formulées par l'AIR dans les télécommunications et dans certains domaines dépendant du ministère des Finances.

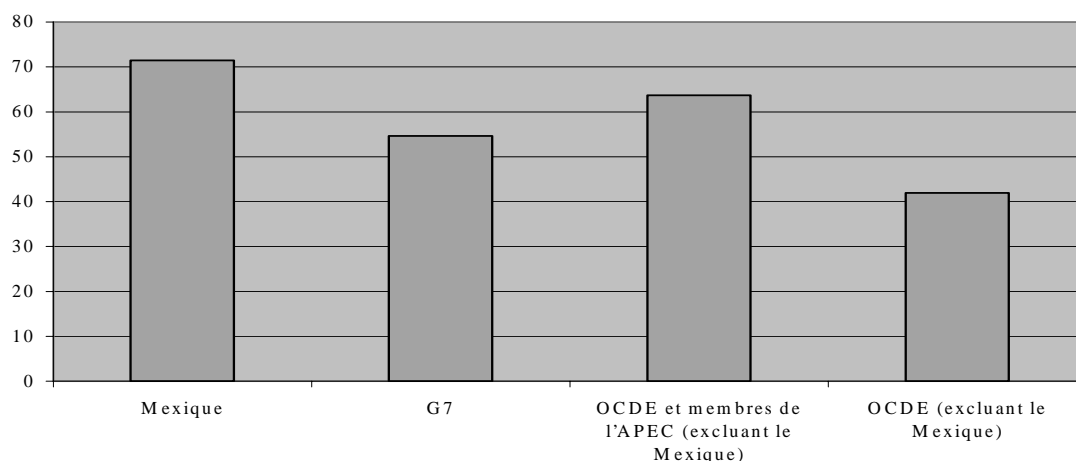
Pour aider les organismes de réglementation à exercer leurs nouvelles responsabilités, l'UDE a mis en place une structure d'assistance technique. Les administrateurs de ses bureaux spécialisés sont ainsi encouragés à prendre contact avec les responsables de la réglementation et à les aider à se familiariser avec le nouvel instrument et à l'utiliser. Les exigences analytiques étant de plus en plus complexes, ces ressources devront probablement être améliorées. D'aucuns redoutent par ailleurs que l'assistance technique et l'examen final soient toujours assurés par les mêmes administrateurs, ce qui est susceptible de créer des conflits d'intérêts. De même, lorsque ces administrateurs sont trop en contact avec le même organisme, ils risquent d'être à la fois juge et partie.

Former les responsables de la réglementation. Les responsables de la réglementation doivent avoir les compétences nécessaires pour effectuer des AIR de qualité. Comme indiqué plus haut, les AIR devaient favoriser un changement d'état d'esprit parmi ces responsables. Cependant, le Mexique ne dispose pas d'un programme de formation systématique à l'élaboration de ces documents. Au début de la mise en œuvre de ces analyses, l'UDE a organisé plusieurs sessions de formation générale, d'une journée, à l'attention des organismes de réglementation. Depuis lors, l'UDE se fonde sur des principes directeurs améliorés et sur les dispositifs d'assistance technique. Avec un financement apporté par une banque de

développement (la BANOBRAS), un séminaire pilote sur la mise en œuvre d'un programme d'AIR a été organisé pour former les fonctionnaires au niveau des États. Il existe de toute évidence des possibilités d'amélioration. C'est au niveau de la phase initiale de mise en œuvre des AIR que les efforts de formation systématique peuvent être les plus productifs, tant pour transmettre des compétences techniques peu disponibles que pour aider à accélérer les changements culturels plus vastes à l'intérieur des ministères.

Encadré 9. Qualité méthodologique de l'analyse de la réglementation dans certains pays choisis de l'OCDE

Cet indicateur synthétique de la méthodologie employée dans l'analyse d'impact de la réglementation (d'après les auto-évaluations) attribue une cote plus élevée aux programmes d'AIR qui quantifient les avantages et les coûts, et dans lesquels le critère coûts-avantages est appliqué au processus décisionnel. Le Mexique se situe au dessus de la moyenne des pays de l'OCDE sous ce rapport. Sa cote a été réduite parce qu'il n'existe aucune obligation de communiquer au public les documents des AIR et que les coûts et avantages ne sont pas quantifiés de façon systématique.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

Recourir à une méthode d'analyse cohérente et souple. Les résultats obtenus à l'origine avec l'analyse coût-avantages obligatoire prévue pour les NOM, ont été non probants. Il était difficile d'arriver à un niveau acceptable de précision dans l'analyse en partant d'un niveau trop bas. En outre, l'absence d'examen externe réduisait la motivation de réaliser un travail sérieux. On a donc fait en sorte que les principes directeurs actuels relatifs à l'AIR visent davantage à changer l'état d'esprit au sein des organismes de réglementation qu'à obtenir des données précises. Une quantification générale des coûts, mais non des avantages, est désormais nécessaire, sans qu'une méthode comptable ne soit proposée. Les autres solutions non prises en compte doivent seulement être présentées très clairement et non analysées dans tous leurs détails. Il convient toutefois de noter deux caractéristiques supplémentaires relatives aux programmes AIR mexicains. Premièrement, il est fait obligation de dresser un tableau détaillé, mettant en relation le problème à résoudre et la solution proposée, comprenant les contributions de chaque partie prenante à la réglementation. Toute obligation qui ne figure pas sur ce tableau doit être justifiée de manière détaillée. Elle doit notamment indiquer quelle formalité est modifiée (le cas échéant) ou, dans le cas d'une nouvelle formalité, les raisons pour lesquelles une approbation, et non une notification, est nécessaire.

Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données. Une partie essentielle des principes directeurs relatifs à l'AIR porte sur l'examen approfondi du processus de consultation, lors de l'élaboration de chaque projet. Il s'agit d'encourager les responsables de la réglementation à demander aux parties concernées un avis plus précis sur les effets probables des projets de textes. Du point de vue de l'UDE, la liste des parties consultées fournit des informations sur la qualité de la stratégie de collecte des données ainsi qu'un parti-pris éventuel. Cependant, les guides de l'AIR élaborés par l'UDE n'intègrent pas d'éléments destinés à aider les organismes à concevoir des stratégies pour la collecte des données (évaluation des risques, enquêtes, consultation structurée du public, outils économétriques, notamment)⁴⁶.

Cibler les efforts en matière d'AIR. Il convient d'orienter les ressources consacrées aux AIR sur les textes ayant les effets les plus significatifs et offrant les meilleures possibilités de faire évoluer la situation. Dans tous les cas, le temps et les efforts déployés doivent être proportionnés à l'amélioration de la réglementation que cette analyse est censée amener⁴⁷. On peut considérer que l'approche mexicaine est « partiellement ciblée ». En effet, alors que l'obligation de recourir à une AIR concerne tous les projets de textes réglementaires, les principes directeurs renvoient à trois grands niveaux, tenant compte de l'importance de la réglementation (voir tableau 3 plus haut). L'objectif est de cibler l'utilisation des ressources sans perdre la possibilité de constituer un inventaire complet des textes.

Intégrer le plus tôt possible l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques. L'UDE considère que la pratique actuelle de l'AIR est moins conflictuelle et repose davantage sur la coopération que le dispositif précédent. Elle souligne en particulier l'importance de l'assistance technique dès le début de la rédaction des textes.

Assurer une large participation du public. Les AIR sont devenus des outils importants pour l'examen mené par les groupes de travail du CDE et de l'UDE. Même si l'UDE ne peut pas empêcher l'adoption d'un projet de texte accompagné d'une AIR jugée non satisfaisante, la loi lui permet d'exprimer publiquement ses inquiétudes. Pour encourager la participation du public, le CDE/UDE a commencé de diffuser sur son site web une liste de toutes les propositions, précisant celles qui sont conformes aux exigences de l'AIR. Cette mesure peut également se révéler très importante pour favoriser le respect des exigences de la part d'organismes publics qui pourraient, autrement, être tentés d'échapper à cette supervision. Cependant, ni le SECOFI ni le conseil judiciaire fédéral ne sont tenus par la loi de publier l'AIR. Sa diffusion auprès du public et la publication sur Internet de la liste des propositions dépendent en effet de la volonté politique de ces deux instances. La consultation du public n'étant pas explicitement exigée pour les AIR, l'absence de garde-fous au niveau des procédures reste une faille importante du système de ces analyses d'impact au Mexique. Les préoccupations exprimées par les responsables de la réforme à propos de la qualité des données figurant dans ces AIR mettent en lumière les avantages qu'il y aurait à combler ce vide.

Appliquer les AIR aux textes existants comme aux nouveaux textes. Les AIR sont tout aussi utiles pour l'examen des textes existants que pour l'évaluation *ex ante* des textes en projet. En effet, dans la mesure où l'examen de la réglementation se déroule *a posteriori*, les problèmes de qualité de l'information sont moindres et la qualité de l'analyse résultante est potentiellement plus grande. A l'heure actuelle, le Mexique ne recourt pas à des AIR pour examiner la réglementation existante ni même dans le cas des formalités, mais l'utilisation de l'AIR pourrait être avec profit étendue à ce domaine important.

