

Chapitre 3

Défis pour l'avenir

Les pays doivent faire face à une série d'épreuves à mesure qu'ils sortent de la crise. Ils doivent remettre leur économie sur le chemin d'une croissance durable, trouver les moyens de prendre en charge des domaines d'intervention complexes et interdépendants, anticiper et gérer les risques plus efficacement, et retrouver la confiance des citoyens. Une réglementation efficace peut être d'un précieux secours pour surmonter ces épreuves. A contrario, une réglementation inefficace ralentira la reprise, freinera la croissance, sapera les efforts visant à traiter des questions complexes telles que le changement climatique, et renforcera le scepticisme des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics. Parmi les défis qui se posent à la politique de la réglementation, on trouve la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles et les études d'impact afin d'identifier et de mettre en œuvre les priorités en matière de réformes, ainsi qu'une plus grande attention portée à la voix des usagers, qui doivent être associés au processus d'élaboration de la réglementation.

Reprise économique et croissance soutenue

La crise financière et ses conséquences ont soulevé de nouvelles questions et rendu encore plus nécessaire le traitement des problèmes déjà existants. Trois défis majeurs des administrations, de même que la contribution de la politique de la réglementation à la réalisation de ces défis, sont examinés ci-dessous :

- La nécessité de la reprise économique et d'une croissance soutenue.
- La nécessité de gérer des objectifs politiques de plus en plus complexes.
- La nécessité de regagner la confiance des citoyens.

Il reste impératif, pour les pays de l'OCDE et dans un cadre plus large, d'alimenter et de soutenir la croissance économique. La croissance favorise l'augmentation du niveau de vie. Sur de longues périodes, même de faibles taux de croissance annuelle peuvent avoir des effets importants, par le biais de processus cumulatifs. Dans le contexte d'après-crise qui est celui d'aujourd'hui, elle aide à gérer différemment les dettes insoutenables. La croissance en termes de production par habitant a pour effet d'accroître les recettes fiscales du gouvernement, qui peuvent être utilisées pour financer des services de meilleure qualité¹. Les dettes publiques, les déficits et le coût croissant des soins de santé chez une population vieillissante, de même que les pensions de retraite, pèsent moins lourd dans une économie en croissance. La croissance peut également aider les sociétés à accéder à un degré plus élevé de qualité de l'environnement.

Il est à présent plus important que jamais de stimuler la croissance, car celle-ci devrait ralentir si aucune mesure n'est prise. L'OCDE estime qu'à long terme, la croissance annuelle mondiale sera en moyenne de 1.75 %, contre 2.25 % au cours des sept années qui ont précédé la crise (OCDE, 2010a). Toutefois, ce ralentissement attendu n'est pas une simple conséquence de la crise financière et économique mondiale de 2008 et 2009. Les raisons sous-jacentes de ces prévisions de croissance économique plus lente sont des tendances à long terme, comme la progression plus lente de l'emploi potentiel due au vieillissement des populations.

Le rôle de la politique de la réglementation

Au moment où les pays sont en train de sortir de la crise, la politique de la réglementation doit jouer un rôle positif s'agissant d'améliorer les perspectives de croissance. Comme cela a été le cas au cours des dix dernières années, une réglementation de meilleure qualité peut améliorer la croissance économique par le biais de la déréglementation et de réformes structurelles, qui, généralement, n'ont pas été poussées assez loin dans la plupart des pays. L'importance d'un cadre réglementaire général solide pour les investissements et l'innovation ne doit pas être sous-estimée.

Un cadre réglementaire amélioré peut influencer de deux manières la croissance économique :

- Premièrement, il améliore l'accès au marché, en réduisant les obstacles à cet accès et en réduisant la paperasserie pour les entreprises nouvelles ou en croissance. Il peut également faciliter la sortie du marché, par une meilleure réglementation en matière de faillite. Par conséquent, il peut améliorer les mécanismes du marché et la concurrence, ce qui a pour conséquence une productivité accrue et des perspectives de croissance améliorées. Il réduit également la possibilité qu'ont les secteurs industriels de se protéger de la concurrence, ce qui a d'excellents résultats sur le marché.
- Deuxièmement, il améliore la confiance des investisseurs grâce à une clarté et à une transparence accrues, réduisant la prime de risque et facilitant les investissements dans les services clés, notamment dans les secteurs comportant des infrastructures, comme l'énergie, l'eau ou les transports. Une politique solide en matière de réglementation, promouvant la transparence, aide à créer la confiance et réduit les possibilités de recherches de rentes à la fois coûteuses et improductives.

L'expérience montre, que par le passé, la politique de la réglementation a été utilisée avec succès pour accélérer la reprise et sortir des crises. Présenter des éléments empiriques montrant les répercussions et les avantages de la politique de la réglementation peut constituer un défi, en raison de l'effet combiné du large éventail de mesures mises en œuvre pendant les récessions économiques, y compris – mais pas uniquement – les mesures impliquant une politique ou une réforme de la réglementation. L'OCDE a mené des recherches sur un sous-domaine de la réglementation – la réglementation du marché des produits – et a constaté que le fait de relâcher les contraintes réglementaires anticoncurrentielles sur les marchés de produits entraîne une croissance plus élevée de l'emploi et de la productivité, deux canaux qui sont les principaux facteurs de la croissance économique (cf. par ex. OCDE, 2009b). L'observation des schémas de productivité et de la croissance du PIB avant et après les périodes de crises peut également révéler les répercussions possibles de la politique de la réglementation. Le graphique 3.1 montre l'évolution de la productivité avant et après les crises du début des années 90 au Mexique, en Suède et au Royaume-Uni. Les trois pays ont engagé d'importantes réformes de la réglementation en réaction aux crises économiques – il semble que ces efforts aient produit un « dividende de la productivité » (même si d'autres mesures, y compris des mesures d'ordre budgétaire, auraient elles aussi joué un rôle), car la croissance moyenne de la productivité du travail sur 5 ans présente une nette augmentation à la suite des crises.

