

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

**DOCUMENT DE RÉFÉRENCE : LA RÉFORME DE LA
RÉGLEMENTATION DANS LES PAYS DE L'OCDE**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Introduction¹

L'objectif du présent document est de donner un aperçu des premiers développements de la réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE et d'identifier les éléments clés favorisant sa mise en œuvre. La première section examine les conditions de la réforme et la transition vers la qualité réglementaire. S'appuyant sur des exemples de pays de l'OCDE qui font partie des principales économies industrialisées ou des économies en transition ou émergentes, la deuxième section du présent document est consacrée aux premières mesures prises pour mettre en œuvre la réforme réglementaire. La troisième section se concentre sur les éléments clés favorisant son application tels que la mise en place de capacités, la communication et la consultation ainsi que le développement d'une mobilisation en sa faveur.

Avec la mondialisation qui se caractérise par une évolution rapide du contexte économique, social et technologique ainsi qu'une concurrence qui s'internationalise, le rôle que joue la réglementation est primordial. Si elle établit des barrières au libre-échange qui ne sont pas nécessaires, redouble les responsabilités des autorités administratives et des citoyens ou protège des intérêts établis de la concurrence, la réglementation risque bien d'être un obstacle. Ainsi, de plus en plus de pays, membres ou non de l'OCDE, lancent des programmes ambitieux qui ont pour but de réduire les coûts d'une réglementation mal conçue ou d'améliorer sa qualité.

La réforme réglementaire ne se résume pas à une question technique qui consiste à corriger les dispositions en vigueur. Le système de gestion de la réglementation, à savoir les processus et institutions au moyen desquels les réglementations sont élaborées et appliquées et des jugements rendus, doit étayer les objectifs de la gouvernance de manière efficace, transparente et fiable. Les principes de gestion de la réglementation de l'OCDE préconisent de déréglementer là où les marchés fonctionnent mieux que les administrations, de réglementer correctement là où les marchés ne peuvent pas fonctionner sans les administrations, de mettre en place des dispositifs capables d'assurer que la législation soit cohérente et bien gérée et de veiller à ce que les réglementations soient conçues pour garantir les principes démocratiques.

Mettre en place la réforme n'est pas aisé mais prendre du retard dans les réformes à opérer augmente les coûts du changement dans bien des cas. Il peut également arriver que les difficultés et la complexité de la réforme entreprise s'avèrent plus importantes que prévu, ce qui met en lumière nombre de questions concernant les risques et coûts des réformes à mettre en œuvre ainsi que l'opposition permanente d'intérêts établis. Il n'en demeure pas moins que de nombreux enseignements ont été tirés des réformes entreprises et de la façon dont elles ont été menées et on a constaté que l'absence de réforme implique souvent des risques et des problèmes plus importants.

La promotion du bien-être économique et social des citoyens est une mission essentielle des gouvernements démocratiques. Pour atteindre cet objectif, un large éventail de politiques publiques sont en place comme celles qui ont pour but la stabilité macroéconomique, le développement de l'emploi, l'amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation professionnelle, l'égalité des chances, la promotion de l'innovation et de la capacité à entreprendre ainsi que l'adoption de normes de qualité de l'environnement, de santé et de sécurité élevées. La réglementation assure un cadre juridique prévisible qui permet aux entreprises et aux citoyens de prendre des décisions, de planifier et d'investir. Les pouvoirs publics utilisent depuis longtemps la réglementation économique, sociale et administrative (voir encadré 1) pour mieux faire coïncider les intérêts public et privé sur les marchés.

1. Pour plus d'information, veuillez contacter Delia Rodrigo, Division de la réforme de la réglementation, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial. Tel: +33 1 45 24 16 53 or e-mail: delia.rodrido@oecd.org.

Encadré 1. Qu'entend-on par réglementation ?

Dans les documents de l'OCDE, le terme réglementation désigne toute la panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. Les réglementations se décomposent en trois catégories :

- Les réglementations économiques interviennent directement dans des décisions du marché telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché.
- Les réglementations sociales protègent des intérêts de la collectivité comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale.
- Les réglementations administratives recouvrent les formalités administratives par le biais desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles.

Source: OCDE (1997a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.

1. De la déréglementation à la réforme de la réglementation

1.1. Contexte de la réforme

Au cours des dernières décennies, différentes étapes ont marqué la mise en place de la réforme de la réglementation. Le rôle de l'État par rapport à l'économie et la société est en train de changer. Même si le 20^{ème} siècle a connu une croissance rapide du rôle et de la présence de l'État, des efforts ont été entrepris il y a plusieurs décennies tant pour « faire reculer les frontières de l'État » en libérant ainsi les économies de marché, que pour redéfinir les relations de l'État avec l'économie et les citoyens. La réduction de l'intervention directe de l'État dans l'économie par la privatisation des entreprises contrôlées par l'État, la réduction du contrôle des prix et des autorisations, etc. a entraîné un changement dans le mode d'intervention. Du point de vue de la politique de la réglementation, cela a donné naissance au concept d'« État régulateur » autrement dit un État qui reste stratégiquement responsable de l'économie et de la société mais avec un rapport aux citoyens et à l'économie plus distancié². Le secteur public reste un aspect majeur dans la mesure où il représente une part très importante de l'économie dans l'ensemble des pays de l'OCDE³ et la plupart des pays en développement.

Les premières mesures de « déréglementation » ont été motivées par le ralentissement économique et reposaient sur l'idée que la réglementation gênait l'économie dans la mesure où elle étouffait l'innovation et l'entrepreneuriat. Mais ces premiers efforts destinés à faire reculer l'inflation de la réglementation n'ont que partiellement abouti. La déréglementation a ouvert la voie dans les années 80 et 90 à la réforme de la réglementation et de sa gestion et, plus récemment, à la mise en place d'un agenda global de la politique de la réglementation.

Face aux innovations technologiques, à la demande de meilleurs services de la part des consommateurs, à l'évolution des économies manufacturières vers des économies de service et à l'interdépendance des marchés régionaux et mondiaux, les pouvoirs publics abordent une transition vers un mode de croissance impulsée par les marchés pour maintenir les performances économiques. Ces

2. « L'État régulateur » a une signification plus spécifique dans le cas d'entreprises contrôlées par l'État dans la mesure où on distingue les fonctions d'élaboration des règles, de l'application de celles-ci et de propriété.
3. Le pourcentage des dépenses publiques par rapport au PIB dans la zone OCDE était légèrement supérieur à 40 % en 2002. OCDE (2003)

évolutions ont nécessité des réformes des conditions de l'offre qui stimulent la concurrence et réduisent l'inefficacité de la réglementation. Ainsi, la réforme réglementaire s'est imposée de plus en plus comme un volet essentiel des politiques économiques.

1.2. Transition vers la qualité réglementaire favorisant une meilleure prestation de services publics

Des progrès ont été accomplis dans la mise en place d'un cadre conceptuel plus solide favorisant la qualité de la réglementation. Au commencement, la conception initiale d'une réforme de la réglementation en tant que processus de simple élimination ou de révision de certaines règles a évolué vers une compréhension des transformations touchant aux procédures et institutions et finalement des profondes transformations culturelles qui s'imposaient dans beaucoup de domaines des secteurs public et privé. Il en est résulté un agenda de réforme difficile, complexe et multiforme, une tâche que la plupart des réformateurs ne pouvaient mener à bien faute de disposer d'assez d'influence ou de moyens et qui était parfois mal adaptée au cycle politique.

Face à la montée de pressions internes et externes, les pouvoirs publics n'avaient pas d'autre choix que de persévérer. De nouveaux environnements dotés de systèmes de réglementation de qualité médiocre ont de plus en plus pénalisé les citoyens. Les carences de la réglementation ont affaibli la confiance dans l'administration. L'internationalisation accrue de l'économie mondiale a accentué ces tendances. Il est apparu que les techniques traditionnelles de gestion économique basées sur les politiques monétaires et budgétaires ne fonctionnaient plus correctement de sorte que la réforme réglementaire est apparue comme un recours aux décideurs confrontés à un chômage élevé, à une faible productivité et à l'exigence nouvelle d'être « compétitif » sur le plan international.

La réforme réglementaire s'est inscrite dans le cadre d'une mutation économique et sociale plus vaste. Les pays ont été et sont encore confrontés à l'urgente et difficile transition vers un mode de croissance impulsé par le marché, pour maintenir leurs performances économiques face aux innovations technologiques, aux modifications de la demande des ménages et à l'interdépendance des marchés régionaux et mondiaux. Dans cette phase, les réformes des conditions de l'offre, destinées à stimuler la concurrence et à réduire les réglementations inefficaces, sont devenues des composantes essentielles d'une politique économique efficace.

C'est pourquoi le programme de réformes à accomplir a commencé à s'étoffer avec l'adoption d'un ensemble de politiques, de disciplines et d'instruments couvrant de nombreux aspects. Leur vocation serait d'être utilisés en permanence et non pas de façon épisodique. Dans une perspective plus vaste, ce changement s'est traduit par un soutien politique explicite au programme de refonte réglementaire, matérialisé par le lancement d'une politique de réforme concernant l'État dans son ensemble, souvent assortie de délais, d'objectifs et de mécanismes d'évaluation.

La politique de la réglementation est aujourd'hui un élément essentiel du cadre beaucoup plus large de la gouvernance dont les objectifs sont la transparence, la légitimité, la responsabilité, la confiance dans l'administration, l'efficacité et la cohérence des politiques publiques. Pour atteindre ces objectifs, le lien entre, d'une part, la politique de la réglementation et la promotion de la qualité de la réglementation et, d'autre part, d'autres politiques horizontales telles que la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés est fondamental (voir encadré 2).

Encadré 2. Qualité réglementaire : un agenda dont tous les éléments sont solidaires

Les travaux de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, rassemblés dans plus de vingt examens par pays et diverses études thématiques, ont souligné que différentes politiques et perspectives sur la qualité réglementaire se renforcent mutuellement et doivent être considérées dans le cadre d'une approche de « l'administration dans sa globalité » :

- Considérées de haut, dans une perspective économique, les réformes de la réglementation du marché des produits sont une composante importante des politiques structurelles qui vont dans le sens d'une croissance économique soutenue.
- Il existe une relation étroite et positive entre l'objectif de promotion des principes de la politique de la concurrence et l'objectif de promotion d'une réglementation de qualité et de la réforme de la réglementation. Les politiques de la concurrence sont plus vigoureuses et plus cohérentes, et les politiques de la réglementation se trouvent renforcées dans une partie essentielle de leur agenda, à savoir l'encouragement de la concurrence et l'ouverture des marchés, lorsqu'elles se prêtent mutuellement main forte pour favoriser les réformes.
- Une politique efficace de la réglementation et l'ouverture des marchés s'appuient l'une l'autre. Les entreprises étrangères comme les entreprises nationales sont stimulées par un environnement réglementaire efficace. Il s'agit dans une large mesure d'un agenda commun.
- L'application des principes de concurrence renforce l'ouverture des marchés. Les pratiques exemplaires comme par exemple la vigueur de la surveillance de la concurrence et celle des sanctions mises en œuvre sont favorables au commerce et à l'investissement international.

Source: OCDE (2004), *Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire*, Paris.

La qualité de la réglementation joue un rôle essentiel dans la recherche d'une meilleure approche de la prestation de services. Dans ce domaine, le point de départ de la réforme de la réglementation est différent selon les pays en fonction des contraintes institutionnelles et culturelles qui pèsent sur eux, des objectifs publics poursuivis, sans oublier l'ampleur des missions de service public qu'ils peuvent envisager de confier à certains secteurs. Il apparaît toutefois clairement qu'introduire la concurrence dans les services publics en vue d'obtenir des gains de productivité et d'efficacité constitue un défi. Différentes possibilités d'ouvrir les services publics à la concurrence sont envisageables⁴ et un cadre solide favorisant la qualité réglementaire peut aider à mieux les exploiter. Une amélioration des prestations de service – prévisibles et accessibles – aura une répercussion directe sur l'éthique du service public, ce qui réduira les sollicitations en matière de corruption.

4. L'adoption des principes de la concurrence dans le domaine de la prestation de services publics peut suivre diverses approches. La concurrence peut être introduite même si le contrôle direct de l'État est maintenu. Dans cette optique le service continue d'être fourni directement aux consommateurs par l'État. La concurrence est introduite en séparant le rôle d'acheteur (l'État) et celui de fournisseur. Par exemple, le gouvernement procède à un appel d'offres auprès de fournisseurs privés. Des redevances d'utilisation peuvent être introduites pour contenir la demande. Ou encore l'État peut se retirer entièrement de la prestation directe et unique de services au consommateur auquel cas ce sont les consommateurs directement ou les intermédiaires tels que les sociétés d'assurance maladie, sauf l'État, qui peuvent influencer sur la prestation de services. L'ex-prestataire étatique peut être commercialisé en d'autres termes la prestation de service est séparée des autres activités de l'État par le biais d'une comptabilité séparée et l'État prélève une redevance pour ce service. Les consommateurs peuvent ensuite faire leur choix entre ce service et des fournisseurs privés.

