© OCDE 2009

Chapitre 2

Déterminants de la qualité de l'analyse d'impact de la réglementation

Le chapitre 2 fait le point des facteurs importants qui peuvent influer sur l'appréciation de la qualité de l'analyse d'impact de la réglementation, et de leur application dans les pays de l'OCDE. Il s'agit de la conception des mécanismes et méthodes d'AIR, du degré de légitimité formelle et de soutien politique accordé au processus et de la mise en place de mécanismes spécifiques d'assurance-qualité. Ce chapitre examine les expériences des pays de l'OCDE et la façon dont la qualité globale de l'AIR pourrait être améliorée.

Introduction

L'analyse d'impact de la réglementation est un dispositif qui permet de recenser et d'évaluer de manière systématique les coûts et avantages d'un projet de réglementation. Elle constitue un instrument fondamental de vérification de la qualité de la réglementation, désormais utilisé par la quasi-totalité des pays de l'OCDE, de la Commission européenne et de nombreux pays en transition.

La mise en œuvre d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) nécessite des moyens considérables. De nombreux pays membres de l'OCDE déploient des efforts non négligeables en vue d'améliorer et de perfectionner les systèmes et les processus relatifs aux AIR. Cette évolution permanente souligne le fait que la mise en œuvre d'une analyse d'impact de la réglementation est un processus de longue haleine, qui suppose obligatoirement des changements culturels d'envergure à l'échelle du dispositif tout entier d'élaboration des politiques. Si l'on veut que l'AIR contribue le plus possible à la qualité de la réglementation, il convient de s'intéresser à l'intégralité des éléments du processus d'AIR, ainsi qu'à l'ensemble des mécanismes spécifiques d'assurance-qualité.

En général, il semblerait que les pays continuent de développer l'application des AIR, puisque l'on constate une progression du nombre de pays qui choisissent d'assujettir leurs lois à une AIR et, plus généralement, un éventail élargi d'instruments de réglementation. Parallèlement, les pays appliquent toute une série de seuils afin que les AIR concernent effectivement les textes réglementaires importants lorsqu'elles sont susceptibles de peser sur l'issue de la réglementation.

Une aide plus importante est accordée aux organismes de réglementation pour leur permettre d'améliorer la conduite des AIR; cette assistance prend notamment la forme d'orientations relatives à des éléments méthodologiques tels que l'évaluation du risque, les taux d'actualisation et l'évaluation statistique d'une vie humaine du point de vue du bien-être. Plusieurs pays accordent une attention particulière aux moyens d'intégrer véritablement les aspects quantitatif et qualitatif de l'AIR afin de fournir aux décideurs de meilleures informations.

Cependant, nombreux sont ceux qui continuent d'estimer que l'AIR intervient souvent trop tard dans le processus d'élaboration des politiques et que, de ce fait, elle n'a habituellement que peu d'incidence sur les choix opérés en matière de réglementation. Si certaines mesures sont prévues pour remédier à cette situation, notamment une meilleure intégration entre l'AIR et la consultation publique et le recours à une analyse *ex post* de l'AIR dans certains domaines, cet aspect demeure l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une AIR.

L'analyse d'impact de la réglementation en tant qu'outil formel de contrôle de la qualité réglementaire remonte à plus de 25 ans. Dans le cadre de l'OCDE, la *Liste des dix critères de référence accompagnant la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* faisait ressortir la nécessité de procéder à une évaluation pour veiller à ce que les avantages des réglementations en

justifient les coûts. En 1997, l'OCDE a formulé un ensemble de *Meilleures pratiques en matière d'AIR* (OCDE, 1997). Mais malgré cette longue histoire, la mise en œuvre des AIR et leur intégration aux processus d'élaboration des politiques publiques sont loin d'être achevées. L'OCDE de même que les pays membres ayant une bonne expérience de la mise en œuvre des AIR, ont régulièrement souligné que la formulation et l'application de dispositifs d'AIR constituent un processus de longue haleine, qui passe obligatoirement par un changement culturel au sein des organismes de réglementation.

Le présent document a pour but de fournir aux pays membres une assistance pratique pour la mise en œuvre de dispositifs AIR de qualité, et de les aider à en optimiser l'impact sur la qualité de leurs réglementations. Il s'appuie sur les réponses à un questionnaire adressé, au milieu de 2006, à certains pays de l'OCDE ayant une longue expérience de la mise en œuvre d'AIR. L'Australie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis ont répondu au questionnaire. Le document tient également compte de l'Inventaire des dispositifs AIR établi par le Secrétariat en 2004 (GOV/PGC/RD(2004)1), ainsi que d'autres travaux antérieurs de l'OCDE sur les AIR.

L'expérience montre que pour optimiser la qualité d'une AIR il faut adopter une démarche pluridimensionnelle, qui prenne en compte tous les éléments de la conception, de la mise en œuvre et de l'examen des processus et des procédures de l'AIR. La structure du présent document reflète cette réalité. Les sections 2 et 3 examinent les déterminants généraux de la qualité d'une AIR, notamment la formulation du processus, les exigences méthodologiques et les éléments afférents à l'autorité. La section 4 passe en revue certains mécanismes spécifiques de contrôle de la qualité d'une AIR, tandis que la section 5 met en exergue les pratiques qui semblent revêtir une importance particulière pour la qualité effective de l'AIR et recense les principaux défis futurs sur la voie d'une amélioration continue de la qualité des AIR.

Processus et méthodologies de l'AIR

Entamer l'AIR à un stade précoce de l'élaboration des politiques

Le moment précis auquel l'AIR doit démarrer revêt une importance particulière, mise en évidence depuis longtemps, puisque dès 1997 les *Meilleures pratiques de l'OCDE en matière d'AIR* indiquaient qu'il fallait « intégrer les AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant à un stade aussi précoce que possible ». En effet, c'est uniquement si l'AIR est engagée à un stade précoce de l'élaboration d'une politique qu'il est véritablement possible d'espérer qu'elle fasse partie intégrante du processus, au lieu de rester une simple obligation séparée, fondée sur des procédures à suivre, prenant la forme d'une justification *a posteriori* d'un choix stratégique déjà opéré.

En particulier, une analyse approfondie des solutions de rechange à la réglementation proposée n'est susceptible d'être entreprise que si la décision finale n'a pas encore été arrêtée. L'accent mis, dans les lignes directrices australiennes en matière d'AIR (parues dès 1998), sur la nécessité de préparer « *une évaluation exhaustive des répercussions attendues de chaque solution possible* » montre que les autorités chargées de réformer la réglementation soulignent depuis longtemps la nécessité d'inciter les responsables de la réglementation à entreprendre une étude sérieuse et détaillée des différentes solutions possibles.

Les lignes directrices en matière d'AIR ont, dans la plupart des cas, réaffirmé la nécessité d'engager l'analyse à un stade précoce, et elles sont d'ailleurs souvent assez explicites quant au moment précis auquel l'AIR doit débuter. Par exemple, le guide

australien (ORR, 1998) stipule que le document de l'AIR doit être préparé après qu'a été prise une décision administrative évoquant la nécessité d'une réglementation, mais avant que les pouvoirs publics ne prennent une décision politique confirmant la nécessité de ladite réglementation. Le guide néo-zélandais (gouvernement de Nouvelle-Zélande, 1999) contient, à cet égard, une recommandation pratiquement identique. De même, au Royaume-Uni, le projet actuel de Guide en matière d'analyse d'impact (gouvernement du Royaume-Uni, 2006a, Annexe B) précise :

> L'analyse d'impact doit être un document vivant – qu'il faudra revoir et corriger à plusieurs reprises, au fur et à mesure que les indications disponibles sur les coûts ou avantages probables de la réglementation se préciseront. Au stade initial de l'élaboration des politiques, il existera vraisemblablement un certain nombre d'options, et les services concernés devront produire une analyse d'impact pour chacune d'entre elles […]

Les évaluations récentes de la performance des AIR continuent de mettre l'accent sur la nécessité d'entamer l'AIR à un stade précoce. Un récent rapport du *National Audit Office* du Royaume-Uni (NAO, 2006) indique : « Notre analyse a montré que le processus AIR était souvent inefficace s'il était engagé tardivement […] ». Certains commentateurs, dont Jacobs (2006), vont plus loin, faisant valoir que le moment choisi pour effectuer l'AIR est peut-être plus important encore que la méthode employée pour déterminer la qualité de l'évaluation des solutions de rechange. Il relève par ailleurs que l'obligation faite de procéder à une AIR en plusieurs étapes semble favoriser un recours plus précoce à l'AIR. Certaines données d'expérience de l'Australie en matière d'AIR en deux temps[1] semblent le confirmer, puisque des versions provisoires de documents AIR sont publiées aux fins de larges consultations publiques bien avant que les ministres n'examinent les documents finaux. Il est courant que ce processus se traduise par d'importantes améliorations de l'analyse et, bien souvent, par des modifications sensibles de la réglementation proposée.

Toutefois, il semble que l'AIR en plusieurs étapes est encore rare[2], peut-être parce que l'on redoute qu'un tel processus n'accroisse inutilement la complexité et la durée de la procédure et ne limite la capacité des responsables de la réglementation à réagir en temps opportun aux problèmes naissants. Par ailleurs, on estime qu'une AIR en plusieurs étapes risque dans bien des cas de nécessiter trop de moyens.

De nombreuses indications montrent que, très souvent encore, l'AIR est engagée trop tard dans le processus décisionnel, et sert en fait à justifier des choix réglementaires déjà arrêtés. Ainsi, au Royaume-Uni, le *National Audit Office*, qui examine chaque année un échantillon d'AIR, a fait récemment l'observation suivante :

> […] trop souvent, les AIR servent à justifier des décisions déjà prises au lieu de constituer une évaluation *a priori* des impacts des politiques. Pour que l'AIR puisse jouer le rôle qui est le sien d'éclairer et de remettre en question le processus d'élaboration des politiques, elle doit être engagée plus tôt dans le processus décisionnel et se traduire par une large consultation avec les principales parties prenantes[3] […]

En Australie, une étude récente des AIR a montré qu'environ 14 % des projets de réglementation ayant fait l'objet d'une AIR en 2004-05 avaient été largement remaniés au cours du processus d'analyse. Toutefois, des responsables de la réforme de la réglementation ont indiqué que le degré d'attachement à l'AIR en tant que partie intégrante de tout bon processus réglementaire varie considérablement d'un responsable à

l'autre au sein des organismes de réglementation. Ils ont ajouté qu'il n'était pas encore possible de discerner, chez les responsables de la réglementation, le « changement culturel » dont on attend depuis longtemps qu'il les amène à faire de l'AIR un instrument stratégique fondamental[4].

Encadré 2.1. **Les grands problèmes de l'AIR**

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est l'un des outils les plus importants dont disposent les administrations pour garantir la qualité de leurs réglementations. Elle vise à inciter les décideurs à adopter les solutions en matière de réglementation les plus efficientes et les plus efficaces, en exigeant le recours à des techniques fondées sur les éléments d'observation pour l'analyse des options réglementaires. La majeure partie de la Liste de critères de l'OCDE de 1995 a trait aux bonnes pratiques en matière d'AIR.

L'OCDE recommande l'utilisation des AIR depuis un certain nombre d'années déjà : dès 1995, elle a publié une Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. En 1997, le rapport de l'OCDE intitulé *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE* a dressé une liste de bonnes pratiques en matière d'AIR. En 2005, les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* ont mis à nouveau l'accent sur l'utilisation des AIR.

L'AIR est un processus exigeant qu'il faut sans cesse retravailler avec le temps. Si les pratiques en la matière varient beaucoup d'un pays de l'OCDE à l'autre, les difficultés d'application rencontrées sont notamment les suivantes :

- *Omissions*. Il arrive que certains éléments de l'appareil réglementaire ne soient pas soumis à l'AIR, notamment à l'échelon infranational.
- *Mauvaise utilisation des techniques d'évaluation*. Souvent, l'analyse coûts-avantages (ACA) et d'autres méthodes ne sont pas correctement utilisées.
- *Respect insuffisant des règles*. Des réglementations mal élaborées ne font souvent l'objet d'aucune contestation.
- *Complexité et fragmentation*. Il existe parfois trop de listes de référence qui peuvent couvrir un éventail surprenant de questions.
- *L'AIR n'est pas ciblée sur les dispositions les plus importantes*. Pour éviter toute surcharge administrative, l'AIR doit être ciblée sur les réglementations ayant les incidences potentielles les plus fortes et les chances les plus importantes de faire évoluer la situation.
- *Mauvaise intégration de l'AIR aux processus de consultation*. L'AIR est souvent séparée des processus de consultation ou non incluse dans ceux-ci, ce qui limite son efficacité pratique.

Portée des obligations en matière d'AIR

Un facteur fondamental de la capacité d'une AIR à améliorer la qualité de la réglementation réside dans l'étendue de son champ d'application. En principe, une AIR est obligatoire pour tous les instruments réglementaires susceptibles d'avoir des coûts importants. En revanche, l'AIR ne devrait pas être exigée pour les réglementations relativement mineures car elle ne pourrait guère améliorer leur qualité.

Éventail des instruments réglementaires assujettis à l'AIR

Des travaux antérieurs de l'OCDE ont souligné que c'est lorsqu'elle est appliquée à la législation primaire que l'AIR est susceptible d'avoir le plus d'avantages, car c'est à ce

niveau que la réglementation a les impacts les plus prononcés. Toutefois, l'application de l'AIR à une législation secondaire importante devrait aussi se révéler très productive.

L'Inventaire des AIR réalisé par l'OCDE en 2004 a montré que, en dépit d'un élargissement considérable du champ d'application de l'AIR ces dernières années, il subsiste à cet égard de fortes divergences entre les pays de l'OCDE. La majorité des pays appliquent désormais l'AIR à leur législation primaire comme à leur législation secondaire. Toutefois, une importante minorité de pays continuent de ne l'appliquer qu'à l'une ou à l'autre de ces catégories de lois; ils se partagent à peu près également entre ceux qui n'appliquent l'AIR qu'au droit primaire et ceux qui l'appliquent uniquement au droit secondaire.

On retrouve des variations analogues au niveau infranational. Par exemple, l'administration fédérale australienne applique l'AIR à la fois à la législation primaire et à la législation secondaire, mais un seul État (le Victoria) en fait autant. Les autres appliquent l'AIR soit à leur législation primaire, soit à leur législation secondaire, ou ne l'appliquent pas du tout.

On ne dispose que d'informations limitées sur les motifs qui ont conduit de nombreux pays à n'appliquer l'AIR qu'à certaines catégories de législation. L'une des raisons pour lesquelles l'AIR n'est appliquée qu'à la législation secondaire tient probablement au fait que les gouvernements et/ou les parlements estiment qu'il est davantage nécessaire d'encadrer un pouvoir de réglementation délégué qu'un pouvoir exercé directement. De fait, l'historique de la mise en œuvre des AIR montre que l'obligation d'AIR est fréquemment perçue comme un empiètement injustifié sur le pouvoir de décision des responsables de la réglementation. Il ne serait donc pas surprenant de constater que de nombreuses administrations ont estimé ne pas devoir s'autocontrôler directement en assujettissant la législation primaire à une AIR.

Une deuxième raison pour laquelle l'AIR n'est appliquée qu'à la législation secondaire est que beaucoup de pays jugent les processus d'élaboration du droit primaire foncièrement plus solides que ceux appliqués au droit secondaire, et donc plus susceptibles de produire systématiquement un résultat de qualité. Ainsi, le Canada fait observer (OCDE, 2004) que, s'il n'impose officiellement d'AIR que pour la législation secondaire, le processus d'adoption des textes législatifs votés par le Parlement comporte normalement une série d'éléments propices à l'élaboration d'une législation de grande qualité, notamment des consultations avec les parties prenantes, une discussion des mesures proposées entre ministères de mandats différents, une discussion de la proposition par le Conseil des ministres et un débat public au Parlement à l'occasion du processus législatif.

Certes, on peut penser que les procédures généralement plus longues appliquées à la législation primaire permettent d'en faire ressortir les lacunes de manière plus fiable, de recenser les solutions de rechange possibles et de fournir des informations importantes sur l'impact probable du projet de loi. Toutefois, contrairement à l'AIR, ces processus ne nécessitent pas que l'on procède à un recensement et à une évaluation systématiques des coûts et avantages de la mesure proposée, pas plus qu'ils ne fournissent de démarches méthodologiques normalisées à suivre pour l'analyse de ces impacts et l'interprétation des résultats obtenus.

Dans les cas où l'AIR n'est effectuée que pour la législation primaire, on peut penser que cette décision s'inscrit dans le cadre d'une démarche extrêmement ciblée, traduisant la nécessité de concentrer des compétences techniques limitées en matière d'AIR sur les utilisations les plus productives, en particulier lors des premiers stades de la mise en œuvre d'une AIR.

La question du champ d'application de l'AIR comporte d'autres aspects. Dans les cas en particulier où des obligations en matière d'AIR sont prévues par un texte législatif, certains pays ont constaté qu'elles ne couvrent que certaines catégories de législation secondaire et qu'elles en omettent d'autres ayant un impact analogue, mais un statut juridique différent. Par exemple, aux États-Unis, l'AIR n'est obligatoires que pour la législation secondaire (c'est-à-dire les règles édictées par des organismes de réglementation) mais, même dans ce cas, les règles édictées par les organismes de réglementation « indépendants » échappent au champ d'application de l'AIR.

Tests de seuil

Tandis que l'analyse ci-dessus s'est focalisée sur les « lacunes » du champ d'application de l'AIR, l'expérience de certains pays montre que l'on reproche parfois à l'AIR de faire l'objet d'une application trop étendue, en ce sens qu'elle est appliquée soit à une réglementation n'ayant que des répercussions relativement mineures, soit à une réglementation pour laquelle il n'existe que peu de solutions de rechange envisageables, voire aucune. En l'occurrence, il est à craindre que dans ces cas le processus AIR lui-même ne présenterait pas un bilan coûts-avantages satisfaisant.

Une question importante à cet égard tient semble-t-il à la difficulté de fixer des seuils convenables pour l'application d'une AIR à une réglementation relativement mineure. La majorité des pays ont adopté des mécanismes formels de « filtrage » qui limitent le nombre de réglementations assujetties à une obligation d'AIR et, dans certains cas, modulent la portée de l'AIR requise en fonction des critères de seuil définis. Toutefois, il existe des différences considérables selon les pays quant à la nature des filtres appliqués.

