

Non classifié

GOV/PGC(2004)5



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

07-Apr-2004

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC(2004)5
Non classifié

LES PERFORMANCES DE LA RÉGLEMENTATION - ÉVALUATION A POSTERIORI DES POLITIQUES DE RÉGLEMENTATION

Note du Secrétariat

29ème session du Comité de la gouvernance publique
15-16 avril 2004
Agence internationale de l'énergie, Paris

Cette note, rédigée pour servir de base aux discussions du Comité, présente les constatations et analyses préliminaires du projet en cours de réalisation sur l'évaluation a posteriori des Politiques de réglementation, ainsi que les résultats d'une enquête réalisée dans la seconde moitié de 2003. Les propositions relatives aux questions à débattre figurent à la fin de la note.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Peter Ladegaard, Tel: + 33 (0) 1 45 24 19 06:
Email: Peter.Ladegaard@oecd.org

JT00161692

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

LES PERFORMANCES DE LA RÉGLEMENTATION – ÉVALUATION A POSTERIORI DES POLITIQUES DE RÉGLEMENTATION

1. Introduction

Pourquoi évaluer les politiques de réglementation ?

1. Les processus de réglementation exigent une analyse économique et technique qui soit d'actualité et de grande qualité et s'adresse à la fois au public en général et aux spécialistes de l'action publique, afin de faciliter la prise de décision et d'assurer l'intégrité du processus de réglementation. Mais comment savoir si les outils et les institutions intervenant dans la réglementation atteignent véritablement ces objectifs ? Les politiques de réglementation donnent-elles lieu à des réglementations de grande qualité et à de meilleurs résultats ?

2. Les gouvernements de l'OCDE portent un intérêt croissant aux réponses données à ces questions. Un tel intérêt reflète trois changements interdépendants : Premièrement, les responsables chargés d'élaborer les politiques de réglementation sont tenus pour *responsables* des ressources économiques substantielles et du capital politique que l'on a investis dans les systèmes de gestion de la réglementation maintenant mis en place dans la plupart des pays de l'OCDE. Deuxièmement, on s'intéresse de plus en plus aux moyens par lesquels les politiques de réglementation peuvent être davantage *étayées par des preuves*. Troisièmement, le passage à l'évaluation a posteriori fait partie de l'*évolution progressive* qu'ont connue les politiques de réglementation, et qui vient compléter l'importance accordée antérieurement aux questions de conception et de mise en œuvre.

3. Conscients de l'importance de ces évolutions, le Comité de la Gouvernance Publique et son Groupe de travail sur la Gestion et la Réforme de la Réglementation ont lancé en 2003 des travaux sur l'évaluation a posteriori des politiques de réglementation. Prenant en considération leur complexité et les ressources qu'ils étaient susceptibles d'impliquer, le Comité a décidé d'adopter une démarche progressive et pragmatique en ne se concentrant initialement que sur l'évaluation des outils et institutions de réglementation.¹ Les outils de réglementation habituellement utilisés concernent l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR), le mécanisme de consultation et de communication et les mesures de simplification. Les institutions de réglementation recouvrent les unités administratives supervisant la réglementation, les agences chargées de faire appliquer les règles, les autorités de régulation indépendantes et les guichets uniques.

Le résultat et les objectifs du projet

4. Le résultat attendu du projet est qu'il contribuera à améliorer les stratégies par lesquelles les gouvernements procèdent à l'évaluation et au suivi des performances des politiques de réglementation. Les objectifs sont les suivants :

¹ A ce stade le projet n'est donc pas focalisé sur les réglementations proprement dites, ni sur la façon dont tel ou tel outil ou institution est utilisé ou conçu. L'accent est uniquement mis sur les politiques, les stratégies et les expériences concrètes concernant l'*appréciation des outils et institutions de réglementation*.

- Dresser un tableau d'ensemble des pratiques et de l'expérience des pays Membres en matière d'évaluation a posteriori des outils et des institutions de réglementation ;
- Identifier et juger les pratiques et méthodologies dignes d'attention en ce qui concerne l'évaluation et le suivi des outils et institutions de réglementation ;
- Elaborer et proposer des lignes directrices pour les stratégies gouvernementales d'évaluation des outils et institutions de réglementation.

5. Dans la seconde moitié de 2003, le Secrétariat a effectué une enquête sur les pratiques et les expériences des pays Membres quant à l'évaluation des outils et institutions de réglementation. Les résultats préliminaires, accompagnés de contributions d'experts, ont été discutés à une réunion d'experts le 22 septembre 2003.² Un rapport final devrait être achevé fin 2004. Il comprendra un inventaire récapitulatif des pratiques des pays Membres, une classification des différentes approches utilisées pour évaluer les outils et les institutions de réglementation, le tout servant de base à une boîte à outils comportant des directives, des méthodologies et des exemples d'exercices d'évaluation. A titre de point de départ pour les discussions du Comité, la note présente les constatations et une analyse préliminaire de l'enquête.

