



Documents SIGMA No. 13

Évaluation prévisionnelle
de l'impact des lois
et des règlements

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6g56qztl-fr>

Annule & remplace le même document:
envoyé sur OLIS le 04-Jul-1997

**EVALUATION PREVISIONNELLE DE L'IMPACT DES LOIS
ET DES REGLEMENTS**

DOCUMENTS SIGMA : N°13

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

57622

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

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA - Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale - est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

Cette publication porte sur l'évaluation des politiques et sur l'Évaluation prévisionnelle de l'impact des lois et règlements (EPILR) sur l'économie et le budget, autrement dit, l'évaluation *ex ante* de l'impact des lois et des règlements sur les lois déjà en vigueur, sur l'économie, et sur le budget national. L'essentiel des textes concerne l'évaluation prévisionnelle des impacts sur l'économie.

Cet ouvrage fait suite au séminaire tenu à Riga les 2 et 3 octobre 1996 pour les fonctionnaires des pays baltes (Estonie, Lituanie, Lettonie). Il comprend les textes préparés par des experts à cette occasion et un résumé des débats et ajouts qui ont eu lieu pendant les deux jours du séminaire.

Comme l'évaluation *a posteriori* des politiques dont elle reprend l'essentiel des approches, l'EPILR vise l'amélioration de la qualité des interventions gouvernementales dans les économies de marché. Sa démarche repose sur des bases connues et vise d'abord à s'assurer que les effets voulus et imprévus des lois et règlements proposés soient évalués à l'avance et contribuent à promouvoir la politique enfin adoptée. En d'autres termes, l'EPILR répond d'abord à la question "l'intervention proposée conduira-t-elle effectivement à une augmentation de bien-être ? Quels en sont les effets économiques, c'est-à-dire les rapports entre coûts et avantages ?

Ensuite, l'EPILR conduit à mettre au clair les impacts proprement redistributifs des interventions gouvernementales proposées, à délimiter avec précision qui gagne et qui paye, et combien. De ce fait, l'EPILR transpose à l'univers législatif et réglementaire la perspective traditionnelle des politiques fiscales et budgétaires. Enfin, l'amélioration recherchée des lois et des règlements provient aussi de ce que l'EPILR s'attaque aux risques et aux questions de faisabilité de mise en oeuvre.

Les objectifs de l'EPILR sont de toute évidence plus larges que la seule efficacité économique même si l'essentiel de ses méthodes, historiquement, sont issues de l'économie. La prise en compte des effets redistributifs potentiels, des risques et de la faisabilité administrative fait de cet instrument d'analyse un outil d'aide à l'ensemble de la décision publique au sens le plus large. Elle se veut contribuer à la vie démocratique en favorisant une transparence maximum des décisions législatives et réglementaires.

Le séminaire a permis aux participants de voir de près les défis posés par la mise en place dans les pays baltes des pratiques et méthodes d'EPILR d'un certain nombre de pays de l'OCDE. Les problèmes les plus immédiats des pays baltes en la matière sont le résultat de la surcharge législative et réglementaire qu'imposent à ces pays le parachèvement législatif du changement de régime ainsi que la préparation qui a lieu en même temps de leur candidature à l'Union européenne (UE). Cela signifie qu'un grand nombre de lois et de règlements doivent être rédigés par les gouvernements et adoptés par les Parlements dans un laps de temps très bref. Dans leur ensemble, ces lois sont susceptibles d'avoir un impact important sur les budgets, sur l'économie et sur le tissu social. Toujours est-il que les responsables estiment souvent qu'il ne leur est pas accordé suffisamment de temps pour évaluer les conséquences dans un effort de minimiser les conséquences négatives.

En outre, leurs fonctionnaires publics sont peu rompus aux pratiques d'analyse en cause. Par conséquent une partie importante des échanges qui ont pris place pendant le séminaire a porté sur la façon de sélectionner les cibles d'EPILR parmi les multiples initiatives en cours ; d'économiser les ressources d'analyse, de coordination, et de collecte d'information ; et de faire face aux besoins de formation dans ce domaine.

Les textes de MM. John Morrall, François Stasse et François Lacasse, ainsi que les interventions de MM. Scott Jacobs et Juhani Korhonen, ont souligné le développement historique des EPILR dans divers pays de l'OCDE de manière à faire ressortir les enseignements que peuvent en tirer les pays baltes. Il s'ensuivait naturellement que les présentations des experts ont porté tout autant sur la façon dont l'EPILR peut être lancée, gérée et bonifiée que sur les méthodes d'analyses elles-mêmes.