3.4. *Mise en place d'organismes chargés de la réglementation*

La mise en œuvre de mécanismes permettant l'examen et la révision des textes est nécessaire mais non suffisante pour élaborer un programme efficace de gestion et de réforme de la réglementation. La création d'organismes de réglementation bien conçus et un changement d'état d'esprit parmi les responsables de la réglementation sont également essentiels. A cet égard, il convient de répondre aux trois questions suivantes. Premièrement, comment créer des organismes responsables, indépendants et capables de résister aux pressions des groupes d'intérêt, publics ou privés ? Deuxièmement, comment faire en sorte que les responsables de la réglementation soient mieux à même de rendre compte de leurs activités ? Troisièmement, comment peuvent-ils être formés et acquérir les compétences et les comportements requis pour élaborer une réglementation de qualité ?

Parallèlement à la refonte générale de son cadre juridique, le rythme de création d'institutions s'accélère et un nouveau type d'organismes de réglementation commence à apparaître au Mexique⁴⁸. Ces organismes ont au moins trois caractéristiques en commun : ils sont très spécialisés, ils se concentrent sur l'élaboration ou l'application de la réglementation, laissant les questions de politique ou les aspects normatifs aux ministères, et ils possèdent une grande autonomie, notamment en ce qui concerne les questions budgétaires et les ressources humaines.

Cependant, ces nouveaux organismes sont également très différents les uns des autres. Ainsi, en fonction de leur degré d'autonomie juridique par rapport à l'exécutif, ils peuvent être classés en quatre grandes catégories (les dates indiquées sont celles des réformes les plus récentes) :

- Les organismes indépendants vis-à-vis de l'exécutif : la banque centrale (Banco de Mexico) (depuis 1994) ; l'institut fédéral électoral (IFE : Instituto Federal Electoral) (depuis 1996).
- Les organismes indépendants au sein de l'exécutif : la commission nationale des droits de l'homme (CNDH) (depuis 1992), la commission fédérale de la concurrence (CFC) (depuis 1994).
- Les organismes partiellement autonomes pour l'élaboration de politiques et indépendants sur le plan technique : la commission de réglementation de l'énergie (CRE) (depuis 1995).
- Les organismes techniquement autonomes par rapport au ministère compétent : l'office des télécommunications (COFETEL), créé en 1996⁴⁹, la Commission pour les banques et les valeurs en bourse⁵⁰ (Comision Nacional Bancaria y de Valores), l'unité de surveillance des échanges commerciaux internationaux inéquitables (Unidad de Practicas Desleales de Comercio Internacional), l'institut national d'écologie, la commission nationale de l'eau (CONAGUA), les services fiscaux (Servicio de Administracion Tributaria), 1997, etc.

De plus, à mi-chemin entre le judiciaire et l'exécutif, plusieurs organismes ayant mission de poursuivre les contrevenants ont été créés dans des domaines particuliers : protection des consommateurs (*Procuraduria Federal del Consumidor*), environnement (*Procuraduria Federal del Medio Ambiente*), en 1993, affaires relatives aux mineurs et à la famille (*Procuraduria del Menor y la Familia*).

Ce cadre institutionnel de plus en plus complexe donne des moyens nettement accrus pour améliorer l'efficacité de la réglementation. Ces organismes de réglementation spécialisés et plus autonomes ont créé d'importants mécanismes de contrôle réciproque et des contrepoids, qui font pendant aux pouvoirs des ministères et des groupes d'intérêt tout en accélérant les décisions de réglementation et en accroissant la qualité de ces décisions. Le fonctionnement des organismes de réglementation est également plus transparent et plus responsable. La plupart des nouveaux organismes de réglementation disposent de leur propre budget et de leur propre politique des ressources humaines. Depuis peu, certains organismes de réglementation économique tels que la CFC, la CRE et le COFETEL recrutent la plupart de leurs cadres supérieurs sur la base d'un contrat à durée déterminée et ne peuvent dénoncer ce contrat que dans un nombre limité de cas. Par ailleurs, ces organismes se mettent à recruter des universitaires et des hommes d'affaires.

Cependant, plusieurs questions demeurent en suspens. Premièrement, dans le cas de la plupart de ces organismes, ces nominations sont encore l'affaire des ministres, rarement celle du président mexicain, et elles sont encore moins souvent (notamment dans le cas de la banque centrale et de l'Institut électoral) confirmées par le sénat. L'indépendance de nombreux cadres nommés est entravée par des considérations de carrière. Un conflit avec le ministre concerné peut coûter cher à un responsable de la réglementation et à l'organisme dans lequel il travaille. Deuxièmement, même si une partie des organismes de réglementation ont une politique des ressources humaines plus autonome, et donc plus « attrayante », leurs activités restent entravées par la qualité médiocre de leur personnel. Par ailleurs, la mise en place rapide de ces organismes a fait monter la cote des techniciens spécialisés sur un marché du travail déjà limité. Dans le même temps, l'attrait majeur des emplois proposés par les organismes indépendants tend à réduire encore plus la capacité des ministères à recruter et à conserver un personnel de qualité, et le problème persiste en raison du manque de formation des responsables de la réglementation (voir plus loin). En conséquence, les responsables de la réglementation économique sont techniquement vulnérables face à des intérêts qui bénéficient de la compétence de cabinets-conseil. Troisièmement, le statut juridique des responsables de la réglementation ne garantit pas leur autonomie *de facto* par rapport aux ministères. A de nombreux égards, les organismes de réglementation dépendent du ministère du secteur concerné. Par conséquent, au sein d'une administration encore fortement hiérarchisée, la plupart des hauts responsables de la réglementation doivent convaincre « leur » ministre de mettre en œuvre leurs décisions. Qui plus est, dans certains cas, les procédures des organismes indépendants sont déficientes lorsqu'il s'agit de rendre compte et d'agir en toute transparence. Ainsi, l'existence d'un important pouvoir discrétionnaire dans la définition des pouvoirs de la COFETEL et la CRE peut créer des incitations à agir comme des partisans actifs d'une politique industrielle protégeant des entreprises phares du pays⁵¹.

Enfin, la création de ce réseau d'organismes de réglementation résulte d'une série de modifications effectuées sans cohérence ni schéma d'ensemble explicite. Dans certains cas, elle s'apparente aux processus mis en œuvre aux États-Unis et au Royaume-Uni pour l'instauration de commissions de réglementation sectorielle. Dans d'autres, elle se rapproche du modèle français, dans lequel les ministères exercent un contrôle dans l'octroi de concessions de service public. Au Mexique, d'importants secteurs économiques n'ont toujours pas d'organisme de réglementation indépendant : l'audiovisuel, les chemins de fer et le transport de marchandises, par exemple. Les organismes de réglementation disposent par ailleurs de pouvoirs plus ou moins étendus. Ainsi, la COFETEL dépend davantage du ministère des Communications et des transports que la CRE du ministère de l'Énergie, mais celle-ci opère principalement dans un secteur qui reste dominé par de puissants acteurs publics. En revanche, la Commission de l'eau dispose non seulement de pouvoirs de réglementation étendus, mais aussi de pouvoirs d'exécution considérables. Elle emploie plus de 24 000 personnes, à l'échelle nationale. Par ailleurs, certains mécanismes clés, comme la coordination et l'harmonisation, font défaut, y compris là où une bonne partie des fondements théoriques sont analogues. Ainsi, certains aspects prépondérants tels que le contrôle des prix, la gestion des conditions d'accès aux « infrastructures essentielles (de réseau) »

ou les prix d'interconnexion entre les réseaux, sont traités différemment d'un organisme à l'autre. Cela peut conduire rapidement à une érosion institutionnelle à mesure que les entreprises cherchant des situations de rente essaient d'arbitrer entre les responsables de la réglementation dans une tentative de trouver le créneau le mieux protégé⁵². La cohérence juridique et institutionnelle fait également cruellement défaut entre l'autorité chargée de la concurrence et les responsables de la réglementation dans ce domaine, en particulier s'agissant de l'étendue et de la nature du rôle de surveillance exercé par cette autorité. A l'heure actuelle, le CFC se met en relation avec les responsables de la réglementation sectorielle en participant aux comités interministériels, au niveau infra-ministériel, par le biais de l'autorisation des participants au processus de privatisation et pouvant émettre des avis contraignants sur les réglementations existantes et des avis non contraignants sur les nouvelles réglementations. Ces éléments sont certes importants, mais à l'avenir, il pourra se révéler nécessaire d'ajouter des mécanismes de coordination et d'améliorer le rôle de supervision de la CFC (voir également l'étude connexe du chapitre 3)⁵³.

La formation des responsables de la réglementation est un élément qui contribue à la qualité des activités de la fonction publique. Certains manquements graves de la part de responsables de la réglementation peuvent être imputés à une insuffisance de compétence. Ainsi, les manquements de l'organisme de réglementation des autoroutes (*Caminos y Puentes Federales*), qui fait partie du ministère des Communications et des transports, à gérer les concessions accordées aux entreprises privées, ont occasionné des coûts de construction plus élevés que prévu et pesé encore plus sur la situation financière de ces entreprises après leur privatisation⁵⁴. De la même façon, la crise financière de 1994 est due en partie à d'importants manquements au niveau du contrôle de la réglementation⁵⁵.