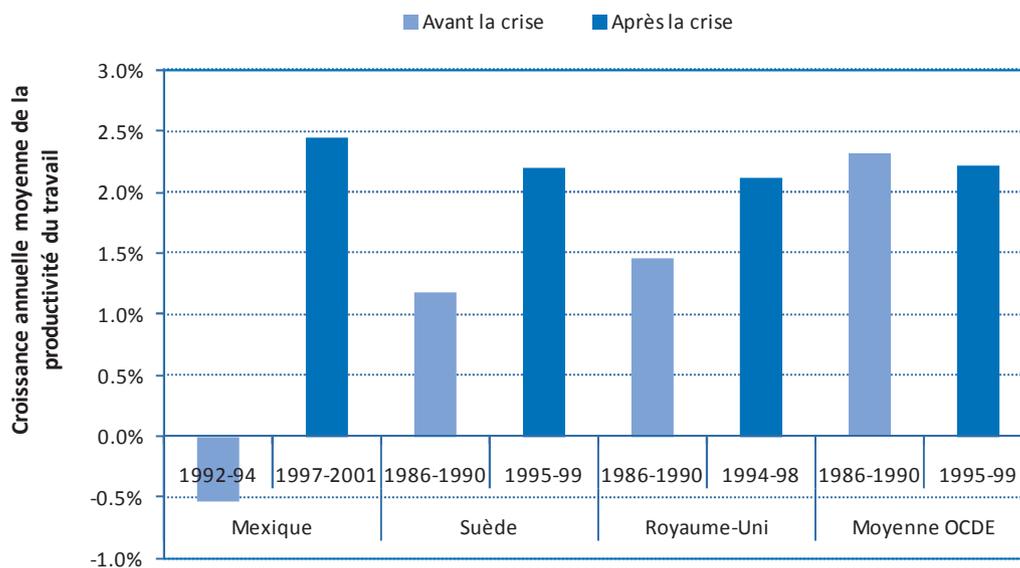
Le graphique 3.2 montre l'évolution du PIB pour la Corée et le Mexique pendant les crises : dans ces deux pays, les reprises consécutives aux crises de 1997-98 (Corée) et 1994-95 (Mexique) ont été fermes et relativement rapides, le PIB dépassant le pic précédent en l'espace de moins de deux ans. Au Mexique, le rythme de la reprise en 1994-95 a dépassé de loin celui de la reprise consécutive aux crises de 1982-85, et était le résultat de réformes étendues en matière de réglementation réalisées à la suite de la crise du peso². Lors des crises de 1982-85, d'autre part, la reprise a été plus longue et plus faible, l'économie mexicaine subissant le fardeau d'un environnement réglementaire largement basé sur l'injonction et le contrôle de l'exécution. En Corée, la crise de 1997 a entraîné la mise en œuvre d'une large gamme de réformes, la réforme de la réglementation devenant un élément clé dans le cadre du passage à une économie axée davantage sur le marché³. Ces réformes ont joué un rôle important dans la rapidité et la fermeté de la reprise coréenne à la suite de la crise de 1997. La Corée a en outre été l'un des premiers pays à se remettre de la crise mondiale de 2008-09, son PIB dépassant le pic antérieur (atteint au troisième trimestre de 2008) dans un délai d'un an.

Réformes structurelles

Au cours des dernières décennies, les pays de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes structurelles dans un large éventail de domaines, en vue de relever le niveau de vie en augmentant l'utilisation et la productivité de la main-d'œuvre, en renforçant la résistance de l'économie aux chocs et en améliorant le bien-être par le traitement de préoccupations sociales comme l'équité ou la qualité de l'environnement. Ces réformes ont acquis une nouvelle urgence dans le sillage de la crise financière et économique mondiale, et les gouvernements de l'OCDE sont à présent confrontés au défi consistant à tenter de ramener les finances publiques à l'équilibre sans pour autant gêner une reprise qui, dans de nombreux domaines, pourrait encore rester faible pendant un certain temps. Ce défi sera d'autant plus grand que, dans certains domaines, la crise a remis en question des attitudes précédemment considérées comme relevant de l'« orthodoxie politique » établie. Assurément, les événements de ces deux dernières années n'ont pas invalidé les interprétations antérieures des nombreux problèmes posés par les réformes ; de fait, la crise a souvent servi à renforcer les arguments en faveur des réformes. La liste suivante vient illustrer ce point :

- Les réformes portant sur les marchés de produits sont un domaine dans lequel nous avons assisté, ces dernières décennies, à un degré notable de convergence entre les pays de l'OCDE. La tendance à un renforcement des régimes et des autorités de contrôle de la concurrence est répandue, tout comme la tendance à ouvrir à la concurrence les secteurs anciennement protégés.

Graphique 3.1. Croissance de la productivité du travail avant et après les crises dans certains pays de l'OCDE

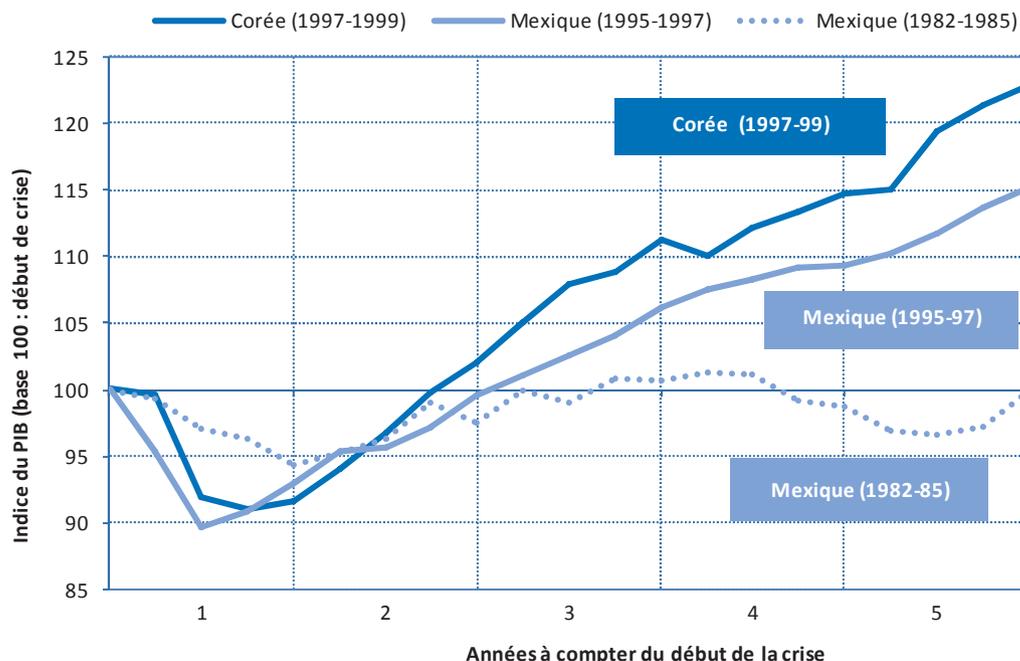


a. Les dates des crises sont définies comme suit : 1995-96 pour le Mexique (crise du peso), 1991-94 pour la Suède (crise du secteur bancaire et du change) et 1991-93 pour le Royaume-Uni (crise du change). La croissance annuelle moyenne de la productivité du travail dans l'OCDE pour les périodes quinquennales 1986-1990 et 1995-99 est indiquée à titre de référence. Note : les données n'étaient pas disponibles pour 1990 et 1991 au Mexique.