2. Réforme de la réglementation dans les années 90 et 2000.

2.1. La motivation de la réforme de la réglementation

La qualité de la réglementation fait référence à un cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent des réglementations et régimes réglementaires efficaces en termes de coûts, efficaces par rapport à l'objet clairement défini des réglementations et politiques, transparents et responsables. Par politique de la réglementation on entend en général une politique explicite, dynamique, continue et cohérente pour toute l'administration, qui vise la qualité réglementaire. Une politique de la réglementation efficace qui aide à améliorer des conditions propices à l'investissement se compose de trois éléments qui se renforcent mutuellement : les politiques, les institutions et les instruments.

Encadré 3. L'approche de la qualité réglementaire de l'OCDE : politiques, institutions et instruments

L'expérience de l'OCDE dans le domaine de la qualité réglementaire confirme qu'un cadre réglementaire efficace doit être composé de trois piliers qui se renforcent mutuellement : les politiques réglementaires, les institutions réglementaires et les instruments réglementaires.

- **Les politiques réglementaires.** Elles peuvent être définies en général comme une politique explicite, dynamique, continue et cohérente pour toute l'administration, qui vise la qualité réglementaire. Elle fait partie intégrante du processus qui relie l'objectif d'une politique, les mesures à mettre en œuvre et la réglementation qui appuie l'action des pouvoirs publics. La politique réglementaire indique la façon dont les décideurs rédigent, actualisent, appliquent et font respecter la réglementation et encouragent la compréhension de ces processus par le citoyen. La volonté politique au plus haut niveau est la clé de la réussite des politiques réglementaires, surmontant les réticences et encourageant la transparence destinée à rendre les objectifs des pouvoirs publics évidents.
- **Les institutions réglementaires.** Plusieurs institutions chargées de veiller à la réglementation, bien situées dans la configuration juridique et institutionnelle du pays sont la clé de la réussite. L'expérience de l'OCDE montre que l'existence des institutions qui suivent est une condition minimale :
 - **Organe central de supervision** *La coordination concernant les questions de politique réglementaire dans l'administration est essentielle et une forme quelconque de mécanisme centralisé est mieux adaptée pour atteindre cet objectif. Elle garantit une approche pour l'administration dans son ensemble, apportant un appui technique à ceux qui appliquent les instruments réglementaires et ont un rôle de défenseurs de la réglementation de qualité et de la bonne gestion de la réglementation.*
 - **Autorités de réglementation indépendantes.** *Elles constituent un élément essentiel de la structure réglementaire d'un pays. Grosso modo, leur rôle consiste en général à faire respecter les règles et à imposer des sanctions en cas de non respect ou à autoriser la délivrance d'autorisations et de permis. Elles contribuent à améliorer la qualité de la réglementation, la transparence, la stabilité et l'expertise, veillant à ce que les interventions sur les marchés ne constituent pas une ingérence de la part de responsables politiques ou de fonctionnaires agissant en faveur de certains intérêts.*
- **Les instruments réglementaires.** Il existe six principaux types d'instruments réglementaires pour faciliter la réforme de la réglementation et améliorer la qualité de la réglementation :
 - **Simplification administrative.** Il s'agit de simplifier et de réduire les formalités administratives.
 - **Analyse de l'impact de la réglementation (AIR).** Instrument destiné à garantir que les options retenues en matière réglementaire sont les plus efficaces.
 - **Transparence et communication.** Les personnes soumises à une réglementation doivent avoir connaissance de la réglementation et saisir les obligations qui leur incombent.
 - **Alternatives à la réglementation.** Les pouvoirs publics étudient le recours à des alternatives à la réglementation directe pour atteindre les objectifs fixés, ils examinent par exemple les options non réglementaires ou les approches basées sur le marché.
 - **Mise en conformité et application.** Ces éléments sont essentiels pour que la réglementation atteigne ses objectifs. Il n'est guère utile de disposer d'une réglementation si le taux de conformité est faible.
 - **Instruments destinés à étayer la justice administrative et la responsabilité de l'administration.** Les autorités de réglementation doivent être responsables. Pour ce faire les personnes qui sont soumises à une réglementation doivent avoir accès à des procédures de recours bien définies, ouvertes et efficaces.

La réglementation est un instrument dont dispose les pouvoirs publics pour améliorer la qualité des performances économiques et l'efficacité de l'administration. La qualité de la réglementation revêt une importance primordiale dans la mise en place de conditions qui encouragent les investissements et un environnement transparent basé sur la primauté du droit, la transparence et la responsabilité. La qualité de la réglementation contribue à la bonne gouvernance du secteur public, élément de plus en plus valorisé dans les évaluations sur la compétitivité et la capacité d'un pays à attirer des investissements.

Dans cette phase de transition, une inflation de réglementation continue de toucher les pays de l'OCDE, constituant un défi à relever pour la plupart des gouvernements. Alors que les citoyens recherchent de meilleurs services et des standards de bien-être social et environnemental plus élevés une réglementation est née de la consolidation des économies de marché et de l'abandon de l'intervention directe de l'État. La politique de la réglementation peut constituer une contribution importante aux objectifs des politiques publiques et au processus d'élaboration des politiques.

2.2. L'expérience de l'OCDE

L'expérience de l'OCDE fournit une image étoffée des progrès accomplis dans la qualité de la réglementation au cours des vingt dernières années. Même si le contexte institutionnel, culturel, juridique et économique varie, sachant qu'il joue un rôle déterminant dans la façon dont les gouvernements ont abordé la réforme de la réglementation au fil du temps, les pays de l'OCDE ont rencontré des difficultés comparables dans l'usage qu'ils font de la réglementation.

Les recommandations de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle⁵, adoptées en mars 1995, constituaient la première déclaration de principes de réglementation communs aux pays Membres. En 1997, s'appuyant sur ce texte et élargissant le champ pour englober l'ouverture des marchés, la politique de la concurrence et des principes microéconomiques dans un cadre multidisciplinaire, l'OCDE a établi un ensemble de Principes sur la réforme de la réglementation⁶, qui ont servi souvent de fondement à la conception des politiques nationales. Mais au fur et à mesure que les pays ont réalisé des progrès, ils se sont fixés des objectifs plus ambitieux et ont adapté leurs méthodes de travail aux évolutions du cadre dans lequel s'inscrivent les politiques publiques. S'appuyant sur les enseignements tirés de cette série d'examens et prenant en compte les développements dans des secteurs spécifiques tels que les services en réseaux ainsi que dans la politique de la concurrence, les politiques d'ouverture du marché ainsi que les politiques et instruments favorisant la qualité de la réglementation, l'OCDE a établi les Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation⁷, adoptés par le Conseil de l'OCDE en avril 2005.

La section qui suit concerne les premières mesures prises par différents pays Membres de l'OCDE et montre comment les pays, même ceux dotés d'une faible capacité institutionnelle, ont réussi à entreprendre des réformes. Ces exemples se concentrent sur les premières années de la réforme et ne tiennent pas compte obligatoirement des informations disponibles sur les programmes actuels.

5. OCDE (1995).

6. OCDE (1997).

7. OCDE (2005).

Les principales économies industrialisées

Dans les principales économies industrialisées, une extension considérable du champ et de l'ampleur des interventions en matière réglementaire durant la majeure partie du 20^{ème} siècle a été suivie par des modifications du contexte économique qui ont fait apparaître clairement les coûts précédemment dissimulés de structures réglementaires dépassées, de qualité médiocre et en expansion constante. Parmi ces changements il faut citer les chocs pétroliers des années 70, la volatilité des monnaies et la baisse des droits de douane ainsi que la prise de conscience de la complexité de la dégradation de l'environnement. Même si les problèmes dus à une réglementation de qualité médiocre étaient de plus en plus manifestes la réforme n'a pas cessé d'être retardée ou bloquée.

Des différences sont apparues au commencement dans l'ordre de mise en œuvre de la réforme. Parfois, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes et ont fait perdre leurs illusions aux responsables politiques et aux fonctionnaires. Ce qui paraissait simple dans les années 80 est lentement apparu comme un agenda de réforme difficile, complexe et multiforme. La conception initiale de la réforme réglementaire comme un processus consistant simplement à éliminer ou revoir certaines règles a évolué vers une compréhension des transformations des procédures et des institutions, des profondes transformations culturelles indispensables dans de nombreux domaines, en prenant en considération les secteurs public et privé. On n'a pas cherché dans le présent document à actualiser les informations sur les pays, ce qui allongerait le document et s'éloignerait de la focalisation sur les premières phases de la réforme. Ces exemples montrent que de nombreux programmes qui ont porté leurs fruits aujourd'hui remontent à des mesures prises il y a dix ou trente ans.

Canada

Contexte politique et économique

L'économie du Canada était l'une des plus solides à la fin des années 90 même si l'atonie des performances dans le domaine de la production, le ralentissement de la croissance de la productivité, les taux d'inflation et déficits budgétaires élevés perduraient depuis les années 70. Le gouvernement a adopté une série de mesures pour remettre l'économie sur le rail telles que des réformes structurelles (réforme de la fiscalité, du marché du travail et réformes sectorielles), des accords de libre-échange avec les États-unis et le Mexique et des mesures pour s'attaquer au déficit budgétaire.

La réforme de la réglementation a été considérée comme un élément majeur capable de contribuer au redressement. Le débat a commencé à la fin des années 70 et faisait partie de la réponse apportée aux problèmes de l'économie. Les carences de la réglementation ont été reconnues comme des facteurs sous-jacents de la performance médiocre de l'économie, des rigidités structurelles et des coûts élevés du bien-être social. Le nombre des réglementations fédérales a augmenté de presque 350 % entre 1955 et 1975. Différents secteurs tels que les télécommunications, les compagnies aériennes, le transport ferroviaire, le transport routier, les services financiers et l'énergie ont fait l'objet d'une déréglementation importante.

Encadré 4. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Canada

Le Canada a été un des premiers pays de l'OCDE à adopter un programme global de réforme de la réglementation. Il a poursuivi ses efforts dans ce domaine pendant plus de trente ans, en élargissant et en approfondissant progressivement sa politique, en adoptant de nouveaux outils et en les perfectionnant. Il a été un des premiers pays à passer de l'objectif initial de déréglementation à celui de réforme de la réglementation pour en venir ensuite à des approches en termes de gestion de la réglementation et il joue aujourd'hui un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un calendrier de gouvernance de la régulation.

Quelques-unes des premières initiatives de réforme datent de 1950, avec la mise en application de la *Loi sur les réglementations* qui exigeait que chaque réglementation soit publiée dans la Gazette du Canada et par la suite présentée au parlement. La *Loi sur les instruments statutaires* (1971) constituait dans une large mesure une suite de la loi de 1950 avec l'exigence supplémentaire d'un examen juridique de tous les projets de réglementation par le Greffier du Conseil privé en consultation avec le sous-ministre de la Justice et la soumission pour examen de toutes les réglementations à la commission parlementaire compétente (aujourd'hui la commission mixte permanente d'examen de la réglementation) une fois que les textes ont été élaborés.

La réforme significative suivante a été la directive de 1977 du Secrétariat du Conseil du Trésor en vertu de laquelle les agences chargées de la réglementation devaient effectuer une évaluation périodique des programmes de réglementation. Est venue s'y ajouter en 1978 une obligation d'appliquer l'analyse de l'impact socio-économique aux nouvelles réglementations importantes concernant les domaines « santé, sécurité et équité ». En 1978, au niveau politique le plus élevé, le Gouvernement du Canada saisit officiellement le Conseil économique du Canada en lui demandant d'entreprendre une série d'études spécialisées sur les procédures de réglementation et leurs effets sur l'économie. Le Conseil a passé trois ans sur cette saisine et a diffusé des rapports influents appelant à des modifications tant au fond qu'en matière de procédures et a formulé des recommandations définitives en 1981.

La stratégie de réforme de la réglementation de 1986 a été une des premières politiques de réglementation globales basées sur des principes élaborées au sein de l'OCDE. D'autres réformes ont suivi pour faire en sorte que la qualité de la réglementation s'améliore et pour promouvoir les objectifs des politiques en question. Le perfectionnement des politiques de réglementation et des outils s'est poursuivi jusqu'ici. Le Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et la gouvernance a été créée en 1996 pour encourager une gestion efficace de la réglementation. Des instruments de réglementation de haute performance sont en place aujourd'hui.

Source: OCDE (2002a), « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Canada », Rapport de référence, Paris.