Plusieurs pays ont fixé des seuils quantitatifs en termes de coûts réglementaires pour déterminer les obligations en matière d'AIR, mais ces seuils ont le plus souvent été complétés par des critères qualitatifs. Par exemple, les États-Unis ont défini en 1981 les règlementations « majeures » comme étant celles susceptibles d'entraîner des coûts annuels de plus de 100 millions de dollars, d'imposer des augmentations de coûts importantes à un secteur spécifique ou à une région particulière ou d'avoir d'importants effets négatifs sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité ou l'innovation (OCDE, 1999a). De même, en Corée, indépendamment du seuil chiffré, une AIR quantitative doit être effectuée si la réglementation en cause touche plus d'un million de personnes, s'il y a une nette restriction de la concurrence sur le marché ou si la mesure s'écarte manifestement des normes internationales (OCDE, 2001). Le Mexique a fixé trois niveaux d'AIR obligatoire, qu'il distingue les uns des autres par des seuils de coûts quantitatifs associés à des jugements qualitatifs sur le point de savoir si la réglementation en question aurait des répercussions non négligeables sur l'emploi ou sur la productivité des entreprises.

Beaucoup d'autres pays ont adopté des approches exclusivement qualitatives, l'AIR étant exigée dans les cas où les réglementations envisagées risquent d'imposer une « charge sensible », une « charge non négligeable », ou d'autres effets du même ordre.

Le champ d'application de tous ces critères varie lui-même d'un pays à l'autre. Dans certains cas, l'AIR est obligatoire dès lors qu'un impact sur un secteur quelconque de la société franchit le seuil fixé, alors que dans d'autres, seuls sont pris en compte les effets possibles sur les entreprises. Au Royaume-Uni, les impacts potentiels sur les entreprises, les organismes caritatifs et le secteur bénévole sont pris en compte pour déterminer si le seuil d'application de l'AIR a été franchi. À l'évidence, la théorie de l'économie du bien-être

qui sous-tend l'AIR conduit à penser que, quel que soit le seuil utilisé, il convient de l'évaluer d'après l'impact de la réglementation sur un secteur quelconque de la société, au lieu de se limiter à l'impact sur certains secteurs.

Les Pays-Bas ont une manière encore différente d'aborder la question du « filtrage » de la réglementation à des fins d'AIR. Ils ont mis en place depuis longtemps un processus d'AIR en deux temps, les résultats d'une AIR préliminaire étant évalués par l'autorité de réforme de la réglementation. Celle-ci décide alors s'il convient de procéder à une AIR complète et choisit les critères d'AIR à appliquer au projet de réglementation. La Commission européenne a récemment adopté une approche similaire.

Fait intéressant, aux Pays-Bas, lorsque le processus en deux étapes a été évalué en 2004-05, il a été conclu que l'application de l'évaluation initiale rapide n'avait pas notablement contribué à la qualité de l'AIR finale. Si l'on continue d'avoir une démarche critique à l'égard de l'application de critères d'AIR à certains projets de réglementation, il arrive souvent désormais que le test rapide ne soit plus utilisé; le Conseil des ministres devait prendre en considération en 2007 les modifications à apporter au processus d'AIR suite aux résultats de l'examen effectué.

Ces filtres semblent viser un certain nombre d'objectifs. Le plus manifeste est le souci de réduire la ponction que les obligations en matière d'AIR fondées sur une ACA exercent sur des ressources limitées. Cela donne à penser que des moyens relativement plus importants pourront alors être consacrés à la mise en œuvre d'une AIR visant la réglementation la plus importante. Dans le cas des Pays-Bas, une approche sélective des critères d'AIR pour certaines réglementations vise à faire en sorte que l'AIR soit adaptée au projet de mesure en question. D'une manière plus générale, en limitant l'obligation d'effectuer une AIR aux seules réglementations sur lesquelles son impact est susceptible d'être le plus marqué, avec des possibilités optimales d'agir sur les résultats réglementaires, on améliore non seulement le rapport coût-efficacité de l'AIR mais aussi sa crédibilité auprès des organismes de réglementation.

Peut-être est-ce le fruit du hasard : le nombre d'AIR réalisées chaque année affiche une certaine cohérence d'un pays à l'autre, en dépit des différences observées en ce qui concerne les critères de seuil utilisés pour la réalisation de l'AIR et l'ampleur des activités en matière de réglementation[5]. Au Royaume-Uni, quelque 200 AIR sont effectuées chaque année (NAO, 2006). Aux États-Unis, on en compte une centaine par an (OCDE, 2002)[6]. De même, en Australie, entre 80 et 100 AIR sont généralement menées chaque année dans le domaine de la réglementation fédérale (PC, 2005).

Portée analytique de l'AIR

Le deuxième groupe de questions méthodologiques abordées ici concerne la portée de l'analyse à entreprendre. Une ACA complète prend en compte les effets sur tous les groupes au sein de la société. Toutefois, du fait peut-être de la genèse historique et politique des programmes de réforme de la réglementation dans de nombreux pays, il est courant de constater qu'une attention particulière est accordée à l'impact sur les entreprises (et/ou, dans certains cas, sur les petites entreprises). Dans d'autres cas, même si tous les impacts possibles doivent être évalués, le seuil appliqué pour déterminer la nécessité d'engager ou non une AIR tient compte de la probabilité d'un impact majeur sur les entreprises. Il va sans dire que la plupart des pays ont fixé des exigences assez sévères s'agissant des impacts sur le budget public. Ces exigences sont souvent antérieures à

l'entrée en vigueur de l'AIR et s'expliquent essentiellement par le fait que l'élaboration du budget (impôts et dépenses) donne lieu à des contrôles mieux établis, et non par l'effet spécifique des obligations en matière d'AIR.

L'AIR commence souvent par l'obligation d'analyser les impacts potentiels d'un projet de réglementation sous un ou plusieurs angles partiels, avant d'être progressivement étendue avec le temps[7]. Cet élargissement du champ de l'évaluation demandée semble refléter en partie des considérations d'ordre pragmatique : au fur et à mesure que l'on acquiert de l'expérience en matière d'AIR, on acquiert également des compétences, de sorte qu'une analyse plus étendue devient réalisable. De même, l'AIR est de mieux en mieux acceptée par les parties prenantes à mesure qu'elle est mieux comprise. Ainsi que le Royaume-Uni l'a relevé, la mise en place d'une obligation d'analyse de plus grande portée, se substituant à des évaluations partielles, a également pour effet de faire accepter l'AIR en tant qu'outil neutre, fondé sur l'observation des faits. C'est ce qui s'est produit au Royaume-Uni en 1996, où l'on est passé d'une évaluation du coût de conformité, axée sur les coûts pour les entreprises, à des AIR englobant les effets économiques, sociaux et environnementaux.

On peut faire une distinction entre, d'une part, les pays ou ensembles de pays ayant progressivement élargi l'éventail des impacts devant faire l'objet d'une évaluation, mais ayant entrepris chacune de ces évaluations séparément (par exemple, la CE avant 2003 et la Finlande, qui exige des évaluations des répercussions sur le budget, l'économie, l'organisation et la main-d'œuvre, l'environnement, la société et la santé, la politique régionale et l'égalité hommes-femmes, toutes ces évaluations devant être conduites séparément par les ministères concernés) et, d'autre part, les pays qui ont élargi leurs exigences en matière d'évaluation dans le contexte d'un seul et unique document d'évaluation d'impact (le Royaume-Uni, par exemple).

Il apparaît que les Pays-Bas font également partie du groupe de pays qui procèdent à plusieurs AIR partielles, largement séparées. Aux Pays-Bas, une nouvelle politique en matière d'AIR mise en œuvre au début de 2003 exige la réalisation de quatre tests différents : impact sur les entreprises, impact sur l'environnement, prévisibilité et applicabilité, et analyse coûts-avantages. La qualité de chacun de ces tests doit être jaugée par un ministère différent : le ministère des Affaires économiques pour l'impact sur les entreprises, le ministère de l'Environnement pour l'impact sur l'environnement, et le ministère de la Justice pour la prévisibilité et l'applicabilité. L'analyse coûts-avantages (ACA) doit préciser les « conséquences financières » du projet de loi. Il semble donc que l'ACA ne vise pas à intégrer les trois autres tests en une seule et même analyse, mais correspond plutôt à une analyse limitée, axée spécifiquement sur les coûts et avantages directement mesurables en dollars. Le caractère apparemment distinct des divers tests à entreprendre dans le cadre d'une AIR reflète la vision plus globale de la réforme réglementaire aux Pays-Bas, où il n'existe pas d'autorité centrale chargée de la réforme de la réglementation et où un certain nombre de ministères différents assument des responsabilités spécifiques en la matière[8]. Les Pays-Bas estiment que cette répartition des responsabilités permet à plusieurs ministères d'œuvrer activement à la réalisation des objectifs de la réforme.

Il existe une deuxième tendance concernant les analyses d'impact partielles. Dans certaines conditions où l'AIR prévoit déjà l'obligation de procéder à une ACA de large portée, on introduit des obligations supplémentaires stipulant qu'une attention particulière est accordée aux impacts sur certains groupes (les petites entreprises, certaines régions, la famille), obligations qui peuvent être plus ou moins intégrées à

l'obligation de procéder à une ACA générale. Au Royaume-Uni, le *National Audit Office* (NAO, 2006) a commenté récemment ce phénomène :

> Au départ, le processus d'AIR a pris la forme d'une analyse coûts-avantages du projet de réglementation et d'une obligation d'étudier ses impacts spécifiques sur les petites entreprises et la concurrence. Il a été élargi depuis et complété par une série d'autres tests […]

Ce rapport énumère ensuite les autres évaluations d'impact spécifiques ou partielles qui sont actuellement requises dans le cadre de l'AIR britannique :

- Évaluation de l'impact sur l'aide juridictionnelle.
- Évaluation de l'impact sur l'égalité raciale.
- Évaluation de l'impact sur la santé.
- Évaluation de l'impact sur les régions rurales.
- Développement durable.
- Tests d'impact sur les petites entreprises.
- Évaluation de la concurrence.

De même, l'Australie exige des évaluations de l'impact régional et de l'impact sur les entreprises, et le gouvernement a aussi accepté en principe d'exiger des évaluations d'impact sur les familles dans le cadre du processus d'AIR. Si des honoraires ou des frais sont exigibles, une déclaration d'impact sur la récupération des coûts doit également être établie.

Au Canada, un test d'impact sur les entreprises doit être mené dans le cadre de l'obligation d'AIR; l'autorité de réforme de la réglementation a publié des lignes directrices distinctes sur la marche à suivre à cet égard. En Nouvelle-Zélande, une analyse séparée des coûts de conformité des entreprises doit être effectuée et présentée en même temps que l'AIR; elle a pour but de minimiser les charges administratives. L'obligation de procéder à une analyse séparée sur ce point constitue une exception par rapport à la démarche générale adoptée en Nouvelle-Zélande, où les analyses d'impact sur la concurrence, l'ouverture des marchés, les petites entreprises, les régions et certaines catégories sociales doivent toutes faire partie de l'AIR proprement dite.

L'obligation de procéder à une analyse explicite de différents impacts sectoriels concerne en général des catégories dont les revendications sont jugées particulièrement convaincantes du point de vue redistributif. L'apparente multiplication de ces exigences est probablement la conséquence d'une préoccupation ancienne, exprimée dans beaucoup de pays, à savoir que l'AIR néglige la plupart du temps les aspects redistributifs de la politique, et constitue donc un guide insuffisant, voire trompeur, pour l'action des pouvoirs publics. Si de telles critiques n'ont pas toujours été fondées, ces demandes d'analyse explicite des impacts sectoriels peuvent manifestement avoir des répercussions politiques importantes. En évitant un reproche souvent formulé à l'encontre des AIR et en confirmant que les impacts redistributifs seront dûment pris en compte, les autorités peuvent favoriser une plus grande adhésion au concept de l'AIR de la part d'un éventail élargi de parties prenantes.

Toutefois, l'OCDE (2002) souligne que ces démarches peuvent avoir des effets négatifs. Le risque existe notamment de ne pas réussir à faire la synthèse d'analyses sectorielles multiples et parfois contradictoires pour aboutir à une seule conclusion stratégique, concise et cohérente. En outre, la réalisation de plusieurs analyses sectorielles distinctes

peut alourdir le coût en ressources d'une AIR. De surcroît, comme indiqué plus haut, le fait de recenser des groupes sectoriels dont on estime qu'ils méritent une attention spéciale dans le cadre d'une AIR peut donner à penser que les impacts sur ces groupes devraient être d'une manière ou d'une autre plus fortement pondérés. Il peut effectivement s'avérer que les pouvoirs publics sont disposés à faire le choix politique d'accorder parfois plus de poids à certains impacts. Dans ces conditions, il est essentiel que l'ampleur et la raison d'être d'une telle surpondération soient précisées dans l'AIR si l'on veut maintenir la transparence et la cohérence de chaque AIR mais aussi la comparabilité d'une AIR à l'autre.

Il est, de toute évidence, essentiel d'intégrer ces analyses partielles à l'analyse coûts-avantages globale si l'on veut éviter qu'elles ne compromettent sérieusement la cohérence des politiques ou n'alourdissent inutilement le coût en ressources d'une AIR. Il es vraisemblable qu'en instaurant une obligation générale de veiller à ce que toutes les implications redistributives importantes d'une politique soient identifiées dans le cadre de la procédure d'AIR et que des documents sur les principaux impacts sectoriels soient ajoutés aux documents d'orientation en matière d'AIR, on apaiserait bon nombre des craintes sous-jacentes ayant donné lieu à ces analyses partielles supplémentaires, tout en réduisant les risques susmentionnés. Cela dit, il est presque certain qu'une telle obligation sera moins efficace pour répondre au besoin politique de convaincre les parties prenantes que ces impacts sont dûment pris en compte.

Encore une fois, il ressort des principes fondamentaux de l'économie de bien-être que l'AIR doit comprendre une évaluation des impacts sur toutes les catégories de la société. De plus, les impacts de toutes sortes doivent être évalués dans le cadre de l'AIR. Si, pour un économiste, l'ACA tient nécessairement compte de tous les aspects positifs et négatifs, l'historique de la mise en œuvre de l'AIR montre que beaucoup de parties prenantes estiment que l'ACA est exclusivement axée sur les avantages et les coûts « économiques », et non sur les avantages et les coûts « sociaux » et « environnementaux ». En réalité, cette crainte est peut-être à l'origine de ce que l'on pourrait assimiler à un rejet explicite du principe de la maximisation des avantages nets. Ainsi, en 2005, une règle de décision concernant l'ACA dans le projet des lignes directrices en matière d'AIR du Canada stipule que :

> Les [responsables de la réglementation] doivent examiner les avantages et les coûts globaux pour les Canadiens, les entreprises et le gouvernement, et choisir le projet le plus adéquat, qui ne sera pas nécessairement celui qui offre le plus d'avantages au moindre coût.

Dans ce contexte, on peut relever que la CE a introduit en 2003 une réforme fondamentale de sa vision de l'AIR, en remplaçant le recours aux analyses d'impact partielles séparées par une méthode analytique unique et intégrée. Peut-être afin de souligner que l'analyse coûts-avantages vise à être aussi large que possible, la Commission européenne parle à présent d'une « analyse d'impact intégrée », définie comme une approche analytique qui comprend une étude des avantages et des coûts économiques, sociaux et environnementaux. Dans ce cadre « intégré », il ne peut vraisemblablement pas y avoir d'objection à l'adoption d'une règle de maximisation de l'avantage net.

La crainte que l'AIR ne réussisse pas à prendre en compte tous les impacts possibles ayant trait au processus de décision des pouvoirs publics semble également expliquer une tendance récente en vertu de laquelle certains documents d'orientation en matière d'AIR[9] exigent qu'une série d'impacts macroéconomiques soient évalués. Il s'agit notamment de

faire ressortir les impacts possibles de certaines interventions réglementaires sur l'emploi, le PIB, l'innovation, la pauvreté ou d'autres variables macroéconomiques importantes.

Cependant, de telles exigences sont nécessairement problématiques : une évaluation complète des impacts macroéconomiques suppose obligatoirement une modélisation économique complexe, fondée sur un modèle d'équilibre général. Si certaines AIR ont tenté de s'orienter dans cette direction, il est peu probable que cette technique soit réalisable dans la majorité des cas, vu la pénurie générale de compétences et de moyens disponibles pour les AIR dans la plupart des pays. En fait, comme l'ont souvent montré les examens par pays de l'OCDE de la réforme de la réglementation, de nombreuses administrations publiques (ou, du moins, les organismes de réglementation) n'ont même pas les compétences économiques requises pour effectuer des tâches d'AIR plus limitées, notamment des analyses coûts-avantages relativement complètes.

Dans ces conditions, imposer des analyses nettement plus exigeantes fondées sur des modèles d'équilibre général risque d'avoir des effets pervers, dans la mesure où il y aura détournement de moyens, au détriment des éléments de l'AIR le plus réalisables. Cela dit, on trouve dans les études sur la réglementation d'importantes analyses fondées sur un modèle d'équilibre général portant sur des interventions réglementaires majeures. Par exemple, dès 1990, Hazilla et Kopp présentaient une étude du coût des lois américaines relatives à la propreté de l'air et de l'eau, accompagnée d'un modèle dynamique d'équilibre général calculable (CGE) élaboré spécialement pour l'étude. L'une des principales conclusions de cette analyse était que le coût du respect de la réglementation constituait un indicateur relativement médiocre des variations du bien-être individuel (bien-être économique) (Kopp *et al.*, 1997).

En résumé, ces approches plus globales offrent la possibilité de fournir une analyse nettement améliorée pour un nombre relativement réduit d'interventions réglementaires de grande portée, mais il est peu probable qu'elles constituent des solutions envisageables pour la majeure partie des projets assujettis à une AIR. De plus, les efforts déployés en vue de généraliser les obligations de ce type risquent de porter atteinte au soutien dont l'AIR bénéficie d'une manière générale, en confirmant les craintes de ceux qui, au sein de l'administration, sont de toute façon enclins à ne voir dans l'AIR qu'un facteur de paralysie, un processus qui consomme trop de ressources et produit des résultats trop techniques pour être utiles à la prise de décision au niveau politique.