2. Organisation et focalisation des efforts d'évaluation

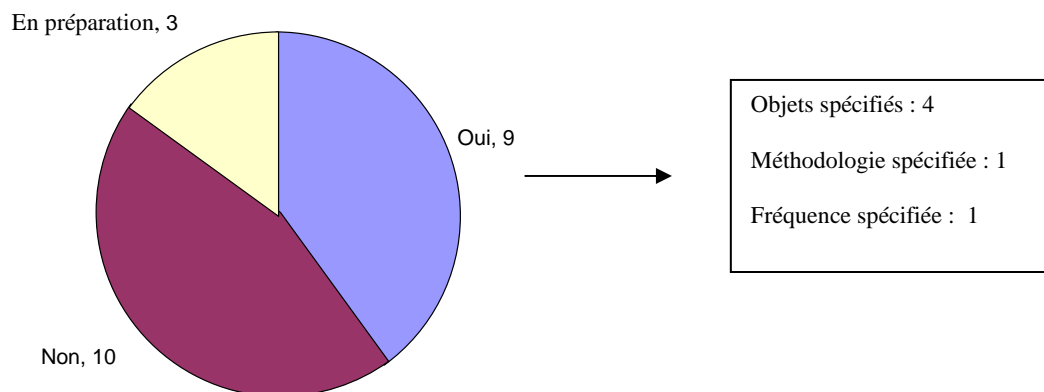
Les Stratégies

6. Sur les 22 pays Membres objets de l'enquête³ neuf ont une stratégie ou une politique explicite en ce qui concerne l'évaluation a posteriori des outils et institutions de réglementation, cf. Figure 1. Quatre d'entre eux ont des stratégies spécifiant quels outils et institutions doivent être évalués, un précise la fréquence des évaluations, et un donne des conseils de méthodologie. Trois pays sont en train d'élaborer des stratégies d'évaluation en matière de réglementation.

² La réunion d'experts a rassemblé 72 délégués représentant 32 délégations. Les comptes-rendus, les communications et les présentations sont disponibles à www.oecd.org/gov

³ Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, République Tchèque, Royaume-Uni, Suède. La Commission Européenne a également fait partie de l'enquête.

Figure 1 : **Existe-t-il actuellement dans votre pays une politique/stratégie explicite concernant l'évaluation a posteriori des outils et institutions de réglementation ?**



7. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les stratégies en question ne sont pas des documents d'orientation isolés mais s'insèrent dans des politiques plus globales de réglementation ou d'évaluation.

8. Les approches relatives à l'évaluation des outils et institutions de réglementation semblent refléter la démarche adoptée en général par les pays à l'égard de la gestion de la réglementation. Les pays Membres possédant une tradition de directives centralisées semblent recourir à une approche similaire en matière d'évaluation des outils et institutions de réglementation. Symétriquement, les pays où le cadre réglementaire s'est construit au cas par cas, de façon pragmatique, et en mettant l'accent sur la décentralisation des responsabilités et l'auto-évaluation, semblent de leur côté adopter une démarche moins formalisée.

Encadré 1 : Exemples de politiques et de stratégies relatifs à l'évaluation des outils et institutions de réglementation

En **Nouvelle-Zélande**, l'évaluation et le réexamen des outils et institutions de réglementation font partie intégrante du dispositif d'ensemble de la politique de réglementation. Les principes et documents d'orientation de cette politique valorisent et encouragent l'attitude d'esprit consistant à évaluer et à réexaminer systématiquement l'efficacité de la réglementation, et notamment celle des outils et institutions qui la concernent. Par exemple, le Code des Bonnes Pratiques de Réglementation contient l'obligation de « revoir systématiquement les réglementations pour s'assurer qu'elles continuent à répondre avec efficacité et efficacité aux objectifs visés ». Il invite également les autorités de réglementation à veiller à ce que « les mesures de réglementation soient conçues de façon à leur permettre d'être adaptées et mises à jour au fur et à mesure des changements de situation ». En outre, le Processus Général d'Elaboration des Politiques (PGEP) de la Nouvelle-Zélande « souligne la nécessité d'une stratégie de réexamen qui envisage les types d'information dont on a besoin pour juger de l'impact de la politique menée et voir s'il faut que la stratégie soit prête au moment de la mise en œuvre ». La liste de critères du PGEP pour la phase de mise en œuvre et de réexamen du processus décisionnel prescrit également que « les procédures de suivi et d'évaluation doivent être mises en place pour examiner i) si la réglementation atteint de façon efficace l'objectif poursuivi ; ii) si elle est efficiente ; et iii) s'il y a des effets non recherchés. »

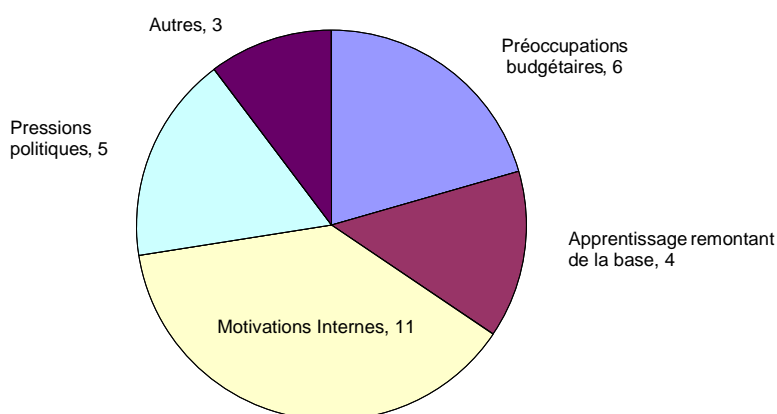
Au milieu des années 90, le **Canada** a introduit la garantie de qualité dans son processus de réglementation pour le rendre plus conforme à la Politique de Réglementation ; l'approche adoptée s'appuie sur des normes destinées à garantir que des systèmes valables ont été mis en place pour le processus de réglementation. Le Canada a introduit des Normes de Gestion du Processus de Réglementation (NGPR), mais il a également pris soin de prévoir des directives pour la mise en œuvre et l'évaluation des capacités dans l'ensemble de l'administration. Les normes ont représenté un moyen de renforcer la responsabilité des ministères quant au respect des textes, en s'y prenant à une phase plus précoce du processus (au lieu de se contenter d'une simple vérification en bout de course). En 2001, les ministères et les agences ont pris l'initiative de formuler une doctrine commune de la mesure des performances dans le contexte de la Politique de Réglementation, d'inventorier les pratiques actuelles en matière de « mesure des performances de la réglementation » et d'identifier les indicateurs envisageables. S'il est exact qu'il n'y a pas de stratégie explicite au niveau de l'ensemble de l'administration qui soit axée sur les seuls programmes de réglementation (à l'exclusion donc des autres programmes), des travaux préliminaires ont été entrepris pour conseiller les institutions sur l'application des stratégies de mesure des performances. En définitive on pense que de tels conseils permettront de créer une base plus systématique pour les données d'évaluation, en ce qui concerne notamment les informations requises pour l'évaluation future de l'efficacité des outils et institutions de réglementation.