b. La productivité du travail est exprimée sous forme de PIB par heure travaillée.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité. Données extraites le 26 février 2010.

Graphique 3.2. Évolution du PIB par rapport à l'année de pic, crises en Corée et au Mexique



Source : OCDE.Stat.

- La crise mondiale a souligné les défis particuliers posés par la *réforme du marché du travail* dans de nombreux pays de l'OCDE. Au cœur de ces réformes se trouve la nécessité de mesures en matière de réemploi, et d'autres initiatives visant à contrecarrer la tendance du chômage cyclique à devenir structurel.
- À présent, on peut soutenir que les principes de base d'une réforme fiscale dans un sens favorable à la croissance sont plus importants que jamais. La pression en faveur d'un assainissement budgétaire obligera de nombreux pays à rechercher de nouvelles recettes au cours des années à venir, soit par un élargissement de l'assiette, soit par des augmentations de taux. De plus, les incidences de ce processus sur la reprise dépendront largement d'une identification réussie des sources de recettes entraînant le moins de distorsions.
- En ce qui concerne la *réforme de la politique de l'environnement*, l'une de ses difficultés les plus fréquemment citées est le fait que, bien souvent, les coûts sont présents dès le départ et se concentrent sur quelques agents, alors que les avantages sont plus longs à se concrétiser, et sont généralement plus diffus.
- La *réforme de l'administration publique* pose de nombreux problèmes, parmi lesquels la « dépendance au chemin », les longs décalages dans le temps, la coordination entre les différents niveaux d'administration et la nécessité de gagner le soutien des acteurs du secteur public qui seront directement concernés par la réforme.

Le rôle de la politique de la réglementation

La politique de la réglementation a un rôle important à jouer afin d'optimiser les résultats et de réduire les risques au maximum dans des domaines clés des réformes structurelles. Des arguments solides plaident en faveur de l'utilisation de processus d'élaboration de la réglementation tels que les études d'impact afin d'évaluer les coûts et les avantages des actions réglementaires et d'utiliser des consultations publiques afin de déterminer qui sont les gagnants et les perdants des réformes. Toutefois, il n'y a pas de recette claire quant au moment et à la façon d'appliquer nombre de ces outils, ni quant à leur champ d'application le plus efficace, à leur enchaînement, et à la manière de cibler leur utilisation dans un contexte de capacités administratives et de réforme limitées. Le document OCDE (2010d) expose cependant une série d'enseignements pertinents concernant la mise en œuvre des réformes structurelles

1. *La capacité à diriger est capitale.* Pratiquement toutes les évaluations de l'OCDE indiquent l'importance d'une direction solide – que celle-ci soit le fait d'un décideur politique ou d'une institution chargée de la réalisation de la réforme. Une bonne part des travaux viennent également souligner l'importance de la cohésion gouvernementale s'agissant de soutenir les réformes.
2. *Adopter une approche à l'échelle de tout le système.* La taille et la complexité du système de réglementation ne sont pas toujours comprises ni appréciées à leur juste valeur. Les instruments réglementaires sont le produit du système réglementaire. Lorsque les réformes ne concernent que des règlements bien spécifiques, elles ne sont pas à même de traiter les causes des déficiences en matière de réglementation. Bien souvent, les réformateurs cueillent « des fruits à portée de main » en espérant que les bonnes pratiques seront acquises et institutionnalisées ultérieurement. Toutefois, les réglementations émergent d'un système où les incitations et les habitudes sont fortes, et qui est tout à fait capable de répéter les mêmes erreurs. On trouve peu d'éléments montrant que la facilité conduit à des réformes solides et durables. Il est à la fois plus important, plus pertinent aux yeux des marchés et plus difficile de changer les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la réglementation à l'avenir. À mesure que les données s'accumulent, l'ensemble des réformateurs semblent s'éloigner des réformes faciles et à court terme pour s'orienter vers des réformes plus systémiques.
3. *Les questions liées au contexte.* La réforme dépend très fortement du contexte, et devrait être mieux adaptée aux structures administratives existantes, ce qui n'a guère été le cas pour un grand nombre des programmes précédents.
4. En partie pour ces raisons, *les réformes réussies prennent du temps.* La préparation et l'adoption des réformes les plus réussies examinées dans le document OCDE (2010d) ont, en général, duré plusieurs années, et leur mise en œuvre a souvent duré beaucoup plus longtemps encore. Par contraste, un grand nombre des tentatives de réformes les moins réussies ont été entreprises avec précipitation, souvent en réaction à des pressions immédiates.
5. *Les réformes couronnées de succès nécessitent souvent plusieurs tentatives.* Parmi les réformes les plus réussies, un grand nombre faisaient suite à des revers antérieurs, et l'on peut souvent considérer, avec le recul, que les tentatives de réformes moins fructueuses ont contribué à planter le décor pour des initiatives de réformes ultérieures, parfois audacieuses, souvent en approfondissant la compréhension, par les décideurs politiques, des problèmes posés.

6. *Attention accordée à la mise en œuvre.* La mise en œuvre de réformes, même bien conçues, demeure un défi perpétuel. Les réformes sont hautement vulnérables durant la phase de mise en œuvre. Il n'existe pas de cadre généralisé de mise en œuvre améliorant de manière démontrable les chances de succès.
7. *Évaluation précoce et continue des résultats.* L'élaboration du calendrier des réformes de la réglementation se trouve entravée par l'attention insuffisante accordée au suivi et à l'évaluation. Les données permettant d'établir un lien entre certaines réformes particulières de la réglementation et des changements dans les performances sur le marché, ou dans l'efficacité de la politique gouvernementale, sont limitées. Des données de meilleure qualité relatives aux avantages tirés de la réforme peuvent jouer un rôle important en vue de produire une dynamique dans la perspective de nouvelles réformes de plus grande envergure de la gouvernance réglementaire.