Dans tous les cas, il ressort clairement qu'en ce domaine, coexistent nécessairement d'un côté des méthodes d'analyse standardisées, universellement reconnues et acceptées et, de l'autre, des stratégies et systèmes d'implantation et d'utilisation de l'EPILR qui sont largement déterminés par des préférences et des traditions nationales.

SIGMA remercie les auteurs des textes reproduits ici, les autres experts ayant participé au séminaire et, surtout, les hôtes et initiateurs de cette rencontre, le gouvernement letton et plus particulièrement M. Zorzs Tikmers, Directeur de la Chancellerie.

Démarré à SIGMA sous la responsabilité de M. Jean-Pierre Rostaing, le projet a été poursuivi par Mesdames Anke Freibert et Michal Ben-Gera. Ces textes ont été réunis par M. François Lacasse, professeur à l'Université du Québec (Hull, Canada). A SIGMA, ont assuré la bonne marche du projet Mesdames Linda Duboscq, Joanne Stoddart et Winnie Marshall.

Pour plus de renseignements sur cette publication et les conseil offerts par SIGMA dans les domaines couverts par cette publication, il sera possible de contacter Michal Ben-Gera, Conseiller SIGMA dans le domaine de la gestion d'élaboration des politiques, ou Anke Freibert, Conseiller SIGMA dans le domaine de la réforme des institutions publiques.

D'autres publications SIGMA portent sur la réforme de la gestion des processus législatif et réglementaire dans les pays de l'Europe centrale et orientale : *L'amélioration de la qualité des lois et réglementations : techniques économiques, juridiques et de gestion* (1994); Document SIGMA No. 14 *Statut de la fonction publique: liste de critères de référence sur la législation subordonnée (et autres instruments réglementaires)*; Document SIGMA No. 15 *Liste de critères de référence sur la rédaction des lois et la gestion réglementaire dans les pays de l'Europe centrale et orientale* (disponible en anglais; à paraître en français au mois d'octobre 1997); et Document SIGMA No. 18 *La rédaction des lois et la gestion réglementaire dans les pays de l'Europe centrale et orientale* (disponible en anglais, à paraître en français au mois de novembre 1997).

Un ouvrage sur les pratiques internationales d'EPILR paraîtra ultérieurement en 1997. Il s'agit de : *L'analyse des effets des réglementations : les meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, PUMA, OCDE, Paris.

Ce document SIGMA est disponible en anglais et en français sur le site Web de SIGMA <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Ce rapport paraît sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

SIGMA-OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org; [http : //www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

NOTE DE SYNTHÈSE

L'évaluation de l'impact des projets et propositions de lois et de règlements est du domaine de l'évaluation des politiques et l'évaluation prévisionnelle de l'impact des lois et règlements (EPILR). Il s'agit, en d'autres termes, de l'évaluation *ex ante* de la manière dont les lois et les règlements affecteront l'économie, la société, le budget, les lois déjà adoptées, les accords internationaux, l'environnement, etc. Grâce à l'analyse d'impact, les gouvernements peuvent affiner la qualité de leurs interventions en vérifiant que les impacts, voulus ou subis, des projets et propositions de lois et de réglementation sont connus d'avance, et sont pris en compte pour la prise de décisions.

La présente publication est dérivée du séminaire qui a été tenu à Riga les 2 et 3 octobre 1996 avec la participation de responsables des Pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie). Elle comprend un bref compte-rendu des points forts des débats du séminaire et les trois documents de travail qui avaient été préparés pour le séminaire par des experts du Canada, des Etats-Unis, et de la France.