En **Suède**, les stratégies concernant l'évaluation des outils et institutions de réglementation ne sont pas formulées dans un document d'orientation particulier. Plusieurs dispositions de nature législative et réglementaire contiennent des obligations de procéder à une évaluation a posteriori. Conformément à la tradition administrative suédoise qui comporte un fort degré de déconcentration des responsabilités des ministères et des agences, chaque ministère et chaque agence doit évaluer continuellement les outils et institutions de réglementation à sa disposition. Il n'y a pas de coordination centrale des évaluations. L'intensité des efforts est largement fonction des intérêts politiques en jeu.

Les Motivations

9. Les pays ont dans leur majorité indiqué que leur politique d'évaluation de la réglementation résultait essentiellement de motivations internes, à savoir la dynamique d'évolution et de perfectionnement pragmatique de la politique de réglementation (cf. la figure 2). Il est vrai qu'en même temps les préoccupations budgétaires, les expériences positives qu'ont constituées les évaluations effectuées par telle agence et telle institution (apprentissage remontant de la base) ainsi que la pression des considérations politiques jouent un rôle important dans plusieurs pays pour ce qui est de faciliter les évaluations de la réglementation.

Figure 2. Quelles sont les motivations les plus importantes dans le processus d'évaluation des outils et institutions de réglementation ? (des réponses multiples sont possibles)



Responsabilité et exécution

10. Il n’y a aucune uniformité quant aux agences et aux unités responsables de l’évaluation des outils et institutions : les solutions varient selon les pays. Dans certains pays ce sont des unités ou agences particulières qui sont chargés de superviser et de mettre en œuvre les évaluations. Dans d’autres cas la responsabilité incombe aux ministères.

Figure 3. **Y a-t-il une agence ou une unité spécialisée responsable de la politique à suivre ?**



11. Le choix du *réalisateur* des évaluations semble cependant être lié au type d’agence ou d’unité *responsable* de l’étude. Dans les pays où la responsabilité de l’évaluation incombe souvent aux ministères fonctionnels (en particulier les pays scandinaves et les Pays-Bas) on a tendance à recourir à des institutions extérieures – telles que cabinets-conseils ou instituts de recherche – pour effectuer les évaluations. Dans les cas où les évaluations incombent à des institutions d’audit indépendantes (comme le NAO au Royaume-Uni et le GAO aux Etats-Unis) il est fréquent que ce soient ces agences qui prennent en charge les évaluations.

12. Le recours à des consultants extérieurs pour réaliser les évaluations est un facteur de souplesse important pour le travail de planification et d’affectation des ressources. Par contre les évaluations faites en interne ont l’avantage d’amener ou de faciliter la mise en place de capacités d’évaluation. Une utilisation féconde et efficace de consultants extérieurs exige que les services de l’administration conservent un noyau de compétences concernant le fond des problèmes. Si les capacités de gérer et de définir correctement le cadre dans lequel les contributions des consultants extérieurs se situent, les évaluations effectuées pourraient bien finalement n’apporter que peu de valeur ajoutée.

Qu’est-ce que l’on évalue ?

13. Dans l’ensemble des pays de l’OCDE la presque totalité des outils et institutions ayant trait à la réglementation ont fait l’objet d’efforts d’évaluation. Les outils les plus communément évalués sont les AIR, les procédures de consultation et les mécanismes de simplification. Les institutions les plus souvent évaluées sont les autorités de régulation indépendantes et les agences chargées de faire appliquer les règles.

14. Certaines évaluations sont largement conçues, et elles couvrent des secteurs et des domaines de réglementation différents, alors que d’autres se concentrent sur l’intervention d’outils et d’institutions dans un domaine particulier. Sur le plan méthodologique, les pays enquêtés penchent pour une approche non prescriptive compte tenu du fait que les différences d’objectifs et de conceptions peuvent introduire de très

grands écarts entre les évaluations. On dit souvent que les méthodes sont utilisées ‘en fonction des circonstances’ ou appliquées sur une base ‘individuelle’.

3. Quels sont les résultats ?

15. Les pays enquêtés font état d’une série d’exemples spécifiques de réformes et d’améliorations introduites à la suite d’évaluations portant sur différents outils et différentes institutions de réglementation. Ainsi on signale que des évaluations ont abouti à des améliorations dans le processus d’AIR, la méthodologie et le respect des règles ; la refonte des réglementations sectorielles dans le secteur financier et dans celui des communications, et à des progrès dans la consultation sur les projets de réglementation. Les résultats confirment parfois le succès des programmes examinés ou le caractère adéquat du fonctionnement et de la conception des outils et des institutions. Les évaluations ne sont pas toujours suivies par des réformes spectaculaires. C’est pourquoi il ne faut pas toujours interpréter l’absence de changement comme un signe d’échec.