Dans l'environnement en mutation rapide de cette fin des années quatre-vingt-dix, les pénuries de ressources humaines dont souffre le Mexique ne peuvent pas disparaître à court terme. Il n'est pas non plus possible d'attendre, pour engager des réformes, que des moyens de mise en œuvre optimums soient disponibles. Cependant, former les responsables et les organismes de réglementation peut se révéler très payant. L'UDE déploie certes dans ce domaine des efforts, mais ceux-ci restent toutefois insuffisants par rapport aux défis à relever.

4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : MAINTENIR À JOUR LA RÉGLEMENTATION

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation recommande que les pouvoirs publics procèdent systématiquement à un examen des textes afin de s'assurer que ces derniers continuent de répondre, avec efficacité et efficience, aux objectifs définis. Pendant bien des décennies, le système réglementaire mexicain a accumulé les règlements et les formalités sans qu'aucun examen ne soit fait pour évaluer leur compatibilité ou leur capacité à changer l'environnement social et économique. Au cours de ces dernières années, cependant, des progrès importants ont été accomplis pour l'examen suivi de l'amélioration ou du rejet de cet amoncellement d'obligations réglementaires. Cinq initiatives seront présentées ci-après.

Examen des formalités existantes. On considère que les formalités, et en particulier les licences et les autorisations, posent un grave problème et contribuent fortement au coût des activités commerciales. Dans certains cas, elles constituent des obstacles à l'entrée sur le marché, particulièrement pour les PME. Selon une estimation de la Banque mondiale, la création d'une entreprise peut prendre jusqu'à un an et demi, et les dépenses nécessaires pour accomplir toutes les formalités peuvent, dans certains cas, représenter environ 3 % des charges d'exploitation d'une grande entreprise⁵⁶. En outre, par le passé, l'existence d'un nombre non précisé de formalités – certains organismes réglementaires ignoraient jusqu'au nombre de formalités qui relevaient de leur compétence – créait un climat d'incertitude et des occasions de corruption. La révision des formalités est donc devenue une priorité majeure du programme

de réforme de la réglementation. L'ADAE propose une procédure d'examen précise, qui vise à « éliminer ou simplifier les demandes d'information inutiles ». A l'issue de cet examen et de toute réforme, le journal officiel (*Diario Oficial*) publie une liste des formalités officielles après « déréglementation » pour chaque ministère. Les formalités en question sont ensuite inscrites au registre fédéral des formalités des entreprises. Ce processus est censé faire de ce registre un outil complet, comprenant l'ensemble des formalités en vigueur, et garantir ainsi la sécurité juridique aux entreprises.

Le processus d'examen comprend quatre étapes. Premièrement, un inventaire a été dressé, via un rapport détaillé obligatoire dans lequel tous les ministères devaient répondre à une série de questions précises sur chacune de leurs formalités. Cette analyse systématique a amélioré la communication en matière de réglementation, la plupart des ministères ne connaissant pas le nombre exact des formalités qu'ils exigent. Cette démarche s'est également apparentée à un processus de déréglementation en poussant les ministères à « faire le ménage », c'est-à-dire à éliminer d'eux-mêmes certaines formalités obsolètes, ou même illégales, plutôt que d'avoir publiquement à assumer leur existence. En décembre 1996, cet inventaire a été diffusé sur le site web du CDE.

Deuxièmement, une fois que les formalités relatives aux différents ministères ont été identifiées, l'UDE a lancé le processus d'examen, ministère par ministère, dans un ordre séquentiel (voir encadré ci-dessous).

Encadré 10. L'examen d'une formalité au Mexique

1. Un inventaire, au niveau de chaque ministère, des formalités et des documents connexes est remis à un groupe consultatif spécial composé d'hommes d'affaires et d'autres parties intéressées. Un délai est fixé pour la réception des propositions.
2. Parallèlement, un administrateur d'un des bureaux spécialisés de l'UDE examine, avec son équipe, chaque formalité dans le détail et formule des propositions en prenant en compte les critères de réforme de la réglementation énumérés dans l'ADAE. Cet examen s'appuie sur les éléments de la liste suivante :
 - Est-il possible de supprimer la formalité concernée ?
 - Est-il possible de trouver une autre solution, consistant, par exemple, à transformer une autorisation en une notification ou en un ensemble de règles générales à vérifier a posteriori ?
 - Est-il possible de réduire le délai de réponse de l'autorité concernée et d'instaurer un système d'approbation automatique ?
 - Est-il possible de supprimer les différentes exigences relatives à l'information (notamment les documents annexes) qui constituent la formalité à annuler ?
 - Est-il possible d'améliorer d'autres éléments de la formalité ?
3. Un document présentant ces propositions, pour chaque formalité, est présenté à l'organisme de réglementation concerné et, après des négociations, qui s'étendent généralement sur 3 à 9 mois, et plusieurs réunions de la commission exécutive du CDE (auxquelles le secteur privé participe activement), le train de réformes est soumis, pour approbation, au conseil de déréglementation de l'économie (CDE) par le ministère concerné.

4.	Avec l'aide de l'UDE, l'organisme de réglementation met en application les propositions approuvées. Il s'agit d'une étape délicate et qui mobilise beaucoup de ressources, ce qui s'explique en partie par le système de droit civil mexicain. En effet, au moins trois instruments juridiques distincts doivent être élaborés, en fonction des éléments à modifier. Les formalités peuvent faire l'objet d'une loi, d'un règlement présidentiel (<i>reglamento</i>), d'une instruction ministérielle – ou encore d'une combinaison de ces instruments. Les réformes les plus simples, qui sont donc relativement plus rapides à instaurer, consistent à modifier une instruction ministérielle. Les modifications apportées aux lois ou aux règlements présidentiels nécessitent l'intervention du Conseil d'État. Enfin, s'il s'agit de modifier une loi, le Congrès doit participer au processus. Dans ce cas, un train de mesures de déréglementation est négocié et adopté. La mise en œuvre complète d'une proposition approuvée par un ministère et prévoyant des modifications de la législation peut ainsi prendre jusqu'à deux ans.
5.	Après la publication, au journal officiel, d'un descriptif détaillé des formalités examinées, le CDE/UDE intègre les éléments concernés dans le registre fédéral des formalités des entreprises.
6.	Le ministère de la Fonction publique (SECODAM) vérifie la mise en œuvre des réformes, sur le plan administratif, via les indicateurs des performances qui figurent dans le programme de modernisation du secteur public.

A ce stade, le processus n'est pas terminé, mais il a mis en œuvre le mécanisme dans l'ensemble de l'administration publique. A ce jour, la première phase d'examen des formalités est terminée pour dix ministères sur douze. Chaque ministre a ainsi présenté au CDE les formalités dont il est responsable, ainsi que les réformes qu'il s'est engagé à mener à bien (voir dernière colonne du tableau 5). Selon le dernier rapport en date, ce processus s'est traduit par un engagement officiel à éliminer environ 50 % des formalités obligatoires déjà examinées⁵⁷. En outre, les ministères ont accepté de simplifier et d'améliorer 97 % des formalités restantes. Ce programme semble aller dans le bon sens en cherchant à améliorer l'environnement administratif dans lequel travaillent les entreprises, en accroissant la transparence et en simplifiant les formalités fédérales. Néanmoins, on ne dispose pas encore d'étude ou de document précisant les réductions globales du fardeau réglementaire et estimant les économies qui en découlent.

Tableau 5. **Avancement de l'examen des formalités existantes (juin 1999)**

Ministères	Nombre de formalités avant l'examen	Pourcentage de formalités devant être éliminées à l'issue de la réforme (engagements envers le CDE)	Pourcentage des engagements de réforme inscrits dans la loi	Pourcentage des formalités restantes simplifiées et améliorées ¹
Commerce et industrie	227	37 %	100 %	85 %
Affaires étrangères	24	8 %	100 %	76 %
Santé	115	42 %	89 %	98 %
Travail	72	47 %	99 %	92 %
Tourisme	67	27 %	99 %	92 %
Environnement	155	13 %	42 %	99 %
Éducation	146	71 %	81 %	100 %
Agriculture	48	13 %	90 %	100 %
Énergie	179	18 %	90 %	99 %
Communications et transport ²	736	67 %	20 %	100 %
Intérieur	77	0 %	0 %	100 %
Finances	1 027	Examen encore incomplet		
Communications et transport ³	67			
Total	2 940	47 %		