Les conclusions les plus saillantes du séminaire et de la présente publication sont les suivantes :

- Il revient aux gouvernements d'essayer de déterminer, par avance, les impacts probables des actions qu'ils envisagent de lancer, en particulier lorsque ces impacts sont susceptibles d'être importants. Il arrive souvent que l'on puisse déterminer les impacts immédiats sur le budget, mais que les initiatives du gouvernement soient également susceptibles de faire subir des coûts aux entreprises, de provoquer une augmentation des prix à la consommation, d'affecter la sécurité de la circulation, ou de réduire le nombre de professeurs. Beaucoup de ces impacts ne peuvent être déterminés sans une analyse attentive.
- Le premier objectif de l'évaluation *ex ante* est de faciliter le choix entre plusieurs approches qui permettraient d'atteindre les objectifs fixés en fonction des politiques. Le but recherché est de réduire les coûts budgétaires, économiques et sociaux, tout en atteignant les objectifs ainsi fixés.
- Il existe, à l'heure actuelle, des méthodologies qui ont fait leurs preuves et un savoir-faire qui peut être emprunté et adapté par tout gouvernement désirant conduire des études d'impact.
- L'étude d'impact n'est pas nécessairement une action coûteuse. Si les ressources font défaut, il est possible de lancer des évaluations réduites qui aboutiront à des résultats utiles et économiquement rentables.
- Pour être utile, l'évaluation d'impact doit être rattachée d'une manière institutionnelle au processus de prise de décisions et d'élaboration des lois.
- L'utilité de l'évaluation d'impact est directement subordonnée à l'engagement politique et administratif à prendre en compte ces résultats dans le processus de prise de décisions.
- L'évaluation d'impact vise à compléter, mais aucunement à remplacer, d'autres considérations qui affectent la prise de décisions du gouvernement, telles que les exigences constitutionnelles, les engagements politiques, l'idéologie de référence ou les accords internationaux.

- L’AIR fournit des informations concrètes sur les résultats attendus des décisions. Les responsables de la prise de décisions devraient tenir compte de ces informations, à côté d’autres considérations qui affectent les décisions du gouvernement, telles que les exigences constitutionnelles, l’idéologie ou les accords internationaux.

A l’occasion de ce séminaire, les participants ont eu la possibilité d’examiner les questions que posait la mise en oeuvre d’une Évaluation de l’impact de la réglementation en Estonie, Lettonie et en Lituanie, à la lumière des pratiques et méthodes en usage dans un certain nombre de pays Membres de l’OCDE. Ils ont pu relever que les problèmes les plus urgents à résoudre, dans ce domaine, ont pour origine une surcharge de travail de réglementation en une période où l’Estonie, la Lettonie et la Lituanie s’emploient à la fois à achever la transformation de leurs systèmes de gouvernement et à préparer leur accession à l’Union européenne. En outre, les responsables n’ont, en Estonie, en Lettonie et en Lituanie, qu’une expérience limitée des techniques d’analyse de l’impact de la réglementation. Cette publication rapporte sous forme de résumé les échanges qui ont eu lieu entre les participants des Etats baltes et les experts étrangers, dans un chapitre intitulé “Défis, initiatives de l’OCDE et spécificités baltes : les principaux échanges du séminaire de Riga”.

La publication reprend également *in extenso* les contributions suivantes : de John Morall (Etats-Unis), “L’expérience américaine de l’analyse prévisionnelle de l’impact des lois et règlements (EPILR) : pertinence pour les pays d’Europe centrale et orientale” ; de François Stasse (France), “L’évaluation des politiques publiques en France” ; et de François Lacasse (Canada), “Des savoirs vraiment utilisés : les enjeux de l’évaluation prévisionnelle des lois et règlements”.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA	2
AVANT-PROPOS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE.....	5
DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE	9
DÉFIS, INITIATIVES DE L'OCDE ET SPÉCIFICITÉS BALTES : LES PRINCIPAUX ÉCHANGES DU SÉMINAIRE DE RIGA	11
L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE DE L'ANALYSE PRÉVISIONNELLE DE L'IMPACT DES LOIS ET RÈGLEMENTS (EPILR) : PERTINENCE POUR LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE PAR JOHN F. MORRALL III.....	20
1. Introduction	20
2. Quels problèmes les EPILR sont-elles censées résoudre ?	22
3. Définir une bonne EPILR ainsi que son utilité.....	23
4. Principes de base d'une EPILR de grande qualité	24
5. Faire une EPILR : le manuel américain	26
5.1. Déclaration de nécessité.....	27
5.2. Étude des solutions possibles.....	28
5.3. Analyse avantages-coûts.....	30
6. Évolution du programme américain d'analyse des réglementations	34
7. D'autres programmes d'analyse des réglementations dans les pays de l'OCDE.....	36
8. Critères de référence de l'OCDE pour décisions en matière de réglementation.....	37
9. Pour établir des programmes d'EPILR dans les pays en transition	38
10. Perspectives d'avenir.....	39
L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE PAR FRANÇOIS STASSE.....	41
1. Introduction	41
2. L'évaluation économique nationale.....	43
2.1. Un compte d'équilibre	43
2.2. De la comptabilité à la prévision	43
2.3. De la prévision à l'évaluation.....	44
2.4. Les acteurs	45
3. L'évaluation financière	45
3.1. Les dépenses	46
3.2. Les recettes	47
3.3. La procédure	48
3.4. Les résultats	49