16. Outre les constats spécifiques des projets d’évaluation, de nombreux pays ont signalé l’existence d’autres avantages, sous la forme d’une meilleure connaissance et d’un intérêt accru vis à vis de la gestion et de la réforme de la réglementation de la part des parties impliquées dans ces examens. Les résultats de l’enquête indiquent également que les pratiques qui réussissent et les pratiques de pointe n’ont pas besoin d’être épaulées par des procédures fortement institutionnalisées. Réussite et caractère de pointe sont conditionnées et sous-tendues par la présence d’une solide culture (ou ethos) qui valorise le perfectionnement de la réglementation et son analyse critique.

4. Classification préliminaire des tests

17. Pour évaluer leurs outils et institutions de réglementation les pays appliquent une série de tests variés. Une classification de ces tests pourrait être un bon moyen de mettre sur pied un inventaire utile des pratiques en usage dans les pays et d’indiquer quels sont les critères permettant de dire que certains tests peuvent être plus utiles que d’autres. A titre de classification préliminaire, la note suggère de classer les tests en trois grandes catégories : tests de conformité, tests de performance et tests fonctionnels. Cette classification se fonde sur les tests appliqués par les pays de l’OCDE ainsi que sur l’identification de nouveaux tests considérés comme pertinents pour l’évaluation des outils et institutions de réglementation.

Tests de conformité

18. Les tests de conformité sont des évaluations où l’on vérifie que les outils et institutions de réglementation sont appliqués conformément à des normes et exigences formalisées. De telles vérifications demandent habituellement si l’AIR ou les mécanismes de consultation respectent les lignes directrices applicables, ou dans le cas des unités chargées de garantir la qualité de la réglementation, si les autorités de régulation ont soumis les projets de réglementation à l’examen des dites unités conformément aux procédures internes de l’administration. Voici quelques exemples :

- Au **Mexique** l’organisme central chargé de promouvoir la qualité de la réglementation, Cofemer, est actuellement en train de procéder à un examen visant à vérifier dans quelle mesure les ministères et les autorités de régulation respectent les lignes directrices régissant la réalisation des AIR. On compte ainsi aider Cofemer à former des experts en réglementation en recensant les domaines où la qualité de la réglementation est insuffisante et en ouvrant un débat sur les raisons de cette situation.

- Aux **Etats-Unis**, on peut disposer d'un vaste examen des AIR dans les travaux en cours de Robert Hahn et de ses collègues (Hahn et al., 2000).⁴ L'examen a porté sur 48 AIR réalisées dans les agences fédérales américaines entre 1996 et 1999. On a cherché à savoir si les AIR étaient conformes à des obligations légales déterminées, et si elles suivaient les lignes directrices formulées par l'OMB. Les auteurs qualifient leur méthode de « notation » ; elle consiste essentiellement en une liste de critères visant à déterminer si certains éléments ont été inclus dans l'AIR (ex. monétisation des coûts, discussion des alternatives à la réglementation, calcul des avantages et des coûts des alternatives, lisibilité, etc.).

19. Les tests de conformité sont ceux que l'on applique le plus souvent ; en même temps ils sont probablement les moins coûteux et les moins exigeants méthodologiquement. Cette approche de la « liste de critères » ou de la « notation » a l'avantage de fournir un mode de vérification transparent, facile à comparer et efficace que l'on peut appliquer aux performances des outils et institutions de réglementation. La validité de ces tests repose sur l'hypothèse que la conformité aux lignes directrices de l'administration est chose nécessaire et favorable à la qualité de la réglementation. La conformité à de telles obligations ne suffit cependant pas à assurer la qualité de la réglementation.

Tests de performance

20. Les tests de performance s'intéressent à la qualité des outils et institutions de réglementation utilisés et pas simplement à leur existence.

21. Pour les AIR ce genre de tests examinerait si l'AIR a évité de commettre des erreurs telles que le fait de compter deux fois les avantages ou les coûts, ou de recourir à un taux d'actualisation inadéquat, etc. Il pourrait également examiner la transparence et la clarté de l'AIR. Les auteurs expliquent-ils comment ils sont parvenus à leurs conclusions ? Est-ce qu'ils définissent une situation de référence appropriée ? Enfin les tests de performance pourraient examiner les résultats des réglementations a posteriori et pourraient comparer les réalisations effectives et celles qui avaient été prédites/prévues dans l'AIR. En d'autres termes, ce genre de test de performance met à l'épreuve la capacité de prédire des AIR. Les comparaisons entre les estimations a priori et les appréciations a posteriori concernant la façon dont les coûts et les avantages de la réglementation ont effectivement évolué peuvent mettre en évidence les erreurs systématiques commises dans les appréciations portées a priori et indiquer les conséquences à en tirer quant à la redéfinition de la politique de réglementation.

- Très peu de travaux ont été en fait réalisés sur la capacité de prédiction des AIR ou d'autres estimations a priori par rapport aux coûts effectifs constatés a posteriori. Une étude indépendante datant de 2001 portant sur les programmes de réglementation environnementale des **Etats-Unis** a cependant indiqué que les estimations a priori avaient tendance à excéder les coûts effectifs, en raison principalement des difficultés rencontrées dans la définition des situations de référence et dans l'estimation des coûts de mise en conformité, et aussi du fait que les AIR ont souvent ignoré la possibilité d'un changement technologique.⁵

⁴ Hahn, Robert W. et al. (2000) : *Assessing the Quality of Regulatory Impact Analyses*. Working Paper 00-01AEI Brookings. Hahn et al. (2000) : « Assessing regulatory impact analysis : the failure to comply with executive order 12.864, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, juillet 2000.