1. Le pourcentage ne s'applique qu'aux nombres de formalités obligatoires révisées.

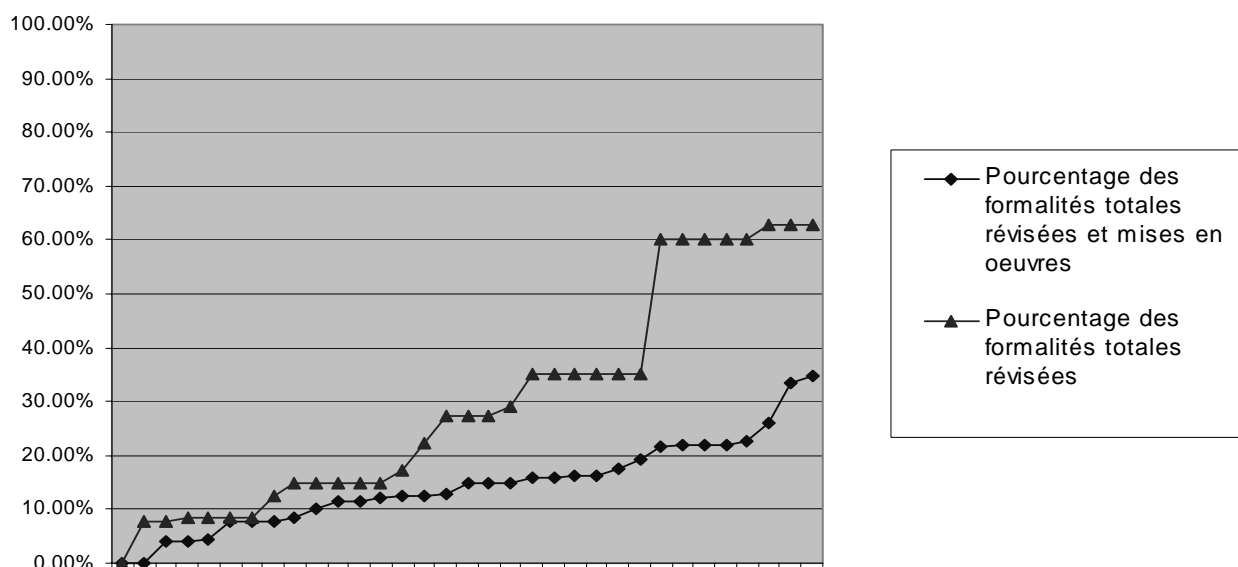
2. Hors postes et télécommunications.

3. Télécommunications uniquement.

Source : Communication officielle du gouvernement du Mexique, UDE, juin 1999.

Le processus d'examen des formalités est bien conçu. Il permet une participation significative des parties concernées et accorde un rôle important à l'organisme chargé de la réforme de la réglementation, qui est ainsi en mesure d'exprimer un avis « indépendant ». En même temps, ce processus permet de dialoguer et de négocier avec le ministère concerné et, par là même, de veiller à la bonne mise en œuvre des réformes et de s'assurer de la faisabilité. Cependant, les réformes avancent plus lentement qu'initialement prévu. Au cours des trois ans et demi écoulés depuis le lancement du programme, 63 % des formalités applicables aux entreprises ont été examinées et 28 % des changements décidés n'ont pas encore été transposés sous forme de lois ou de textes de rang inférieur (voir graphique 1).

Graphique 1. **Progrès de la déréglementation et de la mise en œuvre des modifications des formalités des entreprises**



Source : UDE, juin 1999.

Deux problèmes majeurs font que les consommateurs et les entreprises tardent à cueillir les fruits de ces changements. Premier point, l'UDE a certes achevé l'examen de la totalité des formalités à l'été 1999 (les 1 027 formalités dépendant du ministère des Finances et les 67 concernant le secteur des télécommunications), mais l'application des modifications décidées prendra encore quelques mois. Effectivement, il ne peut pas y avoir de résultats sans inscription dans la loi et les règlements subalternes des changements décidés par les ministères et les organismes dépendant du CDE. Même si 64 instruments juridiques directement liés à la mise en œuvre du programme de réforme de la réglementation ont été adoptés depuis 1995 (17 lois, 19 *reglamentos* et décrets présidentiels et 28 décrets ministériels), le graphique 1 montre que le délai entre examen et changements s'est allongé l'an dernier. Cette évolution peut être attribuée à des facteurs complexes. Il faut tout d'abord citer la structure de l'édifice juridique mexicain : une réforme doit d'abord prendre la forme d'une loi, avant d'être complétée par des textes réglementaires de rang inférieur. Comme l'indique la section 1, l'émergence d'un gouvernement de cohabitation a allongé les délais nécessaires au vote et à la promulgation des réformes par le Congrès. De plus, un grand nombre des formalités relevant du ministère des Communications et des Transports et du ministère des Finances (deux tiers du total) ont été examinées en dernier. Sachant que le décalage entre examen et traduction légale des formalités est généralement de 8 à 10 mois, la plus grande partie de la phase de mise en œuvre législative et réglementaire devrait avoir abouti fin 1999 ou début 2000.

Deuxième point, le processus d'examen ne concerne jusqu'à présent que les formalités ayant un impact sur les entreprises. Or, les citoyens peuvent attendre des avantages considérables de la mise en œuvre d'un processus analogue pour les formalités les concernant directement. L'adoption d'un tel processus pourrait également aider à mieux faire comprendre le processus de réforme en général et à élargir le soutien qui lui est apporté.

Amélioration du système des concessions. Un certain nombre de contraintes légales pèsent sur la forme des instruments réglementaires utilisables par l'administration face aux activités définies comme un service public. La constitution autorise la fourniture de tels services par le secteur privé dans le cadre d'une concession. La concession s'accompagne de droits et devoirs différents de ceux découlant d'une licence ou d'une autorisation. A la différence de ces deux instruments, elle place plusieurs aspects réglementaires – sur le travail et la fiscalité, notamment – sous l'autorité directe de la fédération. Ainsi, lorsque le réseau fédéral de transport routier est passé à un système de permis, en 1989, les pouvoirs de réglementation le concernant ont été confiés aux États et aux municipalités. La définition des concessions a par ailleurs des conséquences économiques. Ainsi, si la période de concession est trop courte, les incitations à l'investissement s'en trouvent réduites et la tentation d'abuser de la situation s'accroît. En tant que droit, la concession s'accompagne également d'effets comptables et fiscaux, résultant du fait que l'entreprise concessionnaire n'est pas propriétaire des actifs exploités. Enfin, les titres de concession peuvent aussi soulever des problèmes administratifs, dans la mesure où une concession mal définie peut aboutir à un arbitraire excessif et à une incertitude juridique. Il semble toutefois que ces inconvénients ne nuisent pas de manière significative à l'arrivée du secteur privé.

Depuis quelques années, le Mexique s'efforce de limiter le recours à cet instrument réglementaire *a priori* et à améliorer les concessions qui demeurent nécessaires. Dans certains cas, le statut et la définition de service public pour une activité donnée ont été modifiés, afin de permettre la délivrance de licences et de permis, ou d'autres instruments nécessaires pour réglementer les droits de propriété privée. Dans d'autres situations, le système de concession a été réorganisé : durées plus longues, renouvellement quasi automatique, exigences de performances précises ou mécanismes de règlement des différends. Ces nouvelles formules sont en fait plus proches des systèmes de permis ou de licences. De fait, elles sont parfois même plus transparentes et plus efficaces. En tout état de cause, ces améliorations ont spectaculairement réduit la marge d'arbitraire des instances de réglementation. Les concessions minières et les procédures d'enchères qui accompagnent leur attribution sont des bons exemples d'une telle évolution.

Examen spécifique de la réglementation existante. Le Mexique ne dispose pas d'un processus institutionnalisé pour examiner systématiquement la réglementation existante, comme c'est le cas avec les formalités des entreprises. Au contraire, l'UDE met en œuvre une approche spécifique. L'examen des formalités fédérales que les entreprises doivent actuellement accomplir a, dans les faits, conduit à examiner une bonne partie de la réglementation existante. Puisque les formalités sont intégrées à un faisceau de lois et de règlements, il est fréquent que ces examens portent sur des aspects plus larges de la réglementation. C'est en particulier le cas des examens menés par les ministères de l'Environnement, de la Santé et du Travail, domaines dans lesquels les formalités et les textes réglementaires ont été soumis à des réformes de grande ampleur, dans le contexte d'une mesure d'ensemble.

Groupes de travail sectoriels. En 1998, dans le but d'accélérer les réformes dans d'importants secteurs de l'économie, le CDE a mis sur pied des groupes de travail consultatifs chargés d'examiner la réglementation relative à quatre de ces secteurs : le textile, le tourisme, les mines et le bâtiment. Ces groupes de travail ont suivi une démarche analogue à ceux dont les activités sont axées sur un ministère donné. Néanmoins, cette approche a été abandonnée par manque de ressources.

Suppression de la réglementation obsolète. Le décret d'application de la loi fédérale sur la métrologie et la normalisation impose ainsi de remplacer par des NOM toutes les règles mineures liées aux normes sur l'hygiène et la sécurité, les risques environnementaux et l'information des consommateurs couvertes par cette loi. Il fixe également une période de transition de 15 mois, au terme de laquelle les règles restantes perdront leur validité. Cette mesure n'a fait l'objet d'aucune étude à ce jour, mais il semblerait que ce grand « ménage » se soit traduit par une déréglementation de grande ampleur.

En décembre 1997, le CDE/UDE et le Conseil d'État, après une analyse exhaustive, ont fait paraître au journal officiel un décret abolissant 181 lois et règlements considérés comme obsolètes.