Croissance verte

L'obtention d'une croissance verte dépend de l'innovation commerciale visant à transformer la nature des activités économiques et à réduire les coûts environnementaux de la fourniture de biens et de services. La suppression des subventions aux activités polluantes est importante afin de créer les incitations appropriées pour que les consommateurs adoptent des produits non polluants. De même, les privilèges réglementaires qui donnent aux entreprises déjà établies un avantage sur le marché en créant des obstacles à l'entrée de nouvelles entreprises sont socialement coûteux. Les administrations exigent une réglementation de haute qualité, qui vienne en aide à l'innovation en facilitant les comportements entrepreneuriaux et le fonctionnement des marchés. Il est donc particulièrement important que la réglementation favorise la création de nouvelles entreprises qui introduiront de nouveaux produits sur le marché. En outre, la réglementation ne doit pas faire inutilement obstacle à la sortie d'entreprises de type industriel, qui fait partie du processus de renouvellement et peut avoir pour effet de libérer du capital pour de nouvelles activités économiques plus « vertes ».

La politique et la réforme de la réglementation peuvent aider à l'obtention de résultats positifs en matière environnementale et économique. Premièrement, il appartient à la politique de la réglementation de garantir que les externalités environnementales sont bien prises en considération dans la décision de réglementer ou de ne pas réglementer. Deuxièmement, une réglementation bien conçue est essentielle en vue de traiter efficacement les problèmes environnementaux tout en faisant preuve d'efficacité économique et en évitant les défaillances dues aux réglementations.

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) constitue le principal *outil* et le principal *processus de décision* à la disposition des gouvernements pour répondre à ces objectifs politiques. En tant qu'outil utilisé à l'appui des prises de décisions, l'AIR examine systématiquement les incidences potentielles des actions du gouvernement en posant des questions concernant leurs coûts et leurs avantages, leur efficacité pour atteindre ses objectifs politiques, ainsi que sur l'existence de meilleures solutions possibles. En tant que processus de décision, l'AIR se trouve intégrée, avec les systèmes d'élaboration des politiques et des normes, au sein des administrations. Elle est censée communiquer des informations *ex ante* au sujet des effets prévus des propositions de réglementation, à un moment et sous une forme pouvant être utilisés par les décideurs, mais aussi *ex post*, pour l'évaluation des réglementations déjà existantes.

En l'absence de stimulants du marché favorables à un comportement positif dans le domaine de l'environnement, nous pouvons apparemment partir du principe qu'une intervention réglementaire atténuerait les répercussions des externalités néfastes pour l'environnement. Toutefois, cette intervention est souvent problématique, et nécessite un examen attentif d'une atténuation éventuelle des effets de la réglementation sur les choix des entreprises et des consommateurs, ainsi que des autorités réglementaires. Le traitement du changement climatique et la réduction de l'utilisation de carbone constituent un bon exemple. En l'absence de solutions plus élégantes, telles que la fixation d'un prix du marché pour le carbone, le choix de la réglementation doit être évalué en fonction de ses avantages potentiels en termes de changements de comportement attendus. La réglementation constitue souvent un second choix nécessaire, mais elle est également susceptible d'entraîner des distorsions du marché pouvant se révéler socialement coûteuses, sans nécessairement produire les avantages souhaités en termes d'environnement.

Les AIR peuvent améliorer la transparence des arbitrages entre les différentes propositions de réglementations, en faisant en sorte qu'une importance appropriée soit accordée aux valeurs environnementales. L'expérience de l'OCDE montre que les AIR peuvent se révéler efficaces pour améliorer la qualité des réglementations dans certaines conditions. Parmi les problèmes méthodologiques caractéristiques, on note la mauvaise prise en compte des valeurs environnementales immatérielles, la difficulté de quantifier les avantages attendus, et de déterminer l'importance adéquate à attribuer aux coûts à court terme par rapport aux avantages à long terme, de manière à choisir le taux d'actualisation approprié.

Pour être efficace, une AIR doit être menée par les décideurs au sein des différents services, mais elle doit également être soutenue par les organismes centraux, par la fourniture d'instruments et d'orientations méthodologiques, afin de clarifier les variables. Diverses initiatives ont été prises en vue d'intégrer des estimations de l'incidence des émissions de carbone dans la mise au point de la réglementation, grâce à des outils d'évaluation de l'impact sur le climat, même si leur utilisation reste relativement rare.

Les États-Unis ont créé un cadre cohérent d'évaluation des avantages que présente la réduction des émissions de CO₂ (on parle également de « coût social du carbone » [SCC]). Une estimation du coût social du carbone a été effectuée par un groupe de travail commun à plusieurs organismes, comme base du calcul des avantages que comportent les propositions de réglementation. Il est intéressant de relever qu'il s'agit d'une valeur mondiale qui tient compte des répercussions des effets climatiques hors du territoire des États-Unis. L'objectif du coût social du carbone consiste à améliorer la cohérence des nouvelles initiatives en matière de réglementation, en garantissant leur comparaison sur la base des mêmes paramètres analytiques. Ce groupe de travail « interagences » est également responsable de la mise à jour des estimations du coût social du carbone au cours du temps, et au rythme de l'évolution de la compréhension scientifique et économique des changements climatiques.

Afin de faire en sorte que la politique de la réglementation soit bien conçue pour tenir compte des incidences sur l'environnement, le Royaume-Uni exige que toutes les études d'impact concernant de nouvelles politiques dans les administrations prennent en considération le niveau absolu d'émissions de carbone générées (dans les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges comme dans ceux qui en font l'objet), ainsi qu'un certain nombre d'autres coûts et avantages environnementaux. Cela permet de mieux contrôler et analyser les conséquences, en termes d'émissions de carbone, des nouvelles politiques

des pouvoirs publics et des parties prenantes. Deux valeurs relatives au carbone sont appliquées : la première est définie pour les politiques qui réduisent ou accroissent les émissions de carbone dans le cadre du Système européen d'échange de quotas d'émissions ; la deuxième est fixée pour les politiques ciblant les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges. À long terme (à partir de 2030), les deux prix seront regroupés en un seul prix négocié du carbone (DECC, 2009, p. 6). Les valeurs utilisées dans les AIR sont les suivantes : pour les secteurs faisant l'objet d'échanges, 25 GBP en 2020, les prix du carbone à court terme étant compris entre 14 GBP et 31 GBP ; pour le prix du carbone ne faisant pas l'objet d'échanges, 60 GBP par tonne de CO₂ en 2020, avec +/- 50 % de variation (OCDE, 2011b).