4. L'évaluation micro-économique des investissements publics.....	49
4.1. L'exemple de l'évaluation des investissements dans les transports publics	49
4.2. Les limites des modèles d'évaluation complexes	50
5. L'évaluation des politiques publiques	51
5.1. L'expérience de la RCB	52
5.2. La nouvelle expérience d'évaluation des années 90	55
5.3. Les causes politiques des difficultés.....	58
5.4. Les causes techniques des difficultés	59
5.5. Conclusion : des aspects positifs	59
ANNEXE 1. LES NOMENCLATURES DES DÉPENSES DU BUDGET DE L'ETAT	61
ANNEXE 2. CALCUL DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	62
ANNEXE 3. CALCUL DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT	63
ANNEXE 4. CADRAGE BUDGÉTAIRE D'UN MINISTÈRE	64
ANNEXE 5. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE RÉHABILITATION DE L'HABITAT SOCIAL	65
TABLEAU 1. VENTILATION DES DÉPENSES : MOYENNE GÉNÉRALE SUR 41 OPÉRATIONS... ..	70
ANNEXE 6. LA DÉMARCHE EXPÉRIMENTALE DES CONTRATS DE SERVICE	71
DES SAVOIRS VRAIMENT UTILISÉS : LES ENJEUX DE L'ÉVALUATION PRÉVISIONNELLE DES LOIS ET RÈGLEMENTS <i>PAR FRANÇOIS LACASSE</i>	72
1. Aperçu général.....	72
2. Méthodes	73
2.1. Un noyau solide de techniques	73
2.2. Limites et points aveugles	74
2.3. Interprétation et consensus en matière de redistribution	75
2.4. Vulnérabilité et manipulations.....	76
2.5. Conclusion sur les méthodes.....	76
3. Organisation et structures	76
3.1. Savoir-faire et ressources disponibles	77
3.2. Localisation des responsabilités de production et de contrôle des analyses	79
3.3. Arbitrages, objectifs et conception de l'organisation.....	83
4. Demande et utilisation.....	84
4.1. Condition essentielle de la demande : une solide institutionnalisation	84
4.2. De l'analyse et du débat à la ritualisation	85
4.3. S'assurer des alliés et des clients.....	87
4.4. Le coeur du problème : légitimité politique et utilité	89
4.5. Conséquences pour la gestion des systèmes d'évaluation d'impact.....	90
5. Zones dangereuses.....	91
5.1. Garanties et système financier	91
5.2. Création involontaire de rentes négociables et de droits de propriété.....	92
5.3. Systèmes de transferts donnant lieu à des dérives de coûts.....	92
6. Conclusions	94
7. Références	96
LISTE DES PARTICIPANTS	98

DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE

Madame le Président

Excellences

Mesdames et Messieurs !

Je suis particulièrement heureux de vous accueillir aujourd'hui à Riga, au séminaire des trois états baltes sur l'Evaluation des impacts de la législation¹.

Permettez-moi d'exprimer toute ma gratitude au Programme SIGMA, initiative conjointe de l'Union européenne et de l'OCDE, d'avoir accepté l'initiative de la Chancellerie de la République de Lettonie et d'avoir conféré à notre pays le privilège d'accueillir le séminaire.

Cette rencontre, vous ne l'ignorez pas, est la première du genre tenue en Europe centrale et orientale ; aussi sommes-nous très honorés d'être les pionniers dans ce domaine parmi les pays européens de l'ancien bloc communiste. J'ai la conviction que notre premier séminaire sur ce thème sera couronné de succès et que nos trois pays y trouveront un nouveau souffle pour améliorer leur législation respective.

Mesdames et Messieurs !

Au cours des six ou sept dernières années, l'activité législative dans les états baltes a connu un véritable essor. Le corps législatif et les hommes de loi sont au quotidien confrontés au problème de la qualité des textes de loi mais aujourd'hui ils n'ont pas à y faire face avec leur seul optimisme. Nous avons fait un pas, sinon grand, du moins important, vers l'utilisation des connaissances présentées par les experts européens et américains en la matière.