De plus, certains commentateurs contestent, pour des raisons théoriques, l'idée d'exiger que l'AIR analyse l'impact sur certaines variables macroéconomiques comme la pauvreté ou l'innovation, du moins lorsque cette obligation s'applique à des projets de réglementation de moindre portée. Jacobs fait valoir que des variables macroéconomiques telles que l'innovation et la pauvreté (qui doivent obligatoirement être prises en compte, notamment d'après les documents d'orientation en matière d'AIR de l'Irlande) « *ne résultent pas d'une seule intervention ou réglementation des pouvoirs publics, et il n'existe pas de technique analytique prévue dans le cadre d'une AIR qui permette d'analyser de tels impacts* » et, plus généralement, « *qu'aucune méthode n'est en mesure de cerner les impacts macroéconomiques d'une intervention microéconomique isolée, si ce n'est dans sa dimension la plus statique et à court terme* ». Pour Jacobs, de telles exigences traduisent une « *confusion fondamentale quant à l'objectif et aux limites de l'AIR* » (Jacobs, 2006, pp. 82-83).

De même, une vision optimiste des conclusions analytiques susceptibles d'être tirées d'une AIR n'est peut-être pas la seule raison de cette insistance croissante sur les impacts

macroéconomiques. Une deuxième raison qui explique probablement la tendance à inclure une analyse macroéconomique dans l'AIR tient au fait que les responsables de la réglementation (ou les consultants économiques recrutés pour préparer une AIR) présentent parfois une analyse des avantages macroéconomiques à court terme du projet de réglementation afin de détourner l'attention des autres lacunes que celle-ci est susceptible de comporter. Une AIR récente sur des projets de réglementation exigeant l'installation de réservoirs pour le chauffage solaire de l'eau ou pour le captage des eaux de pluie dans toutes les nouvelles maisons construites dans l'État de Victoria, en Australie, vient étayer cette hypothèse[10]. Elle illustre certains problèmes clés que posent les tentatives engagées pour justifier une réglementation par ses avantages macroéconomiques supposés :

- On attend une progression du PIB du fait d'une réglementation rendant obligatoire le recours à une technologie susceptible de provoquer à court terme une substitution de productions nationales aux importations, mais les pertes d'efficience allocative ne sont pas prises en compte.
- De même, on attend des gains d'emploi par substitution au profit de produits à plus forte intensité de main-d'œuvre, mais les pertes probables en termes de productivité du travail (et de productivité totale des facteurs) ne sont pas prises en compte.

Qui plus est, si ces avantages potentiels ont été estimés par un modèle d'équilibre général, aucune analyse équivalente n'a été réalisée pour les principaux coûts inhérents au projet de réglementation.

De toute évidence, les autorités de réforme de la réglementation auraient dû être en mesure de reconnaître et de contester une analyse ainsi faussée dans le cadre même du processus d'évaluation de l'AIR. Le fait qu'elles ne l'ont pas fait montre peut-être que l'adoption de méthodologies économiques plus complexes dans le cadre des AIR suppose inévitablement des exigences plus importantes à l'égard des responsables de la réforme de la réglementation, au moins équivalentes à celles imposées aux responsables de la préparation des AIR.

Impact sur la concurrence

Une autre évolution témoignant d'un élargissement du champ des AIR tient au fait qu'un nombre grandissant de pays exigent désormais que l'AIR comporte un examen explicite des impacts possibles de la réglementation envisagée sur la concurrence. Étant donné que, d'une manière générale, les analyses de la concurrence sont axées sur la dynamique de marché, il est probable qu'au vu de cette tendance, l'on accorde avec le temps davantage d'attention ne serait-ce qu'à certains types de facteurs dynamiques dans le contexte de l'AIR. Par ailleurs, le concept même d'évaluation de la politique de la concurrence englobe de plus en plus ses aspects internationaux, constituant pour l'essentiel le concept « d'ouverture des marchés », bien que cette perspective élargie de la concurrence soit encore loin d'être universelle.

Toutefois, si l'Inventaire des AIR montre qu'un grand nombre de pays exigent que les questions de concurrence soient abordées, rares sont ceux qui fournissent à ce sujet des orientations précises. Les travaux actuels de l'OCDE sont axés sur les moyens d'intégrer efficacement l'analyse de la politique de la concurrence à l'AIR, notamment en fournissant des directives adaptées aux auteurs d'AIR. Cette tendance reflète les initiatives engagées récemment dans quelques pays membres. Ainsi, le Royaume-Uni a adopté un test spécifique d'impact sur la concurrence, censé être utilisé dans le cadre de l'AIR[11]. En outre,

aux Pays-Bas, le test d'impact sur les entreprises comporte des questions relatives aux effets sur la concurrence des projets de réglementation, certains de ces effets étant formulés dans le contexte d'un exercice comparatif. Ainsi, le document contient une question relative à l'existence de réglementations équivalentes dans les pays concurrents les plus pertinents au vu des secteurs d'activité concernés. Par ailleurs, d'autres questions demandent si la réglementation proposée va au-delà des exigences d'une quelconque Directive pertinente de l'UE et exige que toute réglementation plus restrictive que la norme équivalente de l'UE soit explicitement justifiée. Enfin, le Test d'impact sur les entreprises prévoit également un test des « mécanismes de marché », auquel il convient de répondre par une série de tests normalisés afférents à la concurrence.

Méthodologie de l'AIR

Les Principes énoncés par l'OCDE en 1997 indiquent qu'il convient « d'adopter une méthode d'analyse cohérente mais flexible » en matière d'AIR. Par la suite, c'est l'ACA qui a été reconnue comme étant « l'étalon-or » des méthodes à suivre en la matière (OCDE, 2002). Toutefois, une série d'autres méthodes sont couramment employées, du fait en partie des difficultés pratiques que posent les analyses coûts-avantages quantitatives concernant les projets de réglementation.

Analyse coûts-avantages

De précédents travaux de l'OCDE (voir OCDE, 2002) ont montré que la complexité de la méthodologie AIR tend à augmenter au fur et à mesure que les responsables acquièrent expérience et compétences. C'est ce que prouvent également les résultats des enquêtes successives de l'OCDE sur les indicateurs en matière de réglementation, qui montrent que l'analyse coûts-avantages (ACA) est de plus en plus systématiquement adoptée comme mécanisme formel de l'AIR dans les pays de l'OCDE. Les résultats des enquêtes montrent également que l'obligation de quantifier coûts et avantages a été mise en œuvre par un nombre important de pays faisant usage de l'AIR.

Toutefois, il semble largement admis que de ces exigences qui constituent des « pratiques exemplaires » ne sont que très rarement respectées dans le cadre des différentes AIR. Même les pays ayant la plus longue expérience de la mise en œuvre des AIR reconnaissent qu'une proportion encore assez faible d'AIR réussissent véritablement à chiffrer les coûts et avantages et produisent un résultat valable pour la valeur actuelle nette. On ne dispose apparemment que de peu de données chiffrées indiquant dans quelle mesure les AIR parviennent à quantifier coûts et avantages globalement. L'Inventaire des AIR présente des données concernant l'EPA (Agence de protection de l'environnement) des États-Unis montrant que 39 % seulement des AIR préparées par cet organisme ont abouti à un avantage net au cours de la période 1996-99. Toutefois, ces chiffres constituent une amélioration notable par rapport à ceux des périodes antérieures. Selon une analyse menée en Australie en 2001, 29 % seulement des AIR donnaient un chiffrage intégral des coûts. Toutefois, une analyse plus récente menée dans l'État de Victoria a montré une progression du pourcentage des AIR quantifiant les coûts, passé de 17 % à 50 % en une année seulement[12], ce qui souligne peut-être l'importance du rôle de l'autorité centrale de réforme de la réglementation dans la mise en place de contrôles de qualité des AIR[13].

Des observations ponctuelles émanant d'un certain nombre de pays membres donnent également à penser que le degré de chiffrage des avantages et des coûts continue de croître. Une chose est certaine, de nombreux pays ont récemment pris des initiatives visant à renforcer

le degré de rigueur des AIR, ce qui a amené Jacobs (2006) à parler de « tendance globale vers une plus grande rigueur et davantage de quantification dans les AIR ». Toutefois, il semble que l'objectif de la quantification et du chiffrage complets des coûts et des avantages n'est pas atteint dans la majorité des cas. De plus, les carences des données, les restrictions de moyens et d'autres facteurs font que cet objectif risque d'être toujours hors de portée.

Ces différents problèmes sont suffisamment difficiles pour avoir conduit certains à s'interroger sur la question de savoir s'il est véritablement possible et souhaitable de faire de l'ACA la méthode obligatoire devant sous-tendre l'AIR. Toutefois, comme l'OCDE l'a fait remarquer (2002), le recours à l'ACA s'inscrit dans le cadre du principe sous-jacent de l'économie de bien-être (et de la politique en matière de réglementation) selon lequel les avantages d'un projet de mesures pour la société dans son ensemble doivent être supérieurs à son coût. L'adoption de l'analyse coûts-avantages en tant qu'obligation formelle permet de faire en sorte que l'approche de l'AIR soit la plus large possible et de maximiser ainsi sa contribution à l'élaboration des politiques.

En cas d'incertitude et d'insuffisance des informations, l'ACA est particulièrement utile lorsqu'elle explicite les hypothèses et les évaluations sous-jacentes et qu'elle s'accompagne d'analyses de sensibilité élaborées concernant les principales variables. Toutefois, il faut aussi qu'elle intègre correctement les aspects quantitatifs et qualitatifs, afin que les facteurs non quantifiables ne soient pas exclus de fait de l'analyse.

De plus en plus, les pays en pointe en matière d'AIR insistent sur la nécessité d'une intégration systématique et approfondie d'analyses quantitatives et qualitatives et de données mesurées ou non en termes monétaires afin de produire des AIR qui soient aussi larges et pertinentes que possible dans le contexte de l'élaboration des politiques et qui tiennent effectivement compte des arbitrages et des interactions politiques. Jacobs (2006) qualifie cette approche « d'analyse coûts-avantages douce ». Toutefois, la Commission européenne souligne que cette démarche, bien qu'axée sur une meilleure intégration de toute une série d'impacts quantifiables et non quantifiables, correspond également aux normes améliorées d'analyse économique et de quantification des coûts et des avantages :

> L'évaluation des répercussions économiques doit être renforcée de manière à contribuer aux objectifs de la nouvelle Stratégie de Lisbonne. Le renforcement du pilier économique de l'évaluation d'impact ne remet en aucune manière en cause l'importance du développement durable et de l'approche intégrée, qui reste le fondement de la stratégie de la Commission (Commission européenne, 2005).

Si l'on veut effectivement pouvoir réussir cette intégration des différents éléments de l'AIR, il faudra probablement recourir à un éventail de stratégies et d'instruments méthodologiques, dont beaucoup n'ont peut-être pas encore été adoptés dans le cadre des AIR. Certains ne sont que des variations relativement simples sur le thème de l'ACA : par exemple, on peut recourir à un calcul au point mort pour préciser la nature des jugements qualitatifs nécessaires si la réglementation doit être considérée comme offrant au total des avantages nets. D'autres éléments relèvent de disciplines bien distinctes, dont beaucoup n'ont reçu que peu d'attention à ce jour dans le contexte de la politique de la réglementation.

Par exemple au début des années 90, Kaplan et Norton ont mis au point la méthode de la « Balanced Scorecard » (carte de pointage équilibrée) en tant qu'outil de gestion stratégique devant permettre aux gestionnaires d'entreprises d'intégrer les considérations financières et non financières. En Australie, un document d'orientation en matière d'AIR propose le recours à cette méthode lorsque certains impacts importants de projets de

réglementation sont impossibles à quantifier et que ces impacts non quantifiables sont essentiels au choix de la réglementation[14].

Peut-être sera-t-il important à l'avenir de trouver des instruments comme celui-ci et d'en évaluer l'utilité aux fins de l'AIR (instruments susceptibles d'être décrits dans les publications en matière de gestion et ailleurs), si l'on veut que l'accent mis actuellement sur la nécessité d'une « analyse intégrée » ou d'une ACA « douce » se traduise en véritables améliorations de la méthodologie AIR et de la contribution de l'AIR au processus d'établissement des règlements. Déterminer la manière dont ces instruments peuvent servir dans le contexte spécifique de la prise de décision en matière de réglementation risque de poser demain une difficulté particulière aux autorités de réforme de la réglementation.

En résumé, il semble que la nécessité de mettre le principe coûts-avantages au cœur de la méthodologie AIR soit de plus en plus généralement acceptée, le centre de gravité du débat penchant de plus en plus vers la question de savoir comment intégrer effectivement les composantes quantitative et qualitative de l'analyse dans un tout cohérent pour faciliter au mieux le processus décisionnel.

Évaluation d'une vie statistique. Dans de nombreux pays (et dans la plupart des principaux pays en pointe dans le domaine de l'AIR), les orientations en matière d'AIR insistent sur la nécessité de quantifier les impacts dans la mesure du possible et d'assigner des valeurs monétaires lorsque cela est faisable. Dans le contexte de la réglementation sociale traitant des questions de santé et de sécurité, cela suppose l'adoption de lignes directrices sur l'évaluation d'une vie statistique épargnée.

Comme Viscusi le fait régulièrement remarquer, si l'on veut maximiser le rapport coût-efficacité de la réglementation, il est nécessaire que le rapport coût-efficacité des différentes réglementations prises individuellement fasse l'objet d'une péréquation. En d'autres termes, tant que les ressources susceptibles d'être affectées à la réglementation seront limitées, la recherche d'une efficacité globale oblige à renoncer aux choix réglementaires moins efficaces, au profit des options plus rentables. Ainsi, dans le contexte de la santé et de la sécurité, le « coût d'une vie statistique épargnée » doit être uniformisé à l'échelle de différentes réglementations.

Il est rare que les lignes directrices en matière d'AIR fournissent sur ce point des indications concrètes aux responsables de la réglementation. Tel est encore le cas des principaux documents d'orientation en matière d'AIR, et ce même dans les pays en pointe dans ce domaine. Ainsi, les lignes directrices australiennes (qui datent de 1998) n'abordent à aucun moment la notion de valeur de la vie statistique (VVS), tandis que le guide plus général de l'ACA auquel elles renvoient[15] traite des différentes méthodologies d'évaluation et de leurs fondements conceptuels et recommande que les évaluations de la valeur de la vie statistique reposent sur la notion de consentement à payer plutôt que sur le modèle du capital humain. Toutefois, il se refuse à préconiser l'adoption d'une valeur donnée exprimée en dollars. Au Royaume-Uni, les documents d'orientation en matière d'AIR conseillent de procéder à une estimation de la valeur de la vie statistique épargnée, mais ils ne donnent aucune indication spécifique quant aux valeurs acceptables ou non acceptables[16].

Au Canada, le *Guide de l'analyse coûts-avantages pour les programmes de réglementation*[17], publié en 1995, s'il ne préconise explicitement aucune valeur particulière de la vie statistique, relève que : « *la plupart des estimations sont dans la fourchette d'un million à 10 millions de dollars.* » Toutefois, il note également que certains services fédéraux ont mis au point leurs propres

évaluations explicites du coût d'une vie et en approuvent implicitement l'usage dans le contexte des AIR[18].

Si l'on constate une relative pénurie d'indications sur la manière d'évaluer la vie statistique, il semble que certains documents d'orientation adoptés récemment contribuent à combler cette lacune. Ainsi, les lignes directrices en matière d'AIR adoptées en 2003 aux États-Unis notent, comme pour la démarche canadienne susmentionnée, que la plupart des estimations de la valeur d'une vie statistique contenues dans les publications sur le risque se situent dans une fourchette allant de 1 à 10 millions de dollars.

Encadré 2.2. **Évaluation d'une vie statistique : Méthodes du capital humain et du consentement à payer**

On distingue principalement deux méthodes d'évaluation d'une vie statistique dans le contexte de l'analyse coûts-avantages (ACA) :

L'approche dite du ***capital humain*** établit une équivalence entre la valeur d'une vie humaine et la productivité de l'individu, mesurée par le flux actualisé des gains futurs attendus.

La méthode dite du ***consentement à payer*** ou du ***dédommagement nécessaire*** calcule une valeur de la vie humaine à partir de la prime salariale nécessaire à titre de dédommagement aux employés qui occupent un emploi comportant un risque de décès plus élevé.

La méthode du capital humain donne une valeur *a posteriori* de la vie, fondée sur les sommes perdues du fait du décès. Ainsi, elle accorde implicitement une plus grande valeur aux vies statistiques des jeunes ou des individus ayant des revenus plus élevés. Par contre, l'analyse empirique semble indiquer que la méthode du consentement à payer varie peu en fonction de l'âge (Alberini, 2002). Du point de vue de l'économie du bien-être et de l'action des pouvoirs publics, il est plus pertinent de savoir qui est disposé à payer pour réduire le risque d'un décès prématuré. Ainsi, la méthode fondée sur la notion de consentement à payer est souvent réputée préférable dans des contextes tels que ceux de l'AIR.

En général, les calculs effectués selon l'une ou l'autre méthodologie donnent des résultats nettement différents, les chiffres obtenus par la technique du consentement à payer étant presque systématiquement très supérieurs à ceux que donne la méthode du capital humain. En témoigne le large éventail d'estimations couramment utilisées et citées plus haut au sujet des guides en matière d'AIR des États-Unis et du Canada.

Source : *Handbook of Cost-Benefit Analysis*, ministère des Finances et de l'Administration (Australie), janvier 2006.

Les Lignes directrices concernant l'analyse d'impact[19] de la Commission européenne (2005) renferment, elles aussi, des indications quantitatives précises sur la manière d'évaluer une vie statistique. La CE propose une évaluation dite « de base » qui se monte à 1 million d'euros, des analyses de sensibilité devant être engagées pour des valeurs de 2.5 millions d'euros et de 0.65 million d'euros, même si le fondement de ces propositions n'est pas développé. On trouve ici un éventail de valeurs plus réduit, la borne supérieure correspondant à une valeur légèrement inférieure à quatre fois la valeur de la borne inférieure. Toutefois, il apparaît que les valeurs sélectionnées dans ces deux documents d'orientation sont en grande mesure comparables. Exprimé en euros, l'intervalle de valeurs proposé dans le document d'orientation des États-Unis se situe entre 0.78 million et 7.8 millions d'euros.