⁵ Harrington et al. (2001) : « On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates », *Journal of Public Policy and Management* (19)3.

- Dans un examen de ses Panels consultatifs d'entreprises (Business Test Panels), le **Danemark** a évalué également la capacité prédictive des estimations a priori des panels quant au poids administratif à attendre du fait des nouvelles réglementations. L'étude a constaté l'existence d'une marge d'incertitude dans les estimations qui oscillait entre 40 et 60 %.

22. Pour les mécanismes de consultation, les tests de performance pourraient impliquer de regarder les *profils de réponse*, c'est à dire les taux et les volumes de réponses de la part des différents groupes (ou dans le cas des auditions et des réunions, les taux de fréquentation). Y figurerait également l'*évaluation du traitement a posteriori des réponses par les régulateurs*, en se penchant sur des questions telles que : Y a-t-il eu des réunions pour évaluer les réponses ? Les décideurs lisent-ils toutes les réponses, ou rédige-t-on des résumés ? Les organismes consultatifs interviennent-ils dans l'appréciation des réponses ? D'autres tests incluent *les appréciations de la qualité des documents intervenant dans une consultation et la vérification des preuves* : est-ce que les preuves dont on a fait état ont été adéquatement reflétées dans les documents définitifs ? A-t-on présenté de façon adéquate des preuves négatives, c'est à dire des preuves qui joueraient à l'encontre des propositions ou des décisions du régulateur ?

Tests fonctionnels

23. Les tests fonctionnels examinent l'incidence sur les résultats obtenus en termes de réglementation, autrement dit comment l'application des outils et institutions de réglementation contribue-t-elle à améliorer les réglementations et le processus décisionnel qui les concerne ? Ce genre d'analyse examinerait par exemple les changements apportés aux projets de réglementations qui sont la conséquence des informations, des analyses et des estimations rendues disponibles au cours du processus décisionnel.

24. Comme exemples de tests fonctionnels on citera les *pistes de contrôle*, où l'on vérifie si les nouvelles options apparues et recensées dans le processus de réglementation sont ensuite évaluées par rapport aux options spécifiées antérieurement. D'autres tests pourraient examiner *l'incidence des changements de politique*, autrement dit estimer dans quelle mesure les décisions prises ont été influencées par les informations fournies au cours de la consultation. Les tests fonctionnels pourraient également examiner les conséquences de l'intervention des unités centrales de contrôle chargées de promouvoir la qualité de la réglementation. De tels tests pourraient enfin se pencher sur les changements intervenus dans la culture administrative des responsables de la réglementation en raison du fait qu'ils travaillent avec une diversité d'outils et d'institutions de réglementation.

25. L'une des leçons qui ressort le plus clairement d'un certain nombre d'études de cas est l'importance cruciale de la *chronologie* pour ce qui est de l'utilité des outils de réglementation. Par exemple, si les AIR et les consultations ne sont lancées que lorsque le processus de réglementation est déjà bien avancé, ces outils auront évidemment du mal à exercer une influence. Au pire, des pressions vont s'exercer sur l'analyste pour qu'il n'apporte pas de mauvaises nouvelles concernant les avantages et les coûts – notamment s'il s'agit de l'option préférée – d'où le risque d'un certain désenchantement à l'égard du processus de réglementation.

- Au **Royaume-Uni** le National Audit Office (NAO), avec l'aide de la Regulatory Impact Unit du Cabinet Office (Secrétariat du Gouvernement), a suscité une série de projets visant à améliorer la qualité des AIR. En 2000-2002, le NAO a examiné un échantillon de 23 AIR couvrant 13 ministères et agences pour étudier la façon dont les AIR étaient préparées et se faire une idée de l'ampleur des enseignements à en tirer. Le NAO a fait état des exemples de bonnes pratiques rencontrés ; il a mis en évidence des aspects importants des AIR susceptibles d'améliorer le processus décisionnel ainsi que les mesures nouvelles que les ministères et le Secrétariat du Gouvernement pourraient prendre pour améliorer le processus d'AIR.

- Lors d'un examen de son système d'Etude d'Impact de la Réglementation, la **Nouvelle-Zélande** a remarqué que l'introduction de la formule des AIR avait commencé à transformer les structures et les pratiques intervenant dans l'élaboration des propositions de réglementation, en encourageant par exemple les ministères à utiliser ce cadre comme un outil d'élaboration d'une politique plutôt que comme un moyen d'assurer rétrospectivement la transparence.
- Dans le même ordre d'idées, un examen du système d'AIR **canadien**, publié en 2000, a conclu qu'un effet important de l'établissement d'un système d'AIR était un changement à long terme d'ordre « culturel » chez les responsables de la réglementation, aboutissant à mieux connaître et à mieux apprécier les avantages du système d'AIR.

26. Le tableau ci-dessous résume la façon dont divers types d'approche de l'évaluation des outils et institutions de la réglementation peuvent être classées en trois catégories : Tests de conformité, tests de performance et tests fonctionnels peuvent être appliqués pour juger deux des outils de réglementation les plus communément utilisés, l'AIR et les mécanismes de consultation, ainsi que les unités chargés de vérifier la qualité des textes.