En Autriche, les effets des politiques fédérales sur les questions d'environnement, notamment sur le climat (« Klimaverträglichkeitsprüfung »), doivent être examinés et inclus dans les pages d'index du document d'évaluation devant être joint au règlement (le « Vorblatt »). La raison d'être de cet examen est de disposer de documents permettant d'évaluer les effets de la législation sur la stratégie climatique autrichienne. Il comporte l'utilisation d'un instrument d'auto-évaluation destiné à calculer toute réduction ou augmentation de la production de gaz à effet de serre, y compris le potentiel d'adaptation et l'examen d'autres solutions, moins polluantes. L'Agence pour l'environnement apporte son aide pour le calcul des émissions de carbone.

Réduction de la charge administrative

Un nombre croissant de pays de l'OCDE ciblent les réformes de leurs réglementations sur la réduction du volume de paperasse qui, faute d'un processus de renouvellement, tend à s'accroître au fil du temps et fait obstacle à la flexibilité de l'économie. Même si aucun pays n'a spécifiquement axé ses programmes de réforme sur les objectifs politiques d'une « croissance verte », les stratégies de simplification administrative sont cependant complémentaires car elles sont destinées à réduire les coûts du respect des procédures administratives, à supprimer les procédures superflues et à harmoniser les interactions avec l'administration.

En diminuant la paperasse et la durée des trajets, la suppression des exigences administratives superflues réduit également le gaspillage. L'Agence pour la simplification administrative (ASA) de Belgique a ainsi estimé en 2008 que 13 129 925 kilomètres de voyages étaient économisés grâce à la suppression de l'exigence de se rendre à la maison communale (mairie), ce qui équivaut à une réduction de 2 100 tonnes d'émissions de CO₂ (OCDE, 2011b).

Des objectifs politiques complexes et liés entre eux

La cohérence politique se réfère aux efforts des administrations visant à faire en sorte que des objectifs politiques de plus en plus complexes et mondialisés puissent être atteints, et que la réalisation d'objectifs de haut niveau ne se trouve pas sapée par l'incapacité de faire face à cette complexité. L'expression la plus simple de la cohérence politique est l'« administration regroupée » (tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières nationales). Or, cela est plus facile à dire qu'à faire. Garantir la cohérence politique constitue un défi majeur de gouvernance publique.

Une certaine incohérence dans la mise en application des politiques et des programmes est inévitable, en raison de la complexité de la gestion des affaires publiques dans les sociétés pluralistes modernes. La concurrence politique peut également être favorisée en vue de bénéficier des avantages d'une tension créative et d'accroître les possibilités de remise en question des conseils politiques. Toutefois, une position unie (sinon cohérente) est capitale à la fin du processus si les administrations veulent conserver leur crédibilité, et si l'on souhaite réaliser les objectifs sans gaspillage de ressources. Si une partie de l'administration ne joue pas son rôle de mise en œuvre des politiques, cela ne sert pas l'intérêt public, et si l'action d'une autre partie vient contrecarrer ou affaiblir une action de l'administration, cela est directement contraire à l'intérêt public.

Encadré 3.1. Cohérence des politiques : principes et pratiques

Principes de l'OCDE pour une cohérence des politiques

L'OCDE a identifié huit instruments clés en matière de cohérence des politiques :

- L'engagement des décideurs politiques est une condition préalable nécessaire à la cohérence, et un instrument permettant de l'améliorer.
- La mise en place d'un cadre stratégique des politiques contribue à faire en sorte que les différentes politiques soient cohérentes avec les objectifs et les caractéristiques des administrations.
- Les décideurs ont besoin de conseils fondés sur une définition claire et sur une bonne analyse des problèmes, avec des indications explicites quant aux incohérences potentielles.
- La présence d'une vue d'ensemble et d'une capacité de coordination est capitale pour garantir la cohérence horizontale entre les politiques.
- Les mécanismes destinés à anticiper, à détecter et à résoudre les conflits entre les politiques à un stade précoce du processus aident à détecter les incohérences et à les réduire.
- Le processus de décision doit être organisé de manière à obtenir une conciliation efficace entre les priorités des politiques et les impératifs budgétaires.
- Des procédures de mise en œuvre et des mécanismes de suivi doivent être conçus afin de faire en sorte que les politiques puissent être ajustées à la lumière des progrès accomplis, des informations nouvelles et de l'évolution des circonstances.
- Une culture administrative favorisant la coopération transsectorielle ainsi qu'un dialogue systématique entre les différentes collectivités responsables des politiques contribue au renforcement de la cohérence des politiques.

Source : OCDE (1996), « Assurer la cohérence des politiques. Instruments et contraintes », Gestion publique, *Études hors série*, n° 12, OCDE, Paris.

Les études et expériences récentes de l'OCDE confirment l'existence d'une série de défis concernant la réalisation de la cohérence politique :

- Les plans et programmes initiaux peuvent être détournés de leur cours par certains événements, par des informations nouvelles, et a fortiori par des crises, qui exigent une rectification des plans originels. Cela peut compliquer les efforts visant à maintenir la cohérence avec les ambitieux objectifs initiaux.
- Les capacités et les mécanismes ne fonctionnent pas toujours efficacement, notamment lorsque le contexte politique devient particulièrement lourd, ainsi qu'à certains moments du cycle électoral. Dans certains cas, les capacités inhérentes permettant de guider le processus sont relativement faibles.
- La cohérence politique peut être obtenue au stade de l'élaboration des politiques et de la décision politique, pour se perdre ensuite au stade de la mise en œuvre, qui se trouve habituellement entre les mains d'acteurs différents (par exemple, les autorités de réglementation, les administrations locales, et notamment, pour certains sujets clés, le niveau international et les actions d'autres gouvernements).
- Comme l'implique le terme d'« arbitrage », la cohérence politique n'est pas nécessairement réalisable si elle signifie satisfaire pleinement, et dans la même mesure, la réalisation de tous les objectifs politiques de haut niveau. Il se peut qu'une certaine « incohérence » soit inévitable. Les arbitrages politiques peuvent n'apparaître qu'une fois le processus d'élaboration détaillée des politiques déjà engagé.