En général, depuis quelques années, les auteurs des documents d'orientation apparaissent de plus en plus disposés à fournir une valeur spécifique aux estimations de la vie statistique dans le contexte de l'AIR et des orientations stratégiques générales. La réticence dont les administrations semblent avoir fait preuve à citer des chiffres précis se comprend aisément, car cette question est à l'évidence politiquement sensible, ne serait-ce que lorsqu'il s'agit de reconnaître explicitement que de tels arbitrages se font et doivent se faire. Dans ces conditions, on ne peut que trouver encourageants les signes précités de progrès dans la mise en place d'une base pour une l'élaboration plus cohérente des politiques dans ces domaines.

Taux d'actualisation sociale. L'Inventaire des AIR a fait ressortir l'importance du taux d'actualisation sociale, aspect clé de la méthodologie de l'ACA. Un taux d'actualisation adapté doit être appliqué aux analyses coûts-avantages si l'on veut que les résultats obtenus reflètent correctement les taux sociaux de préférence temporelle. Qui plus est, il convient d'adopter une utilisation cohérente des taux d'actualisation s'impose pour l'analyse des différents projets de réglementation si l'on veut garantir la cohérence des critères de décision et un emploi optimal des ressources affectées à la réglementation.

À la lecture des documents d'orientation en matière d'AIR, on constate des variations non négligeables des conseils afférents au taux d'actualisation. Par exemple :

- La CE recommande un taux d'actualisation réel de 4.5 %, indiquant que ce chiffre correspond au rendement réel moyen de la dette publique à long terme depuis les années 80.
- Le Danemark fixe son taux d'actualisation à 6 % dans son *Manuel d'analyse économique sociale*.
- Les États-Unis donnent une fourchette de taux réels et nominaux différents selon l'horizon temporel. Les taux réels vont de 3.0 % (3 ans) à 5.5 % (30 ans) et reposent sur le taux de rendement avant impôt des investissements dans le secteur privé ces dernières années (OCDE, 2004).
- Le Royaume-Uni fournit une formule, et non un taux, qui tient compte de la préférence temporelle des individus, de l'élasticité de l'utilité marginale de la consommation et de la croissance annuelle de la consommation par habitant (*ibid.*).
- L'Australie recommande un taux d'actualisation fondé sur le coût privé du capital à engager pour la majorité des emplois, mais elle ne donne aucun taux précis (DoFA, 2006).
- L'Unité d'AIR de la Nouvelle-Zélande recommande une série de taux d'actualisation qui varient en fonction des objectifs poursuivis, avec notamment des taux de 5 % à 7 % pour les projets de réglementation en matière de santé et de sécurité, le taux à long terme des obligations du gouvernement des États-Unis pour les textes afférents aux dépenses publiques et des taux inférieurs [non précisés] en ce qui concerne la réglementation en matière d'environnement (OCDE, 2004).

Au Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada suggère de consulter des spécialistes pour estimer des taux d'actualisation adaptés au contexte réglementaire particulier, mais il indique qu'un taux d'actualisation sociale d'environ 10 % peut être considéré comme convenable, une fourchette de 7.5 % à 12 % étant acceptable. Le Guide de l'ACA pour les programmes de réglementation (1995) cite un guide antérieur (1976) et préconise un taux d'actualisation réel de 10 %, une analyse de sensibilité devant être effectuée avec des taux de 5 % et 15 %. Ces valeurs semblent nettement différentes de celles citées précédemment. Toutefois, le fondement conceptuel des valeurs canadiennes n'est pas connu.

Des taux d'actualisation réels plus élevés, tels que ceux qui sont proposés dans les documents d'orientation canadiens, auront pour effet de réduire la valeur actuelle nette estimative d'un large éventail de programmes de réglementation, étant donné que la réglementation suppose souvent des coûts importants au cours des premières années, alors qu'un grand nombre de ses avantages ne se font fréquemment sentir que plus tard. En fait, les détracteurs de l'AIR lui reprochent souvent ce qu'ils considèrent comme étant sa tendance à fausser le processus décisionnel au détriment des considérations de long terme. Toutefois, d'un point de vue économique, les taux d'actualisation utilisés dans le contexte de l'AIR doivent refléter les taux de préférence temporelle constatés au sein de la société concernée si l'on veut que la réglementation adoptée contribue effectivement à un accroissement du bien-être.

Bien entendu, chaque pays peut tout à fait avoir des raisons valables de retenir des taux d'actualisation spécifiques. Étant donné que, dans le contexte de l'AIR, le taux d'actualisation représente essentiellement le taux social de préférence temporelle, les différences à cet égard entre les populations des pays en question doivent se refléter dans des taux d'actualisation différents. Toutefois, l'ampleur des variations évoquée plus haut donne à penser qu'une partie au moins de cette différence est peut-être attribuable à la diversité des démarches conceptuelles adoptées. Encore une fois, il existe plus d'une démarche défendable. Cependant, un dialogue entre responsables politiques pourrait les aider à préciser les meilleures pratiques dans ce domaine.

De toute évidence, lorsque les études publiées donnent un ou plusieurs taux précis, il convient de veiller à ce que ces chiffres soient régulièrement revus et corrigés au besoin. Cela dit, comme l'indiquent quelques-unes des démarches précitées, les taux fournis doivent reposer sur des valeurs moyennes à long terme quelle que soit la référence utilisée, et non sur des valeurs ponctuelles. On peut en conclure qu'une modification fréquente des avis donnés quant aux taux d'actualisation ne devrait pas être nécessaire.

Dans l'optique réglementaire, le fait de donner des conseils précis sur cette question méthodologique et sur d'autres questions du même ordre reflète probablement les attentes des auteurs d'AIR qui, pour la plupart, n'ont pas les compétences voulues pour formuler leurs propres jugements à cet égard. De plus, comme indiqué précédemment, la publication d'un taux précis favorisera une certaine uniformisation des taux utilisés pour l'analyse des différentes réglementations. Si l'on estime parfois que les taux d'actualisation doivent varier en fonction du degré d'incertitude sur le point de savoir si telle ou telle réglementation produira effectivement les avantages attendus, il existe une autre méthode qui consiste à utiliser un taux d'actualisation commun et à pratiquer une analyse de sensibilité pour régler les aspects liés à l'incertitude.

Analyse coût-efficacité

Si l'on reconnaît généralement que l'ACA constitue l'idéal pour une AIR, certains pays en pointe pour la mise en œuvre des AIR admettent qu'il peut s'avérer intéressant d'adopter ou d'encourager le recours à une analyse coût-efficacité (ACE) dans certaines conditions. L'ACE se distingue de l'ACA par le fait qu'elle postule que l'objectif de la réglementation est donné et qu'elle classe simplement les différentes solutions de

rechange en fonction du coût de réalisation du résultat donné. De récentes orientations en matière d'AIR (2003) publiées aux États-Unis précisent :

> [...] Il convient de préparer une ACE pour toutes les réglementations importantes dont les avantages principaux sont une amélioration de la santé et de la sécurité publiques, s'il est possible de mettre au point un instrument valable de mesure d'efficacité pour représenter les résultats attendus en matière de santé et de sécurité. Il convient également de procéder à une analyse coûts-avantages pour les grandes réglementations dans le domaine de la santé et de la sécurité dès lors qu'il est possible d'assigner des valeurs monétaires correctes aux principaux résultats attendus. En engageant ces analyses, il importe de garder à l'esprit l'objectif plus général de la cohérence analytique pour estimer les avantages et les coûts concernant l'ensemble des réglementations et des organismes, sous réserve de limitations légales. Négliger cette cohérence peut empêcher d'atteindre l'objectif d'une réduction maximale du risque pour un niveau donné de dépenses en ressources[20].

Il est à noter, cependant, que l'obligation fixée pour les réglementations de santé et de sécurité prévoit qu'il faut préparer à la fois une ACA et une ACE. La nécessité de préserver la cohérence analytique « sous réserve de limitations légales » traduit le fait que les mandats réglementaires contenus dans certaines législations empêchent dans la pratique que l'ACA serve de fondement au processus décisionnel, mais autorisent le recours à l'ACE. Cette situation expliquerait que le document d'orientation des États-Unis stipule que l'ACE doit être utilisée uniquement pour la réglementation en matière de santé et de sécurité, alors qu'il exige l'ACA pour toutes les réglementations.

En outre, il a été reconnu que l'ACE était un outil de décision susceptible d'être mieux accepté que l'ACA par les responsables de la réglementation ou les décideurs qui refusent d'appliquer une évaluation statistique de la vie humaine, des blessures, etc. Il faut par ailleurs admettre que, dès lors que des avantages sont quantifiés mais non monétisés, une analyse qui a pour objectif de respecter les exigences en matière d'ACA va inévitablement reprendre quelques-unes des caractéristiques d'une ACE. C'est vraisemblablement en réponse à ce problème que le document d'orientation des États-Unis précise que l'ACE est également obligatoire dans tous les cas où des « catégories d'avantages importants » ne peuvent pas être monétisés.

Prise en compte du risque et de l'incertitude

Les notions de risque et d'incertitude ont une place essentielle dans l'élaboration des politiques publiques et, partant, de l'AIR. Ces aspects ont été étudiés dans la publication de l'OCDE sur l'AIR parue en 1997 (OCDE, 1997), mais il faut noter qu'à cette époque on n'avait pas recensé de pratiques exemplaires concernant le traitement du risque et de l'incertitude. En 2004, l'Inventaire des AIR a montré que la plupart des pays exigent que l'évaluation du risque soit abordée dans le contexte de l'AIR, du moins jusqu'à un certain point :

> De nombreux pays adoptent l'évaluation du risque dans le contexte de leur réglementation en matière de santé, de sécurité et d'environnement, parfois systématiquement, alors que d'autres ne l'exigent que pour les réglementations très importantes [...]. L'Australie, la Belgique, le Danemark, les États-Unis, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'UE requièrent une évaluation du risque dans tous les cas. L'Autriche, la République tchèque, la France, l'Allemagne, la Hongrie, la Norvège, l'Islande, la Suède et la Suisse ne l'exigent que dans certains cas. Des pays

comme la Finlande et le Japon demandent une évaluation du risque pour toutes les réglementations en matière d'environnement, mais dans certains cas seulement s'agissant du domaine de la santé ou de la sécurité.

Ces données d'ordre général sur les pratiques nationales fournissent peu d'informations précises concernant la nature des évaluations du risque utilisées et les objectifs poursuivis. L'évaluation du risque peut viser un certain nombre de buts dans le cadre du processus de l'AIR.

Critères de seuil

Étant donné les limites de la réglementation, la plupart des orientations en matière d'AIR soulignent la nécessité d'adopter un critère de seuil pour déterminer si le problème défini justifie une réponse des pouvoirs publics. Toutefois, il est rare que l'on trouve dans les documents d'orientation de l'AIR des indications spécifiques sur les modalités d'application de ces critères de seuil, de même qu'il n'est pas courant de recourir à un seuil quantitatif pour distinguer les risques acceptables des risques inacceptables.

Sous l'angle de l'action publique, cette constatation n'a peut-être rien de remarquable. De toute évidence, il peut y avoir des risques politiques à fixer un ou plusieurs repères quantitatifs clairs, censés faire office de facteurs de distinction entre risques acceptables et risques inacceptables dans le contexte des politiques publiques. Toutefois, l'absence d'indications plus spécifiques ou plus concrètes concernant les règles de décision à respecter pour des évaluations du risque dans le contexte d'un critère de seuil a des répercussions négatives évidentes sur l'efficacité de l'action publique.

Le dernier document d'orientation pour l'AIR publié aux États-Unis évite de fournir la moindre estimation quantifiée de la notion de risques acceptables ou tolérables, pas plus qu'il n'aborde la question même de l'acceptabilité du risque. Toutefois, on trouve dans le texte un long débat de la question du traitement général du risque dans le cadre de l'AIR, avec notamment une indication des valeurs acceptables d'une vie statistique (voir ci-dessus).

Les documents australiens d'orientation en matière d'AIR comportent une analyse des questions de risque nettement moins technique que dans le document équivalent des États-Unis, mais ne donnent pas non plus d'évaluation quantifiée de ce qu'est un risque acceptable ou tolérable. Ils proposent toutefois la règle suivante, susceptible de faciliter la réduction des risques dans le contexte de la réglementation :

> La mise en œuvre d'une proposition en vue de faire face au risque ne devrait pas avoir pour but de réduire le risque à tout prix ou de l'abaisser au maximum, mais plutôt de comparer les coûts et avantages d'une réduction du risque pour la collectivité (ORR, 1998).

On pourrait valablement soutenir que cette stratégie équivaut à une politique consistant à durcir une réglementation en matière de risque jusqu'à ce que les avantages et les coûts marginaux d'une réduction supplémentaire du risque s'équilibrent[21]. Le document d'orientation pour l'AIR de la Nouvelle-Zélande n'indique pas de seuil quantitatif pour mesurer les risques acceptables ou tolérables, pas plus qu'il n'analyse réellement la question de l'évaluation du risque. Jacobs (2006) note que :

> En 2000, le Canada a adopté un Cadre intégré de gestion du risque, mais l'évaluation du risque ne figure que rarement dans ce document détaillé, tandis qu'elle est pour ainsi dire absente du guide 1995 en matière d'AIR.

Dans ce contexte, il est à noter que certaines administrations ont adopté des lignes directrices pour l'évaluation du risque qui prévoient l'usage de seuils quantitatifs. Au Royaume-Uni, par exemple, le *Health and Safety Executive* (HSE) propose les seuils quantitatifs suivants (*Health and Safety Executive*, 2001, pp. 44-45) :

- Les risques d'accidents mortels de 1 par million d'années doivent être considérés comme largement acceptables.
- Les risques d'accidents mortels de 1 par 10 000 ans doivent être considérés comme étant à la limite entre risques tolérables et risques inacceptables pour les individus auxquels un risque est imposé dans l'intérêt général de la société.
- Les risques d'accidents mortels de 1 par millier d'années doivent être considérés comme à la limite entre risques tolérables et risques inacceptables pour les travailleurs qui prennent volontairement un risque.

Ainsi qu'on peut le lire dans le texte d'accompagnement, ces seuils sont en grande partie issus de l'observation du comportement effectif des individus par rapport à la prise de risques volontaire ou à l'évitement du risque, et ils rejoignent pour l'essentiel ceux que l'on peut trouver dans les études spécialisées sur l'évaluation du risque, notamment les écrits de Viscusi.

Au-delà de cette orientation très claire sur la gestion du risque, aucun des documents d'orientation disponibles au Royaume-Uni en matière d'AIR, qu'il s'agisse de leur version actuelle ou des textes en projet, ne résume ces indications ou n'y font une référence quelconque. Il est certain que nombre des documents d'orientation disponibles en matière d'AIR semblent avoir été délibérément rédigés à l'intention d'agents généralistes et éviter en grande mesure les discussions très techniques, probablement pour cette raison[22]. Cependant, il semblerait utile à cet égard de renvoyer le lecteur à des sources d'informations complémentaires.

Il se pose des risques évidents pour la cohérence des politiques si les méthodes de traitement du risque élaborées par des organismes tels que le HSE (en sa qualité de principale instance spécialisée dans ce domaine au sein de l'administration du Royaume-Uni) ne sont pas pleinement comprises et dûment intégrées dans la pratique d'autres organismes de réglementation. Cette situation donne à penser que les auteurs des documents d'orientation en matière d'AIR pourraient devoir faire en sorte que les positions de principe des pouvoirs publics à l'égard du risque se reflètent entièrement dans les textes qu'ils élaborent.

Il est intéressant de constater que la *Better Regulation Commission* termine actuellement un rapport qui a pour but de « *voir comment la façon dont notre société aborde, accepte et gère le risque, retentit sur sa façon d'aborder la réglementation*[23] ». Cet accent mis sur les questions spécifiques entourant le risque et la réglementation semble constituer une orientation des plus positives, de nature à favoriser une meilleure prise en compte dans la pratique réglementaire de quelques-uns des enseignements importants de la littérature relative au risque.

Incertitude/Analyse de sensibilité

Les questions liées à l'incertitude et à la nécessité de réaliser ou non une analyse de sensibilité sont abordées dans de nombreux documents d'orientation en matière d'AIR, notamment ceux qui sont actuellement en vigueur à la Commission européenne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le traitement de ces aspects est à peu près le même dans tous les cas, et met en avant la nécessité de conduire

une analyse de sensibilité dès lors que les principales variables comportent un degré important d'incertitude.

Mais ces lignes directrices ne fixent le plus souvent aucune règle applicable particulière à adopter pour évaluer les résultats des multiples scénarios issus de l'analyse de sensibilité. La question de la pondération par les probabilités des différents scénarios pour obtenir les valeurs attendues n'est à aucun moment explicitement abordée ou expliquée. Mais cela tient sans doute en grande partie à ce que les documents d'orientation pour l'AIR sont surtout rédigés à l'intention d'agents généralistes et, partant, tendent à éviter les discussions très techniques.

Cependant, il semble bien que la question de l'analyse de sensibilité, quand elle est évoquée, ne fait l'objet que d'un traitement relativement superficiel, peu susceptible de faire saisir toute l'importance de cet outil méthodologique. Dans ces conditions, l'action des autorités de réforme de la réglementation chargées de prodiguer des conseils pour l'élaboration des différentes AIR sera cruciale pour déterminer l'efficacité avec laquelle cet instrument sera employé au cas par cas.

Examen par les pairs. Il semble exister une tendance à faire de l'examen par les pairs à la fois un moyen de gérer l'incertitude et, de manière plus générale, un mécanisme d'assurance-qualité dans le contexte de l'AIR. La CE a exprimé son intention d'adopter, si besoin, l'examen par des pairs experts scientifiques dans le cadre de la méthodologie proposée pour les principales AIR. De même, les documents d'orientation en matière d'AIR aux États-Unis recommandent de soumettre formellement les AIR à un examen externe par les pairs. Jacobs (*op. cit.*) indique par ailleurs que la Loi relative à la qualité de l'information a contribué à renforcer le recours à l'examen par les pairs et, partant, la qualité des données.