Tableau 1. Classification préliminaire des tests servant à évaluer les outils et institutions de réglementation

	Tests de conformité (axés sur le processus)	Tests de performance (axés sur le produit)	Tests fonctionnels (axés sur le résultat)
Analyse d'impact de la réglementation (AIR)	<i>Vérifient la conformité aux règles formelles de l'AIR, cad analyse-t-on les alternatives à la réglementation et y a-t-il monétisation des effets attendus de la réglementation ?</i>	<i>Tests intensifs : examen de la qualité des composantes de l'AIR, c'est à dire l'analyse coût-avantage</i> <i>Tests de capacité prédictive : les prévisions de l'AIR ont-elles été correctes ?</i>	<i>Chronologie (comme indicateur d'effet) : le processus d'AIR a-t-il été lancé à un stade précoce du processus de réglementation ?</i> <i>Pistes de contrôle : les options recensées dans le processus de consultation sont-elles ensuite évaluées par rapport à celles qui avaient été spécifiées antérieurement ?</i>
Mécanismes de consultation	<i>Vérifient la conformité aux obligations formelles de la consultation, cad a-t-on respecté les délais minimum de notification prévus ?</i>	<i>Profils des réponses</i> <i>Estimation de la qualité du document rédigé pour la consultation</i> <i>Traitement des réponses par les services chargés de la réglementation</i> <i>Vérification des preuves : les preuves dont on a fait état pendant les consultations ont-elles été adéquatement reflétées dans les documents définitifs ?</i> <i>Expériences contrôlées : dans quelle mesure est-il facile de trouver et de comprendre les informations pertinentes ?</i>	<i>Impact des changements de politique : les décisions ont-elles réagi aux informations fournies au cours de la consultation ?</i> <i>Pistes de contrôle : les options recensées dans le processus de consultation sont-elles ensuite évaluées par rapport à celles qui avaient été spécifiées antérieurement ?</i> <i>Enquête auprès des administrés et des groupes cibles : ont-ils été au courant de la réglementation ?</i>
Unités centrales veillant à la qualité de la réglementation	<i>Respect des obligations formelles, cad recevoir tous les projets de réglementation et procéder à un premier examen</i>	<i>Evolution du nombre d'interventions/de révisions suggérées</i> <i>Examen de la qualité des activités de contrôle des unités centrales</i>	<i>Enquête auprès des services chargés de réglementation : sont-ils de plus en plus conscients de l'intérêt d'intégrer précocement les réglementations dans le processus décisionnel et de les soumettre à un jugement global ?</i>

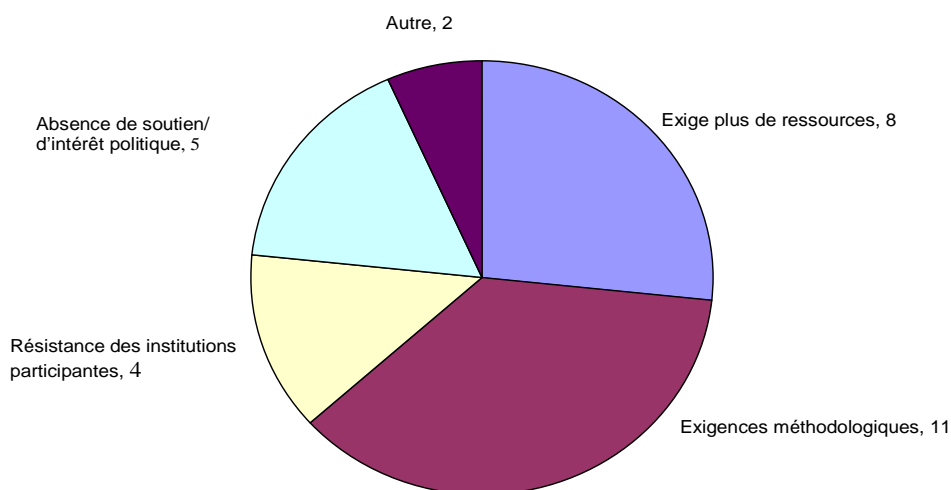
Source : OCDE (2004)

27. L'analyse préliminaire de l'expérience des pays de l'OCDE indique que les tests de conformité peuvent être plus appropriés dans le cas des outils et institutions de réglementation qui n'ont été introduits que récemment (disons dans les trois dernières années), alors que les tests de performance et les tests fonctionnels semblent plus pertinents pour des systèmes de gestion de la réglementation ayant une plus longue expérience et possédant déjà derrière eux tout un passé de résultats et d'expériences.

5. Défis institutionnels et méthodologiques

28. Les pays ne cessent d'indiquer que le défi le plus important qu'ils ont à relever dans l'évaluation des outils et institutions de réglementation réside dans les moyens qu'il faut lui consacrer et les difficultés méthodologiques qu'elle soulève. La résistance des institutions participantes et l'absence d'appui politique entraînent également des difficultés dans certains pays. Quelques pays ont également signalé que les évaluations peuvent rencontrer des problèmes et des résistances de la part des institutions concernées qui trouvent qu'on leur impose « encore un compte-rendu de plus ».

Figure 4. **Quels ont été les défis les plus importants rencontrés dans le processus d'évaluation des outils et institutions de réglementation ?** (des réponses multiples sont possibles)



29. Le défi peut-être le plus important est d'élaborer une procédure pour que la réalisation d'évaluations a posteriori des textes résultant du processus de réglementation devienne pratique courante. Les analyses d'ensemble a posteriori examinant régulièrement les résultats *et* les coûts de la réglementation sont très rares, et pourtant elles sont évidemment nécessaires.