France

Contexte politique et économique

La France a connu des changements fondamentaux ces dernières années et adopté des réformes importantes qui vont de la décentralisation et simplification administrative à la libéralisation des industries de réseaux et des changements internes dans la gestion des dépenses publiques, entre autres. De plus en plus, un consensus interne se dégage sur le besoin de réexaminer le rôle de l'État et de réformer la gouvernance et le cadre réglementaire.

Dans les années 70, le système institutionnel français s'est modernisé en termes de transparence et de relations entre les administrés et les administrations. En raison de la solidité institutionnelle du système réglementaire, les changements sont restés largement incrémentaux, en faisant évoluer progressivement le cadre traditionnel des institutions républicaines. A la différence d'autres pays, la France n'a pas connu de crise majeure, ou des difficultés économiques marquées, qui auraient conduit à réformer le système réglementaire de fond en comble. L'économie française a connu ces dernières années une période de succès relatif qui a suivi la croissance lente et la récession du début des années 90. Cette évolution favorable a été soutenue par d'importantes réformes structurelles, réglementaires et institutionnelles.

Encadré 5. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en France

La structure de gouvernance et de réglementation française a de profondes racines historiques. Alors que certaines prémices de l'État de droit moderne ont commencé à se mettre en place sous l'Ancien régime une part importante de l'édifice juridique et administratif, fortement centralisé, date de la période napoléonienne. Le rôle de l'État s'est également renforcé à certains moments de l'histoire, comme par exemple dans les années 30, et après la deuxième guerre mondiale qui ont vu une montée en puissance du rôle de l'État avec les nationalisations et le processus de planification indicative.

Le "Tout État" qui a longtemps prévalu suite aux réformes des années 1945-1949 a peu à peu fait place à une vision plus nuancée, avec une République qui se décentralise, une volonté de transparence à l'égard des citoyens et une utilisation extensive des technologies de télécommunications pour améliorer la qualité de la réglementation. Cette évolution s'est accompagnée d'une libéralisation du marché, y compris progressivement dans certains secteurs de réseaux protégés, qui s'intègre dans un contexte européen. Bien qu'il n'existe pas de politique globale de la réforme de la réglementation des réformes stratégiques se sont mises en place progressivement.

La première vague de réformes des années 70 incluait la volonté d'améliorer les relations entre les administrés et les administrations. Elle a conduit à la création du médiateur de la république en 1973 ; les lois de 1978 et 1979 sur l'accès aux documents administratifs et la motivation des actes administratifs et l'adoption d'un régime de silence valant consentement pour les permis de construire en 1977. La deuxième vague, au cours des décennies 1980 et 1990, a été marquée par la simplification administrative mise en œuvre à partir de 1983 et amplifiée à partir de 1996. Celle-ci vise à réduire ex post l'impact des textes réglementaires, en s'attachant notamment à réduire le nombre de formulaires et à simplifier les déclarations.

A une échelle plus large, un mouvement général de libéralisation économique a eu lieu au cours des années 80, faisant partie de l'intégration économique européenne. La fin du contrôle des prix en 1986 et l'ouverture des marchés financiers ont contribué à la libéralisation de la vie économique. Ces réformes ont comporté également un vaste programme de privatisations, menées par les gouvernements successifs.

L'évolution vers la privatisation a précédé la modernisation de l'État et la réforme de la politique réglementaire dans son ensemble. En 1989, le gouvernement a lancé un programme sur le renouveau du service public bâti autour des objectifs suivants : le développement des responsabilités à travers une autonomie de gestion accrue, la rénovation des relations de travail, l'évaluation des politiques publiques, et l'amélioration de l'accueil et du service aux usagers. Depuis, le rapport Picq de 1994 a mis en lumière la nécessité d'un effort général pour réformer l'État. Il a aidé à aller de l'avant et à adopter plusieurs réformes visant à améliorer la qualité de la réglementation, la gestion financière et à gérer les ressources humaines.

Source: OCDE (2004c), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation. France : vers des orientations stratégiques plus claires*, Paris :

Italie

Contexte politique et économique

Le renforcement continu de l'intervention de l'État dans l'économie depuis 1950, associé à une approche légaliste et procédurière des politiques publiques a été un des traits les plus marquants de l'environnement administratif et juridique de l'Italie dans les années 90. Des forces externes et internes ont contribué à transformer les pratiques réglementaires. L'origine du changement réside dans les problèmes budgétaires et économiques du début des années 90 et du vaste mouvement anti-corruption qui a transformé la scène politique italienne de l'après-guerre. Une dette publique considérable, la stagnation, les déséquilibres budgétaires, la nécessité d'harmoniser les pratiques au sein de l'UE, etc. ont contribué à faire évoluer le système réglementaire.

A la traîne derrière d'autres pays de l'OCDE à cette époque, les gouvernements italiens successifs ont adopté une stratégie d'envergure qui englobait les principes de la concurrence, la transparence, la simplification, la responsabilité des résultats, et les politiques orientées vers le client à l'appui de la mise en place d'un dispositif réglementaire national qui comprenait de nouvelles mesures, procédures, compétences

et institutions. Au milieu des années 90, la réforme s'est concentrée sur la réduction de l'intervention étendue de l'État dans les décisions économiques. L'objectif était désormais de stimuler l'économie par le biais de la libéralisation et de l'ouverture des marchés. Le processus de privatisation s'est accéléré et est devenu l'un des plus importants de la zone OCDE.

Encadré 6. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Italie

L'émergence d'un véritable programme de qualité réglementaire a requis un temps considérable. En 1978, le ministre de l'Administration publique lançait un vaste réexamen de la qualité de l'Administration publique, y compris du système de gestion réglementaire. Se fondant sur le rapport important qu'il avait élaboré, une seconde commission a recommandé l'évaluation de « l'impact administratif des lois » basée sur la Liste de Contrôle Bleue allemande (*Blue Checklist*) ainsi que la mise en place d'une unité centrale pour le contrôler. En 1986 le président de la Chambre des Députés a envoyé une circulaire contenant des règles et recommandations relatives au langage, à la structure, aux citations, aux modifications et à l'abrogation. Une loi de 1988 a créé les institutions de base pour améliorer la gestion réglementaire, tel que le Département des Affaires juridiques et législatives qui dépend du Cabinet du Premier Ministre et le mécanisme de délégitation.

Au début des années 90, la réforme la plus importante de l'État italien depuis 1860 a été lancée, comprenant une révision de grande envergure du cadre constitutionnel grâce à de nombreuses initiatives, politiques et programmes soutenus par six gouvernements successifs. Cinq politiques gouvernementales majeures se distinguent concernant la réforme de l'intervention de l'État dans l'économie, comprenant les privatisations, l'établissement de nouveaux régimes et institutions réglementaires et la simplification de la législation à grande échelle ; la gestion et le contrôle du budget et de la fonction publique ; la simplification de l'administration publique, des procédures et contrôles ; la réorganisation et la gestion du système juridique et réglementaire et l'équilibre entre le centre et les gouvernements régionaux.

En 1990, la loi sur la procédure administrative (loi 241/90) a été adoptée, constituant le véhicule principal pour la simplification de la réglementation. L'accent a été mis sur l'amélioration de la structure de chaque procédure en réduisant les démarches nécessaires dans le cadre des procédures et en mettant en place des mécanismes de nature à réduire la capacité de l'administration à retarder ou interdire l'action. La loi complétait cette simplification par des dispositions extrêmement importantes sur les droits des citoyens et les mécanismes de responsabilité. En 1993 une seconde loi (loi 537/93) a réformé les institutions afin de simplifier les procédures en concentrant les efforts sur la réduction de la duplication des fonctions entre les ministères et les organes gouvernementaux.

En 1997, le gouvernement a lancé une nouvelle phase de la réforme de la réglementation à travers les lois Bassanini, créant un processus d'amélioration continue et de refonte des institutions. Les réformes avaient deux objectifs : rééquilibrer les pouvoirs entre le centre et les autorités infra-nationales et relancer la politique de simplification administrative fondée sur une démarche permanente et une réorganisation plus énergique de la réforme de la réglementation. La conséquence a été l'adoption d'outils de réglementation plus efficaces tels que les mécanismes de consultation et l'AIR.

Source: OCDE (2001a), *La réforme de la réglementation en Italie*, Paris

Japon

Contexte politique et économique

La réforme de la réglementation au Japon a été au centre de la promotion de la déréglementation comme clé de la reprise économique en 1994 et du vaste programme de réformes structurelles en cours depuis 1996. Les objectifs fixés étaient censés parachever le passage d'un modèle de croissance induite par l'État, dans lequel les modes de réglementation interventionnistes ont été utilisés pendant des décennies pour gérer une forte croissance économique, opérer une réforme structurelle en profondeur et promouvoir les intérêts des producteurs, à un modèle de croissance impulsée par le marché et se caractérisant par une économie plus efficace et plus souple dans laquelle le rôle de l'État est amoindri.

Du début des années 60 au début des années 90, le Japon a connu les taux de croissance du PIB et d'exportations les plus élevés au sein du G7, associés à des taux d'inflation et de chômage très faibles et des excédents extérieurs importants. Toutefois à la fin des années 70, des problèmes structurels sont apparus tandis que le contexte externe changeait et que le modèle de développement économique induit par l'État s'avérait peu adapté à la demande des marchés mondiaux. L'économie a commencé à sentir le poids croissant d'un secteur de biens non-marchands très réglementé, très coûteux et inefficace représentant une part considérable de l'économie. Les périodes récentes de stagnation de l'économie japonaise ont été principalement dues aux rigidités structurelles générées par un cadre réglementaire et institutionnel de plus en plus dépassé. La difficulté est d'approfondir et d'accélérer la transition réglementaire en cours tout en gérant ses effets sur la vie économique et sociale de manière à soutenir et élargir les capacités politiques favorisant la réforme.

Encadré 7. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Japon

Depuis le début des années 80, la réforme de la réglementation occupe une place importante dans l'agenda des politiques du Japon et est devenue le symbole d'une plus vaste transformation économique et sociale. D'importants programmes de déréglementation ont été introduits en 1981 sous l'autorité de la Commission provisoire pour la réforme administrative qui recommandait un programme complet de déréglementation et portait une attention particulière sur les exigences relatives à l'approbation et la délivrance de permis pour les entreprises. La nouvelle philosophie sur la réduction du rôle de la réglementation apparaît dans le « Directive concernant la promotion de la déréglementation » qui a été acceptée par le Cabinet en 1988.

Un Plan d'action pour la déréglementation a été en vigueur de 1995 à 1997 sous l'égide d'un Comité de la réforme administrative composé de hauts fonctionnaires. Il a donné lieu à plus de 2800 mesures au cours de ses trois années d'existence. Depuis décembre 1996, la réforme de la réglementation a été un élément central du large programme de réforme structurel économique. Les objectifs de la réforme de la réglementation comprennent le passage d'un système profondément enraciné, dans lequel on a eu recours à la réglementation pendant des décennies pour gérer une forte croissance économique, à une économie plus souple et plus concurrentielle, dans laquelle le rôle de l'État est diminué, le choix et l'initiative personnels sont accrus, la réforme structurelle est assujettie aux pressions du marché, les intérêts des consommateurs sont mis en avant et le marché japonais est plus ouvert à la concurrence internationale. Le Programme de la réforme administrative était un complément ambitieux du Programme pour la promotion de la déréglementation.

Les approches japonaises de la réforme de la réglementation ont été de plus en plus structurées et formalisées au fur et à mesure que les réformateurs se colletaient aux difficultés liées au changement de système qui donnait aux fonctionnaires un contrôle substantiel sur l'étendue et le rythme des réformes. Le Programme triennal pour la promotion de la déréglementation", adopté en 1998 pour trois ans et révisé en 1999, a élargi le champ des domaines faisant l'objet d'un examen. Grâce à la loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central, le Japon a mené à bien en 2001 une réorganisation de la structure de l'administration gouvernementale qui est annoncée comme étant la plus fondamentale depuis 1945.

Source: OCDE (1999c), *La réforme de la réglementation au Japon*, Paris

Les Pays-Bas

Contexte politique et économique

La réforme de la réglementation menée aux Pays-Bas fait partie de la modernisation de l'État providence en Europe et de l'intégration de celui-ci au développement du marché unique européen. Durant la majeure partie de la période d'après-guerre le modèle corporatiste néerlandais où la souveraineté de l'État dans le choix des grandes orientations est partagée avec les associations des entreprises et des travailleurs a été longtemps admiré pour sa capacité de conjuguer souplesse, adaptabilité, stabilité sociale et solutions pratiques, fondées sur le consensus social, dans un contexte extérieur changeant. Le système de réglementation reflétait souvent les intérêts des producteurs pour des marchés protégés mais il était aussi réputé protéger les consommateurs et tenir compte des impératifs de l'égalité sociale.