Ces deux dernières questions comportent des défis croissants pour les administrations. Les politiques sont de plus en plus complexes et liées entre elles. Par exemple, il est impossible d'aborder la politique en matière de changement climatique sans traiter les questions liées aux politiques du transport, de l'énergie et du logement, ces domaines étant les principales sources d'émissions de gaz à effet de serre. Cela signifie que les politiques doivent être évaluées à un niveau de plus en plus agrégé, et que les lois et règlements qui leur sont liés ne peuvent être abordés de manière isolée. Dans ce contexte, il n'est plus adéquat d'examiner si un règlement bien défini est « adapté aux besoins », voire même si un régime réglementaire lié à une politique (considérée séparément) est adéquat dans son ensemble.

Les gouvernements ne peuvent pas non plus se permettre de prendre uniquement leurs propres actions en considération. Les avancées rapides de la mondialisation, la montée des inquiétudes quant au développement durable et au changement climatique, ainsi que la croissance des menaces systémiques et sécuritaires obligent à replacer les actions nationales dans un contexte plus large.

Pratique de la cohérence des politiques

L'expérience des récents examens par pays de l'OCDE (y compris via les examens effectués dans le cadre du projet « UE15 ») montrent que les administrations recherchent la cohérence des politiques, en procédant de la manière suivante :

- En s'efforçant d'atteindre les objectifs politiques de haut niveau figurant dans les programmes gouvernementaux, ou dans les accords de coalition consécutifs à une élection.
- En mettant en pratique dans les détails ces objectifs politiques de haut niveau, par l'élaboration de propositions politiques plus spécifiques et plus détaillées, qui émanent habituellement des ministères compétents.

- En faisant en sorte que les propositions politiques soient examinées et discutées collectivement par le gouvernement, de sorte que les effets d'une action puissent être évalués, ce qui nécessite de plus en plus certaines formes d'analyse (comme l'étude d'impact) afin de rendre compte des coûts, des avantages, des arbitrages et des conséquences (y compris involontaires) de l'action proposée.
- En mettant en place, au centre même de l'administration, un mécanisme permettant de décider de l'opportunité de donner suite, ou non, à une proposition de politique, ou de la rectifier.
- En appliquant la doctrine de la responsabilité collective, c'est-à-dire en rendant une décision contraignante pour tous les agents de l'administration une fois que celle-ci a été prise de manière collective.

Ce travail est généralement soutenu par une unité située au cœur même du gouvernement (le cabinet du premier ministre, ou une instance équivalente). La forme et la nature de cette unité dépend du cadre constitutionnel, ainsi que des traditions politiques, administratives et culturelles d'un pays donné. Par exemple, certains pays s'appuient sur une fonction publique largement apolitique pour gérer les processus concernés, alors que dans d'autres pays, les membres des échelons supérieurs de la fonction publique font l'objet d'une nomination politique, ou sont adhérents d'un parti politique. Dans tous les cas, cependant, des processus techniques souvent très élaborés sont en place (ils peuvent s'appuyer sur la législation, ou sur les conventions et la pratique) afin de garantir que la préparation des décisions suive une procédure donnée. Les exigences requises peuvent comporter par exemple une période de « préavis » avant qu'une proposition puisse être présentée au cabinet ou au conseil des ministres, ou l'obligation de joindre des notes explicatives incluant de plus en plus souvent les résultats d'une étude d'impact. Certaines de ces procédures, quoique techniques, exigent que l'unité centrale dispose d'une autorité et d'une influence importantes s'agissant, par exemple, de décider si, et quand, une proposition sera présentée au cabinet en vue d'une décision, en hiérarchisant les priorités entre les différentes propositions, et en aidant à résoudre les conflits.

Toutes les propositions ne sont pas présentées au cabinet, et celles qui le sont font généralement l'objet d'un examen de la part de groupes de ministres et/ou de responsables en vue d'aplanir les différences et de faciliter le débat et la décision à un niveau plus élevé. Plusieurs pays disposent d'un réseau de commissions et de groupes pour effectuer ce travail, définis en fonction de certains thèmes comme l'économie ou l'environnement. Dans d'autres pays encore, les procédures peuvent être de nature plus informelle. Il y a également des différences pour ce qui est du rôle de l'unité centrale à ce stade plus précoce de la procédure, les principaux ministères ayant la responsabilité, dans certains pays, d'associer les autres ministères à l'élaboration de leur proposition, et l'unité centrale prenant l'initiative dans d'autres pays. La création d'un consensus (officiel ou officieux, tant au-delà du gouvernement qu'au sein du gouvernement) est fondamentale dans la culture de certains pays, de sorte que les décisions finales peuvent être prises rapidement et en toute harmonie. Dans d'autres pays, les ministères conservent une autonomie importante jusqu'à la fin du processus.

Dans presque tous les cas, le ministère des Finances intervient à un stade ou à un autre avant la décision finale, en vue d'évaluer les conséquences budgétaires et financières (dans les pays où les analyses d'impact sont développées, ces analyses font partie de l'évaluation globale de l'impact).

Dans certains pays (par exemple, dans de nombreux pays d'Europe continentale), une proposition de politique est souvent associée, de manière automatique, à un projet de loi ou de règlement, destiné à sa mise en œuvre. Elle est donc présentée au cabinet accompagnée d'un projet de loi. Dans ce cas, d'autres mécanismes et institutions juridiques spécifiques interviennent souvent (ministère de la Justice, Conseil d'État, Cour constitutionnelle ou autre) afin de vérifier la constitutionnalité et la qualité juridique de la proposition.

Pour fonctionner efficacement, les procédures s'appuient largement sur des responsables bien formés disposant des compétences requises, non seulement au cœur du gouvernement, mais aussi au sein des ministères concernés responsables de l'élaboration de propositions spécifiques (capacité de gérer les aspects juridiques et économiques, de mener des consultations efficaces, de synthétiser les résultats, etc.).