Afin de montrer toute l'importance que revêt ce séminaire pour la Lettonie, je citerai, si vous le voulez bien, un passage de la déclaration du cabinet des ministres au sujet des travaux de la République : "S'agissant de l'organisation du système juridique, le gouvernement entreprend de mener les tâches suivantes : améliorer la rédaction des textes de loi, parfaire le contenu juridique des projets et les coordonner avec les lois en vigueur dans les limites du système....".

1. Déclaration préliminaire donnée par M. Zorzs Tikmers, Directeur de la Chancellerie de la République de Lettonie.

Chers experts !

Les représentants des trois états baltes sont venus à cette conférence pour se familiariser avec les méthodes d'évaluation des projets de texte de loi. Après le séminaire, ils communiqueront à leurs collègues les connaissances acquises durant ces deux jours ; l'auditoire aujourd'hui est donc en réalité beaucoup plus vaste qu'il n'y paraît.

Ce séminaire témoigne de notre souci commun de porter la législation des états baltes à un nouveau niveau de perfection. Je suis fermement convaincu que nos efforts concertés dans ce domaine vont se poursuivre.

Madame le Président !

La coopération entre la Lettonie et SIGMA s'est révélée très fructueuse et, saisissant cette occasion, je voudrais assurer les experts étrangers et SIGMA que les connaissances et l'expérience dont il nous a été fait part précédemment ont été mises à profit utilement et avec bon sens.

Au nom de la Chancellerie de la République de Lettonie, je tiens à remercier SIGMA du fond du coeur pour le dévouement dont il a fait preuve dans ce projet.

Je vous remercie vivement de votre attention et je forme pour les participants des vœux de réussite dans leur étude des impacts de la législation.

DÉFIS, INITIATIVES DE L'OCDE ET SPÉCIFICITÉS BALTES : LES PRINCIPAUX ÉCHANGES DU SÉMINAIRE DE RIGA

D'entrée de jeu, l'hôte du séminaire (M. Zorzs Tikmers) et son co-gestionnaire (Mme Michal Ben-Gera) définissent les enjeux et les attentes. Les pays baltes connaissent une activité législative et réglementaire sans précédent qui teste les capacités d'analyse des systèmes et personnels en place. D'où des inquiétudes quant à la qualité des interventions proposées et la nécessité d'améliorer les procédures et les méthodes en amont des promulgations.

Certains pays de l'OCDE ont, au cours des dernières décennies, mis en place des systèmes susceptibles de faire face à des problèmes similaires. Ces tentatives peuvent d'autant mieux aider les pays baltes dans leurs efforts de réforme qu'elles se sont échelonnées sur plusieurs années, ont connu des succès et des échecs, ont donné lieu à nombre de corrections dont la nécessité n'avait pas toujours été perçue au départ. Les leçons de l'expérience occidentale se manifestent d'autant plus concrètement que les résultats obtenus l'ont été de haute lutte, sont encore incomplets, font toujours l'objet de réflexions et de mises à jour.

La première présentation, celle de M. John F. Morrall III, porte sur l'expérience américaine en matière d'EPILR (Évaluation Prévisionnelle de l'Impact des Lois et des Règlements). Elle insiste sur les éléments suivants :

- Le système a mis vingt ans pour atteindre son état actuel, après sa naissance en pleine stagflation, où est apparue clairement la nécessité de mieux contrôler les interventions micro-économiques de l'Etat, en particulier de s'assurer que les réglementations qui affectent le fonctionnement des marchés ne seraient promulguées en toute connaissance de cause quant à leurs impacts.
- Effectuer des EPILR est long et coûteux ; seules les réglementations les plus importantes (USD 100 millions soit FF 570 millions et plus) sont soumises à un tel examen. Un système sophistiqué de sélection — sur base de la potentielle des effets économiques — a progressivement été mis en place et fonctionne maintenant de façon satisfaisante. Néanmoins, comme les dernières estimations des coûts réglementaires aux Etats-Unis atteignent 10 pour cent du PIB, les gains possibles d'une amélioration de la qualité des lois et règlements sont considérables.
- Tous les avis, études, débats avec les groupes de pressions, conclusions de l'unité chargée des EPILR [rattachée au Bureau de Gestion et du Budget (OMB)] sont rendus publics. Ceci n'était pas le cas à l'origine ; cette transparence s'est avérée nécessaire à l'intégrité technique du système tout autant qu'à son acceptabilité politique.