Aux Pays-Bas, la politique actuelle en matière d'AIR suppose que les organismes fassent appel à des compétences ou à un soutien extérieurs pour conduire les tests AIR obligatoires dans certains cas. Par exemple, l'Office central de la statistique doit être associé à la conduite du Test d'impact sur les entreprises, l'Institut national de la santé publique et de l'environnement doit participer à la réalisation du Test d'impact sur l'environnement et le Centre de compétences en matière d'application de la loi ou le Conseil du pouvoir judiciaire doivent prendre part à l'évaluation de la prévisibilité et de l'applicabilité[24]. On peut estimer que ces obligations comportent un élément d'examen par les pairs, puisque les organismes externes se chargeraient probablement de réaliser une critique de l'analyse initiale conduite par le ministère qui parraine le projet de réglementation.

L'examen par les pairs reste négligé dans la grande majorité des documents d'orientation en matière d'AIR. Pas plus le Royaume-Uni que les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie ne le proposent dans leurs documents d'orientation pour l'AIR. Même les lignes directrices récemment introduites (octobre 2005) en Irlande n'abordent pas ce thème, même s'il faut noter que l'Irlande n'en est pour l'instant qu'aux premiers stades de la mise en œuvre de l'AIR.

Un emploi plus fréquent de l'examen par les pairs, du moins s'agissant des AIR relatives aux réglementations très importantes, pourrait renforcer à la fois la qualité et la crédibilité des AIR. L'examen par les pairs constitue un élément fondamental de la méthode scientifique et il est manifestement applicable à l'AIR, étant donné en particulier le caractère nécessairement très technique de beaucoup d'analyses de projets de réglementation.

Certes, le recours à l'examen par les pairs comporte des risques, notamment parce qu'il peut entraîner un important surcoût en ressources et des retards considérables. De plus, lorsque les AIR ne sont pas diffusées en tant que documents publics, des questions de confidentialité peuvent se poser. Mais toutes ces préoccupations sont évidemment susceptibles d'être résolues, et une utilisation judicieuse de l'examen par les pairs dans le contexte de l'AIR mérite d'être examinée de plus près.

Neutralité vis-à-vis du risque et principe de précaution. La question de savoir si les populations concernées doivent être présumées neutres à l'égard du risque, prêtes à accepter le risque ou hostiles au risque est longuement abordée dans la littérature correspondante. Étant donné le caractère généraliste de la plupart des orientations en matière d'AIR, il n'est peut-être pas surprenant que cet aspect ne reçoive guère d'attention dans ce contexte. Toutefois, l'adoption de plus en plus fréquente du principe de précaution dans le contexte réglementaire introduit obligatoirement ce concept au sens profond du terme. Cela étant, le principe de précaution se résume à l'intégration de degrés variables, mais non précisés, d'aversion au risque dans le processus d'élaboration des politiques.

Dans un document préparé pour l'OCDE, Majone soutient que le principe de précaution est « une idée (peut-être un état d'esprit) plutôt qu'un concept clairement défini, et encore moins une règle de décision ou un guide susceptible de favoriser un processus cohérent d'élaboration des politiques ». Du fait de son caractère mal défini[25], le principe de précaution risque de susciter des tentatives pour maîtriser des risques faibles, mal appréhendés, et d'absorber ainsi des ressources qui pourraient, dans bien des cas, être affectées à la maîtrise de risques plus importants. Dans ce sens, l'adoption du principe de précaution suppose potentiellement des coûts d'opportunité non négligeables.

En règle générale, le principe de précaution n'a pas encore été intégré aux documents d'orientation en matière d'AIR, essentiellement peut-être à cause de cette absence d'une définition généralement acceptée du concept, et d'un degré de consensus encore plus faible quant à la manière dont il devrait être interprété et appliqué dans des contextes spécifiques de l'action publique.

Risque/analyse du risque

Plusieurs documents d'orientation AIR posent explicitement la question du risque et de l'analyse de risque : en autres termes, ils constatent que les réglementations destinées à traiter des risques dans un contexte donné entraînent souvent une aggravation d'autres risques. En général, les conseils dispensés semblent se limiter à inviter les responsables d'AIR à reconnaître ce problème et à tenter d'intégrer dans leur analyse les évaluations de ces effets secondaires des risques.

Toutefois, Wiener (2006, p. 17) estime qu'il s'agit là d'une question qui nécessite « […] coordination et supervision afin de gérer ces arbitrages et, si possible, les surmonter grâce à des politiques novatrices qui limitent de multiples risques simultanément ». Wiener recommande que les autorités de réforme de la réglementation jouent un rôle à cet égard et relève que la prolifération des analyses d'impact partielles, traitant des effets de la réglementation sur certains groupes en particulier, est susceptible d'aggraver cette difficulté de coordination.

Formation et assistance concernant les méthodes et obligations en matière d'AIR

Les obligations en matière d'AIR sont généralement ciblées, afin que les moyens disponibles ne soient consacrés à une AIR que lorsque la réglementation en question est susceptible d'avoir des impacts significatifs. En conséquence, on prépare un nombre relativement limité d'AIR, et la plupart des responsables n'en font que rarement.

C'est pourquoi il importe d'apporter un soutien adapté aux responsables de la réglementation pour les aider à préparer des AIR de qualité. On peut distinguer trois grandes formes d'assistance à cet égard :

- publication de documents d'orientation en matière d'AIR ;
- formation à l'AIR ; et
- assistance technique *ad hoc*.

Publication de documents d'orientation en matière d'AIR

Dans la plupart des pays assujettis à des obligations en matière d'AIR, les autorités de réforme de la réglementation publient des documents d'orientation relativement détaillés, qui abordent le plus souvent à la fois les prescriptions de procédure et les aspects de fond afférents à la préparation d'une AIR. De plus, dans un certain nombre de sources publiées on peut trouver des indications sur la conduite de l'ACA, qui est au cœur de l'AIR. Vu la technicité de cette analyse, il arrive que les documents d'orientation généraux en matière d'AIR renvoient leurs lecteurs à des textes d'orientation distincts, consacrés à l'ACA.

Il semblerait que les efforts déployés en vue de réviser et d'actualiser les documents d'orientation en matière d'AIR soient largement ponctuels et isolés, même si les situations à cet égard sont assez variables d'un pays à l'autre. Nombreux sont les guides actuels qui datent déjà de quelques années; ainsi, l'édition actuelle du guide australien *Guide to Regulation* est parue pour la première fois en 1998, tandis que le guide de rédaction canadien *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation – RÉIR, guide de rédaction* date de 1992. Par contre, la circulaire américaine intitulée *Regulatory Analysis* est parue aux États-Unis en 2003 et remplace les éditions précédentes de 2000 et 1996. Au Royaume-Uni, la nouvelle version provisoire du document d'orientation en matière d'AIR constitue le troisième document d'orientation publié depuis 2000.

Bien entendu, on a plus de chances d'observer des révisions fréquentes des documents d'orientation dans les pays où la politique en matière d'AIR est elle-même sujette à des évolutions et à des changements rapides, comme c'est le cas au Royaume-Uni. Cependant, il est tout à fait indiqué de revoir régulièrement les documents d'orientation compte tenu de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des AIR, des progrès de l'analyse des questions d'AIR et des bonnes pratiques en la matière, et de la nécessité de maintenir l'AIR en phase avec l'évolution générale de l'action des pouvoirs publics.

Certains éléments donnent à penser que les autorités de réforme de la réglementation ont délibérément cherché à garantir le statut et l'autorité de ces documents d'orientation en les reliant au programme général d'action des pouvoirs publics. Par exemple, la préparation de la toute dernière édition du principal recueil de lignes directrices aux États-Unis[26] s'est faite avec la collaboration du Conseil des conseillers économiques du président, et elle a donné lieu à des processus d'examens par les pairs et d'examens interministériels. En Australie, le *Guide to Regulation* publié par l'*Office of Regulation Review* (Bureau d'examen de la réglementation) fait référence au *Handbook of Cost Benefit Analysis*,

du ministère des Finances et de l'Administration, document qui s'applique généralement à l'ensemble des analyses de politiques et de projets à l'échelle de l'administration australienne tout entière.

Il est intéressant de constater qu'au Royaume-Uni, un processus de consultation publique a été engagé sur la nouvelle version du document d'orientation en matière d'AIR. Il semble que cette initiative peut constituer un moyen efficace de veiller à ce que le document réponde aux besoins de ses utilisateurs, et elle démontre la volonté de l'autorité centrale de réforme de la réglementation de se montrer réactive.

Ces différentes mesures pourraient constituer un mécanisme supplémentaire permettant de relier plus étroitement la politique de réforme de la réglementation à d'autres priorités de l'action publique, ce qui conforterait l'autorité et donc l'efficacité de cette politique.

Plus récemment, un certain nombre de pays ont mis au point des logiciels qui peuvent être utilisés pour faciliter l'élaboration de l'AIR. Les Pays-Bas se sont dotés du Modèle des coûts standards (*Standard Cost Model*) pour mesurer les charges administratives, outil par la suite adopté par plus d'une douzaine d'autres pays. Ceux-ci ont formé le *Réseau des coûts standards*[27] pour suivre les évolutions dans la région et convenir des mesures à prendre dans l'avenir. Il est intéressant de constater qu'un Conseil consultatif indépendant sur les charges administratives existe aux Pays-Bas depuis 2000 ; il a pour mission d'examiner les AIR sous l'angle précis du chiffrage des charges administratives. Les avis de cette instance sont rendus publics et peuvent être cités lors des débats au Conseil des ministres ou au Parlement sur les projets de réglementation. En outre, le Conseil consultatif donne son avis sur la manière la plus efficace et la moins coûteuse (en termes de charges administratives) de parvenir à l'objectif déclaré de la réglementation.

En Australie, le gouvernement a récemment annoncé que toutes les AIR devraient désormais mesurer les coûts de conformité au moyen de deux logiciels, le *Business Cost Calculator* et le *Small-Business Compliance Costing Tool*[28]. Ces logiciels associent normalement une liste de contrôle et un calculateur; les utilisateurs doivent entrer des valeurs pour un large éventail de catégories de coûts et d'avantages, puis calculer les totaux, les valeurs actualisées, etc. Les aspects de ces outils relatifs à la liste de contrôle peuvent s'avérer particulièrement précieux pour faire en sorte que les auteurs de l'AIR recensent de manière exhaustive tous les avantages et coûts pertinents. En outre, la démarche systématique que ces outils obligent leurs usagers à adopter peut minimiser le risque d'un double comptage ou d'erreurs de classification. Cependant, un certain nombre de doutes ont été exprimés dans certains cas quant au fait que les outils eux-mêmes impliquent des charges de conformité importantes, dans la mesure où un processus d'apprentissage non négligeable est nécessaire avant de pouvoir les utiliser efficacement. Ainsi, les responsables de la réglementation ont parfois constaté que, contraints d'adopter ces outils, ils ont vu s'alourdir le fardeau lié à la réalisation de l'AIR. De plus, on peut craindre que l'accent mis par ces outils sur la nécessité d'entrer des valeurs chiffrées pour une série de coûts et d'avantages ne conduise les auteurs de l'AIR à se focaliser davantage sur l'information manquante que sur les données disponibles.

Formation à l'AIR. En 1997, les *Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE* ont mis en lumière la nécessité de « former les responsables de la réglementation » afin d'améliorer les compétences en matière d'AIR. Toutefois, s'il semble désormais y avoir presque partout des orientations publiées en matière d'AIR, la performance des organismes de réglementation au chapitre de la formation apparaît moins positive. Le rapport publié par l'OCDE en 2002 sur la gouvernance de la régulation, après avoir passé en revue la performance des pays membres

au regard des Meilleures pratiques de 1997, concluait que « *sur ce point, la situation laisse à désirer dans la plupart des pays* » (p. 127), et l'on n'a que peu d'indices d'une amélioration ultérieure. Un certain nombre d'examens par pays de l'OCDE sur la réforme de la réglementation ont fait ressortir la nécessité de renforcer les efforts de formation des responsables de la conduite des AIR. Qui plus est, seuls quatre pays (l'Australie, la Grèce, l'Italie et le Mexique) ont cité la formation au nombre des mécanismes de contrôle de la qualité de l'AIR recensés dans le cadre de l'Inventaire des AIR réalisé en 2004.

Certains pays ont fait un important effort de formation ces dernières années. Alors que l'Irlande n'a instauré que depuis peu une obligation en matière d'AIR, elle a déployé de réels efforts pour dispenser une formation adaptée dans le cadre de la phase d'application. Ce pays a notamment assuré plusieurs stages de formation de deux jours au cours desquels les obligations en matière d'AIR sont replacées dans le contexte plus général de l'action publique[29]. Une évolution notable en Australie concerne l'introduction de cours de formation à l'AIR adaptés aux besoins particuliers des différents organismes de réglementation. Ces formations sont assurées sur demande par l'*Office of Regulation Review* (ORR) et sont préparées en consultation avec l'organisme requérant. Le fait que plus de 400 responsables de la réglementation aient bénéficié, en 2003-04 et 2004-05 d'une formation assurée par l'ORR (ORR, 2005), semble dû en partie à la popularité de cette politique de formation sur mesure à l'AIR. Une annonce récente du gouvernement permet d'espérer une augmentation des crédits accordés à l'ORR pour lui permettre d'amplifier son effort de formation, et en particulier d'aider les organismes de réglementation à se doter de compétences en matière d'ACA[30].

Les efforts de l'ORR dans ce domaine se sont aussi traduits par une certaine « internationalisation » de la formation à l'AIR. Une proportion non négligeable (près de 20 %) des responsables de la réglementation formés par l'ORR au cours de cette période étaient en fait des agents de la fonction publique néo-zélandaise (*ibid.*).

Une question couramment évoquée au sujet de la formation à l'AIR concerne les taux de rotation fréquemment élevés des effectifs des organismes de réglementation. En d'autres termes, il existera souvent une forte demande continue de formation à l'AIR puisque de nouveaux agents assumeront des responsabilités dans ce domaine. Pour la même raison, l'essentiel de la formation devra être dispensé à des niveaux relativement élémentaires et il n'y aura peut-être que des possibilités limitées d'utiliser des cours plus avancés pour développer des compétences de haut niveau en matière d'AIR ; dans la pratique, rares seront les agents des organismes de réglementation susceptibles d'avoir l'occasion de faire de nombreuses AIR et de perfectionner ainsi leurs compétences avec le temps.

Assistance technique *ad hoc*. Le fait qu'un nombre relativement réduit de responsables de la réglementation ont l'occasion d'acquérir des compétences approfondies en réalisant de multiples AIR souligne la nécessité d'une assistance externe pour obtenir des AIR de qualité supérieure. La plupart des autorités de réforme de la réglementation, outre qu'elles publient des documents d'orientation, ont fourni une assistance technique informelle aux responsables de la réglementation lors des différentes AIR menées. Dans un nombre de cas relativement restreint, cette fonction a été structurée jusqu'à un certain point[31]. Les Pays-Bas ont adopté cette démarche vers la fin des années 90, en introduisant la fonction de « service d'assistance » (OCDE, 1999). Reflétant le caractère multidimensionnel de l'AIR, le modèle néerlandais envisage la fonction de service d'assistance comme une initiative conjointe entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux.

On trouve en Irlande une variante intéressante de cette approche, avec le projet de création d'un « Réseau des AIR ». On peut valablement soutenir qu'il s'agit là d'une version décentralisée du concept de service d'assistance, puisque la démarche repose sur le principe d'un échange d'idées et de pratiques entre responsables de la réglementation sur les techniques, les problèmes, les expériences, etc., en matière d'AIR.

Il arrive parfois que les autorités de réforme de la réglementation fournissent elles-mêmes aux organismes de réglementation des conseils et une assistance sur les différents aspects de l'AIR. Toutefois, il peut en résulter un conflit entre ce rôle et celui de « contrôleurs » que jouent nombre d'entre elles, quand elles sont chargées d'évaluer et d'approuver la qualité du document AIR final. La séparation entre cette fonction de « soutien » et la fonction de contrôle, assurée aux Pays-Bas par la création du service d'assistance, constitue une réponse possible à ce risque de conflit perçu. Un effort de séparation plus limité a été engagé en Australie : au sein de l'*Office of Regulation Review* doit être mise sur pied une « Unité d'analyse coûts-avantages », qui sera nettement distincte de la fonction d'évaluation des AIR de cet organisme[32].

Localisation de l'AIR

Le rapport publié par l'OCDE en 1997 sur les meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE envisageait clairement que l'AIR devait, dans la majorité des cas, être menée par des agents généralistes au sein des organismes de réglementation. Cette position avait été adoptée du fait de l'importance fondamentale attachée à la nécessité d'intégrer l'AIR dans le processus général d'élaboration des politiques. Ainsi, il semblait essentiel que les personnes responsables en premier lieu de l'élaboration d'une politique entreprennent simultanément l'AIR.

Il est toutefois de plus en plus admis que la réalisation d'une AIR suffisamment rigoureuse nécessite dans bien des cas de solides compétences techniques. Cet impératif s'est accentué du fait que le niveau de l'AIR requise s'est progressivement élevé avec le temps. Dans la plupart des pays, les autorités de réforme de la réglementation ont fourni un ensemble de dispositifs de soutien, notamment sous forme de documents d'orientation et de formations spécifiques à l'AIR, mais le problème reste important.

Une réponse plus récente consisterait à mettre l'accent sur la nécessité pour tous les organismes de réglementation de se doter d'un centre d'excellence pour tous les savoir-faire de base dans le domaine de l'analyse économique et de l'ACA. Ainsi, le Royaume-Uni a institué des *Better Regulation Units* (Services d'amélioration de la réglementation) au sein de chaque grand ministère ou département ministériel, tandis que l'administration australienne s'est engagée récemment à mobiliser des moyens supplémentaires pour aider les ministères et services gouvernementaux à améliorer leurs compétences en matière d'ACA et d'analyse des risques.

Toutefois, d'aucuns ont aussi fait valoir (Deighton-Smith, 2006) que le recours à des compétences externes (nomination de consultants, par exemple) n'est pas nécessairement incompatible avec la réalisation des objectifs susmentionnés de changement culturel à l'égard de l'AIR. À cet égard, la question fondamentale est la nature de la relation entre le consultant et les responsables : lorsque le consultant en matière d'AIR est associé à un stade précoce au processus d'élaboration des politiques, la relation avec les responsables gouvernementaux peut être une relation de dialogue dans laquelle le travail entrepris sur l'AIR peut contribuer à un exercice permanent d'amélioration des politiques, tout en autorisant un transfert de compétences aux responsables gouvernementaux dans le cadre du processus.