30. Un obstacle important à la réalisation d'analyses a posteriori plus complètes est d'ordre institutionnel : la nécessité de trouver un lieu où installer les audits de performance, de coûts et autres implications de la réglementation. Les agences « fonctionnelles », celles qui au départ préparent les règles, semblent parfois répugner à se lancer dans de telles études. Elles ont rarement le budget nécessaire pour le faire, et nombre de leurs agents estimerait que c'est une tâche qui dépasse leur mission. En outre certains peuvent se demander si l'agence qui promulgue le texte réglementaire ne serait pas confrontée à des conflits faisant obstacle à un jugement équilibré.

31. Les données constituent un autre obstacle. Le simple fait de trouver ce qu'ont été les résultats de la réglementation pose souvent problème. C'est également un problème que de collecter et de présenter les données de manière cohérente. Il peut également y avoir des problèmes d'ordre historique lorsqu'on essaie de déterminer ce qu'était le statu quo (à quoi ressemblait le monde avant la mise en œuvre de la réglementation) ou d'établir une situation de référence (que serait-il arrivé en l'absence de réglementation).

32. Un troisième obstacle est de nature culturelle. Incorporer dans une culture administrative une valorisation positive de l'évaluation (systématique) ainsi que des processus décisionnels étayés par des preuves constitue un défi à long terme. Comme on le verra dans la Section suivante, ces problèmes bien connus d'analyse des politiques publiques peuvent être considérablement diminués par le processus même de réglementation.

6. Vers un suivi plus systématique des performances de la réglementation ?

33. Les discussions qui ont eu lieu à la réunion d'experts de septembre 2003 ont montré que l'intérêt manifesté dans les pays Membres allait au delà de l'évaluation des outils et institutions de réglementation et concernait un ensemble plus large de questions liées entre elles inscrites sur l'« agenda des performances de la réglementation ». L'une de ces questions concernait les approches concernant la mesure et le suivi plus systématiques des performances de la réglementation.

34. En dehors des examens des réglementations existantes réalisés au cas par cas dans la plupart des pays de l'OCDE, il peut être utile de distinguer trois approches en matière de compte-rendu et de suivi des performances de la réglementation, selon leur exhaustivité, leur cohérence et leur intégration à d'autres programmes d'évaluation et d'appréciation.

35. Une approche concerne les *rappports gouvernementaux annuels* sur la situation générale de la réforme de la réglementation ou sur les progrès réalisés dans certains programmes déterminés (en particulier la simplification administrative).

- En **Italie** par exemple, les dispositions législatives introduites en juillet 2003 prévoient que le gouvernement présentera au parlement, en même temps que le projet de loi annuelle sur la simplification de la réglementation, un rapport faisant le point des résultats obtenus au titre des activités de simplification et de réorganisation de la réglementation ;
- La **Norvège**, dans le prolongement de l'examen annuel de la réforme de la réglementation pour l'OCDE, envisage actuellement une approche similaire à celle de l'Italie, par laquelle le gouvernement présenterait et évaluerait les changements récents de la réforme de la réglementation et esquisserait des initiatives nouvelles ;
- Aux **Etats-Unis** le Paperwork Reduction Act sur l'allègement de la paperasserie impose à l'OMB d'adresser chaque année au Congrès un rapport sur la paperasserie imposée au public par le gouvernement fédéral et sur les efforts faits pour en diminuer le poids.

36. Ces mécanismes de mise au courant paraissent fort utiles pour formuler une appréciation à haut niveau, d'ordre général il est vrai, relative aux progrès et aux difficultés des performances de la réglementation. Il est rare cependant qu'ils fournissent des bilans exhaustifs des performances d'une réglementation ou d'un groupe de réglementations.

37. Les *clauses d'examen* permettent une seconde approche quant à la surveillance plus systématique des performances de la réglementation. Il s'agit de clauses insérées dans une réglementation et contenant l'obligation d'effectuer un examen au cours d'une certaine période. Elles peuvent fournir un complément de poids aux AIR effectuées a priori en effectuant une vérification des performances d'une réglementation par rapport aux hypothèses initiales.

- Au **Japon**, les programmes récents de réforme de la réglementation ont imposé l'introduction dans les nouvelles réglementations d'un calendrier précis pour les examens futurs des textes.

Beaucoup de textes réglementaires comportent déjà l'obligation d'un examen a posteriori au terme d'une période d'environ 3 à 10 ans après leur entrée en vigueur ;

- Le **Royaume-Uni** a récemment pris des mesures pour rendre systématique le recours à des mécanismes automatiques d'examen. Les obligations figurant dans les AIR mises en œuvre en 2000 imposent aux services de réglementation de définir la façon dont tout texte officiel devra être suivi et examiné. En outre, de récentes propositions obligeraient les ministères à organiser un examen a posteriori de l'impact des principaux textes de réglementation dans les trois ans suivant leur mise en œuvre ;
- En **Australie** l'accord conclu en 1995 sur une Politique Nationale de la Concurrence a mis en place un processus global fortement structuré en vertu duquel les lois restreignant la concurrence qui ont fait l'objet d'un examen ou d'une révision doivent être réexaminées au moins tous les dix ans.