Cette souplesse s'est cependant altérée au fil des années et l'accumulation des rigidités et la détérioration de l'environnement externe aidant, l'État providence s'est heurté à des écueils. Le faible taux d'activité associé à des politiques sociales qui n'étaient pas viables, ont conduit au début des années 1980 à une crise grave et provoqué la mise en cause des politiques économiques néerlandaises de l'après-guerre. Les réformes ont, par ailleurs, été encouragées au cours des années 90 par l'intégration toujours plus poussée de l'économie néerlandaise en Europe dans le contexte du Marché unique.

Encadré 8. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises aux Pays-Bas

Il y a une vingtaine d'années que des initiatives visant à améliorer la qualité de la réglementation nationale sont en cours aux Pays-Bas. La réforme de la réglementation qui a vu le jour à la fin des années 80 et s'est accélérée au cours des dix dernières années est l'élément le plus récent de la refonte du modèle hollandais.

En 1984, le rapport présenté par la Commission sur la déréglementation des institutions gouvernementales (Commissie Geelhoed) a conclu que les caractéristiques de la structure institutionnelle néerlandaise étaient pour une bonne part responsables de la complexité, de la lourdeur et de l'ambition excessives de la structure législative. Elle a estimé que lorsque le Cabinet et les différents ministres prenaient des engagements au cours des débats budgétaires et des autres discussions parlementaires concernant le contenu de la réglementation future, ils ne prenaient pas en compte l'applicabilité concrète, la cohérence et la faisabilité juridique de ces engagements. Elle a jugé également que les longs processus de coordination interministérielle et d'examen parlementaire accroissaient fortement le caractère détaillé et complexe de la législation.

Ce rapport fut une des nombreuses sources de remise en question des effets régulateurs du système administratif et juridique néerlandais. Depuis les années 80, les vastes réformes menées dans le domaine des politiques sociale, du travail et de la concurrence ont diminué dans une certaine mesure la participation des intérêts organisés du marché à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ont amélioré la transparence et l'imputabilité au sein du système administratif, et ont transféré vers le marché un plus grand nombre de décisions économiques. Dans les années 90, les gouvernements néerlandais cherchaient un « *nouvel équilibre entre la protection et le dynamisme* » fondé sur la politique de la concurrence, la réforme de la réglementation et l'ouverture du marché. Le programme de réforme de la réglementation est entré en vigueur en 1994 visant à renforcer la concurrence et la politique de la réglementation par le biais de trois stratégies : adoption d'une loi sur la concurrence, ouverture plus grande du secteur public aux forces du marché, programme polyvalent intitulé « *fonctionnement des marchés, déréglementation et qualité législative* » (MDW). Le programme MDW est le principal vecteur de l'amélioration de la qualité de la réglementation et, comme tel, constitue la pierre d'angle de la politique néerlandaise de réforme de la réglementation.

Source: OCDE (1999b), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris

Royaume-Uni

Contexte politique et économique

La réforme de la réglementation au Royaume-Uni, processus qui a commencé en 1979, avait initialement pour but d'améliorer les conditions de l'offre dans l'économie du Royaume-Uni. Bien que le niveau de vie ait continué à croître au cours des années 60 et 70, la performance économique du Royaume-Uni a reculé par rapport à celle des pays de l'OCDE. Les efforts entrepris pour accélérer la croissance économique n'ont pas abouti à cause des difficultés à équilibrer la balance des paiements et du manque de compétitivité.

La discipline macroéconomique a été renforcée à compter de 1976 et une nouvelle politique macroéconomique a été adoptée au début des années 80. Ses pierres angulaires étaient un contrôle rigoureux de l'offre de monnaie pour lutter contre l'inflation et une politique budgétaire qui mettait l'accent sur la réforme fiscale et la maîtrise des dépenses publiques pour réduire l'endettement du secteur public et revigorer le secteur privé. Toutefois, la stabilité de ces dernières années n'a pas été obtenue avant l'adoption du cadre macroéconomique de 1997 avec l'indépendance de la banque centrale, la fixation d'objectifs d'inflation et des règles budgétaires rigoureuses.

Encadré 9. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni qui a plus de vingt ans d'expérience et d'efforts à son actif est un des pays de l'OCDE les plus expérimentés dans la réforme de la réglementation. La privatisation et à un stade ultérieur les politiques économiques destinées à stimuler la concurrence ont apporté une impulsion majeure à la déréglementation et la réforme du système réglementaire et placé la réforme réglementaire parmi les priorités de premier plan de l'État.

Un programme étendu de privatisations, de déréglementation économique et de reréglementation ciblée, ainsi qu'un large programme visant à réduire les coûts de la réglementation ont constitué des stratégies de premier plan dans l'effort visant à réduire l'intervention de l'État dans l'économie au début des années 80. Les stratégies économiques gouvernementales étaient destinées à revigorer le secteur privé en associant un environnement macroéconomique plus stable à une concurrence accrue. La déréglementation et reréglementation a impliqué la mise en place de nouveaux organes et régimes réglementaires. La privatisation de plusieurs industries et services en réseaux n'a pas été une tâche facile ; l'introduction de la concurrence dans ces secteurs a été confrontée à différentes difficultés, c'est-à-dire l'importance qu'il faudrait attacher aux objectifs en concurrence des programmes de privatisation et aux problèmes institutionnels qui en découlent.

Une amélioration constante des instruments a eu lieu parallèlement à la mise en place d'une série de politiques, d'institutions et d'outils réglementaires dont la majorité sont novateurs et sans précédent. Il en est ressorti un ensemble de dispositifs réglementaires de haute qualité globalement efficaces, transparents et responsables. Les gouvernements successifs du Royaume-Uni ont mis au point et perfectionné des politiques et principes réglementaires pour guider l'élaboration de nouvelles réglementations. Le livre blanc « Modernising Government », publié en 1999, a établi les grandes priorités de réforme du gouvernement et donné une nouvelle impulsion pour éliminer la réglementation inutile. Le livre blanc a également obligé les ministères à appliquer l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) aux politiques qui imposent de nouvelles charges réglementaires.

Sur le plan institutionnel, le Regulatory Impact Unit qui fait partie du Cabinet Office (surveillance et conseil), le Better Regulation Task Force (promotion) et le Panel for Regulatory Accountability (responsabilité et sensibilisation au centre de gouvernement) jouent un rôle moteur au centre en faveur de la qualité de la réglementation et de la réforme. Des outils réglementaires ont également été adoptés et perfectionnés pour soutenir les efforts déployés en faveur d'une qualité réglementaire systémique.

Source: OCDE (2002c), *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Royaume-Uni*, Rapport de synthèse, Paris

2.2.2. Économies en transition et émergentes

Les économies en transition et émergentes de l'OCDE ont également reconnu l'importance que revêt l'adoption de principes réglementaires dans les politiques publiques. Ayant comme points de départ des contextes politiques et économiques différents, certains de ces pays de l'OCDE ont procédé à des améliorations spectaculaires de leur cadre réglementaire dans des laps de temps assez courts, partant souvent d'un degré de capacité institutionnelle très faible, en se heurtant à une culture administrative enracinée dans les pratiques normatives.

République tchèque

Contexte politique et économique

Après l'entière transformation d'une économie socialiste planifiée en une démocratie de marché ouvert, l'État tchèque est aujourd'hui de plus en plus en mesure d'assurer la régulation et la supervision de marchés concurrentiels. La réforme de la réglementation comprend le démantèlement d'institutions centralisées et la mise en place de nouveaux régimes réglementaires adaptés à une société démocratique, notamment d'instruments, de politiques et d'institutions capables de fonctionner ensemble pour promouvoir la coopération, le partage des pouvoirs et la décentralisation. Cette transformation juridique et réglementaire s'est appuyée sur l'harmonisation accélérée de la réglementation nationale à la législation de l'UE.

La crise monétaire de 1997 et la réaction de la population aux abus commis lors des privatisations menées à un rythme soutenu ont révélé les faiblesses et les carences du cadre réglementaire. Pendant la première moitié des années 90, les réformes économiques ont pris le pas sur le renforcement des institutions. La transition en République tchèque illustre la nécessité de compléter la déréglementation et la libéralisation du marché par un retour à la réglementation bien conçue et fondée sur le jeu du marché et le renforcement des capacités. Cette double approche est nécessaire pour protéger la concurrence dans l'intérêt des consommateurs et pour préserver d'autres aspects de la politique gouvernementale.

Encadré 10. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en République tchèque

La transition de la République tchèque vers une démocratie de marché qui a commencé en 1989 a exigé des changements fondamentaux dans le rôle et la culture du secteur public ainsi que l'organisation horizontale et verticale de l'État. Le système juridique a été réaménagé s'appuyant sur un nouveau cadre établissant l'État de droit démocratique. La réforme de l'État s'est heurtée à d'importantes difficultés, notamment en 1993 l'éclatement de la République fédérale tchèque et slovaque en deux pays et la crise monétaire de 1997, mais des mesures essentielles ont été prises.

La conscience politique selon laquelle une administration publique efficace et un cadre réglementaire solide et moderne sont nécessaires pour soutenir les institutions démocratiques et les institutions de marché n'est apparue qu'après une période de transition. Elle a infligé un lourd tribut au processus de transition puisque la méfiance et le scepticisme des citoyens tchèques vis-à-vis de l'État se sont accrus en réaction au retard pris dans les corrections apportées par les politiques aux erreurs commises dans la libéralisation des marchés.

La transformation du système juridique qui découle du processus de transition et du processus d'adhésion à l'UE a conduit à l'adoption d'importants pans de législation. De janvier 1990 à 2001, 1 150 nouvelles lois et modifications de lois, 14 amendements de la constitution, 8 400 résolutions du gouvernement et diverses mesures prises par l'administration centrale de l'État ont été adoptés. Certaines nouvelles lois même si elles amélioraient celles qui existaient auparavant étaient fragmentaires et répondaient à peu de normes de qualité sur le fond.

Depuis 1997, après des négociations difficiles avec le parlement, le gouvernement a lancé différentes réformes visant à améliorer le fondement institutionnel de la nouvelle économie de marché. Ces réformes ont amélioré la capacité institutionnelle en faveur d'une réglementation de qualité par la création ou le renforcement d'organes tels que le Service tchèque de la statistique, la Commission pour les valeurs boursières, l'Office pour la propriété industrielle et l'Office tchèque des télécommunications. La transparence et la lutte contre la corruption et les pratiques administratives abusives ont été renforcées par la mise en place d'un médiateur indépendant. Les réformes ont également inclus la révision de 1998 des règles législatives et l'engagement d'introduire des principes de qualité réglementaire à l'échelle de l'administration dans son ensemble.

Source: OCDE (2001b), *Regulatory Reform in the Czech Republic*, Paris

Hongrie

Contexte politique et économique

La Hongrie a connu une période de transition historique marquée par des réformes soutenues qui a duré plusieurs années. En moins de dix ans le pays a achevé en grande partie une transition historique sur les plans social, politique et économique. Le rythme de réforme a à peine faibli depuis 1989 et s'est même accéléré après 1995 avec les efforts réalisés pour combler les lacunes des politiques en vigueur et des capacités en place avant l'adhésion à l'Union européenne.

Depuis 1989, les gouvernements successifs ont supprimé de nombreuses lois et autres réglementations qui soutenaient l'économie planifiée par le centre. Chaque année, le parlement a voté plus d'une centaine de lois, le gouvernement a adopté deux fois plus de décrets et les ministères ont promulgué plusieurs centaines d'arrêtés. La réglementation et les institutions indispensables au bon fonctionnement des marchés ont été mises en place et garanties par une législation sur les marchés publics et des dispositions sur les droits de propriété, la faillite et la création d'entreprise. La Hongrie est dotée aujourd'hui d'un système juridique presque entièrement nouveau.

Encadré 11. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Hongrie

L'approche hongroise de la réforme de la réglementation s'est concentrée en particulier sur la réorientation pragmatique du rôle de l'État à l'égard du marché et des citoyens. En 1968, la Hongrie a lancé le Nouveau dispositif économique pour renforcer l'autonomie des entreprises et le rôle des marchés dans les décisions économiques. La réforme économique structurelle, commencée dans les années 70, a été achevée dans les années 90. A partir de 1989, ces réformes ont été complétées par un large effort visant à moderniser l'administration publique, notamment le cadre réglementaire. Les réformes en Hongrie se sont étirées sur plusieurs années même avec les changements de gouvernement et de partis politiques.

Deux examens approfondis du système réglementaire (1989-91 et 1995-98) ont éliminé des milliers de dispositions réglementaires inutiles. Au milieu des années 90, sur la base de critères de qualité s'inspirant des recommandations de l'OCDE, le gouvernement hongrois a adopté des mesures pour améliorer le processus au moyen duquel il élaborait les nouvelles lois et réglementations. La Hongrie a reconnu que créer un système durable de gestion de la réglementation c'est se doter d'une forte base institutionnelle pour opérer une convergence économique et sociale plus rapide avec les autres pays européens.