Certes, il y a peu de différence, sur le plan opérationnel, entre le recrutement d'un consultant externe et le recours aux agents d'un service public interne d'amélioration de la réglementation, qui peuvent être assimilés à des consultants internes. Dans les deux cas, la question fondamentale reste de savoir comment assurer un dialogue direct et permanent entre l'expert en AIR et les responsables et décideurs au sein de l'administration.

La question clé pour les responsables de la réforme de la réglementation consiste à améliorer avec le temps les compétences en AIR des responsables de la politique. En Australie, on a des raisons de penser (Deighton-Smith, 2006) que l'imposition d'exigences méthodologiques de plus en plus strictes en matière d'AIR tend à favoriser un recours accru à des consultants externes afin de garantir le respect des normes applicables. En Australie, l'*Office of Regulation Review* indique qu'il encourage activement le recours aux consultants externes pour la préparation d'AIR plus détaillées et plus exigeantes sur le plan technique.

Utilisation de l'AIR pour l'examen de législations existantes

Le cadre d'analyse de l'AIR est nécessairement adapté, aussi bien à l'examen de réglementations en vigueur qu'à l'analyse *a priori* de nouveaux projets de réglementation. Les conclusions de l'AIR sont même susceptibles d'être plus fiables quand elles sont appliquées à une réglementation existante, puisque la solide expérience issue de la mise en œuvre de réglementations fournit une quantité de données beaucoup plus importantes pour l'analyse.

Cependant, il semblerait que seul un nombre relativement réduit de pays de l'OCDE a systématiquement recours à l'AIR pour revoir la législation existante. Parmi les pays ayant répondu à l'Inventaire AIR de 2004, seuls l'Australie et le Canada ont indiqué appliquer systématiquement l'AIR à cette fin. De plus, si en Australie la politique nationale de la concurrence requiert l'adoption d'un cadre fondé sur l'ACA pour les examens des textes législatifs, on ne sait pas très bien si cette démarche est reprise dans le contexte d'autres politiques.

Le fait que l'AIR ne soit pas utilisée dans ce contexte semble fondamentalement refléter l'échec, à ce jour, des efforts déployés en vue de susciter un changement culturel au sein des organismes de réglementation, afin que l'AIR soit désormais reconnue comme une composante centrale du processus d'élaboration des politiques et donc intégrée à ses procédures. Les documents officiels en matière d'AIR n'évoquent généralement pas l'application de l'AIR à l'examen des réglementations existantes. De plus, le fait que les examens des textes législatifs existants soient le plus souvent engagés individuellement et séparément par les différents organismes de réglementation signifie que les processus de conduite de ces examens relèvent pour l'essentiel de chaque organisme.

Puisque l'AIR n'est pas régulièrement utilisée pour l'examen des textes réglementaires existants, on peut penser que l'analyse sera, dans bien des cas, nettement moins rigoureuse et efficace qu'elle pourrait l'être. En outre, il est possible que les nouveaux projets de réglementation et la législation existante soient évalués selon des critères et des démarches méthodologiques différents et non cohérents. Une extension du recours à l'AIR pour l'examen de la législation existante pourrait améliorer considérablement la contribution de l'AIR à la qualité de la réglementation. Cependant, les efforts en vue d'imposer des démarches plus uniformes concernant l'examen de la législation existante impliquent une action plus centralisée, objectif qui pourrait s'avérer difficile à atteindre vu la culture administrative de beaucoup de pays de l'OCDE.

Autorité et qualité de l'AIR

Soutien politique de haut niveau

L'importance d'un soutien politique de haut niveau à la politique de la réglementation est reconnue depuis longtemps. De fait, dans l'enquête menée en 2000 sur les indicateurs de la réglementation, tous les pays membres de l'OCDE avaient précisé que leur politique de la réglementation avait été publiée, révisée ou réaffirmée par le gouvernement au pouvoir (OCDE, 2002, p. 29). Dans la mesure où l'AIR est, dans la plupart des pays, au cœur de la politique de réglementation, on peut s'attendre à ce qu'un soutien politique de haut niveau revête aussi une importance décisive pour la réussite de l'AIR.

Il est cependant difficile de trouver des indicateurs permettant d'estimer l'ampleur du soutien politique de haut niveau dont bénéficie l'AIR. Par définition, tout processus d'AIR à large assise doit être institué par un décret ou une autre décision de l'administration centrale. Toutefois, il n'en résulte guère d'indications sur le degré de soutien pratique nécessaire pour garantir un niveau élevé de respect de la politique, une fois celle-ci mise en place. Cela dit, l'Inventaire des AIR donne à penser que l'inscription dans la législation d'obligations en matière d'AIR peut être interprétée comme un signe que le gouvernement est particulièrement déterminé à faire de l'AIR un succès (voir plus loin).

Aux États-Unis, le soutien politique fort dont bénéficie l'application centralisée des principes et procédures réglementaires (dont l'AIR) est un facteur central de la démarche du pays en matière de politique de la réglementation. Au Royaume-Uni, les ministres responsables doivent signer une déclaration accompagnant chaque document d'AIR, précisant qu'ils l'ont revu et qu'ils ont acquis la conviction que les avantages du projet de réglementation justifient ses coûts[33].

En Australie, le fait que la mission de surveillance de la qualité des AIR a été confiée à un organisme juridiquement indépendant de l'administration témoigne sans doute du soutien politique de haut niveau en faveur de l'AIR[34]. Plus généralement, étant donné l'importance que revêt un examen indépendant de l'AIR pour la réussite de la politique, l'autorité conférée à l'organisme d'examen constitue à l'évidence une considération majeure. Cette autorité comporte essentiellement deux éléments. Le premier tient au fait que cet organisme est placé au sein de l'administration gouvernementale. Comme on l'a vu dans des publications précédentes de l'OCDE (OCDE, 2002), ces dernières années ont été marquées par une tendance à positionner les autorités d'examen de la réglementation au centre de l'administration, apparemment en reconnaissance de l'importance de cette question d'autorité. Le deuxième élément réside dans la faculté de l'organisme de réforme de porter à l'attention du Conseil des ministres les problèmes concernant la qualité de l'AIR ou la politique proposée elle-même ou, dans certains cas, d'empêcher que le projet de mesure ne soit soumis au Conseil des ministres tant que l'AIR n'aura pas été approuvée et jugée satisfaisante.

Un récent rapport australien a recommandé que la surveillance des processus réglementaires et de la réforme de la réglementation soit portée au niveau du Conseil des ministres. Toutefois, les pouvoirs publics n'ont pas souhaité désigner un ministre spécialement chargé de la réforme de la réglementation, soulignant que le Trésorier (c'est-à-dire le ministre des Finances) est le principal responsable de la réforme de la réglementation dans le cadre des arrangements actuels.

Autorité formelle des obligations d'AIR

Le fondement juridique ou politique des obligations en matière d'AIR varie sensiblement d'un pays de l'OCDE à l'autre. L'Inventaire des AIR paru en 2004 recensait quatre sources principales d'autorité s'agissant des exigences en matière d'AIR, à savoir :

- La loi (au Mexique, en Corée et en République tchèque, ainsi que dans une majorité d'États australiens).
- Une ordonnance ou un décret présidentiels (aux États-Unis).
- Un décret du Premier ministre, ou des lignes directrices du Premier ministre (en Australie, en Autriche, en France, en Italie et aux Pays-Bas).
- Une directive ou une résolution du Conseil des ministres ou du gouvernement (en Allemagne, au Canada, au Danemark, en Finlande, en Irlande, au Japon, en Nouvelle-Zélande, en Norvège, en Pologne, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède).

À ce sujet, la question essentielle est de savoir si l'instauration d'une obligation en matière d'AIR par le biais d'un instrument quelconque aura nécessairement pour effet de conférer à cette obligation un plus grand degré d'autorité et de favoriser ainsi un degré de conformité maximal. On pourrait s'attendre, *a priori*, à ce que l'instauration d'une AIR par la législation confère un maximum d'autorité à la politique. Toutefois, il n'y a guère d'éléments à l'appui de cette hypothèse. À vrai dire, la liste ci-dessus montre que peu de pays de l'OCDE ont choisi d'adopter leurs processus d'AIR par voie législative.

Il est à noter que l'Australie a adopté en 2003 une nouvelle législation relative à certains aspects du processus réglementaire et de l'assurance-qualité de la réglementation, mais que la version finale de cette législation ne faisait plus mention du processus d'AIR, contrairement aux projets antérieurs[35]. Un récent rapport au gouvernement australien sur la nécessité de repenser la réglementation (*Rethinking Regulation*) recommandait encore l'inclusion des exigences AIR dans la législation, mais le gouvernement n'a pas repris cette recommandation. L'une des raisons pour lesquelles les pays ne font que peu usage de la loi pour mettre en place des processus d'AIR tient peut-être au fait que, particulièrement dans les premières années de mise en œuvre, il est probable que d'importants changements seront encore apportés à la structure même du système et que ces changements peuvent s'avérer relativement fréquents. La nécessité de modifier la loi pour actualiser, élargir ou aménager les obligations existantes en matière d'AIR pourrait être perçue comme un obstacle à une amélioration continue à cet égard.

Un certain nombre de pays ayant une longue expérience des obligations d'AIR fondées sur des instruments autres que législatifs font valoir que les démarches non législatives réussissent à conférer une autorité suffisante à l'appui des efforts des organismes de réforme de la réglementation en vue de garantir un niveau élevé de respect des dispositions. Par exemple, les États-Unis estiment que l'autorité conférée par décret présidentiel[36] à l'OMB pour l'évaluation de l'AIR s'est avérée suffisante pour permettre à ce mécanisme de constituer l'un des principaux garants de la qualité des AIR dans ce pays. De même, l'Australie affirme avoir atteint un niveau élevé de respect de la réglementation grâce à son système, en vertu duquel la politique d'AIR est déterminée par une déclaration du Premier ministre.

Il semble que le fondement officiel des politiques d'AIR influe peut-être moins que d'autres éléments connexes sur la qualité de l'AIR. En particulier, si la politique d'AIR bénéficie d'un niveau élevé de soutien politique au cœur de l'administration, les autorités

de réforme de la réglementation chargées de faire appliquer cette politique ont des chances d'obtenir un niveau de conformité élevé.

Mécanismes spécifiques d'assurance-qualité

Plusieurs éléments liés à l'AIR peuvent être assimilés à des mesures d'assurance-qualité au sens direct du terme. Ces aspects sont : la nature et l'ampleur des obligations d'évaluation de la qualité de l'AIR par une instance extérieure (à l'organisme de réglementation) au sein de l'administration, la nature et l'ampleur d'autres mécanismes d'évaluation de la qualité de l'AIR, le degré d'intégration entre le processus d'AIR et le processus de consultation publique, et la nature et l'ampleur de toute obligation d'évaluation *a posteriori* des résultats d'une analyse AIR *ex ante*.

Évaluation/approbation de l'AIR par une autorité centrale de réforme de la réglementation

Le rapport sur les meilleures pratiques publié par l'OCDE en 1997 affirmait la nécessité « de déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d'AIR ». Il recommandait que les organismes de réglementation soient les principaux responsables de l'élaboration des AIR, tandis qu'un organe indépendant devrait assurer la supervision et le contrôle de la qualité. Cette fonction de supervision et d'assurance-qualité a souvent manqué dans les processus nationaux en matière d'AIR, surtout au début. Depuis une dizaine d'années, toutefois, le nombre de pays ayant opté pour cette démarche a fortement augmenté, tandis que l'efficacité de la fonction d'assurance-qualité exercée par les autorités centrales de réforme de la réglementation s'est, elle aussi, améliorée dans la plupart des cas.

Plusieurs facteurs déterminent l'efficacité de cette fonction d'assurance-qualité. Trois éléments peuvent être mis en exergue :

- Le degré d'autorité formelle conféré à la politique de réforme de la réglementation.
- L'ampleur des moyens et des compétences disponibles au sein de l'organisme de réforme de la réglementation.
- Et le degré d'autorité « informelle » exercé par l'organisme de réforme de la réglementation, qui varie en fonction de divers facteurs, notamment selon que :
  - l'organe de réforme de la réglementation se situe ou non au centre de l'administration ; et
  - l'organe de réforme de la réglementation bénéficie ou non d'un soutien politique de haut niveau au sein de l'administration.

En ce qui concerne les exigences formelles en matière de respect des dispositions d'AIR, il existe un éventail de dispositifs, entre les cas où les organismes de réglementation sont entièrement responsables de la préparation de l'AIR sans être assujettis au moindre mécanisme officiel externe de contrôle de la qualité, et ceux où les autorités de réforme de la réglementation ont la capacité d'empêcher l'adoption de projets de réglementation si elles estiment que les exigences en matière d'AIR n'ont pas été correctement respectées.

Les pouvoirs les plus importants sont peut-être ceux de l'*Office of Management and Budget* (OMB), aux États-Unis, où les organismes ne peuvent publier de projets de règles tant que l' OMB n'a pas estimé que les avantages de la règle en question sont susceptibles d'en justifier les coûts. Ainsi, l'autorité d'examen de la réglementation dispose effectivement d'un pouvoir de veto sur le processus réglementaire.

Les États-Unis estiment que l'examen par l'OMB des projets de réglementation et de l'AIR qui l'accompagne est indispensable à une AIR de qualité supérieure. De plus, ils considèrent que l'existence d'un soutien politique fort en faveur d'une supervision centralisée de la politique nationale de réglementation constitue l'un des trois éléments clés de leur vision de cette politique, au même titre que des processus généraux d'AIR robustes et que l'application des principes de transparence et d'imputabilité, en particulier par le biais de processus de consultation publique ouverts.

Ces temps derniers, l'OMB semble avoir nettement renforcé l'exercice de ses pouvoirs comme le montre la nette augmentation, ces dernières années, du nombre de règles retournées aux organismes auteurs pour révision et correction. Par exemple, pendant la première année de l'administration de George W. Bush, 20 règles ont été retournées aux organismes de réglementation, soit plus que le nombre total de règles ainsi retournées au cours des huit années précédentes.

Dans d'autres pays, si une instance d'examen est tenue de fournir une évaluation de l'AIR, le non-respect de cette règle n'empêche pas l'adoption de la réglementation en question. Par exemple, en Australie, l'*Office of Regulation Review* a dû se contenter, à ce jour, de notifier aux décideurs le non-respect des obligations AIR; à titre de sanction supplémentaire, il publie chaque année des données sur le respect de la réglementation. Toutefois, une décision récente du gouvernement stipule que, sauf circonstances exceptionnelles, un projet de réglementation susceptible d'avoir des impacts importants sur les entreprises ne peut pas être soumis au Conseil des ministres ou à une autre instance de décision s'il n'a pas respecté les exigences du gouvernement en matière d'AIR[37]. Il semblerait qu'il y ait là un niveau d'autorité analogue à celui dont dispose l'OMB aux États-Unis.

L'Australie estime que les processus d'examen des documents d'AIR par l'ORR sont « assez importants » pour la qualité du processus AIR dans son ensemble. Toutefois, elle précise que le degré d'intégration de l'AIR au processus d'élaboration des politiques est un facteur essentiel de la qualité d'ensemble de l'AIR, précisant que, compte tenu de l'expérience de l'ORR, on peut dire qu'il existe une corrélation entre la qualité du processus d'élaboration des politiques et la qualité de l'AIR. Des changements d'orientation récemment annoncés vont se traduire par un renforcement du rôle de l'ORR : les projets de réglementation ne pourront pas être examinés par le Conseil des ministres tant que l'AIR n'aura pas été déclarée suffisante par l'ORR, tandis que l'éventail des critères d'insuffisance d'une AIR sera élargi.

Un certain nombre d'autres pays ont décidé ces dernières années de renforcer l'efficacité du contrôle central de la qualité des AIR. Ainsi, des changements importants ont été introduits au Royaume-Uni depuis 2003. L'AIR doit désormais être « convenue » avec la *Better Regulation Executive* du *Cabinet Office*. De plus, le rôle de cette dernière entité dans l'examen de l'AIR a été complété par la création du Panel sur la responsabilité en matière de réglementation (PRA, voir ci-dessous), tandis que le Service des petites entreprises passe au crible les AIR qui ont des impacts importants sur les petites entreprises. Par ailleurs, les moyens du *Cabinet Office Better Regulation Executive* ont été nettement étoffés en 2005, tandis que son mandat à l'égard des instances de réglementation indépendantes a été élargi.

En 2002, la Nouvelle-Zélande a décidé de renforcer le rôle de son Unité d'analyse d'impact de la réglementation en exigeant que les commentaires de l'Unité sur toutes les AIR soient inclus dans les Soumissions au Conseil des ministres (*Cabinet Submissions*). L'Australie a décidé récemment que toutes les AIR devraient désormais recourir à un

calculateur des coûts pour l'entreprise (*Business cost calculator*) fondé sur un logiciel et, le cas échéant, à un outil de chiffrage des coûts de conformité pour l'entreprise afin de faciliter le calcul et la quantification des coûts et de favoriser une plus grande cohérence des démarches méthodologiques en matière d'AIR.

Autres mécanismes d'examen des documents d'AIR

Si l'obligation faite aux responsables de faire évaluer l'AIR par un organe indépendant au sein de l'administration gouvernementale constitue la forme la plus courante de vérification de la qualité, de nombreux pays ont mis en place des mécanismes complémentaires pour l'évaluation et/ou l'examen de l'AIR.

Le Royaume-Uni a introduit plusieurs dispositifs d'examen complémentaires, dont un qui en est actuellement au stade de la consultation. Comme indiqué ci-dessus, les ministres sont désormais tenus d'attester personnellement de la bonne qualité du document d'AIR. Selon le projet de révision du processus AIR qui fait actuellement l'objet d'une consultation publique, les économistes en chef des ministères devraient aussi fournir une déclaration relative aux faits et observations ayant servi à fonder l'analyse contenue dans l'AIR (*Cabinet Office Better Regulation Executive*, 2006).