S'agissant du besoin d'une analyse de ce type dans les pays baltes, les participants lettons ont fait valoir entre autres que le système mis en place récemment (en juin 1996) systématisait la collecte des avis des principaux acteurs gouvernementaux sous l'égide de la Chancellerie sur quatre points : la conformité des législations proposées avec les lois existantes ; leurs conséquences budgétaires et économiques ; les moyens de financement ; les impacts sur les accords internationaux en cours et en discussion. Sur ce dernier point, la nécessité d'examen préalable et de larges consultations ressort de ce que le pays n'est pas encore prêt à se joindre à tous les accords multilatéraux qu'il souhaiterait parce que bon nombre de

lois fondamentales sont encore à refondre. Les intervenants soulignent que le système ne fonctionne pas encore très bien ; en particulier l'examen des impacts économiques et budgétaires est rarement conduit de façon satisfaisante.

La délégation lithuanienne souligne l'immensité de la tâche législative à laquelle elle est confrontée : plus de 1 500 lois doivent être modifiées en profondeur et ce dans un système où les changements constitutionnels sont majeurs et d'une grande priorité et qui, de surcroît, n'est rompu ni à des exercices de style EPILR, ni à une telle charge de travail. Après avoir évoqué la lourdeur de la procédure héritée du régime antérieur, on identifie le problème le plus immédiat de l'examen préalable des législations : la sélection des projets de lois auxquels on consacrerait les maigres ressources disponibles en temps et en capacité analytique. La situation à cet égard ressemble fort à celle signalée en Lettonie.

En Estonie, sur fond de politiques macro-économiques réussies et des problèmes sociaux communs aux économies en transition, des difficultés certaines ont été éprouvées en matière de formulation adéquate des lois. Bien qu'une obligation formelle existe de joindre à chaque projet une analyse de ses impacts économiques et sociaux, en pratique cette exigence est fort peu respectée. Cette situation tient au coût des analyses et à la rareté du personnel compétent, à l'intensité des pressions politiques et au caractère fluctuant de la volonté gouvernementale en la matière, au fait que l'organisme responsable (la Chancellerie) n'a pas le pouvoir de bloquer une proposition qui ne se conforme pas aux exigences d'analyse. En outre, comme c'est le cas dans les pays de l'OCDE, l'Estonie devait faire face tant aux épineuses questions d'équité qui sont moins aisément traitées dans les analyses d'impacts habituelles, qu'au jeu des groupes de pression et au temps requis pour établir la légitimité et l'autorité des EPILR et des institutions qui les produisent. Enfin, comme dans les autres pays baltes, l'ampleur et l'urgence des tâches législatives associées à la transition sont très considérables. Il est significatif que le gouvernement estonien était sur le point de mettre sur pied une unité spéciale d'analyse prévisionnelle des législations proposées.

On fait remarquer, particulièrement par rapport aux interventions lettones et lithuaniennes qui insistent sur l'EPILR en matière budgétaire, que les praticiens des pays de l'OCDE jugent essentiel de distinguer l'examen des impacts budgétaires de ceux des impacts économiques. Par exemple, un règlement imposant de n'utiliser que des matériaux ininflammables dans les constructions résidentielles aurait certainement un effet budgétaire positif (réduction des dépenses de lutte contre les incendies) mais tout aussi certainement un effet économique négatif (une hausse du prix des constructions nouvelles telle que les conditions de logement se détérioraient). Pareillement, imposer des régimes de retraite aux employeurs pourrait soulager le budget mais endommagerait également l'économie.

Cette distinction, dans les pays de l'OCDE est parue absolument nécessaire pour contrer la tendance quasi-universelle des autorités budgétaires à tenter de faire supporter le coût des interventions gouvernementales par le secteur privé, fut-ce au prix d'importantes distorsions de marché et d'une absence de transparence dans les décisions publiques en raison de la difficulté pour les électeurs de connaître les coûts et avantages (ainsi que leur distribution). La mise en place de l'EPILR dans plusieurs pays a précisément eu pour objet de s'assurer que les coûts et avantages de l'intervention gouvernementale par voie réglementaire ou législative soient aussi clairement soumis à un examen aussi rigoureux que ceux subis par les dispositions budgétaires, même et surtout lorsque les impacts budgétaires directs étaient modestes ou nuls.