En 1992 la loi sur la faillite a été révisée et a conduit à la fermeture de nombreuses sociétés non rentables et à une évolution de plus en plus marquée durant la décennie vers des méthodes de production plus efficaces. Les privatisations effectuées dans le cadre de la Loi sur la privatisation se sont accélérées après les différentes mesures sur la stabilisation macroéconomique prises en 1995. Evitant les stratégies de type « big bang », le processus de privatisation reposait sur des transactions négociées, des rachats d'entreprises par les cadres, des enchères et des concessions pour une durée déterminée. Une libéralisation plus étendue des infrastructures contrôlées par l'État a été réalisée à travers des contrats « Built-Operate-Transfer » dans le secteur des transports et de l'énergie, entre autres. La déréglementation a réduit l'intervention du gouvernement dans les grands secteurs de l'économie. Ces résultats ont été obtenus grâce au renforcement de la politique de la concurrence placée sous l'égide d'une autorité indépendante solide.

Source: OCDE (2000a), *La réforme de la réglementation en Hongrie*, Paris

Irlande

Contexte politique et économique

Au cours des vingt dernières années, l'Irlande a connu une performance économique remarquable et une transformation de son contexte économique, social et culturel. Etroitement liées à cette évolution, des améliorations importantes ont été apportées à l'environnement et au cadre réglementaire irlandais. La responsabilité et la transparence ont été fortement renforcées, non seulement grâce à des mécanismes participatifs et de concertation traditionnels caractérisés par la formule du partenariat social mais aussi par de nouveaux mécanismes tels que l'application et le respect de la législation. De nouvelles institutions orientées vers le marché ont été mises en place ou renforcées, notamment des régulateurs sectoriels et une autorité de la concurrence.

La réforme de la réglementation s'est accélérée au cours des années 90, dans un contexte de performance économique exceptionnelle (croissance moyenne annuelle de 8.3 % en 1997-1999) et de flux d'investissements étrangers élevés et soutenus. La réforme de la réglementation était considérée comme un appui pour gérer les conséquences d'une croissance rapide et mettre en place de nouvelles capacités pour soutenir celle-ci dans le futur. Par exemple, la réforme de la réglementation est un moyen de dégager d'importants goulets d'étranglement au niveau des infrastructures et de la conduite de la politique afin de stimuler la croissance et d'apporter des améliorations à l'efficacité économique qui permettent de contenir les pressions inflationnistes.

Encadré 12. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Irlande

Les pouvoirs publics irlandais utilisent la réforme de la réglementation pour instaurer une économie plus compétitive et plus souple qui est à même d'innover, de s'adapter et de demeurer prospère. La difficulté a été de passer d'une croissance reposant sur l'utilisation de plus de ressources à une croissance reposant sur une meilleure utilisation des ressources c'est-à-dire sur des améliorations de productivité. Cette mutation des causes de la croissance exige une économie plus souple et plus dynamique qui s'appuie sur un cadre de réglementation moderne, compatible avec les forces du marché, récompensant la productivité et l'innovation et répondant aux besoins du consommateur modifiant les opportunités qu'offre le marché national et international.

La première tentative de réforme de la fonction publique faisait suite à la publication du *Report of the Public Services Organisation Review Group 1966-1969* (Rapport du groupe d'examen de l'organisation des services publics 1966-1969), couramment appelé le *Rapport Devlin*. Ce rapport contenait une série de recommandations pour aider l'administration à faire face aux nouvelles exigences liées à la création d'un État providence européen offrant davantage de services à des catégories de citoyens plus nombreuses. Il se concentrait sur des éléments fonctionnels clés, le plus important étant la séparation des fonctions décisionnelles et des fonctions d'exécution et de prestation de services, d'autre part.

Le gouvernement a lancé en 1985 un deuxième programme de réforme avec la publication d'un livre blanc « *Serving the Country Better* » (Mieux servir le pays). Cette réforme visait à introduire de nouveaux concepts de gestion publique et instruments d'action. Elle préconisait une décentralisation plus poussée, une gestion budgétaire meilleure et une plus grande mobilité des hauts responsables de l'administration entre les divers ministères. Si le programme a bien donné lieu à quelques changements importants, au moment où la crise économique a frappé en 1987, les responsables politiques et les échelons supérieurs de l'administration avaient retiré leur soutien et les modifications structurelles fondamentales étaient restées en plan.

Le principal vecteur d'amélioration a été le lancement en 1994 de la *Strategic Management Initiative* (Initiative de gestion stratégique). Il s'agit de la première réforme réussie de la fonction publique en Irlande depuis la création d'un État indépendant. Une des raisons de son succès réside dans le large soutien dont elle a bénéficié, pas seulement de la part des hauts fonctionnaires mais aussi des gouvernements successifs. Ses principaux objectifs étaient de réformer les institutions au niveau national et local pour assurer des prestations, une imputabilité, une transparence et une liberté d'information. L'Initiative de gestion stratégique a constitué également un instrument pour promouvoir la qualité dans toutes les activités gouvernementales, notamment en matière législative et réglementaire. Pour ce faire, tous les services ont été invités à effectuer périodiquement un examen systématique de toutes leurs activités pour s'interroger si toutes les mesures en vigueur étaient nécessaires ou s'il serait possible d'obtenir de meilleurs résultats en utilisant d'autres moyens.

Source: OCDE (2001c), *La réforme de la réglementation en Irlande*, Paris

Corée

Contexte politique et économique

À la fin de 1997, la Corée a subi l'une des crises économiques les plus graves qu'ait jamais vécues un pays membre de l'OCDE. La stabilisation de la situation et la remise en place des fondations nécessaires à une croissance durable ont été assurées par un programme ambitieux de réformes réglementaires, financières et structurelles. Ces réformes ont redonné confiance aux investisseurs, tant coréens qu'étrangers. Ce regain de confiance des investisseurs, à son tour, a joué un rôle essentiel dans la forte reprise économique de 1999 et 2000.

Arrivé au pouvoir en 1998, le gouvernement coréen a vu dans la réforme de la réglementation un moyen d'action primordial pour réagir à la crise économique qui avait frappé le pays l'année précédente. Le rôle de l'État dans l'économie et la société a évolué passant du modèle de développement économique interventionniste appliqué depuis les années 50 à un modèle ouvert et axé sur le marché, marqué par de fortes incitations en faveur de la concurrence. La réforme de la réglementation a fait partie des réformes nécessaires à l'instauration de fondations capables de générer une croissance durable à long terme. Cette évolution a impliqué des changements culturels majeurs tant pour l'administration que les entreprises et les consommateurs compte tenu des nouveaux rôles et responsabilités qui sont les leurs.

Encadré13. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Corée

Depuis les années 60, le gouvernement coréen a participé en profondeur au développement économique du pays en intervenant sur les marchés industriels, de la main d'œuvre et du crédit. Passant dans les années 60 à une politique très active de croissance tirée par les exportations, le gouvernement a essayé de soutenir le développement en orientant les faibles capitaux disponibles vers les utilisations les plus propices à accroître la productivité, en protégeant les industries naissantes de la concurrence étrangère et en encourageant la coopération entre les entreprises pour améliorer les possibilités d'améliorer la productivité.

Ce modèle a été abandonné progressivement depuis les années 80. Accompagnant une succession de programmes de privatisations, la réforme de la réglementation a visé essentiellement à réduire le rôle de l'État dans l'économie. Compte tenu des exigences de réduction des charges administratives et des interventions en matière réglementaire, la réforme de la réglementation figure à l'ordre du jour de la politique du gouvernement depuis plus de vingt ans. Tous les partis politiques ont soutenu le principe de la réforme comme en grande majorité le secteur des entreprises et le public en général.

Le gouvernement du Président Kim Young-Sam (1993-1998) est à l'origine d'une évolution majeure vers une approche plus active et plus large de la réforme de la réglementation. Cette période a vu la mise en place d'importants organes de réforme et de différents éléments clés de la réglementation. Parmi ces principaux organes de réforme il y a la Commission présidentielle sur la réforme administrative, le Comité de la déréglementation économique et le Comité de la déréglementation industrielle. Le programme de réforme en vigueur repose en majeure partie sur les fondations bâties durant cette période.

Source: OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation en Corée*, Paris

Mexique

Contexte politique et économique

La réforme de la réglementation est au centre de la stratégie mise en œuvre par le Mexique alors qu'il opère une mutation vers un marché vigoureux et ouvert. Les réformes structurelles du Mexique exigeaient de démanteler une économie nationale sur-réglémentée et protégée dans laquelle les industries et les services étaient quasiment fermés à la concurrence étrangère et nationale. La plupart des progrès accomplis dans le cadre du programme de réglementation national ont eu lieu au milieu de la transition. La réforme de la réglementation a été adoptée sur une période relativement courte et en dépit de conditions difficiles telles que les contraintes économiques liées à la crise financière de 1994-95.

Au cours des années 80, la chute des prix du pétrole et l'impossibilité de faire face au service d'une lourde dette extérieure, suivies par cinq années de stagnation économique ont été à l'origine de modifications importantes du modèle économique. Le Mexique a été l'un des premiers pays d'Amérique latine à faire des principes de l'économie de marché la pierre angulaire de son développement économique. Il y a plus de vingt ans, l'économie mexicaine était fortement réglémentée et protégée. Dans de nombreux domaines, l'industrie et les services étaient protégés de la concurrence étrangère et nationale. Les exportations jouaient un rôle limité alors que la plupart des industries se concentraient sur le marché intérieur.

Encadré 14. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises au Mexique

Le processus des changements économiques structurels qui a commencé en 1983 reposait sur deux piliers. Tout d'abord, les finances publiques ont été rééquilibrées pour renforcer la capacité du gouvernement à influencer sur les variables macroéconomiques. Pour atteindre cet objectif, la taille de l'administration et son rôle dans l'économie ont été redéfinis. Deuxièmement, le gouvernement a étendu le champ des décisions déterminées par le jeu du marché pour promouvoir une économie plus efficiente.

La privatisation et le libre échange ont servi de cadre et de point de départ à la réforme de la réglementation au Mexique. Un immense processus de privatisation a transféré les activités commerciales du secteur public au secteur privé et le programme de libéralisation des échanges a fait croître la concurrence. L'envergure des politiques de marché a exigé 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 stratégies : la naissance d'une politique structurée de la concurrence et la modernisation de l'administration publique.

En 1989, une politique nationale explicite sur la réforme de la réglementation a été mise en place puis étendue tant au niveau de sa portée que de son ambition. Un élément important de cette stratégie a été la création d'un service de la déréglementation économique au ministère du Commerce et de l'industrie qui s'est concentré au commencement sur la déréglementation et la reréglementation de certains secteurs économiques pour faciliter la circulation des biens, des services et des capitaux encouragée par des mesures de libéralisation des échanges. Il a collaboré avec d'autres ministères pour établir de nouveaux cadres réglementaires pour les secteurs d'infrastructure privatisés.

Au début des années 90 ce programme de déréglementation économique a été élargi à la refonte de réglementations obsolètes et inadéquates 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. Ces réformes ont suivi le rythme des réformes de structure découlant de la concurrence extérieure et du souci d'attirer les investisseurs. Les réformes avaient pour but d'assurer une stabilité juridique et d'éliminer les contradictions, de façon à abaisser les coûts de transaction et à faciliter la prise de décision.

Source: OCDE (1999d), *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.

Turquie

Contexte politique et économique

La Turquie s'est vu obligée d'établir un agenda complet de la réforme de la réglementation en réponse à des facteurs à la fois nationaux et internationaux. Le mouvement accéléré vers l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne et les crises économiques successives ont révélé comme jamais auparavant l'urgence du processus de réglementation turc. Les crises économiques très rapprochées ayant abouti à la dévaluation de la livre en 2001 conduisent les principales organisations internationales à exiger différentes réformes des autorités réglementaires turques. Des réformes économiques très importantes ont été lancées notamment en 2000 et dans la première partie de 2001.

La crise économique de ces dernières années a mis en lumière des faiblesses critiques du système actuel de gestion de la réglementation de la Turquie. La nécessité de réformes globales est apparue pour remédier de toute urgence aux pratiques et institutions réglementaires dans bien des cas dépassées, incohérentes, mal gérées et partiellement sapées par le manque de crédibilité de l'action gouvernementale, le non-respect généralisé des règles et dans certains cas la corruption. Les capacités du secteur public destinées à appliquer et faire respecter la réglementation ne suivaient pas les décisions prises par les pouvoirs publics.