Examens périodiques des NOM. En prévision de l'avenir, le Mexique a commencé de recourir à des examens périodiques. L'un des amendements de 1997 à la loi fédérale sur la métrologie et la normalisation fait obligation de procéder à l'examen de toutes les normes techniques (NOM) tous les cinq ans. Les organismes de réglementation doivent étudier l'efficacité de chacune des NOM qui les concernent avant l'expiration de cette période, et présenter les résultats de cet examen au comité consultatif compétent. Si cet examen montre qu'une NOM est déficiente, l'organisme de réglementation doit lancer une procédure pour supprimer ou modifier cette norme. Si l'examen quinquennal n'est pas effectué, la NOM en question cesse d'être applicable. En outre, la loi dispose que toutes les NOM doivent être examinées dans les 12 mois suivant leur mise en application, de manière à déterminer si elles sont utilisées comme prévu.

Soutenir les PME et les initiatives destinées à améliorer le cadre réglementaire. Parallèlement à l'initiative consistant à mettre en place des guichets uniques (*Ventanillas Unicas de Gestion*) dans la plupart des villes mexicaines, la quasi-totalité des ministères fédéraux ont créé – individuellement ou en association avec d'autres instances – des antennes spécialisées dans la fourniture d'informations ou d'aide en matière de formalités. De plus, de nombreux guichets uniques ont été établis par les organisations patronales et de branche, ainsi que par les États et les municipalités, pour permettre aux entreprises d'accomplir la plupart des formalités qui leur incombent. Par exemple, l'association nationale de l'industrie (CANACINTRA) en a instauré 8, l'association nationale des restaurants (CANIRAC) 2, la chambre de commerce de Mexico (CANACO) 7, l'association nationale des architectes 2, les États plus de 90 et les municipalités plus de 20. A Mexico, il existe aujourd'hui plus de 30 bureaux dans lesquels les chefs d'entreprises peuvent se rendre pour obtenir des informations sur la réglementation locale ou pour déposer directement un dossier en vue d'obtenir une licence ou un permis.

5. CONCLUSIONS ET OPTIONS ENVISAGEABLES POUR LA RÉFORME

5.1. *Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels*

La réforme de la réglementation reste inscrite dans un processus plus large de changements dans la société, dans la sphère politique et dans l'économie. Elle constitue un élément clé de ces changements, tout en étant en même temps limitée et modelée par eux. Les perspectives de réforme de la réglementation sont donc inextricablement liées à l'évolution de ces changements de plus grande ampleur.

Le Mexique a fait plus de chemin et a agi plus rapidement, pour adapter son système de réglementation aux normes internationales, que ne l'ont fait la majeure partie des pays de l'OCDE. Les seuls pays auxquels on puisse comparer l'ampleur de cette politique sont ceux d'Europe orientale qui réalisent une transition vers la démocratie de marché. Cette évolution a cependant démontré que la distance qui reste à parcourir demeure importante, et laisse à penser que les progrès à venir dépendront du soutien de nouveaux acteurs et de l'intérêt que suscitera le système du multipartisme et du fédéralisme. Compte tenu du fait que les programmes de réforme de la réglementation sont relativement récents, et

qu'ils ont si rapidement pris de l'ampleur, des lacunes dans leur conception, dans leur préparation, et dans leur mise en œuvre existent inévitablement, et elles n'ont pas encore trouvé de solution. Le Mexique est prêt à le reconnaître. Ce qui est à présent nécessaire, est un rééquilibrage du programme, pour tenir compte d'une vision plus large du bien-être social, de manière à élargir le champ des acteurs concernés, dans le contexte d'une période de consolidation portant sur plusieurs années, d'une mise en œuvre continue, et d'un perfectionnement des réformes de politiques déjà entreprises. Dans ce contexte, les réformes des lois et des politiques bénéficieront, par le biais de l'administration, aux citoyens et à l'entreprise sous la forme d'avantages concrets.

L'expérience faite par le Mexique permet de tirer des leçons qui méritent l'intérêt des autres pays membres. La réforme de la réglementation bénéficie d'un soutien clair et affirmé au plus haut niveau de l'État, ce qui est essentiel pour doter des pouvoirs nécessaires les administrations chargées de coordonner, de suivre et de promouvoir la réforme. Ces administrations ont ainsi reçu des missions claires et bien définies, elles sont dotées d'un personnel compétent et participent activement à la mise en œuvre de la réforme. Parmi les autres points forts, on peut mentionner un ensemble bien défini d'exigences relatives aux AIR et, fait inhabituel, l'examen de la faisabilité des projets.

Les processus d'élaboration des normes techniques représentent une réforme extrêmement bien pensée, qui définissent des garde-fous tant au niveau des procédures qu'au niveau technique, et ils contribueront au développement des meilleures pratiques dans ce domaine essentiel. La création de bases de données en ligne, rassemblant les formalités nécessaires, est déjà bien engagée. Elle placera le Mexique parmi les pays les plus avancés dans l'utilisation de cet outil important qui permet d'améliorer la communication en matière de textes réglementaires. Des progrès réels ont été réalisés dans l'examen et la simplification opérés dans les formalités administratives, et, partant, la réduction des obstacles administratifs à l'esprit d'entreprise, progressent considérablement. Le Mexique est également au premier rang en ce qui concerne l'intégration des programmes de réforme de la réglementation aux niveaux fédéral, des États et local. A ce jour, presque tous les États du Mexique se sont engagés à mettre en œuvre des programmes de réforme fondés sur des principes cohérents et ont déjà réussi à obtenir des engagements analogues de la part de certaines municipalités. Il semble donc que l'effet de levier de la stratégie adoptée par le gouvernement fédéral sur le niveau général des efforts de réforme ait été couronné de succès. Une transmission de cette réforme aux niveaux successifs de l'administration devrait permettre d'en élargir la base et de s'enraciner plus profondément.

Cinq objectifs importants devront être fixés pour enraceriner la transformation de l'environnement réglementaire et pour favoriser les réformes encore à faire.

- La lacune la plus délicate à combler est celle de la mise en œuvre. Des hauts fonctionnaires mexicains ont fait état de leur souci du fait que les problèmes touchant aux ressources humaines et à la gestion publique continuent à faire obstacle à une bonne mise en œuvre des réformes. A cela s'ajoutent des questions touchant le respect de la réglementation et leur sanction, telles que la faiblesse du pouvoir judiciaire, qui permettent de traduire les réformes de la réglementation en avantages concrets pour la société. Cette question est importante dans tout un ensemble de domaines qui débordent largement la gestion de la réglementation en tant que telle. A plus long terme, il sera nécessaire que les organismes responsables de la réglementation adoptent de nouveaux repères culturels. Progressivement et lentement, des moyens de fonctionnement plus transparents, soucieux des résultats et responsabilisants, apparaissent, mais le phénomène est encore fragile et il n'est pas soutenu convenablement par l'environnement juridique et administratif plus large.

- La transparence a fait de réels progrès, tant aux niveaux des politiques qu'à ceux de leur mise en œuvre, grâce à un ensemble de dispositifs qui permettent l'amélioration des informations, la clarification des exigences de la réglementation, et la normalisation du champ d'appréciation de l'administration. Le Mexique est cependant en retard par rapport aux bonnes pratiques internationalement admises, notamment dans le domaine de consultations du public. Il existe des exigences de procédure dans certains domaines, tels que celui des normes, mais il n'y a aucune obligation d'ensemble, générale et normalisée en matière de consultations pour la réglementation. Les citoyens mexicains n'ont encore pas de droit généralement reconnu de donner leur avis sur les décisions réglementaires qui ont une incidence sur leur vie.
- La réforme de la réglementation devrait être plus clairement harmonisée avec les autres politiques de réformes structurelles, notamment pour la défense de la concurrence et la réforme de l'administration publique.
- Le site central des réformes qui a toujours été le ministère du Commerce et de l'Industrie, gagnerait en pouvoir, en efficacité et en efficience s'il était transféré à une position de gestion plus élevée et centrale.
- Il est urgent, au Mexique tout comme au Japon, de *trouver un juste équilibre dans les programmes de réformes*, entre la déréglementation et l'amélioration de la réglementation, en particulier pour l'administration sectorielle et la protection du consommateur. Quel que soit le soutien très large que lui accorde la communauté des entreprises, il sera essentiel pour le maintien des réformes de la réglementation dans la durée, d'en élargir la base en y associant le consommateur et le citoyen, et parallèlement, d'y impliquer le Congrès, dont le rôle augmente en matière de réflexion politique au Mexique. Cela exigera que la tendance, déjà vivante, à rechercher l'amélioration de la réglementation plutôt qu'une déréglementation comme principe directeur des réformes, devienne plus explicite et que ses implications soient rendues plus évidentes pour toute une gamme d'intérêts sociaux.

5.2. Options à envisager au titre des politiques

Les options suivantes à envisager au titre des politiques, devraient être envisagées dans le contexte des cinq objectifs décrits ci-dessus. Les stratégies qui sont recommandées sont en accord avec les bonnes pratiques de base reconnues dans les autres pays. Certaines des recommandations peuvent être mises en œuvre plus rapidement, alors que d'autres prendront plusieurs années à prendre corps.