Transparence, utilisateurs, et confiance dans le gouvernement

La traduction des besoins des utilisateurs dans la réglementation est liée à des valeurs fondamentales, partagées par les pays de l'OCDE et au-delà de ces pays, telles que la responsabilité, la transparence et l'implication de la société civile. Les citoyens attendent que ces valeurs se reflètent dans des domaines générant dans le public des inquiétudes considérables comme la santé, l'éducation, l'emploi. La dimension économique de la politique de la réglementation est complétée par une dimension sociale, et doit trouver son inspiration auprès du plus large éventail possible de parties prenantes.

La conscience de la nécessité de faire en sorte que les cadres réglementaires reflètent les besoins et les intérêts des citoyens et des entreprises a progressé au fil du temps, en partie en réaction aux attentes plus fortes de la société. On en attend davantage des gouvernements, alors que le niveau de vie augmente et que l'attention se porte vers les questions de bien-être social, de justice sociale et d'environnement, mais aussi de besoins économiques de base.

À la suite de la crise, et en particulier dans certains pays, il est nécessaire de rebâtir la confiance dans le gouvernement et sa capacité d'orienter efficacement l'économie et la société, notamment par le levier de la réglementation. Le soutien à la politique de la réglementation proprement dite est en jeu. Sans le soutien de leurs citoyens, les gouvernements auront de plus en plus de difficultés à justifier les investissements dans la politique de la réglementation. Ces difficultés sont encore exacerbées, après la crise, par la nécessité où se trouvent de nombreux gouvernements d'effectuer des économies afin de réduire leur dette.

Les États-Unis font progresser cette question grâce à une nouvelle phase de politique de transparence lancée en 2009 par le président Obama. L'initiative relative à la politique de transparence s'appuie sur une longue tradition de procédures de « notes et commentaires ». Le but de cette initiative est de favoriser une plus grande transparence, en vue d'impliquer plus activement les citoyens et les entreprises dans le processus réglementaire. L'initiative en matière de politique de transparence se fonde sur le principe selon lequel il convient, dans une société pluraliste et ouverte, que différentes opinions et valeurs se fassent entendre. Elle représente un engagement à renforcer la responsabilité, à garantir la confiance publique, et à augmenter l'efficacité et l'efficience au sein de l'administration. L'initiative politique de transparence marque une évolution par rapport aux mesures de transparence antérieures. Elle se concentre sur la « gouvernance coopérative », ce qui signifie que les autorités de régulation doivent prendre des mesures volontaristes pour travailler en collaboration avec les entreprises, les citoyens et les différentes parties prenantes. L'utilisation des technologies Web 2.0 (cf. encadré 3.2) a été identifiée comme un outil important.

Il existe des raisons spécifiques pour promouvoir un environnement plus convivial et axé sur les usagers :

- *Le respect des dispositions administratives et l'État de droit.* Des réglementations médiocrement conçues et exécutées ne seront pas respectées, ce qui vient affaiblir le principe de l'État de droit et compromettre la réalisation des objectifs politiques sous-jacents. La réglementation conçue et mise en œuvre en gardant l'usager à l'esprit a non seulement de bien meilleures chances d'être respectée, mais aide aussi à empêcher un glissement vers la corruption se manifestant, par exemple, par le refus délibéré de respecter la loi et le développement d'une économie informelle.
- *Des sociétés durables.* Les éléments des examens « UE15 » montrent que les usagers soutiennent une réglementation intelligente (pas nécessairement une déréglementation), et notamment, que les citoyens et les consommateurs sont disposés à rechercher un niveau de performances élevé en matière de bien-être social et d'environnement.
- *L'innovation.* L'association du plus large éventail possible d'acteurs au processus réglementaire garantira que de nouvelles idées seront prises en considération.
- *La compétitivité.* L'intégration des besoins des entreprises et, notamment, de leurs préoccupations concernant la paperasse et les coûts liés au respect des dispositions administratives, contribue à faire en sorte que le contexte économique soit concurrentiel.
- *La qualité de vie.* La suppression de la paperasse a des effets directs sur l'amélioration de la vie des citoyens. Ceux-ci bénéficient également de la suppression de la paperasse au sein de l'administration, qui libère des fonctionnaires en contact avec le public, leur permettant de se concentrer sur la fourniture de services publics.

Le rôle de la politique de la réglementation

La consultation publique commence à être considérée sous l'angle d'une responsabilité partagée entre le gouvernement, les particuliers et les entreprises afin de promouvoir l'intérêt public, en faisant appel à l'intelligence collective de la société. La politique de réglementation a été traditionnellement abordée de haut en bas, c'est-à-dire du point de vue des autorités de réglementation (fonctionnaires, responsables, décideurs politiques), plutôt que du point de vue des entités concernées par la réglementation (citoyens, entreprises, consommateurs).

Dans tous les pays de l'OCDE, les administrations commencent à modifier cette perspective et impliquent directement les différentes parties prenantes dans le processus d'élaboration des normes. Cette implication peut attirer l'attention des autorités de régulation sur des difficultés, des inefficacités et des solutions qui, pour l'heure, n'ont pas encore été prises en considération. Par ailleurs, la participation du public augmente la probabilité du respect des réglementations en apportant une légitimité aux propositions réglementaires, et peut par conséquent améliorer les effets de la réglementation et réduire les coûts de sa mise en application. En bref, la participation publique contribue à centrer la réglementation sur les usagers.

Encadré 3.2. Technologies de l'information et élaboration des normes

L'utilisation des technologies de l'information paraît extrêmement prometteuse en vue d'améliorer la participation du public au processus de réglementation. Il se peut que l'élaboration électronique des normes (« e-rulemaking »), qui se fonde sur la technologie Web 1.0, ait en partie remédié à certaines déficiences en matière de consultation publique, mais ces améliorations n'ont pas été suffisantes pour révolutionner le processus. Cela s'explique en grande partie par le fait que l'utilisation de ces technologies de l'information et de la communication (TIC) n'a pas changé la manière dont la communication entre les autorités réglementaires et les différentes parties prenantes a été organisée. Les sites Internet classiques en lecture seule et les communications limitées s'effectuant par l'intermédiaire de canaux à deux voies n'ont pas contribué à la réalisation d'un modèle entièrement centré sur les parties prenantes.