Encadré 15. Chronologie de la réforme – les premières mesures prises en Turquie

Le gouvernement turc a commencé depuis 2000 à s'attaquer aux lacunes de la réglementation. La réforme de la réglementation a été considérée de plus en plus comme un élément essentiel parmi les différents moyens d'action indispensables pour restaurer la stabilité et la croissance économique. De plus, la Turquie a accordé une priorité accrue à la réforme du gouvernement et de l'administration publique.

En 2001, le Conseil des ministres a adopté en Turquie un *Programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire*. Ce Programme a défini les priorités et les engagements pour permettre l'adéquation entre la structure réglementaire de la Turquie et l'acquis communautaire et les pratiques des États membres de l'UE. Parmi les mesures qui faisaient partie du Programme figuraient le projet de loi sur les marchés publics, la mise en place d'un organe légal ou administratif indépendant pour examiner les plaintes et régler les litiges en matière de marchés publics, l'engagement de créer plusieurs autorités ou comités indépendants ou de supervision ; etc.

Lié par des engagements internationaux, le gouvernement a approuvé en 2001 un programme de transition économique global appelé *Renforcer l'économie turque* qui comprend une section intitulée « Accroître la transparence de l'État et renforcer les finances publiques » en vue d'améliorer les capacités du secteur public. Des amendements constitutionnels ont été mis en place à la fin de 2001 destinés à régler des questions touchant les droits civiques et les relations entre les citoyens et l'État, harmonisant la constitution turque avec les critères d'adhésion à l'UE.

La rapidité de mise en œuvre des réformes en Turquie se heurte à différents problèmes, par exemple une fragmentation particulière de réformes sporadiques de la réglementation et l'absence de confiance dans les institutions. Toutefois, il est important de souligner la complexité de la tâche qui consiste à terminer la transition d'une économie statique, étatique et réglementaire vers une économie entreprenante et innovante, guidée par le marché et par la société civile. La gestion de la réglementation a lieu dans un contexte fortement centralisé tant sur le plan des structures étatiques que de la culture politique. La majorité des responsables du secteur public n'est pas encore bien consciente des bénéfices et avantages que présentent les mécanismes de marché.

Source: OCDE (2002e), *La réforme de la réglementation en Turquie*, Paris

3. Éléments clés de la réforme

3.1. Mise en place de capacités

Une difficulté majeure à laquelle est confrontée la gestion de la réglementation est de mettre en place des capacités pour poursuivre la réforme ainsi que pour améliorer la qualité et la performance de la réglementation. La mise en place de capacités concerne non seulement la mise en œuvre chronologique des réformes mais aussi le maintien du bon fonctionnement des institutions (degré d'indépendance et identification des pratiques exemplaires, par exemple) ainsi que la recherche d'un juste équilibre entre réglementation et concurrence. Cet aspect est particulièrement important lors de l'élaboration d'un programme de réforme pour éviter de voir apparaître des carences de la réglementation ou du marché.

La mise en place de capacités englobe un large éventail de facteurs. L'expérience de l'OCDE basée sur des évaluations du degré d'avancement des pays de l'OCDE concernant l'instauration de capacités destinées à promouvoir la qualité réglementaire montre qu'un cadre conceptuel solide est un facteur de réussite essentiel. La stratégie adoptée doit établir un lien entre trois piliers différents : les politiques, les institutions et les instruments réglementaires. La présente section porte sur différents éléments à prendre en compte lors de la mise en place de capacités favorisant la qualité réglementaire.

Encadré 16. Le Japon et le Mexique : progrès accomplis dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation

Le Japon et le Mexique font partie tous les deux des premiers pays qui ont été examinés par l'OCDE en 1999. En 2004, ils ont fait l'objet d'un suivi destiné à évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation.

Au Japon, il était nécessaire de soutenir le passage d'un modèle de croissance impulsée par l'État à un modèle de croissance guidée par le marché, caractérisée par une économie plus efficiente et plus souple. Cette évolution exigeait des efforts supplémentaires pour améliorer les instruments et institutions réglementaires, pour réévaluer la réglementation en vigueur à la lumière des développements économiques et sociaux en cours et pour évaluer l'incidence de nouvelles réglementations lors de leur élaboration. Le gouvernement s'est concentré sur une approche de la mise en œuvre plus pragmatique et progressive. Une volonté politique forte au plus haut niveau est un facteur important. Créé en 2001 et investi d'un mandat de trois ans, le Conseil pour la réforme de la réglementation mène la réforme de la réglementation dans le pays. Le conseil est composé de 15 experts du secteur privé soutenus par une trentaine de collaborateurs choisis par le secteur privé et les ministères. Il présente un rapport annuel qui conduit à la formulation de recommandations pour le Plan triennal du Premier Ministre pour la promotion de la réforme de la réglementation qui est actualisé chaque année. Le ministre d'État pour la réforme de la réglementation qui fait partie du Cabinet est chargé de surveiller la mise en œuvre des plans triennaux par les ministères et agences.

Au Mexique, la réforme de la réglementation a fait partie de réformes structurelles qui exigeaient le démantèlement d'une économie nationale sur-réglémentée et protégée dans laquelle les industries et les services étaient quasiment fermés à la concurrence étrangère et nationale. La politique de la réglementation faisait également partie d'une stratégie d'ouverture des marchés, de promotion de la libéralisation des échanges et d'attraction des investissements dans le pays. Le gouvernement mexicain a réussi à instaurer un vaste programme de réglementation dans une période relativement courte et en dépit de conditions difficiles. Les éléments qui ont contribué à appuyer la réforme ont été une volonté politique et un engagement en faveur de la politique réglementaire au plus haut niveau politique. Ainsi, le Mexique a apporté en 2000 des modifications juridiques, institutionnelles et d'orientation à son programme de réglementation. La réforme du Droit fédéral de procédure administrative a institutionnalisé un vaste programme de réglementation, notamment la mise en place de la Commission fédérale chargée de l'amélioration de la réglementation (COFEMER) en tant qu'organe techniquement et administrativement indépendant du ministère de l'Economie en vue de coordonner et de superviser le Programme d'amélioration de la réglementation du gouvernement. La COFEMER est responsable de la simplification administrative, de l'analyse de tous les projets de réglementation et de l'évaluation d'impact de ces réglementations, des projets d'actualisation et de réforme des lois et règlements en vigueur ainsi que du soutien apporté aux programmes de réglementation aux niveaux d'administration infranationaux.

Source: OCDE (2004b), *Japon – Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, Paris ; OCDE (2004d), *Mexique – Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, Paris.

Institutions réglementaires

Les institutions font avancer l'agenda des politiques de réglementation. Elles comprennent non seulement les instances de gestion de la réglementation et de supervision au sein des gouvernements et de l'exécutif, dans les administrations et les parlements mais aussi les autorités de régulation indépendantes et d'autres entités importantes qui contribuent à la qualité de la réglementation comme les cabinets juridiques spécialisés dans la rédaction des textes de loi ou même les parlements.

Les institutions doivent créer « au sein de l'administration des mécanismes efficaces et crédibles pour assurer la gestion et la coordination de la réglementation et de sa réforme »⁸. Pour ce faire, certains pouvoirs et responsabilités doivent être conférés aux agences au centre du gouvernement pour suivre, superviser et encourager les progrès dans toute l'administration publique, parce que c'est là que se situe l'expertise et que les politiques sont formulées.

8. OCDE (1997).

Il est nécessaire d'équilibrer avec soin les relations de concertation et de confrontation entre les institutions réglementaires. L'indépendance ministérielle peut être mise en cause par un contrôle plus centralisé des problèmes de qualité juridique, d'impact budgétaire et de gestion de la fonction publique. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les réformes visant à améliorer la qualité de la réglementation échouent aussi bien si elles sont entièrement laissées au soin des responsables de celle-ci que si elles sont trop centralisées. Les responsables de la réglementation doivent assumer la responsabilité principale dans le cadre d'un système d'incitations supervisé par des organes chargés de la gestion et de la réforme.

Organe central de supervision

La meilleure pratique parmi les pays de l'OCDE suggère que l'existence d'un organe central de supervision est certainement essentielle à la réussite du programme de réforme. Dans bien des cas ces organes font partie des services du Premier Ministre ou du Président. Dans certains pays, souvent plus petits, une approche plus décentralisée est adoptée. Mais dans les deux cas il est indispensable d'assurer une coordination des questions de politique de la réglementation au sein de l'administration (voir encadré 17).

Encadré 17. Les organes de supervision réglementaire : l'expérience de l'OCDE

Les organes centraux les mieux armés pour promouvoir et superviser la qualité réglementaire sont situés dans trois pays à système politique présidentiel : **la Corée, le Mexique et les États-Unis**. Tous trois ont mis en place des institutions puissantes, indépendantes des autorités réglementaires, et dotées de larges compétences en matière de droit, de procédure et de gestion (la Corée et le Mexique ont créé des commissions de haut niveau, alors que les États-Unis ont confié la gestion de la qualité réglementaire à des institutions centrales chargées de la gestion et du budget). Les régimes présidentiels sont en mesure de mener à bien des réformes transversales, imposées du sommet, et ils disposent traditionnellement de structures institutionnelles pour mettre en œuvre les politiques du président.

Dans les pays où les fonctions centrales de coordination et de gestion de l'État sont assez faibles, cette tendance est moins marquée. Néanmoins, on a accordé une attention accrue à la concertation entre les organes de l'État responsables d'aspects particuliers du projet de réforme réglementaire. Aux **Pays-Bas**, par exemple, les ministères de la justice, de l'environnement et des affaires économiques agissent maintenant de concert pour accorder un « service de conseil » (« help desk »), qui est essentiel pour parvenir à améliorer les standards d'AIR dans l'ensemble de l'administration. Beaucoup de pays, parmi lesquels **l'Allemagne, le Japon et le Portugal**, ont également créé des commissions indépendantes de haut niveau qui contribuent à modeler la politique de réforme réglementaire.

Source: OCDE (2002c), *Les politiques de régulation dans les pays de l'OCDE*, Paris

Dotés de ressources adéquates (en termes de crédits et de personnel qualifié) les organes centraux de supervision et de coordination sont à même de jouer plusieurs rôles essentiels dans le processus de réforme, à savoir :

- Veiller à ce que la stratégie de réforme adoptée concerne l'administration dans son ensemble
- Agir en tant que défenseur d'une réglementation de qualité et d'une bonne gestion de la réglementation, et
- Apporter un appui technique à ceux qui appliquent les instruments réglementaires.

Le rôle des ministères et leur soutien jouent également un rôle primordial, mais la coordination est difficile à établir lorsque les ministères ont une architecture verticale et qu'il n'existe pas de liens horizontaux solides entre eux. La réforme de la réglementation traverse tous les ministères qui formulent et mettent en œuvre la politique gouvernementale. Les organes centraux de supervision ou de coordination

contribuent sans doute à surmonter cette difficulté dans une certaine mesure en encourageant un dialogue renforcé ou des relations plus poussées entre les différents ministères. Mais ce sont finalement les ministères eux-mêmes qui doivent s'impliquer dans la réforme de la réglementation et garantir la qualité de la réglementation.

Par ailleurs, des conseils consultatifs – représentant en particulier les intérêts des entreprises et des consommateurs – peuvent aider à maintenir l'élan de la réforme, fournir des conseils et diffuser les informations plus largement. Ils peuvent donner la possibilité à des membres du public de participer directement au processus de réforme en se l'appropriant et se mobilisant en faveur de nouveaux progrès à accomplir. Ils peuvent également jouer un rôle important en sensibilisant la collectivité aux avantages de la réforme, ce rôle étant renforcé s'ils sont considérés comme indépendants de l'administration.

Autorités de régulation indépendantes

Les autorités de régulation indépendantes font partie également des structures réglementaires d'un pays. Elles comprennent les autorités de régulation économique pour les industries de réseaux ou les régulateurs créés pour la défense des libertés civiles et pour favoriser la transparence dans l'administration. Les autorités de régulation indépendantes ont pris de l'importance au cours de la dernière décennie⁹. Elles contribuent à améliorer la qualité de la réglementation, la transparence, la stabilité et l'expertise. Si ces régulateurs sont responsables de l'élaboration de règles ou de leur interprétation ils doivent opérer en appliquant les mêmes disciplines que les autres responsables de l'élaboration de règles, surtout en ce qui concerne l'AIR.

Encadré 18. Autorités de régulation indépendantes

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les réformes économiques structurelles — mises en œuvre en partie à la suite d'engagements internationaux — ont conduit à la création d'autorités indépendantes de régulation et à la refonte des régulateurs en place. Ces institutions sont conçues pour assurer un contrôle réglementaire neutre dans les secteurs libéralisés ou privatisés et pour exercer la surveillance prudentielle des marchés concurrentiels. La conception et la gestion de ces autorités sont un volet essentiel de la qualité de la réglementation. Les questions essentielles dans ce domaine incluent des considérations sur la façon de mettre en place des institutions qui sont

- compétentes, responsables et indépendantes,
- imperméables aux influences politiques à court terme,
- capables de ne pas tomber sous la coupe de groupes d'intérêt, tout en étant
- réceptives aux priorités politiques générales, et
- dotées de procédures décisionnelles qui tiennent compte des spécificités du secteur réglementé, tout en garantissant la transparence et la liberté d'accès aux intéressés.