- *Mettre en place de normes cohérentes, à l'échelle de l'administration, qui assureront la qualité de la réglementation en éliminant les lacunes et les exemptions qui sont tolérées dans la structure actuelle des politiques et en élargissant le processus d'examen (actuellement cantonné aux aspects touchant les entreprises) à tous les textes significatifs.*

Les bonnes pratiques de réglementation, qui sont déjà mises en place dans une large fraction des activités de réglementation du Mexique, devraient être étendues à l'ensemble de l'administration. Les amples dérogations à l'ADAE, la loi de procédures administratives, et à la loi sur les normes techniques, associées à la nature non contraignante de certaines politiques, se traduisent par un système fragmentaire régissant l'utilisation des pouvoirs réglementaires. L'accent mis sur les réglementations applicables aux entreprises peut en outre biaiser l'établissement d'un cadre réglementaire efficient et axé sur les

consommateurs, et réduire par là le soutien du grand public à ce programme. Ces lacunes entravent l'utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation, les examens impartiaux, la codification et la consultation du public. La loi sur les procédures administratives, qui détermine les pouvoirs dont disposent les organismes administratifs, les principes qui régissent l'exercice de ces pouvoirs et les recours juridiques ouverts à ceux qui contestent les décisions de l'administration⁵⁸, pourrait être un vecteur important, et permettrait d'améliorer et de renforcer le processus réglementaire, « du berceau à la tombe », et limiterait très étroitement le champ des exemptions.

- *Améliorer encore la transparence en élargissant à l'ensemble des ministères et des agences les exigences légales sur les procédures en matière de délais et de commentaires, déjà en vigueur pour les normes techniques, pour les phases de la préparation et de la révision de la réglementation. Les procédures garantissant la transparence devraient être étendues à tous les organismes consultatifs.*

L'adoption d'une exigence généralisée de consultation pour toutes les nouvelles lois portant sur le fond, ainsi que pour tous les règlements d'application, jouerait en faveur de l'efficacité des politiques, mais également des valeurs démocratiques que sont la transparence et la responsabilité du gouvernement. Les processus mis en place pour les délais et les commentaires sont fondés sur les droits reconnus à l'accès et à la réponse. Ils sont systématiques et non sujets à l'appréciation. Ils sont donnés au grand public ainsi qu'aux groupes d'intérêts organisés. Des groupes consultatifs pourront encore être nécessaires pour établir le dialogue avec les experts et les groupes d'intérêts, et des procédures normalisées sont nécessaires pour leur utilisation, de manière à éviter qu'ils ne portent pas atteinte à la transparence du système de réglementation. Exiger que tous les projets de réglementation soient publiés en même temps que leur analyse d'impact permettrait également de renforcer ce système (voir plus loin).

- *Améliorer l'efficacité, l'indépendance et la responsabilisation des nouveaux organismes responsables de la réglementation, en renforçant leurs systèmes de gestion publique, la cohérence de leurs politiques et leurs relations avec les autorités responsables de la concurrence. Une première étape pourrait consister à lancer un examen d'ensemble indépendant portant sur le travail des nouveaux organismes, suivi d'une révision appropriée (dans la loi et les textes réglementaires) de la mission, des pouvoirs et des méthodes de travail de ces derniers.*

Au Mexique, le développement rapide d'organismes de réglementation autonomes ou semi-autonomes fait évoluer l'environnement juridique et administratif des entreprises, en particulier là où les privatisations d'entreprises de service public ou de réseau se multiplient, où des marchés autrefois réservés à l'État sont ouverts à la concurrence et où de nouveaux cadres réglementaires sont définis pour les monopoles d'État. Cependant, cet effort institutionnel a lieu au cas par cas, sans cadre cohérent permettant l'efficacité, la responsabilisation et la transparence. Il est rare que les performances fassent l'objet d'une évaluation et des questions subsistent, par exemple, quant aux relations entre les organismes de réglementation sectorielle, entre ces organismes et l'autorité chargée de la concurrence et entre ces organismes et les procédures judiciaires. Il peut être utile d'évaluer les possibilités de créer, au Mexique, un organisme de réglementation sectoriel, qui aurait pour missions de répartir les ressources, de faciliter la transmission de l'expérience d'un secteur à l'autre, de réduire les risques de mainmise, politique ou non, sur un secteur donné, et de traiter le problème du décloisonnement des secteurs d'activité.

Il conviendrait qu'un groupe d'experts indépendants examine l'architecture des institutions organisant la réglementation dans un sens libéral, afin de déterminer si un nouveau cadre harmonisé améliorerait l'efficacité et la concurrence dans les segments réglementés de l'économie. Dans ce domaine, le Mexique pourrait s'inspirer des récentes expériences menées au Royaume-Uni, où un *Livre vert* a été récemment rédigé⁵⁹, ou encore du travail en profondeur accompli par la commission interministérielle au Chili.

- *Promouvoir la qualité de la réglementation en rapprochant le CDE/UDE du centre de gouvernement, en le dotant d'un mandat horizontal de gestion et de coordination, tel que celui du bureau du Président, et en renforçant l'attention qu'il porte à la protection du consommateur et au bien-être des citoyens.*

Il est certain que le ministère du Commerce et de l'Industrie a amené très loin la réforme de la réglementation, témoignant ainsi de sa position de force dans la politique économique et de son engagement en faveur des marchés concurrentiels. La prochaine étape du processus de réforme consistera dans l'intégration des notions de qualité de la réglementation au cœur même du mécanisme de détermination des politiques du gouvernement. L'expérience de certains pays de l'OCDE indique que la stratégie qui consiste à concentrer les ressources centrales de gestion de la réglementation au centre de gouvernement, en relation avec l'office du Président, du Premier Ministre, ou du budget renforce les pouvoirs et les capacités de surveillance nécessaires pour piloter le processus et obtenir des résultats. Une telle évolution est très plausible dans le contexte mexicain, où la hiérarchie administrative a une valeur reconnue. Un autre souci porte sur l'amélioration de la coordination avec d'autres entités chargées des réformes structurelles, ainsi qu'avec celles dont les activités sont étroitement liées aux décisions budgétaires et les ressources humaines de l'État. La mise en place d'un nouveau cadre pourrait également être l'occasion d'élargir la stratégie de réforme et de faire participer plus activement le Congrès et les intérêts extérieurs au monde des entreprises.

Le transfert d'un des Ministères dépensiers au centre de gouvernement a des implications importantes sur le contenu et la portée du programme. Il conviendrait que l'UDE envisage d'élargir ses responsabilités, de limiter les dérogations, et d'adopter une approche à la qualité de la réglementation qui s'applique à l'ensemble de l'administration. Une vue plus élargie de la manière selon laquelle une bonne réglementation associée à la déréglementation sont susceptibles de maximiser le bien-être social pourront s'avérer nécessaires pour justifier la légitimité et l'efficacité de l'UDE à un niveau de responsabilités plus élevé. Dans ce programme, il conviendrait de donner un rôle plus important aux mesures de protection du consommateur, dans le contexte de stratégies globales de réforme. Beaucoup de pays ont hésité à se doter de régimes de protection du consommateur qui fonctionnent correctement dans les nouvelles conditions de marché. Dans certains pays, les atteintes portées aux droits du consommateur ont provoqué des répercussions négatives sur les réformes elles-mêmes. L'échec a pour origine provient de la notion erronée suivant laquelle la libéralisation du marché signifie la réduction indistincte de toutes les réglementations. Au contraire, dans certains domaines, elle peut en exiger plus. La recherche d'un équilibre entre les intérêts de l'entreprise et ceux du consommateur augmentera la crédibilité d'une nouvelle unité et accroîtra son prestige. A titre d'exemple, l'Unité de la déréglementation au Royaume-Uni a été transférée en 1996 du ministère du Commerce et de l'Industrie au conseil des ministres, avant d'être rebaptisé, l'année suivante, Unité pour une meilleure réglementation.

- *Renforcer les disciplines relatives à la qualité de la réglementation dans les ministères et les agences en perfectionnant les outils d'analyse de l'impact de la réglementation, de rédaction des lois, et recherche de solutions autres que la réglementation, tout en formant les fonctionnaires à l'emploi de ces outils favorisant la qualité de la réglementation.*

Le CDE/UDE contribue depuis sa création à l'élaboration et à la mise en œuvre d'instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation. Ces outils sont par exemple présents dans la loi fédérale sur la métrologie et les normes, la loi fédérale sur la concurrence, et les exigences pour les AIR. Néanmoins, les outils ne doivent pas seulement être bien conçus, mais ils doivent également être utilisés, c'est-à-dire intégrés aux pratiques quotidiennes de l'administration. Leur mise en œuvre suppose également des ressources adéquates et des incitations au respect de la réglementation. A cet égard, une action serait utile dans quatre domaines :