38. Outre le fait compléter l'analyse en confrontant les performances de la réglementation par rapport aux objectifs et aux hypothèses de départ, ce type d'examen peut aussi fournir une plate-forme appropriée pour évaluer les outils et institutions intervenant dans la réglementation. Les clauses d'examen ont toutefois l'inconvénient qu'elles peuvent créer une situation où une succession d'études traitant de cas de réglementation multiples aboutissent sans qu'on l'ait voulu à un style d'évaluation « hyperdétaillée » dépourvue de fil directeur. Cela peut, ici encore, compromettre une bonne estimation des performances de la réglementation des objectifs gouvernementaux si ceux-ci n'ont pas explicitement énoncés dans les diverses réglementations examinées.

39. Dans l'idéal, il y a un troisième style de surveillance systématique des performances de la réglementation qui aurait pour caractéristique d'être plus exhaustive (c'est à dire incluant toutes les réglementations) et cohérente (c'est à dire qui soumettrait les réglementations à des critères d'examen identiques), tout en fournissant un cadre permettant d'apprécier les performances de la réglementation dans un contexte plus large, celui de la « bonne gouvernance » et des performances d'une politique. Cette dernière formule comporterait des éléments de transparence et de participation, tout en offrant la possibilité de jauger et de comparer des politiques faisant appel à différents instruments (réglementaires ou budgétaires).

40. C'est l'approche définie au titre du Program Assessment Rating Tool (PART) lancé aux Etats-Unis en 2002 qui se rapproche le plus de ces principes. Dans le cadre de PART, les « Programmes à base de réglementations » constituent l'un des sept différents types de Programmes Fédéraux. En utilisant PART, chaque bureau de gestion des ressources (qui correspond généralement à un ministère) de l'Office of Management and Budget est tenu d'évaluer tous les programmes relevant de ses attributions selon un cycle quinquennal. PART comporte un certain nombre de critères d'appréciation de la performance d'un programme et de sa gestion. La plupart des critères d'appréciation sont les mêmes pour tous les programmes, quels que soient les outils utilisés. PART est fondamentalement axé sur les résultats des programmes. Cela permet une approche de portée plus générale puisque l'on observe l'effet combiné des opérations d'un programme, y compris par exemple l'effet obtenu par le recours à plusieurs mesures réglementaires pour atteindre un objectif particulier. Dans le système PART, tous les programmes fédéraux sont notés sur une échelle de 0 à 100 % selon les scores réalisés sur quatre dimensions : Finalité et Conception du Programme ; Planification Stratégique ; Gestion du Programme ; Résultats et Imputabilité du Programme. Les programmes reçoivent également une notation globale (efficace/modérément efficace/adéquat/inefficace/résultats non prouvés). Ces notes servent à proposer des révisions de la législation et de nouveaux niveaux de financement, ainsi que des améliorations de la gestion ou du programme.

41. Ces efforts systématiques soulignent le fait que les défis liés aux données et aux institutions recensés dans la section précédente, voire peut-être également les « défis culturels », peuvent être palliés par une meilleure conception du processus de réglementation lui-même. Dans le cadre de ce processus, les fonctionnaires chargés de la réglementation devraient se pencher sur la conception d'une éventuelle analyse a posteriori de la réglementation et des outils à utiliser : quand faut-il la faire, comment pourrait-on la faire, et quel serait son coût ? Une fois munis de cette information, les décideurs pourront choisir, au moment où la paraîtra réglementation (ou d'autres mesures), s'il y a lieu d'investir dans les données et dans l'élaboration de modèles permettant d'effectuer une analyse a posteriori. Une AIR bien élaborée, par exemple, comportera des données sur le contexte antérieur à la réglementation ainsi que des modèles rendant possible de définir une situation de référence. Bref, le meilleur moment pour commencer l'évaluation a posteriori d'une réglementation se situe avant l'entrée en vigueur de la dite réglementation.

42. Cependant, comme l'ont illustré les précédentes sections, l'évaluation a posteriori des politiques de réglementation va au delà de l'évaluation des outils et institutions de réglementation, et peut-être même au delà de l'évaluation de réglementations individuelles ou de régimes de réglementation, pour aboutir plus largement sur un agenda de la gouvernance. Les capacités et les procédures de suivi des performances de la réglementation semblent avoir avantage à être insérées dans des programmes d'appréciation des performances qui abordent transversalement différents instruments d'action.

7. Questions à débattre

43. Dans ce contexte, le Comité peut souhaiter aborder les questions suivantes :

1. Est-ce que la classification préliminaire des tests propres à évaluer les outils et institutions de réglementation fournit un tableau d'ensemble utile et compréhensible ? Comment pourrait-il être amélioré ?
2. Quelle a été votre expérience dans la recherche d'un équilibre raisonnable entre les efforts d'évaluation impulsés du sommet et ceux impulsés à partir du terrain ? Existe-t-il un compromis entre d'un côté les avantages de la cohérence, de l'exhaustivité et de la validité propres aux politiques définies et impulsées du centre, et de l'autre côté les avantages de l'innovation, de l'auto-évaluation et de la flexibilité que l'on trouve dans des approches décentralisées ?
3. Quel est votre avis sur les tentatives visant à instaurer des évaluations plus systématiques des politiques de réglementation (telles qu'elles sont décrites dans la Section 6) ? Existe-t-il un compromis avec d'autres efforts d'évaluation des politiques ? Est-ce que les jugements sur les performances de la réglementation devraient être synthétisés et intégrés dans des efforts plus globaux d'évaluation et de vérification des performances ?
4. Quelles sont les synergies possibles entre les efforts d'évaluation des politiques de réglementation et d'autres efforts d'évaluation ? Comment de telles synergies peuvent-elles être « captées » et utilisées ?
5. Comment les obstacles institutionnels et culturels aux évaluations de la politique de réglementation ont-ils été abordés dans votre pays ?