Source : OCDE (2004e), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Allemagne : consolider le renouveau économique et social*, Paris.

9. Pour un examen récent de la mise en place d'autorités de régulation indépendantes voir OCDE (2005), *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire, OCDE, Paris, également disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf

Des institutions solides et efficaces exigent du personnel spécialisé et des ressources pour assurer toutes les fonctions essentielles. Les compétences et l'expérience doivent être développées et préservées à terme de façon que les fonctionnaires chargés de l'élaboration des politiques et de la conception des institutions soient davantage sensibilisés et mieux à même d'identifier ce qu'impliquent une réglementation de haute qualité qui fournit un meilleur cadre pour l'investissement. Les synergies entre institutions réglementaires sont essentielles pour assurer la cohérence des politiques et une coordination efficace.

Instaurer le contrôle qualité et la légalité

Au cours des vingt dernières années l'ordre du jour de la réforme de la réglementation a connu des modifications. Tout d'abord, on a pensé qu'il suffisait que les pouvoirs publics cèdent la place et laissent l'entreprise privée prendre l'initiative. Il s'en est suivi une période de déréglementation. Ceci étant, les marchés ont parfois révélé des carences et il est apparu que les marchés exigeaient de solides fondations constituées des dispositions adéquates pour étayer leur fonctionnement. Il faut des lois sur lesquelles s'appuient la définition de la propriété privée et l'existence de voies de recours.

La première réponse au nouveau rôle de l'État régulateur a été d'élaborer des critères destinés à améliorer la qualité des différentes lois et réglementations au cas par cas. C'est la reconnaissance, fondée sur des années d'expérience de réforme de la réglementation, que le succès de la réglementation économique et sociale dépend fondamentalement des capacités des gouvernements de produire, coordonner, mettre en œuvre et réviser des dispositions réglementaires. Aujourd'hui la notion de gestion de la réglementation cède la place à celle de gouvernance de la régulation qui fait ressortir le rôle dynamique et actif des pouvoirs publics dans la mise en place d'une réglementation de qualité. Les marchés et la démocratie vont de pair. Pour assurer le bon fonctionnement des marchés et de la démocratie il faut un fondement juridique solide. Il faut un cadre juridique pour étayer le passage d'une croissance impulsée par l'État à une croissance guidée par le marché. La bonne gouvernance qui s'appuie sur des institutions civiques favorables augmente la performance des marchés.

Analyse de l'impact de la réglementation (AIR)

L'AIR est vraisemblablement l'instrument unique qui est le plus important (mais tous les instruments sont complémentaires et auxiliaires). Elle a pour objet de garantir que l'option réglementaire la plus efficace est choisie grâce à l'instauration d'un cadre d'évaluation systématique et cohérent des effets potentiels de l'action gouvernementale. L'AIR permet de fournir les informations indispensables pour prendre de meilleures décisions en matière réglementaire. Elle a pour but de rendre transparents les coûts et les avantages des différentes options, réglementaires et non réglementaires, susceptibles d'être proposées par les ministères. Ainsi, les arbitrages entre les différentes possibilités envisageables apparaissent plus clairement aux décideurs. Toutefois, l'AIR ne se substitue pas à la responsabilité politique, elle est censée aider les décideurs et ceux qui appliquent la réglementation à prendre de bonnes décisions.

Il n'y a pas un modèle unique de bon programme d'AIR. Pour concevoir un programme d'AIR il est indispensable de tenir compte du contexte institutionnel, social, culturel et juridique du pays concerné. Une étude de l'OCDE a recensé différentes pratiques exemplaires de pays Membres qui optimisent les avantages qu'offre la mise en œuvre d'un programme d'AIR (voir annexe 1).

Dans certains pays, on constate une réticence au concept d'AIR car il est susceptible de remettre en cause des processus de prise de décision traditionnels. L'accent mis sur la transparence des choix opérés en quantifiant les coûts et les avantages de la réglementation en question et en exigeant de définir clairement l'objectif de la réglementation peut poser problème à certains décideurs et régulateurs.

Dans les pays où le concept d’AIR est nouveau il est sans doute prudent d’introduire les éléments de l’AIR au fur et à mesure que l’adhésion qu’elle remporte se conforte et que l’expertise se développe quant à son utilisation. Tout d’abord, on pourrait envisager, par exemple, une condition générale qui serait d’identifier les personnes qui seront touchées par la réglementation avant qu’elle soit adoptée. On pourrait renforcer petit à petit l’obligation d’effectuer des évaluations quantitatives des coûts et avantages. On pourrait avec le temps ajouter des obligations de consultation. Cette approche qui consiste à introduire successivement les éléments d’un programme complet d’AIR a été appliquée avec succès dans plusieurs pays dans le but de faciliter l’acceptation de l’AIR dans le processus de prise de décision (voir encadré 19).

Encadré 19. Introduction progressive de l’AIR

En **Grèce**, l’obligation qui existait déjà de présenter une note sur l’impact budgétaire est un élément important pour l’introduction de l’analyse complète de l’impact de la réglementation. La constitution grecque indique que tous les projets de loi, y compris les modifications de lois, doivent être accompagnés d’une évaluation de leur impact budgétaire. Cette évaluation concerne l’incidence future sur le budget de la proposition de loi en question. En absence de note sur l’impact budgétaire, le parlement ne peut pas examiner ou voter un projet de loi.

Une autre approche pour introduire l’obligation de l’AIR est de cibler les projets de réglementation susceptibles d’avoir un impact important sur l’économie ou le public. En **Corée**, le dispositif de l’AIR exige une évaluation sommaire des coûts pour toutes les réglementations mais impose une AIR complète pour les réglementations « importantes ». Ces dernières sont définies comme ayant une incidence monétaire qui dépasse un montant déterminé ou une influence qui touche plus d’un million de personnes, ou comme restreignant de manière évidente la concurrence sur le marché ou constituant une entorse évidente aux normes internationales.

Au **Mexique**, le gouvernement a adopté une approche « partiellement ciblée » selon laquelle l’AIR s’applique à toutes les nouvelles lois et réglementations, mais avec trois degrés possibles d’approfondissement de l’analyse selon l’importance de la réglementation.

Sources: OCDE (2000b), *Réforme de la réglementation en Corée*, Paris; OCDE (2001d) *Réforme de la réglementation en Grèce*, Paris; OCDE (2004d) *Mexique – Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, Paris

Lois de procédure administrative

La Loi de procédure administrative est un outil de base qui évite de laisser trop de latitude à l’administration. L’adoption ou la modification de lois de procédure administrative peut tenter d’améliorer la régularité dans la prise de décision administrative, définir plus clairement les droits des citoyens et fixer en détail des procédures de base pour l’élaboration, la mise en œuvre, le respect et la révision de la réglementation. En adoptant ces pratiques sous une forme légale on les transforme effectivement en droits que le public pourra revendiquer. En renforçant les droits des citoyens et en contrôlant les actions réglementaires arbitraires ces lois sont en train de changer fondamentalement les relations entre l’administration et le citoyen. Il serait difficile de surestimer l’importance de ce type de réforme pour l’amélioration de la sécurité et la réduction du risque réglementaire sur le marché, et aussi pour le développement d’une responsabilité démocratique.

Les lois de procédure administrative peuvent avoir un large champ d’application. Les éléments qui suivent indiquent les domaines que les lois de procédure administrative abordent plus ou moins souvent. Ces domaines ont été classés *grosso modo* d’après leur position dans le cycle de vie réglementaire.

- **L’élaboration de la réglementation** : obligation de consultation à différents stades du développement de la réglementation ; préparation d’évaluations de l’impact de la réglementation ; prise en considération des outils alternatifs ; obligation de publication ; dates d’entrée en vigueur ; durée (y compris la période de prolongement automatique) et rejet.

- **La mise en œuvre et l'application** : possibilité d'obtenir les réglementations ; règles sur les éléments incorporés ; règles générales sur l'étendue et l'utilisation de la marge discrétionnaire laissée à l'administration, en particulier la publication de critères objectifs guidant la décision suite à une demande ; durée de temps limitée pour la prise de décision ; obligation de justifier le rejet d'une demande.
- **Révision et modification** : application de règles générales de procédure pour la modification d'une réglementation existante, règles de mise à jour des éléments incorporés.
- **Recours et garantie d'une procédure régulière** : procédures pour les actions disciplinaires pour violation des droits des entités soumises à la réglementation ou pour un recours contre des règles et des mesures administratives, par exemple l'application d'une règle et des sanctions.

Peu de lois de procédure administrative couvrent tous les domaines énumérés ci-dessus. Leur contenu peut varier fortement selon les pays, certaines lois étant inspirées par des questions réglementaires et administratives spécifiques qui ont donné lieu à une législation dans un pays donné (voir l'encadré 20).

Encadré 20. Lois de procédure administrative : un instrument juridique clair

En **Italie**, au **Mexique** et en **Espagne**, la règle selon laquelle « qui ne dit mot consent », ou accord tacite, inverse totalement le sens de la décision administrative : si l'administration ne réagit pas à une demande au bout d'un certain temps, le citoyen est automatiquement censé avoir obtenu l'accord.

Le **Japon** a utilisé la loi de procédure administrative de 1994 pour attaquer des directives administratives en interdisant l'usage des directives contraignantes et en fixant des normes de transparence pour des directives volontaires.

Aux **États-Unis**, la pierre angulaire du système réglementaire est la Loi de procédure administrative de 1946, qui donne légalement aux citoyens le droit de participer à l'élaboration des règles par les pouvoirs publics, sur la base du principe d'un droit d'accès donné à tous.

Le **Mexique**, avec sa réforme de 1996 de la Loi fédérale sur les procédures administratives, a défini un large cadre de principes pour une réglementation de qualité et des mesures en vue de favoriser la transparence et la cohérence administrative. Ceci comprend en particulier le droit du public d'accéder à l'information dont disposent les instances de réglementation, un mécanisme de recours administratif plus clair, un délai de réponse limité, de la part des autorités, à une demande du public d'information ou d'autorisation, et aussi un minimum de conditions à respecter par les fonctionnaires lors d'une inspection.

En **Hongrie**, la Loi sur la législation de 1987 a fixé les limites de l'action législative, défini les différents types d'instruments réglementaires, réglé la procédure d'élaboration de ces instruments, réparti les responsabilités entre les différents organismes impliqués dans cette procédure et développé d'autres aspects importants tels que le recours à la consultation du public. Cette loi a été profondément modifiée en 1999 et 2000, afin d'améliorer les contrôles administratifs, en mettant l'accent sur l'harmonisation de la loi avec l'Union européenne.

En **Espagne**, on a adopté une série d'amendements à la Loi de procédure administrative de 1958, afin d'accroître la responsabilité et la transparence dans l'administration, c'est-à-dire de passer des traditions autoritaires du régime de Franco à des relations nouvelles entre l'administration et les citoyens. Les pouvoirs de l'administration centrale espagnole ont été redéfinis, afin de séparer le politique de l'administratif dans les pouvoirs publics.

La **Corée** a adopté lors de ces dernières années plusieurs dispositions législatives importantes permettant des contrôles sur la marge discrétionnaire laissée à l'administration. La Loi sur les procédures administratives de 1996, qui est entrée en vigueur en janvier 1998, décrit les obligations générales en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'une réglementation, crée la Commission des recours administratifs, habilitée à statuer sur toute une série de litiges administratifs et limite le recours aux «directives administratives». La Loi sur la divulgation dans l'administration vise à rendre transparentes les raisons qui ont dicté une prise de décision administrative dans un certain nombre de domaines. La Loi de base sur la réglementation administrative, en tant que moteur législatif essentiel de la réforme réglementaire, ajoute des exigences de procédure supplémentaires pour l'élaboration des lois (notamment l'évaluation d'impact et la consultation en matière de réglementation). Par ailleurs, cette loi insiste sur la transparence. Il y a eu de fortes résistances à cette législation dans l'administration. La Loi sur les procédures administratives n'a été adoptée qu'après des décennies de lutte contre une bureaucratie qui s'y opposait vivement et se préoccupait des limites au pouvoir discrétionnaire de l'administration qu'impliquait une transparence accrue et des procédures plus strictes.