- i) *Exiger la publication systématique des AIR pendant le processus de notification et d'appel à commentaires lié à chaque texte.* Les AIR peuvent être un outil très puissant, en particulier si elles sont intégrées à une procédure de notification et d'appel à commentaires susceptible de déboucher sur une information de meilleure qualité quant aux conséquences de la réglementation. Ces AIR peuvent également contribuer à accroître la transparence et la responsabilisation sur l'ensemble de la fonction publique. Elle peut aider le gouvernement mexicain à gérer efficacement des mesures réglementaires de plus en plus complexes, d'une manière analogue à la gestion de la politique budgétaire. A court terme, l'UDE pourrait utiliser ses pouvoirs discrétionnaires pour ajouter les AIR à la liste des propositions.
- ii) *Former les employés du secteur public à la réalisation d'analyses d'impact de la réglementation.* Pour que le programme AIR puisse porter tous ses fruits, il conviendrait de prendre deux dispositions. En premier lieu, il importe d'améliorer les compétences dans les organismes chargés de la réglementation. A l'heure actuelle, ces compétences sont limitées, et le niveau des quantifications et des analyses de données laisse à désirer. En second lieu, l'adoption d'une exigence de 'notification et appel à commentaires', ouverte aux intérêts les plus divers, fournirait une excellente possibilité de rassembler des informations de meilleure qualité et de conférer à l'AIR une assurance qualité. Une AIR devrait parfaitement intégrer les procédures de délai et commentaires.
- iii) *Promouvoir l'adoption de solutions remplaçant la réglementation traditionnelle en développant l'orientation et la formation.* Les solutions, de nature réglementaire ou non, destinées à remplacer la réglementation traditionnelle à caractère obligatoire peuvent contribuer fortement à accroître l'efficacité des politiques et la réduction des coûts. Il faut inciter, par une gestion tournée vers les résultats, les responsables de la réglementation à envisager l'utilisation de ces solutions et à en concevoir qui soient aptes à résoudre les problèmes spécifiques. Cette démarche doit être fortement encouragée par les plus hauts échelons de l'État et soutenue, lorsque nécessaire, par des formations, des principes directeurs et l'aide d'experts. Il peut s'avérer nécessaire, lorsque la rigidité de la législation et la culture juridique entrave le recours à des solutions plus efficaces, de réaliser des réformes plus profondes de manière à permettre le développement des solutions novatrices et des expérimentations.
- iv) *Améliorer la qualité et la simplicité de la réglementation grâce à une meilleure rédaction des lois.* La qualité de la réglementation est gravement compromise au Mexique par la complexité de la structure du régime de la réglementation et par la difficulté de compréhension des textes réglementaires. Il conviendrait d'adopter le principe d'un langage simple pour la rédaction, et des contrôles sur la qualité devraient être mis en place dans tous les ministères. Ces contrôles devraient être complétés par des mesures visant à améliorer les techniques des personnels chargés de la rédaction des lois, mais également à normaliser les approches par des directives et de la formation.
- *Accélérer une réforme efficace, en adoptant une approche systématique et globale pour passer en revue les lois et règlements existants.*

Il conviendrait d'accorder plus d'attention à l'examen et à l'amélioration systématiques de la réglementation grâce, par exemple, à un processus continu d'examen, fondé sur les priorités données aux domaines des politiques, comme a commencé à le faire l'UDE. La structure donnée au processus de réformes que l'on veut efficace, jouera un rôle clef pour l'acquisition des résultats. Elle pourra exiger un renforcement des moyens de l'UDE et une coordination avec l'autorité responsable de la concurrence. L'examen, mené en Australie, des principes relatifs à la concurrence et qui implique à la fois

l'administration fédérale et celles des États, fournit un modèle intéressant. Ces examens devraient être fondés sur les principes de la comparaison coûts-avantages, c'est-à-dire sur la maximisation du bien-être social. Dans les secteurs clef, le principe de la ré-invention devrait orienter ces examens. La preuve a été faite, en d'autres pays, de l'efficacité et de la rapidité de plans sectoriels plus globaux, fondés sur toutes les mesures requises pour obtenir des résultats, parmi lesquels la réglementation, mais y associant aussi d'autres formes d'intervention, telles que les subventions, les politiques de passation des marchés publics, et les politiques fiscales. La 'ré-invention' des régimes sectoriels, fondés en partie sur des points de repère internationaux, permettent aux réformateurs d'envisager des associations de politiques et d'autres mesures connexes, pour garantir l'efficacité des réformes, pour rassembler les réformes qui ont un lien entre elles en un programme cohérent, et pour rassurer les acteurs du marché sur le fait que la réforme est crédible et prévisible. L'inscription des étapes des réformes dans le texte de loi, au lieu de laisser le calendrier ou le choix des étapes de sa mise en œuvre à la liberté d'appréciation des ministères, renforcera encore la responsabilisation, la crédibilité et la solidité des réformes.

- *Examiner les lois et règlements de manière à améliorer le processus d'octroi des concessions*

173bis. Par le passé, la réglementation des entreprises privées exploitant des réseaux ou des ressources naturelles par le biais de concessions était parfois coûteuse, complexe, opaque et par trop arbitraire. Dans certains secteurs, la conception des concessions s'est nettement améliorée au cours des dernières années. Une délimitation plus précise des activités considérées comme des services publics a permis la transformation d'un grand nombre de concessions en permis et en licences, ou l'adoption d'autres solutions d'ordre réglementaire. Cette stratégie devrait être poursuivie et systématisée pour les concessions restantes, de manière à réduire l'utilisation de cet instrument à un nombre restreint de services publics et à améliorer la conception des activités pour lesquelles la constitution exige une concession, afin de réduire toute forme d'arbitraire inutile dans leur gestion.

- *Continuer d'encourager la réforme de la réglementation en coordination avec les États et en les aidant à développer les capacités de gestion nécessaires à une réglementation de qualité.*

Les initiatives dans ce domaine en sont à leurs premiers pas. Le processus est donc loin d'être achevé et il existe des éléments montrant que la réglementation au niveau des États peut faire échouer des réformes engagées au niveau fédéral. Les progrès effectués pour la décentralisation et la déconcentration des pouvoirs de réglementation, pour les rapprocher de citoyens et de l'entreprise, peut également générer des inquiétudes concernant la cohérence et l'efficacité à-venir du système national de réglementation. L'adoption, par les États, de programmes de réformes fondés sur des principes cohérents devrait jeter les bases d'une coopération plus formelle et permettre notamment la création d'instances chargées de résoudre les problèmes qui découlent de conflits entre les textes. Il convient d'élaborer une stratégie supplémentaire et complémentaire pour que les États encouragent à leur tour les municipalités à lancer des programmes de réforme de la réglementation. Le gouvernement central devra également continuer de donner l'impulsion pour encourager les expériences et, partant, soutenir les efforts.

Une préoccupation particulière concerne l'amélioration du cadre réglementaire, dans l'optique de favoriser la participation du secteur privé aux activités de service public des États et des municipalités. Un modèle envisageable qu'il faut continuer d'explorer est celui utilisé par le *Fondo para la Vivienda* (FOVI) pour fournir des incitations concrètes à mettre en œuvre des propositions de réformes.

NOTES

1. OCDE (1997), Questions et évolutions dans la gestion publique, pp. 209-225 de l'original anglais.
2. « Notes : Liberalismo contra Democracia: Recent Judicial Reform in Mexico », *Harvard Law Review*, 1995, Vol. 108-1919, pp. 1919-1936.
3. Sempe, Carlos (1997), *Tecnica Legislativa y Desregulacion*. Editorial Porrúa, pp. 193-201.
4. Taylor, Michael (1997), « Why No Rule of Law, in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch », *New Mexico Law Review*, Vol. 27, hivers, p. 143. Il convient également de noter que les citoyens mexicains peuvent se livrer à toute activité qui n'est pas interdite par la loi. En revanche, les autorités ne peuvent réglementer des activités ou imposer des obligations spécifiques que si elles en reçoivent la mission par une loi ou un *reglamento* spécifique. Aucune autre forme de réglementation de rang inférieur (à l'exception des NOM) ne peut imposer des obligations ou formuler des exigences à l'égard des citoyens.
5. Voir Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation aux États-Unis, Chapitre 2, OCDE (1999).
6. López Ayllón, Sergio (1995), "Notes on Mexican Legal Culture" dans *Social and Legal Studies*, Sage, Vol. 4, p. 481.
7. López Ayllón, Sergio (1997), *Las transformaciones del sistema jurídica y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, Mexique, UNAM, 470 pages. Voir également Elizondo, Carlos (1993), « The Concept of Property of the 1917 Mexican Constitution », Working Paper 10, Division de Estudios Politicos, Centro de Investigación y Docencia Economica, p. 15.
8. López Ayllón, Sergio (1997), pp. 202 et 221.
9. Banque mondiale, 1990, *Mexico Industrial Policy and Regulation*, pp. 23- 28.
10. Selon López Ayllón, S. (1995), le NAFTA a également introduit au Mexique des éléments dont les caractéristiques sont celles d'un système de droit coutumier, en particulier le concept juridique selon lequel les normes peuvent s'appliquer au niveau de détail le plus poussé et l'examen minutieux réalisé par tiers personne de l'application des réglementations existe par exemple, concernant la possibilité pour l'État mexicain d'être le sujet d'une procédure de contentieux international.
11. Pour les deux premières périodes, voir Levy, Santiago (1993), *Trade Liberalization and Economic Deregulation in Mexico in Public Administration in Mexico Today*, Fondo de Cultura Economica y Secretaria de la Contraloria General de la Federacion, p. 121. Pour la dernière période, voir UDE (1998), informations communiquées directement par l'UDE, juillet 1998.
12. OCDE, PUMA (1997), Questions et évolutions dans la gestion publique. Examen 1996-1997, pp. 235-239. Sur les progrès déjà réalisés, voir Vazquez Cano, Luis Ignacio (1993), *Administrative Simplification in Public Administration in Mexico Today*, Fondo de Cultura Economica y Secretaria de la Contraloria General de la Federacion, pp. 204 –206.
13. OCDE (1997), Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – synthèse, Paris, p. 37.
14. OCDE (1995), « Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle », OCDE/GD(95)95.