Les projets de réglementation susceptibles d'imposer une importante charge supplémentaire aux entreprises doivent bénéficier d'une autorisation du Panel sur la responsabilité en matière de réglementation, qui est présidé par le Premier ministre. Le Panel reçoit une AIR qui été convenue et acceptée avec le *Cabinet Office Better Regulation Executive*. La présentation du projet au Panel intervient avant que ne soit engagé le processus consistant à obtenir une approbation ministérielle plus large à l'égard du projet. D'après le gouvernement du Royaume-Uni, « *Le PRA continue de rejeter et de différer une proportion non négligeable de projets de réglementation, dans les cas où les services ministériels n'ont pas correctement justifié les charges supplémentaires imposées aux entreprises*[38] ».

Intégrer l'AIR à la consultation publique

Des travaux antérieurs de l'OCDE ont montré que l'AIR est de plus en plus intégrée aux processus de consultation publique. Les données contenues dans l'Inventaire des AIR de 2004 donnent à penser que cette tendance se poursuit. Toutefois, elles montrent aussi que les pays ont des politiques variables en matière de publication des documents d'AIR pour consultation, alors que bon nombre de pays ne publient toujours pas ces documents. D'après l'Inventaire :

- Le Canada, le Danemark, la Commission européenne, les États-Unis, la Finlande, l'Italie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse publient leur AIR pour consultation durant le processus d'élaboration de la législation.
- Les pays qui divulguent leur AIR uniquement pour des réglementations majeures ou dans certains cas sont notamment le Japon et le Portugal.
- Au nombre des pays qui ne divulguent leurs AIR que quand la réglementation est soumise au Parlement ou au Conseil des ministres, on trouve l'Australie, la France, l'Islande et les Pays-Bas.
- Et parmi les pays qui ne divulguent pas leurs AIR figurent l'Autriche, la Corée, la Hongrie, l'Espagne et la Turquie.

Les différences internationales concernant le stade du processus législatif auquel les documents d'AIR sont rendus publics reflètent vraisemblablement des points de vue différents sur les objectifs d'une divulgation de l'AIR. Quand l'AIR est publiée à un stade relativement précoce du processus d'élaboration de la réglementation, il existe des possibilités importantes de consultations susceptibles de peser sur la forme finale de la réglementation. Ainsi, les documents d'AIR servent à fournir aux parties prenantes et au public des informations détaillées sur le projet de réglementation. Dans ce cas, les groupes consultés jouent effectivement le rôle d'instrument d'assurance-qualité de l'AIR, puisque les informations et les commentaires supplémentaires reçus pendant le processus de consultation conduiront nécessairement à une réévaluation et à une révision de l'analyse. La consultation sur la base des documents d'AIR vise donc à recueillir des données et des informations sur les réactions des parties prenantes et à contribuer au processus d'élaboration des politiques.

En revanche, lorsque les AIR sont rendues publiques à un stade ultérieur du processus, par exemple durant le débat parlementaire sur le projet de loi, les possibilités de rétroaction du public sur le processus d'élaboration des politiques sont, à l'évidence, beaucoup plus limitées. Dans ce cas, il faut en déduire que l'objectif de la divulgation publique de l'AIR relève principalement de considérations liées à la transparence et à l'imputabilité, au lieu d'être axé sur une amélioration de la qualité de la réglementation.

Pour de nombreux pays qui publient les AIR à un stade tardif du processus, il est probable que d'autres formes de consultation auront été menées antérieurement. Par exemple, si l'Australie n'a pas de politique officielle de consultation au niveau du gouvernement fédéral[39], quelques consultations seront presque invariablement engagées par des organismes de réglementation lors de l'élaboration de nouveaux projets de réglementation. De plus, l'un des neuf indicateurs de performance de la réglementation relevés en Australie porte sur le point de savoir si les organismes ont eux-mêmes des lignes directrices organisationnelles exposant des processus de consultation. Toutefois, le fait que la base analytique du projet de réglementation n'est pas rendue publique durant ces consultations précoces limite nécessairement la capacité des parties prenantes de s'engager pleinement dans ce processus et de contester des projets de réglementation.

Depuis 2001, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande exige que toutes les AIR soient publiées sur les sites Internet des ministères concernés, ainsi qu'à un endroit central du site Internet du ministère du Développement économique. Toutefois, la date de cette publication est laissée à la discrétion du ministre responsable et/ou du Conseil des ministres. Par conséquent, la publication peut dans certains cas ne pas intervenir avant l'examen par le Conseil des ministres et avant sa décision sur la question.

Par contre, aux États-Unis, avant que les organismes de réglementation puissent publier une réglementation finale, ils doivent publier un projet dans le *Federal Register* et rendre publique toute AIR connexe. Ainsi, l'AIR forme la base d'un processus ouvert de consultation, fondé sur les procédures « d'information et de commentaires du public ».

Certains aspects de la conception des processus de consultation liés à l'AIR sont susceptibles d'influencer considérablement l'impact que l'intégration avec les processus de consultation peut avoir sur la qualité de l'AIR. En particulier, lorsqu'il existe des exigences de procédure prévoyant que les observations reçues doivent être traitées explicitement par les responsables de la réglementation, on peut penser qu'il y aura davantage de réactivité. Toutefois, il est également probable qu'un processus de consultation plus ouvert sera plus efficace qu'une consultation sélective en ce qui

concerne l'assurance-qualité de l'AIR, car les niveaux de transparence et d'imputabilité devraient alors être nettement plus élevés.

Comme indiqué dans des travaux précédents de l'OCDE (OCDE, 2002, p. 69), les processus de consultation deviennent de plus en plus ouverts et accessibles, et ils servent de plus en plus souvent à appuyer l'élaboration des AIR.

La publication des documents d'AIR peut constituer un mécanisme d'assurance-qualité même dans les cas (contexte fédéral australien, par exemple) où elle est adoptée principalement comme un mécanisme de transparence, plutôt que d'être un véhicule de consultation en tant que tel. En d'autres termes, si les commentaires du public n'ont pas d'impact important dans la mesure où ils ne se traduiront pas par des révisions et une amélioration de l'analyse dans ce contexte, le fait pour les responsables de la réglementation de savoir qu'ils vont devoir défendre publiquement l'AIR les incitera sans doute à atteindre des normes d'analyse plus élevées.

Examen a posteriori *de l'AIR*

L'AIR, lorsqu'elle concerne une nouvelle réglementation, est nécessairement une analyse *a priori* et, par là même, sujette à des erreurs non négligeables. Les exigences de l'examen *a posteriori* des impacts de la réglementation peuvent avoir une incidence positive sur la qualité des AIR *ex ante*. Savoir que l'AIR sera examinée dans un délai relativement court peut contribuer à dissuader les responsables de la réglementation de manipuler éventuellement l'analyse au profit de la réglementation proposée.

De plus, dans une optique plus dynamique, l'examen *a posteriori* peut révéler des erreurs systémiques dans les méthodologies d'AIR et, partant, promouvoir des améliorations méthodologiques au fil du temps. Bien entendu, il faut pour cela que les résultats des examens *a posteriori* soient eux-mêmes systématiquement évalués et que toutes leurs conclusions soient intégrées aux orientations en matière d'AIR.

Les évaluations *a posteriori* peuvent être de plusieurs types. Harrington (2003) propose la taxonomie suivante en trois parties :

- Les tests de contenu évaluent l'AIR en déterminant s'il contient tous les éléments précisés dans les exigences en matière d'AIR et, dans certains cas, ils évaluent la qualité de chacun de ces éléments.
- Les tests de résultat évaluent l'AIR selon le degré de cohérence entre ses évaluations *a priori* des impacts de la réglementation et les impacts effectivement constatés (c'est-à-dire *a posteriori*).
- Les tests de fonction évaluent l'AIR en fonction de ses résultats – à savoir, sa capacité à faciliter le processus de réglementation et à produire des réglementations efficientes et équitables.

Un certain nombre de pays ont commencé à mettre en œuvre des indicateurs de performance de l'AIR qui peuvent être assimilés à des évaluations *a posteriori* fondées sur le contenu de l'AIR, au sens de la taxonomie de Harrington. Les États-Unis suivent une série de mesures d'intrants liés à l'AIR et se sont fixés les objectifs suivants :

- Faire en sorte qu'au moins 80 % des règles économiquement importantes comportent des estimations chiffrées des avantages et/ou des coûts.
- Et faire en sorte que 60 % des règles économiquement importantes soient pleinement conformes à la Circulaire A-4 de l'OMB.

Au Royaume-Uni, le taux de respect des exigences en matière d'AIR fait l'objet d'une surveillance systématique ; ces dernières années, il serait proche de 100 %. Toutefois, on ne sait pas très bien à quels critères un document d'AIR doit satisfaire pour être réputé conforme. Au Royaume-Uni, le *National Audit Office* (NAO) commente également la propension des AIR à induire des changements dans les projets de réglementation.

En Australie, des rapports sur le respect de la réglementation sont publiés chaque année, avec un ensemble de neuf Indicateurs de performance de la réglementation. Ces indicateurs ont été formulés en 1997 et l'on peut dire que trois d'entre eux sont liés directement à la qualité des processus d'AIR :

- La proportion d'AIR qui ont correctement abordé la question des avantages nets pour la collectivité.
- La proportion d'AIR qui ont dûment justifié la charge de mise en conformité pour les entreprises.
- La proportion d'AIR comportant une déclaration adéquate de consultation.

On a généralement constaté un taux de conformité élevé, atteignant 91 % pour les trois indicateurs en 2003-04. Toutefois, en dépit de ce chiffre élevé, la qualité de la réglementation continue de susciter des préoccupations, ce qui a conduit les autorités à annoncer en août 2006 d'importantes améliorations de l'AIR et des exigences connexes afférentes à la qualité et aux processus réglementaires. Ainsi, on assiste actuellement à un durcissement des exigences australiennes en matière d'AIR dans ces domaines, tandis que l'éventail des indicateurs suivis est élargi (gouvernement d'Australie, 2006).

Parallèlement à ces démarches fondées sur des indicateurs, certaines évaluations plus substantielles du contenu des AIR ont été engagées ces dernières années. On en trouve un exemple important au Royaume-Uni. Depuis 2000, le NAO publie une analyse annuelle des évaluations d'impact de la réglementation qui constitue un examen détaillé de la performance des AIR, fondé sur un échantillon d'AIR publiées au cours de l'année précédente. Étant donné en particulier les contraintes de calendrier, il n'est guère possible d'effectuer des tests d'évaluation des résultats. Toutefois, ce programme d'examen est considéré comme un moyen efficace de cerner les problèmes importants de la pratique de l'AIR et de faire en sorte que des mesures soient prises pour améliorer la qualité des AIR ultérieures. Cette forme d'évaluation bénéficie d'un grand degré d'autonomie, car le NAO est lui-même juridiquement indépendant du gouvernement et, de plus, il n'a aucune responsabilité dans l'évaluation initiale de l'AIR.

Dans certains cas, une commission parlementaire revoit les documents d'AIR et peut demander des informations complémentaires au sujet de l'analyse. Cette fonction constitue également une forme d'examen *a posteriori* de l'AIR fondée sur le contenu. Il s'agit d'une légère extension de la fonction traditionnelle des commissions d'enquête parlementaires, étant donné que le Parlement conserve généralement le pouvoir de rejeter la législation déléguée (instrument législatif établi en vertu d'une autorité déléguée par le Parlement). Ainsi, en Australie, la Commission permanente du Sénat sur l'examen des réglementations et des ordonnances revoit tous les instruments susceptibles d'être rejetés et peut prendre en considération la pertinence de l'AIR lorsqu'elle décide de rejeter un instrument.

Lorsqu'une commission d'enquête parlementaire revoit les documents d'AIR, elle englobe dans le champ de sa mission d'enquête cet aspect des exigences de procédure pour l'élaboration d'une réglementation. Quand un document d'AIR est jugé sérieusement défaillant, il peut en découler une recommandation de rejet de la réglementation en question. À cet égard,

il n'est pas surprenant qu'une commission parlementaire exerce nettement plus de pouvoirs que ne le fait un organe d'examen de la réglementation au sein de l'administration.

Une autre forme d'examen *a posteriori* fondé sur le contenu émane des tribunaux, qui peuvent constituer un important contrepoids à l'exercice du pouvoir de réglementation dans certains pays (notamment, aux États-Unis). Encore une fois, un diagnostic de forte carence d'une AIR peut être réputé constituer un vice de procédure important et conduire à l'invalidation de la réglementation en question. La perspective d'une action devant les tribunaux peut donc constituer un important mécanisme d'assurance-qualité pour l'AIR.

On ne dispose encore que de peu d'indications permettant de parler d'une généralisation des évaluations *a posteriori* des prédictions *ex ante* sur les impacts probables de la réglementation contenues dans des documents d'AIR – à savoir, les « tests de résultats », pour reprendre la terminologie d'Harrington. Au Royaume-Uni, le NAO a récemment attiré l'attention sur cette question, faisant observer que « *l'évaluation* a posteriori *de nouvelles réglementations est largement négligée, étant donné que les évaluations ministérielles sont soit embryonnaires, soit isolées* » (NAO, 2006). Il note toutefois qu'une administration au moins envisage actuellement de procéder à une évaluation *a posteriori* de sa réglementation et a récemment commandé des travaux de recherche dans ce domaine.

En Australie, l'administration vient d'accepter l'une des recommandations du rapport *Rethinking Regulation*[40], en vertu de laquelle elle va engager un programme sélectif d'examens *a posteriori* des réglementations un à deux ans après leur mise en œuvre, l'accent étant mis sur les réglementations dispensées d'AIR pour des raisons d'urgence et sur celles pour lesquelles l'AIR a révélé une grande incertitude concernant l'ampleur de la charge de mise en conformité ou le niveau des avantages nets. Le rapport préconise en outre le remplacement des clauses actuelles de caducité automatique au bout de 10 ans par un cycle de révision très court (tous les cinq ans), qui nécessiterait en fait que des évaluations *a posteriori* soient menées tous les cinq ans dans le cadre de l'élaboration de nouvelles AIR pour les réglementations de remplacement. Toutefois, cette recommandation a été rejetée.

Il convient de relever que ces recommandations ont été formulées alors que les documents AIR sont déjà censés comporter une section « mise en œuvre et révision » qui précise les mécanismes d'examen à appliquer au projet de réglementation. De même, au Royaume-Uni, les commentaires du NAO s'inscrivent dans un contexte où chaque AIR doit déjà préciser comment et à quel moment l'efficacité de la réglementation sera mesurée (OCDE, 2004). Par conséquent, il semble que, même lorsqu'une évaluation *a posteriori* est systématiquement prévue, dans la pratique on rencontre d'importantes difficultés de mise en conformité. Ce constat donne lui-même à penser qu'il faudrait mettre en place un mécanisme permanent de notification des résultats de ces évaluations.

Un exemple remarquable de test de résultat appliqué à une AIR est celui publié par Harrington *et al.* (2001), qui conclut que les coûts attendus du projet de réglementation avaient été systématiquement surestimés par l'AIR. Toutefois, si ce résultat a apporté un certain nombre d'arguments aux détracteurs de l'AIR qui prétendent que cette situation est fréquente, l'analyse de Harrington a aussi révélé que les avantages attendus de la proposition de réglementation avaient été constamment surestimés. Ce degré de surestimation était si important, considéré dans son ensemble, que l'AIR n'a montré aucun biais systématique s'agissant de l'estimation des coûts unitaires (coût par unité d'avantage obtenu) (Harrington, 2004).

L'Inventaire des AIR recense un certain nombre de mécanismes d'examen *a posteriori* actuellement utilisés. Cette liste révèle une variation considérable de l'approche de l'examen et du degré de spécificité de ces prescriptions d'examen *a posteriori* vis-à-vis de la réglementation. Quelques exemples particulièrement applicables à la réglementation :

- Au Danemark, l'administration choisit chaque année une quinzaine de lois qui seront examinées trois ans après leur entrée en vigueur.
- L'Allemagne a créé le concept de l'AIR rétrospective, qui doit être réalisée une fois que l'on dispose d'une certaine expérience opérationnelle de la nouvelle réglementation.
- Dans la CE, les services sont priés de fournir des plans de suivi et d'évaluation des projets, tandis que les projets doivent eux-mêmes contenir des clauses de révision le cas échéant, en particulier dans des domaines sujets à une évolution technologique rapide.

Les tests de fonction – à savoir, les évaluations *ex post* systématiques de la contribution de l'AIR à l'efficience et à l'efficacité de la réglementation, restent pour ainsi dire inconnus. Toutefois, il convient de noter que les États-Unis ont tenté de calculer les avantages et coûts globaux des principales réglementations (celles qui nécessitent une AIR) au cours des 20 années écoulées. Les résultats indiquent que chaque année on avait prévu que les nouvelles réglementations importantes produiraient des avantages nets substantiels. Toutefois, la très grande variabilité annuelle de l'estimation des avantages moyens, en particulier, tend à souligner la difficulté de cette tâche et peut refléter des différences, d'une année à l'autre, dans la proportion d'avantages ayant pu être quantifiés, autant que de réelles différences liées à la performance de la réglementation[41].

Conclusion

Le présent document montre que divers pays de l'OCDE déploient actuellement une grande activité en vue d'élaborer des politiques dans le domaine des processus et des obligations essentielles concernant les AIR. Beaucoup de ces projets sont menés dans des pays qui ont déjà une très longue expérience de l'AIR. Cela confirme que l'apprentissage dans le domaine de l'AIR est un processus de longue haleine, mais aussi que les premiers pays à l'adopter ont toujours la volonté politique de renforcer les obligations en matière d'AIR et d'améliorer la contribution de l'AIR à la qualité de la réglementation.

Cette activité d'élaboration des politiques semble concerner aussi bien les prescriptions techniques à respecter pour la réalisation d'une AIR que les procédures à suivre. Dans un certain nombre de domaines il subsiste des difficultés non négligeables, qui nécessitent d'importants travaux complémentaires.

Il est évident que l'AIR est souvent engagée trop tardivement dans le processus d'élaboration des politiques pour avoir un effet sensible sur l'issue de la réglementation. Il semble bien que l'introduction d'une AIR « en deux temps » obligatoire favorise un démarrage plus précoce du processus – avec à la clé des gains d'efficacité substantiels – mais peu de pays ont opté pour cette solution. Les efforts déployés pour trouver d'autres moyens efficaces d'améliorer la pratique dans ce domaine sont restés pour l'instant assez infructueux. *Veiller à ce que l'AIR soit systématiquement engagée à un stade précoce du processus reste une priorité*.