Capacités et compétences techniques

Les ressources humaines capables de conduire la réforme de la réglementation sont un élément essentiel de la mise en place de capacités. Beaucoup de responsables de la réglementation n'ont pas les capacités nécessaires pour mener à bien une AIR, faute de compétence ou de ressources. Les méthodes analytiques requises peuvent s'avérer trop complexes et trop coûteuses pour pouvoir être mises en pratique, même si les organismes réglementaires disposent des capacités nécessaires. Le manque de qualifications résulte de la négligence fondamentale à l'égard de la nécessité d'une formation à grande échelle, soutenue et détaillée, assurée par des organismes coordinateurs.

Un rôle essentiel des organes de supervision est d'accroître les capacités réglementaires dans toute l'administration comme un moyen garantissant de manière systématique la production d'une qualité plus élevée. Les principales tâches à l'appui de ce rôle comprennent la publication et la diffusion de directives écrites approfondies et l'organisation de formations sur des questions de qualité réglementaire. Ce rôle est celui qui a l'impact à long terme le plus important dans la mise en œuvre de la politique de la réglementation puisqu'il repose sur la nécessité de parvenir à un changement de culture parmi les responsables de la réglementation.

3.2. *Communication et consultation*

La communication et la consultation sont deux éléments fondamentaux de la transparence de la réglementation. L'importance que revêt la transparence pour l'agenda de la politique réglementaire tient au fait qu'elle peut s'attaquer à de nombreuses causes d'échec de la réglementation telles qu'une mainmise sur la réglementation ou des distorsions entraînant une concentration des avantages, une information inadaptée dans le secteur public, une rigidité, une incertitude des marchés ou une incapacité à cerner les risques des politiques et l'absence de responsabilité. La transparence de la politique réglementaire elle-même, comme de ses institutions, outils et processus, joue également un rôle important dans sa réussite. La transparence encourage la conception des meilleures options possibles et aide à réduire l'incidence et l'impact des décisions arbitraires dans la mise en œuvre de la réglementation. La transparence est également considérée à juste titre comme la meilleure arme pour lutter contre la corruption.

Le dialogue ouvert, la communication et la consultation sur les avantages et les coûts de la réforme, incluant toutes les principales parties intéressées, améliorent la compréhension des impacts, augmentent la transparence de la réglementation et réduisent les coûts de transaction. Ils améliorent également la légitimité et la crédibilité de l'action gouvernementale.

3.2.1. Stratégies de communication

L'accès à l'information sur la réglementation est une condition préalable du bon fonctionnement du marché. Les investisseurs fondent leurs décisions commerciales sur le cadre réglementaire formel et informel ainsi que sur la prévisibilité des modifications de la réglementation. Ainsi, l'absence d'une connaissance précise du cadre réglementaire peut encourager son non-respect par les entreprises et favoriser d'éventuels comportements contraires à l'éthique. Améliorer la clarté des cadres juridique et réglementaire et l'efficacité de la communication et des modes d'accès est fondamental pour accomplir des progrès importants dans l'agenda de la réforme réglementaire.

Différents outils et mécanismes favorisant la transparence, notamment les nouvelles technologies de l'information et des télécommunications, sont aujourd'hui à la disposition des administrations et régulateurs. Les TCI peuvent être utilisées pour partager des informations, améliorer l'efficacité de l'accès aux possibilités de consultation, réduire les coûts de transaction et ouvrir l'accès aux marchés publics. Il reste à exploiter pleinement les possibilités qu'offrent les approches fondées sur les TIC dans des domaines comme la consultation du public, le classement des données électroniques, les guichets uniques et les marchés publics.

3.2.2. Mécanismes de consultation

Recourir à la consultation du public a différents effets sur l'amélioration du cadre réglementaire. Premièrement, la consultation est de plus en plus utilisée pour rassembler des informations empiriques à des fins d'analyse, spécialement comme condition préalable du passage à des modèles de processus de prise de décision davantage fondés sur l'analyse (utilisation d'évaluations d'impact pour apprécier l'incidence de la réglementation, par exemple). Ainsi, la consultation est une source de données qui présente un bon rapport coût-efficacité, ainsi qu'une source d'information sur des questions comme l'acceptation de différentes politiques, qui peut être essentielle pour déterminer la possibilité de mettre en pratique et d'élaborer des stratégies de mise en conformité ou d'application coercitive.

Deuxièmement, les mécanismes de consultation se caractérisent de plus en plus par une plus grande ouverture et accessibilité, en particulier pour les intérêts moins importants et moins organisés. Cette évolution révèle que des approches qui sont davantage pluralistiques se substituent aux modes de gouvernance corporatistes. L'utilisation d'innovations dans le domaine des technologies de l'information présente l'avantage considérable d'accroître les possibilités de consultation qui sont effectivement disponibles. La mise à disposition des projets de loi, des documents de travail ou autres par l'intermédiaire de l'Internet ou la possibilité de soumettre des commentaires par voie électronique est la preuve d'une nouvelle utilisation des mécanismes basés sur les TI en faveur d'une consultation efficace.

3.3. Développer une mobilisation

La durabilité et la cohérence de la réforme sont déterminées par l'acceptation des citoyens. Des mesures concrètes et crédibles sont nécessaires pour démontrer aux citoyens que des intérêts publics importants tels que la sécurité et l'équité seront préservés sur des marchés dynamiques et mondiaux. Ces mesures peuvent inciter la confiance du public ce qui réduit les contraintes politiques et le risque d'excès de réglementation, accélère, approfondit et soutient les réformes de marché. L'absence de confiance est une cause majeure de sur-réglementation. Si l'action gouvernementale, efficace et efficiente, renforce la confiance dans les marchés et les États, elle contribue à la performance des uns et des autres.

La demande de réforme de la réglementation est également importante. L'adoption d'une politique à un haut niveau confère une autorité aux institutions de la réforme et garantit la motivation du gouvernement à s'efforcer d'atteindre les objectifs fixés.

Changer la culture de l'administration

Un des problèmes les plus complexes à résoudre dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation est de changer la culture de l'administration du pays concerné. C'est nécessaire pour plusieurs raisons. Premièrement, il ne suffit de s'intéresser à la légalité quand on adopte une réglementation. Avec la mise en place de la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire on a constaté qu'il était indispensable de prendre en compte des critères économiques dans l'élaboration de la réglementation. Mais cela pose diverses questions que la formation reçue par la majorité des fonctionnaires ne permet pas de traiter. Deuxièmement, les décideurs devraient se demander si la réglementation est nécessaire mais il en va autrement dès lors que l'adoption d'une réglementation est politiquement opportune. Enfin, les responsables de l'administration estiment en général être les mieux placés pour savoir et se méfient du marché.

4. Conclusions

La réforme de la réglementation doit être une politique identifiable intégrée à l'agenda plus large de la gouvernance, contribuant à une adaptation structurelle continue des économies et des sociétés. Dans de nombreux pays, les gouvernements n'ont pas encore entièrement pris en compte la nécessité d'une réforme de la réglementation et restent trop repliés sur eux-mêmes. Il n'est pas facile de définir le point de départ pour introduire des changements car il existe des différences entre les pays sur le plan des contraintes institutionnelles et culturelles, des objectifs de leurs politiques publiques et de l'étendue de la capacité de certains secteurs économiques à assurer des missions de service public.

Encourager une bonne compréhension de l'importance économique de la réglementation et intégrer une approche globale qui maximise l'efficacité de la réglementation constituent des défis essentiels à relever. Adopter des stratégies spécifiques susceptibles d'aider à faire avancer les choses peut contribuer à définir l'agenda de la réforme de la réglementation (voir encadré 21).

Encadré 21. Stratégies tournées vers l'avenir

Stratégies tournées vers l'avenir pouvant être adoptées par les gouvernements pour engager une réforme de la réglementation :

- *Des plans d'action*, pour énoncer les objectifs des politiques poursuivies incluant des objectifs réglementaires ;
- *Des rapports annuels*, pour mettre en lumière les conséquences et les résultats des objectifs de la politique réglementaire ;
- *La fixation de priorités*, pour définir des priorités concernant la prise en compte des éléments de la réforme de la réglementation et l'affectation des ressources ;
- *Des auto-évaluations*, pour revoir les besoins de réglementation et les recommandations sur les politiques à mettre en œuvre ; etc.

ANNEXE 1. TIRER L'AVANTAGE MAXIMUM DE L'AIR : BONNES PRATIQUES

Les principaux éléments qui suivent sont fondés sur des bonnes pratiques recensées dans des pays de l'OCDE :

1. *Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR.* Les programmes les plus efficaces sont ceux qui imposent l'AIR comme une condition lors de l'examen de nouvelles réglementations ou lois.
2. *Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d'AIR.* Les responsabilités pour les éléments du programme de l'AIR, tels que les objectifs, les analyses juridiques, la justification et les conséquences, doivent être attribuées avec soin, en les répartissant entre les ministères et un service central chargé du contrôle de qualité.
3. *Former les responsables de la réglementation.* Les responsables de la réglementation doivent avoir les qualifications nécessaires pour mener à bien une AIR de haute qualité. Ils doivent avoir une bonne compréhension des méthodes et processus de collecte de données ainsi que du rôle que joue l'AIR en veillant à la qualité de la réglementation.
4. *Adopter une méthode d'analyse cohérente mais souple.* Déterminer quelle méthode doit être appliquée est un élément central de l'élaboration et la performance de l'AIR. Plusieurs méthodes dans le domaine de l'AIR sont couramment utilisées dans les pays de l'OCDE, à savoir l'analyse avantages-coûts, l'analyse coûts-efficacité ou coûts/résultats, l'analyse fiscale ou budgétaire, l'analyse d'impact socio-économique, l'analyse des conséquences, l'analyse du coût d'application des réglementations et les tests d'impact sur les entreprises.
5. *Élaborer et mettre en oeuvre des stratégies de collecte des données.* L'utilité de l'AIR est fonction de la qualité des données utilisées pour évaluer l'impact d'un projet de réglementation ou d'une réglementation en vigueur.
6. *Cibler les AIR.* Les décideurs doivent cibler l'AIR pour l'appliquer aux projets censés avoir un très grand impact sur la société et garantir que tous ces projets sont soumis à l'examen minutieux de l'AIR.
7. *Intégrer l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible.* L'AIR est un processus ambitieux et sa mise en place demande du temps. Il faut l'intégrer au processus d'élaboration des politiques et banaliser les disciplines qu'elle impose.
8. *Communiquer les résultats.* Les hypothèses et données utilisées dans l'AIR peuvent être améliorées si elles sont mises à l'épreuve par leur publication et la consultation du public.
9. *Associer très largement le public au processus.* Le public, notamment les personnes touchées par la réglementation, est souvent en mesure de fournir la plupart des données qui sont nécessaires pour achever l'AIR. La consultation peut apporter des informations importantes sur la faisabilité des projets, sur l'éventail de solutions de remplacement examinées, et sur le degré d'acceptation probable de la réglementation proposée par les personnes touchées par celle-ci.
10. *Appliquer l'AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles.* L'AIR est aussi utile à l'examen de la réglementation en vigueur qu'à l'évaluation des nouvelles mesures réglementaires proposées.

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

BIBLIOGRAPHIE

- OCDE (1995), Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, OCDE/GD(95)95, OCDE, Paris.
- OCDE (1997a), Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation., OCDE, Paris.
- OCDE (1999b), La réforme de la réglementation aux Pays-Bas, OCDE, Paris.
- OCDE (1999c), La réforme de la réglementation au Japon, OCDE, Paris.
- OCDE (1999d), La réforme de la réglementation au Mexique, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), La réforme de la réglementation en Hongrie., OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), La réforme de la réglementation en Corée., OCDE, Paris
- OCDE (2002), Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE - De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation, OCDE, Paris
- OCDE (2001a), La réforme de la réglementation en Italie, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), Regulatory Reform in the Czech Republic, Background Report, OECD, Paris
- OCDE (2001c), La réforme de la réglementation en Irlande, OCDE, Paris.
- OCDE (2001d) Regulatory Reform in Greece, OECD, Paris
- OCDE (2002a), La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Canada, Rapport de référence, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Canada: Rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité au Royaume-Uni, Rapport de référence, OCDE, Paris.
- OCDE (2002d), Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Royaume-Uni: Rester à la pointe du progrès : les défis à relever, OCDE, Paris.
- OCDE (2002e), Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Turquie: Une aide capitale pour la reprise économique, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), Surveillance des dépenses publiques : Synthèse des conclusions des examens par pays du Comité EDR, Comité de politique économique, Groupe de travail No. 1 chargé de l'analyse des politiques macro-économiques et structurelles, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), Bilan de la Réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Japon : Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.

OCDE (2004c), Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation France: Vers des orientations stratégiques plus claires, OCDE, Paris.

OCDE (2004d), Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Mexique: Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation, OCDE, Paris

OCDE (2004e), Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Allemagne: consolider le renouveau économique et social, OCDE, Paris

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