Le nouveau Web 2.0, toutefois, a déjà montré sa capacité d'influencer la vie publique. Cette nouvelle technologie, également appelée « Internet participatif », est susceptible de modifier fondamentalement, voire de révolutionner, le processus d'élaboration des normes. À l'instar des évolutions provoquées par les réseaux sociaux, d'autres technologies Web 2.0 affectent la manière dont les informations, les données ou les contenus sont produits, traités, et leur mode de circulation.

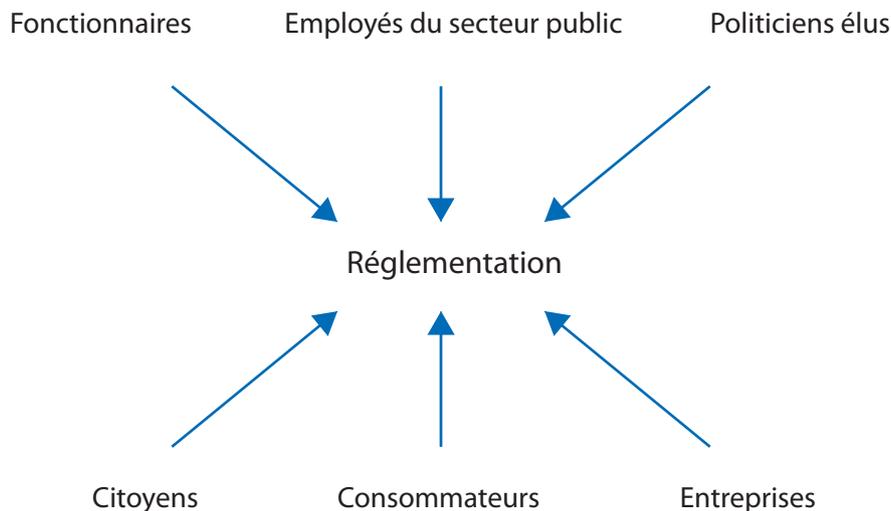
À la différence de TIC plus anciennes, l'Internet participatif possède donc le potentiel nécessaire pour créer un point de réunion en ligne, tout à fait similaire aux réunions publiques de la vie réelle, mais sans les désagréments de la rencontre physique. Les parties prenantes peuvent choisir à quel sujet et quand elles souhaitent se concerter, ce qui limite le risque de « lassitude liée aux consultations ». Ce point de réunion peut également être utilisé pour améliorer la communication et la coopération au sein de l'administration. Par exemple, la plupart des pays membres de l'OCDE imposent aux autorités de régulation l'obligation formelle de consulter les ministères ou les agences concernés. Alors que d'anciennes TIC peuvent aider à rendre ces consultations plus efficaces, la technologie Web 2.0 modifie fondamentalement le processus : les agences gouvernementales peuvent activement participer et apporter leur compétence lors de l'étape de préparation, au lieu de se contenter de faire part de leurs commentaires une fois la première version du règlement achevée.

Cela ne signifie pas pour autant que l'utilisation de l'élaboration électronique des normes à toutes les étapes du cycle de gouvernance réglementaire est, ou deviendra, inévitable. L'application actuelle de la technologie Web 2.0 au processus d'élaboration des normes en est encore à ses débuts. Certaines autorités réglementaires ont entrepris de premiers projets (pilotes), mais sont bien loin d'épuiser tout le potentiel de cette technologie. Toutefois, étant donné ces nouvelles possibilités, il semble inévitable de déterminer si, comment et dans quels cas celles-ci peuvent être utilisées afin d'améliorer le processus d'élaboration des normes.

Source : OCDE (2011a), « Réglementation centrée sur les usagers : administration ouverte et élaboration électronique de la réglementation », OCDE, Paris.

Considérations finales

La participation des parties prenantes au processus de réglementation soulève un problème important dans l'optique d'un futur débat. Au cœur de ce débat se trouve l'absence de frontière bien définie entre secteur public et secteur privé. Il conviendra de prêter une attention particulière à la façon dont les citoyens peuvent intervenir directement dans l'élaboration des politiques, dans le cadre d'une démocratie qui attribue généralement la responsabilité de la prise de décisions aux représentants élus du peuple.

Graphique 3.3. Mise en forme de la réglementation

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Notes

1. La croissance économique implique une croissance de la production, habituellement mesurée au fil du temps par le Produit intérieur brut, ou PIB d'une économie. L'évolution du PIB par tête est étroitement liée aux améliorations du niveau de vie.
2. Comme il est indiqué dans l'Étude de l'OCDE de 2004, le Mexique s'est engagé dans de larges réformes à la suite de la crise du peso des années 1994-95. À l'époque, la réforme réglementaire a été considérée comme l'option la moins coûteuse en termes de ressources publiques. L'autorité centrale de supervision réglementaire du Mexique a été renforcée, le pouvoir discrétionnaire de l'administration a été réduit, la transparence et la prévisibilité ont été renforcées, et la gouvernance à plusieurs niveaux a été améliorée. L'autorité de la concurrence s'est opposée aux fusions anticoncurrentielles, des marchés ont été ouverts à la concurrence étrangère et le commerce a été libéralisé de manière radicale par l'adhésion à l'ALENA. Ces mesures ont témoigné d'une ferme volonté de réformer, qui a évolué, à la suite de la crise, vers un processus d'examen systématique et permanent.
3. Comme il est décrit dans l'Étude de l'OCDE de 2005, un programme étendu et impressionnant de réformes réglementaires a été mis en œuvre au beau milieu de la crise de 1997-98 en Corée. Avec un fort soutien au niveau présidentiel, 50 % de l'ensemble des réglementations ont été supprimées, initiative qui visait à mettre fin à la tradition d'intervention politique dans l'économie et les affaires. On a fait de plus en plus confiance au marché pour corriger les défaillances des entreprises et favoriser la croissance – cela est clairement apparu avec la défaillance de Daewoo, qui a marqué la fin de la politique du « trop grand pour échouer » en ce qui concerne les grands conglomérats. Dans le même temps, les marchés ont été ouverts et les obstacles au commerce et aux investissements étrangers ont été levés.



Extrait de :

Regulatory Policy and Governance

Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Défis pour l'avenir », dans *Regulatory Policy and Governance : Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168220-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.