S'agissant des orientations méthodologiques fournies aux responsables de la conduite des AIR, il subsiste d'importantes lacunes, dans la mesure où les textes ne sont ni exhaustifs ni adaptés. On manque à l'évidence de règles claires et transparentes concernant les méthodologies AIR acceptables. En dépit d'une nette augmentation du nombre de pays qui se sont globalement engagés à faire de l'ACA le fondement de leurs

AIR, dans la plupart des cas il n'y a guère eu, semble-t-il, d'efforts pour prendre en compte l'importante littérature technique disponible sur la question, *exposer des attentes méthodologiques claires et fournir des orientations exhaustives et judicieuses aux personnes chargées de réaliser les AIR*.

Cela pourrait nuire à la qualité des AIR dans plusieurs domaines, qu'il s'agisse du traitement du risque, de l'évaluation d'une vie statistique, des taux d'actualisation ou du recours aux analyses de sensibilité. Un examen plus approfondi des pratiques nationales en la matière et des positions de principe sous-jacentes serait un premier pas utile vers la formulation d'orientations sur les pratiques exemplaires à respecter pour la mise en œuvre de l'ACA dans le contexte spécifique de l'AIR. L'optimisation de la qualité de l'analyse quantitative dans le cadre d'une AIR constitue un autre fondement essentiel des efforts engagés récemment pour mieux intégrer analyse quantitative et analyse qualitative et, ce faisant, fournir des conseils plus utiles aux responsables de l'élaboration des politiques.

Au-delà du seul cadre de l'analyse coûts-avantages, il conviendrait d'engager des recherches et des débats complémentaires sur l'utilisation d'autres catégories de méthodes d'analyse, notamment des démarches macroéconomiques ou des méthodes fondées sur des modèles d'équilibre général, ainsi que sur les avantages et les risques inhérents à l'adoption de ces analyses.

La perte de cohérence des politiques constitue également un risque important au vu de l'évolution récente de l'AIR. Cette situation s'explique par la tendance à la prolifération des obligations en matière d'analyses d'impact partielles, axées sur les répercussions possibles des projets de réglementation sur certains groupes de la société. Cette tendance peut certes comporter un certain nombre d'avantages sur le plan politique, notamment parce que l'AIR devient plus acceptable par certains groupes, mais il convient de mettre au point des stratégies pour faire une synthèse des évaluations d'impact à l'échelle de l'administration toute entière, dans un souci de cohérence des politiques.

Étant donné la nature ciblée de l'AIR, les responsables de la plupart des organismes de réglementation n'auront inévitablement que des occasions limitées d'effectuer une AIR. Les AIR étant de plus en plus complexes, cette situation pourrait avoir des répercussions internes sur la gestion de ces organismes, et les contraindre notamment à faire appel à des groupes d'experts internes ou externes, capables de leur fournir ces services. Il faut aussi que ce processus s'accompagne d'un changement culturel, afin de faire mieux comprendre l'objectif de l'AIR et sa contribution à la qualité des processus d'élaboration des politiques.

Une diffusion plus large des documents afférents aux AIR peut conduire à un meilleur échange d'informations au sein de l'administration en ce qui concerne les pratiques exemplaires, les démarches analytiques et les méthodes de collecte de données, et par là même contribuer notablement à améliorer la qualité des AIR futures. Cette tendance pourrait s'affirmer avec les initiatives constatées récemment dans un pays au moins en vue de créer un réseau AIR pour faciliter les échanges directs d'informations entre organismes de réglementation.

En résumé, l'AIR reste une priorité de l'action des pouvoirs publics dans un large éventail de pays de l'OCDE, de même qu'un instrument essentiel de la politique de réglementation. Toutefois, les indications les plus récentes soulignent, une fois encore, que la mise en place d'un dispositif de bonnes pratiques d'AIR constitue inévitablement une entreprise de longue haleine, et montrent par ailleurs qu'il reste beaucoup à faire, même dans les pays qui ont été parmi les premiers à mettre en place des processus d'AIR, si l'on

veut que cet outil puisse non seulement donner la pleine mesure de ses possibilités dans le cadre général de la politique de réglementation, mais aussi s'adapter à un environnement politique en perpétuelle évolution.

Notes

1. En Australie, des organes de décision importants en matière de réglementation sont les « Conseils ministériels », par le biais desquels des normes réglementaires harmonisées à l'échelon national sont élaborées dans des domaines relevant largement ou totalement de la responsabilité des administrations des États. Les AIR concernant les projets portés devant ces Conseils se font en deux temps. Voir *www.pc.gov.au/orr/reports/external/coag/index.html*.
2. Il convient de distinguer l'AIR en « deux temps », telle qu'elle est discutée ici, des modèles tels que ceux qui ont été adoptés aux Pays-Bas et à la Commission européenne, où une AIR préliminaire est d'abord préparée, suivie d'une AIR complète. L'exemple australien cité ici d'une AIR en « deux temps » prévoit l'établissement de deux documents complets d'AIR à des stades différents du processus d'élaboration de la politique.
3. *Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development,* exposé préparé à l'intention de la Commission parlementaire d'audit environnemental, 22 mai 2006, *National Audit Office*, Londres, p. 2.
4. Deighton-Smith (2007). Les statistiques sur l'AIR et les changements de réglementation proviennent de *Regulation and its Review 2004-05, Office of Regulation Review*. Voir *www.pc.gov.au/orr*.
5. Comme indiqué précédemment, le nombre d'AIR préparées aux États-Unis et en Australie est plus ou moins identique. Pourtant, environ 10 fois plus de règles sont édictées aux États-Unis, avec quelque 3 500 règles rédigées chaque année (OCDE, 2002), contre 341 règles édictées par l'administration australienne en 2005.
6. En d'autres termes, une centaine de règles imposeraient des coûts de plus de 100 millions de dollars par an et, par conséquent, nécessitent la réalisation d'une analyse coûts-avantages quantitative. En outre, l'OMB revoit quelque 500 autres règles chaque année, et elle est tenue de vérifier que les avantages potentiels desdites règles sont susceptibles d'en justifier les coûts.
7. L'obligation de procéder à une analyse coûts-avantages complète peut constituer une réponse tardive à une multiplication d'analyses partielles exigées, comme cela s'est produit en 2004 dans le cadre de la Commission européenne. Voir *Impact Assessment: Next Steps*, Commission des Communautés européennes, *Commission Staff Working Paper*, octobre 2004, SEC (2004)1377.
8. Cela dit, les ministères des Affaires économiques, de l'Environnement et de la Justice travaillent en coopération pour mettre sur pied l'Office d'examen des projets de législation, qui passe au crible les nouveaux projets de réglementation afin de vérifier que les tests pertinents ont été correctement effectués. Si les agents de chaque ministère ne participent à l'évaluation que d'un seul test, un unique avis est rendu en fin de compte au nom de l'Office d'examen des projets de législation dans son ensemble.
9. Y compris les documents d'orientation en matière d'AIR de l'Australie, de la Commission européenne et de l'Irlande.
10. *Plumbing (Water and Energy Savings) Regulations* 2004 (Victoria). L'AIR est disponible sur demande auprès de la *Plumbing Industry Commission*, *www.pic.vic.gov.au*.
    Une brève discussion des échecs méthodologiques de l'AIR est également disponible sur : *www.ipa.org.au/files/MORAN%20Housing%20speech%20July%202005.pdf*.
11. Des projets de lignes directrices relatives à l'intégration d'une analyse de la politique de la concurrence dans l'AIR ont été examinés en juin 2006 lors d'une réunion du Groupe de travail n° 2 de l'OCDE sur la concurrence et la réglementation en juin 2006. Voir DAF/COMP/WP2(2006)4 et DAF/COMP/WP2(2006)5. Le Royaume-Uni a récemment publié des orientations révisées en la matière à l'intention des auteurs d'AIR.
12. Deighton-Smith, R. (2007). L'enquête de 2001 reposait sur un échantillon et concernait les AIR préparées en vertu des exigences du Conseil des administrations australiennes. Les données de Victoria portent sur 2004-05 et 2005-06 et sont exhaustives.
13. Il convient de noter que de simples comparaisons entre les pays ou groupes de pays du pourcentage d'AIR comportant un chiffrage des coûts et avantages risquent d'être trompeuses du fait des différences de seuils appliqués en matière d'AIR. Ainsi, en Australie, les lignes directrices en matière d'AIR indiquent que le degré de chiffrage doit être proportionnel à l'étendue des

impacts réglementaires évalués. Toutefois, l'obligation de procéder à une AIR porte sur des réglementations nettement moins importantes qu'aux États-Unis, par exemple.

14. Voir *Victorian Guide to Regulation* (*www.vcec.vic.gov.au*). Pour des informations générales sur cet instrument, voir, par exemple : *www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html*.

15. *Handbook on Benefit-Cost Analysis,* Department of Finance and Administration, Administration of Australia, janvier 2006. Voir : *www.finance.gov.au*.

16. De nouvelles orientations en matière d'AIR devraient être adoptées prochainement. La version actuelle est considérablement abrégée et ne devrait pas contenir de détails techniques de cet ordre. Toutefois, on s'attend à ce que des orientations techniques supplémentaires soient proposées dans l'avenir en complément de ce guide général.

17. Conseils et vérifications, Canada, août 1995, p. 80. Voir *www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/docs/publications/CostBenefitGuideforRegul/CostBenefitGuideforRegul_e.pdf*.

18. Par exemple, le *Guide canadien d'évaluation des incidences sur la santé* (2004), de Santé Canada, propose des estimations de la valeur de la vie statistique tirées des recherches de Viscusi. Il cite des évaluations (en dollars canadiens de 2000) qui vont de 1 million à 22.6 millions de dollars, avec une valeur médiane de 6.8 millions et une valeur moyenne de 8.4 millions.

19. SEC (2005)791, 15 juin 2005, voir les annexes, p. 38.

20. *Circular A4 to Heads of all Regulatory Agencies* (17 septembre 2003), *Regulatory Analysis,* Office of Management and Budget. Voir pp. 9-10.

21. Une évolution récente en Australie concerne l'annonce des pouvoirs publics selon laquelle le défaut d'évaluation du risque constituera désormais un motif officiel de rejet de l'AIR, reconnue insuffisante pour cette raison.

22. Le document d'orientation en matière d'AIR qui existe aux États-Unis semble constituer à cet égard une sorte d'exception.

23. Voir *www.brc.gov.uk/work_programme*.

24. Voir le manuel AIR néerlandais, p. 2, (version anglaise).

25. Majone note que 11 définitions différentes du principe ont été recensées, y compris dans le contexte du droit allemand de l'environnement, où il trouve son origine.

26. *Regulatory Analysis*, OMB Circular A-4, septembre 2003.

27. Le Réseau comprend actuellement le Royaume-Uni, la Norvège, la Suède, le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, la France, la Hongrie, la République tchèque et l'Estonie. Voir *www.administrative-burdens.com*.

28. Pour des informations sur l'*Australian Business Cost Calculator*, voir *www.industry.gov.au/content/itrinternet/cmscontent.cfm?objectid=BA9E0CA8-D420-DD1E-84CB334C068AFE94&searchID=168216*.

29. Voir *www.finance.gov.ie/CSTC/viewdoc.asp?fn=/CSTC/CSTDCdocs/RegulatoryImpactAnalysis.htm*.

30. Pour plus de détails, voir : *www.treasurer.gov.au/tsr/content/pressreleases/2006/088.asp*.

31. Jacobs cite également les exemples de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède.

32. Un autre département de l'ORR est chargé de fournir des conseils techniques sur l'utilisation devenue obligatoire du « *Business Cost Calculator* ».

33. Au Royaume-Uni, un autre indice de l'ampleur du soutien politique au processus d'AIR dans son ensemble tient au fait que la préface au document actuel de consultation en matière d'AIR a été rédigée par un Ministre appartenant au *Cabinet Office*.

34. L'*Office of Regulation Review* fait partie de la Commission de la productivité, qui est indépendante. Voir *www.pc.gov.au*.

35. Voir la loi sur les instruments législatifs de 2003. Un récent rapport à l'administration australienne sur la nécessité de repenser la réglementation (*Rethinking Regulation*) a encore une fois recommandé que les obligations d'AIR figurent dans la loi, mais l'administration a refusé d'adopter cette recommandation.

36. Aux termes de l'*Executive Order* 12 866, les organismes ne peuvent publier aucun projet de réglementation tant que l'OMB n'a pas la certitude que les avantages d'une mesure donnée sont susceptibles d'en justifier les coûts.

37. En outre, l'éventail des critères d'insuffisance d'une AIR a été élargi dans le cadre de ces changements.

38. *Budget 2005*, p. 48. Gouvernement du Royaume-Uni.

39. L'administration australienne a récemment annoncé (15 août 2006) qu'elle élaborerait une politique « à l'échelle de l'administration tout entière » sur la consultation, avec création d'un site Internet de consultation des entreprises. Elle s'est par ailleurs engagée à faire paraître des Livres verts pour consultation sur les principales initiatives réglementaires. Toutefois, la question de savoir si l'AIR sera intégrée à ces processus améliorés de consultation n'a pas été abordée lors de cette annonce.

40. *Rethinking Regulation, Report of Task Force on Reducing Regulatory Burdens on Business*, janvier 2006. Voir *www.regulationtaskforce.gov.au*.

41. Par exemple, d'après les données de l'OMB, les avantages des principales réglementations nouvelles adoptées en 2003 se sont montés au total à 4 milliards de dollars, contre environ 53 milliards de dollars en 2004.

Bibliographie

Alberini, A., M. Cropper, A. Krupnick et N.B. Simon (2002), « Does the Value of a Statistical Life Vary with Age and Health Status? Evidence from the United States and Canada », *Discussion paper 02-19*, Resources for the Future, Washington DC.

Cabinet Office Better Regulation Executive (2006), *The Tools to Deliver Better Regulation: Revising the Regulatory Impact Assessment – A Consultation*, gouvernement du Royaume-Uni, juillet.

Commission des Communautés européennes (2004), « Impact Assessment: Next Steps », Document de travail des services de la Commission, octobre, SEC(2004)1377.

Commission des Communautés européennes (2005), *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2005)791, 15 juin.

Commission des Communautés européennes (2005), *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne*, cité dans Jacobs (2006).

Deighton-Smith, R. (2007), « Regulatory Impact Assessment in Australia: A Survey of Twenty Years of RIA Implementation », p. 8, *in Regulatory Impact Analysis: Toward Better Regulation?* Edward Elgar, Londres.

Gouvernement australien (1998), *A Guide to Regulation*, Office of Regulation Review.

Gouvernement australien (2006a), *Handbook on Benefit-Cost Analysis*, Department of Finance and Administration.

Gouvernement australien (2006b), « Rethinking Regulation, Report of the Task Force on Reducing Regulatory Burdens on Business », réponse du gouvernement australien, janvier.

Gouvernement du Canada (1995), *Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, Canada Treasury Board, Consulting and Audit Canada, Ottawa.

Gouvernement des États-Unis (1993), « Regulatory Planning and Review », Executive Order 12 866.

Gouvernement des États-Unis (2003), « Regulatory Analysis », Circulaire A4 (17 septembre) adressée aux responsables d'agences réglementaires, Office of Management and Budget.

Gouvernement du Royaume-Uni (2001), *Reducing Risks, Protecting People: HSE'S Decision-Making Process*, Health and Safety Executive.

Gouvernement du Royaume-Uni (2006a), « Regulatory Impact Assessment Guidance », Cabinet Office Better Regulation Executive, disponible sur : *www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/index.asp*.

Gouvernement du Royaume-Uni (2006b), *The Tools to Deliver Better Regulation – Revising the Regulatory Impact Assessment: a Consultation*, Cabinet Office, Better Regulation Executive.

Gouvernement du Royaume-Uni (2006c), « Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development », Briefing for the Parliamentary Environmental Audit Committee, 22 mai, National Audit Office.

Gouvernement du Royaume-Uni (2006c), « Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-06 », National Audit Office, 28 juin.

Harrington, W. (2004), « RIA Assessment Methods: Resources for the Future », Washington DC (Document établi pour OCDE/GOV).

Harrington, W., R.D. Morgenstern et P. Nelson (2001), « On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates », *Journal of Public Policy and Management*, 19(3).

Hazilla, M. et R.J. Kopp. (1990), « Social Costs of Environmental Quality Regulations: A General Equilibrium Analysis », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 4 (août), pp. 853-873.

Jacobs, S.H. (2006), « Les tendances internationales dans les études d'impact de la réglementation : Leçons pour le Canada », projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada, *Working Paper* n° 26, juin.

Kopp, RJ., A.J. Krupnick et M. Toman (1997), *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Science and the Art Resources for the Future*, Washington DC.

Majone, G. (2006), « Questions stratégiques de régulation et de gestion des risques », GOV/PGC/REG(2006)1/ANN1

New Zealand Government (1999), *A Guide to Preparing Regulatory Impact Statements*, Ministry of Commerce, 16 mars.

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

OCDE (1999), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (1999a), *La réforme de la réglementation aux États-Unis*, éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2001), *La réforme de la réglementation en Corée*, éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2002), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2003), « Les performances de la réglementation – Évaluation *a posteriori* des politiques de réglementation », Actes de la réunion d'experts OCDE, 22 septembre 2003, GOV/PUMA(2003)3.

OCDE (2004b), « RIA Inventory », GOV/PGC/RD(2004)1.

OCDE (2006a), « Note de synthèse : L'intégration des évaluations de la concurrence à l'analyse d'impact de la réglementation », DAF/COMP/WP2(2006)4/REV1.

OCDE (2006b), « Guide to Performing Competition Assessment of Regulations », DAF/COMP/WP2(2006)5/REV1.

Victorian Government (2005), « Victorian Guide to Regulation », gouvernement de Victoria, Australie.

Wiener, J.B. (2006), « Le risque et la réglementation : questions à examiner », GOV/PGC/REG(2006)1/ANN2.

Extrait de :

Regulatory Impact Analysis

A Tool for Policy Coherence

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/9789264067110-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Déterminants de la qualité de l'analyse d'impact de la réglementation », dans *Regulatory Impact Analysis : A Tool for Policy Coherence*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264067127-2-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.