15. Acuerdo para la Desregulacion de la Actividad Empresarial (ADAE), Diario Oficial de la Federacion, 23 novembre 1995.
16. Les formalités des entreprises sont des procédures liées à l'autorisation et/ou la certification des activités commerciales. Elles font intervenir un échange d'informations entre les entreprises et les organismes de réglementation, ou des règles exigeant des entreprises qu'elles conservent des informations, dans la perspective d'un examen éventuel par les autorités de tutelle.
17. ADAE (1995), p. 2.
18. Le Comptroller Général, SECODAM, envoya une lettre aux responsables de la reforme de la réglementation dans chaque ministère les prévenant de l'importance du respect des obligations concernant les propositions de nouvelles réglementations et de l'analyse de l'impact de la réglementation.
19. OCDE/PUMA (1998), Réponses du Mexique au questionnaire sur la politique de la concurrence, p. 22 (en anglais).
20. Noyola, Pedro et Enrique Espinosa, « Policy Competition and Foreign Direct Investment: The Case of Mexico Paper », *SAI Laws & Economics*, mai 1997, pp. 38-43.
21. Noyola, Pedro et Enrique Espinosa (1997), pp. 41-43.
22. Voir l'encadré sur la concession de la gestion des eaux par une municipalité du Nord du Mexique, décrite par la Banque mondiale *The Private Sector in Infrastructure: Strategy, Regulation and Risk*. 1997, p. 11.
23. Morales Doria, Juan (1998), "The Role of Regulatory Reform/Deregulation. The Private Sector as Main Participant in the Deregulation Process". Présentation lors du Symposium de l'APEC sur la réforme de la réglementation, août.
24. Consejo Coordinador Empresarial (CCE) (1999), *Estudio Comparativo de la Calidad del Marco Regulatorio en los Estados de la República Mexicana*.
25. Il est intéressant de noter que les négociations de l'ALENA étaient non seulement externes mais également nationales. D'après les données communiquées par le gouvernement, plus de 2 500 réunions ont été organisées avec les milieux d'affaires, sociaux et académiques avant et durant les négociations (Lopez Ayllon, S. (1995), p. 490).
26. Lopez Ayllon, S. (1995), p. 482.
27. Une exemption des contrôles sanitaires ne signifie pas une exemptions des normes de santé ni de sécurité au travail.
28. SECODAM (1998), Programa « usuario Simulado », Carpeta Ejecutiva, Coordinacion General de Estudios Especiales, Juin.
29. Ozorio de Almeida, Anna Luiza, Leandro F. Alves, Scott E.M. Graham (1995), « Poverty, Deregulation and Employment in the Informal Sector of Mexico », Education and Social Policy Department, Banque mondiale, mars, p. 18.
30. OCDE (1997), *Études économiques*, pp. 72-73 de l'anglais.
31. Ozorio de Almeida, Anna Luiza, Leandro F. Alves, Scott E.M. Graham (1995).

32. L'évaluation de ce phénomène est complexe, en particulier du fait de la définition du chômage « ouvert » au Mexique. Cependant, de la fin 1990 à la fin 1994 (date de la dévaluation du peso), tous les indicateurs du chômage ont progressé alors que ceux de l'emploi n'augmentaient pas. Ainsi, en 1994, l'emploi industriel hors usines de montage travaillant pour les États-Unis (*maquiladoras*) a diminué de 3.1 % (voir OCDE, 1997, *Études économiques de l'OCDE : le Mexique*, graphique 16, p. 80 et OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : le Mexique*, p. 34).
33. Le taux de chômage a ainsi augmenté entre 1991 et 1995. Sur l'impact de la rationalisation et l'évolution du secteur informel, voir Ozorio de Almeida, A. L., F. A. Leandro et E. M. G. Scott (1995), p.14-15.
34. Tokman, Victor (1992), *Beyond Regulation. The Informal Economy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, p. 9.
35. Certaines études aboutissent à la même conclusion : « la relation entre le poids de l'économie non officielle et le respect de la loi (y compris la corruption) est forte et confirmée par différents indicateurs. Plus la corruption est étendue dans un pays, plus la part de l'économie non officielle y est élevée ». Voir Johnson Simon, Daniel Kaufmann, Pablo Zoido-Lobaton (1998), « Regulatory Discretion and the Unofficial Economy », *Government in Transition*, Vol. 88, n°2, p. 391.
36. Ozorio de Almeida, Anna Luiza, Leandro F. Alves, Scott E.M. Graham (1995), p. 26.
37. Ozorio de Almeida, Anna Luiza, Leandro F. Alves, Scott E.M. Graham (1995), p. 83.
38. Voir Fix Fierro, Hector (1998) « Poder Judicial », dans Gonzáles, Ma. Del Refugio et Sergio López (sous la direction de), *Transiciones y diseños institucionales*, Mexique, UNAM (à paraître), p. 32.
39. L'institution et le terme proviennent de la tradition coloniale selon laquelle une personne pouvait demander la «proteccion» ('*amparo*') et se protéger contre les abus de pouvoir du Roi. Voir également Fix Zamudio, Hector, (1965), « Sintesis del derecho de amparo » in *Instituto de Derecho Comparado, Panorma del Derecho Mexicano*, Mexico, UNAM, Vol. pp.113 – 156. Voir aussi Lopez-Ayllon, S. (1995), p.485.
40. Les *amparos* diffèrent toutefois des actions collectives : seul le plaignant peut obtenir réparation. Les procès à l'échelle d'un secteur ou en action collective, visant à obtenir une correction générale d'une réglementation, n'existent pas au Mexique.
41. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Mexique, p. 20.
42. Notes : Liberalismo contra Democracia : Recent Judicial Reform in Mexico », *Harvard Law Review*, 1995, Vol. 108 : 1919, pp. 1919-1936.
43. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (1997), « Justicios presentados en materia mercantil y civil, juzgados de Primera instancia del D.F. 1989-1997 ».
44. OCDE, Examens des performances environnementales : Mexique, 1998, pp.135-151 de l'anglais et Procuraduria Federal del Medio Ambiente (1998), communiqué de presse, avril, Mexique.
45. OCDE (1997), *L'Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
46. Broder, E., John F. Morall III (1997), « La collecte et l'exploitation des données comme aide à la décision en matière de réglementation », dans *Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
47. OCDE (1997), Paris.

48. Lopey Ayllon, S. (1997), pp. 239-242.
49. Par exemple, la CRE décide en toute indépendance de l'octroi de concessions et d'autorisations concernant le gaz naturel. Le COFETEL ne dispose pas d'une telle liberté et les décisions d'accès au réseau des télécommunications dépendent donc du ministère des Communications et des transports. In : Tovar Landa, Ramiro (1997) « Policy reform in networks infrastructure. The Case of Mexico », *Telecommunications Policy*, Vol. 21, n°8, p. 731.
50. Une série de propositions de réformes dans le domaine financier font l'objet de débats au Congrès depuis le printemps 1998, avec la volonté de donner au CNBV une plus grande autonomie par rapport au Ministère des Finances, et même par rapport à l'exécutif.
51. Voir l'analyse de cet aspect dans Tovar Landa, Ramiro (1997), p. 173.
52. Noyola, Pedro, Enrique Espinosa (1997), *Policy Competition and Foreign Direct Investment: the Case of Mexico*, p. 31.
53. Tovar Landa, Ramiro (1997), p. 731 et OCDE/DAFFE (1998), Note rédigée par le Mexique. Mini-table ronde sur la relation entre les responsables de la réglementation et les autorités chargées de la concurrence.
54. Ruster, Jeff (1997), « A Retrospective on the Mexican Toll Road Program (1989-1994) », *Public Policy For the Private Sector*, Banque mondiale, note n°125, p. 4.
55. Gil-Diaz, Francisco (1998), « The Origin of Mexico's 1994 Financial Crisis », *The Cato Journal*, Vol. 17, n°3.
56. Banque mondiale (1990), *Mexico Industrial Policy and Regulation*, pp. 23-28.
57. Les formalités que les entreprises doivent accomplir sont soit facultatives, soit obligatoires. Les formalités obligatoires sont celles auxquelles toutes les entreprises doivent se conformer (obligations fiscales, procédures d'enregistrement officiel) et celles qui s'imposent aux entreprises opérant dans certains secteurs ou exerçant certaines activités (transport de matières dangereuses, par exemple). Les formalités obligatoires concernent les licences, les permis et les autorisations. Quant aux formalités facultatives, elles sont généralement liées à un service ou à un programme de soutien émanant des pouvoirs publics : mécanismes de ristourne des droits de douane, formalités concernant l'origine des produits ou des services, demandes de fourniture d'électricité, par exemple. Au total, 2 940 formalités fédérales concernant les entreprises ont été déjà signalées au CDE/UDE, dont 2 147 (soit 73 %) de type obligatoire.
58. Schwartz, Bernard (1984), *Administrative Law*, quoted in Guasch, J.Luis and Pablo t. Spiller (1997), *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank, New Direction for Development series.
59. DTI (1998), *A Fair Deal for Consumers, Modernising the Framework for Utility Regulation*.