La seconde partie de la présentation de M. Morrall s'est attachée à illustrer comment le système américain tentait de répondre à certains problèmes similaires à ceux évoqués par les participants baltes.

- En matière de ressources, on fait massivement appel aux consultants externes. D'autre part, la simple exigence imposée aux initiateurs d'un projet de loi de faire état — avant l'analyse proprement dite — des besoins auxquels leur projet entend répondre et de l'identité des gagnants et des perdants suffit souvent à modifier ou à refouler une initiative intempestive et donc d'échapper aux coûteuses analyses. Enfin, très souvent l'essentiel des études requises existent déjà, soit aux Etats-Unis soit à l'étranger et pourrait donc servir à d'autres à peu de frais. C'est le cas notamment pour la plupart des projets d'investissements où les méthodes ont généralement été amplement expérimentées dans d'autres contextes, par exemple par la Banque Mondiale.
- La fixation de règles très rigoureuses en matière d'échéances auxquelles doit se plier la production des EPILR permet de satisfaire les pressions politiques en matière de calendrier.
- Les études font clairement état des impacts distributifs des initiatives ; bien entendu sans se prononcer sur le bien-fondé de telle ou telle distribution des revenus et des patrimoines, problème moral et politique.
- Les méthodes d'analyse sont très standardisées et dérivent toutes d'une certaine mesure de l'analyse avantages-coûts. De nombreux ouvrages de référence existent qui décrivent ces techniques à tous les niveaux de sophistication. La liste d'éléments à prendre en compte, publiée par l'OCDE, constitue un premier guide facile d'accès en la matière.

M. Juhani Korhonen mentionne que l'expérience finlandaise rejoint aussi certaines des préoccupations baltes. Par exemple, la pression du nombre et de l'ampleur des changements législatifs requis par son adhésion récente à l'UE implique une charge de travail comparable à celle observée dans les pays baltes. Une sélection rigoureuse des études à conduire fut donc essentielle. En Finlande, une solution partielle a été le recours à des entités conseils spécialisées dans différents domaines. Pour ce qui est de l'impatience des promoteurs de tel ou tel changement législatif ou réglementaire, il semble bien que ce soit là un phénomène universel. Un remède partiel a été d'exiger que les gens impatientes reconnaissent les risques éventuels provenant d'un contournement d'EPILR. En effet, une législation trop rapide qui nécessite une refonte six mois plus tard impose des coûts politiques et économiques considérables.

Une des préoccupations lithuaniennes est que le processus EPILR est trop exclusivement l'apanage du pouvoir exécutif et que les élus qui sont, en dernier ressort, ceux qui votent les lois devraient aussi pouvoir disposer d'informations objectives quant aux impacts. Les instances de recherche du congrès américain — indépendantes du pouvoir exécutif — sont à cet égard exemplaires mais demeurent sans répondants en Lituanie.

En Lettonie, a-t-on indiqué, le Parlement a fait l'erreur de faire des législations “spontanées” qui se sont avérées coûteuses ou inapplicables. On s'interroge maintenant sur comment encadrer son action dans ce domaine. Evidemment, comme dans le cas américain, une telle évolution demande du temps ; il n'est pas certain que l'on puisse actuellement créer utilement des unités d'EPILR qui servent à la fois l'exécutif et le Parlement.

On fait valoir qu'en France les lois amendées par les parlementaires sont en général meilleures que celles issues des seuls experts du pouvoir exécutif. Ce fait rappelle utilement que la qualité des lois ne se contrôle pas uniquement par de rigoureux calculs mais aussi par le sens de la mesure et de l'équilibre issu du contrôle démocratique et de la transparence des processus. C'est dans ce cadre que les experts attachés directement aux parlements pourraient être utiles.

La présentation de M. François Stasse a porté sur l'expérience française en matière d'évaluation des politiques et des systèmes convergents (budgétaire, politique, législatif et juridique) de contrôle des

activité législatives et réglementaires. En effet, un régime d'EPILR vient tout juste d'être mis en place en France et ses résultats ne sont pas encore connus. M. Stasse a mis en relief :

- Les difficultés rencontrées historiquement par les méthodes pourtant fort bien maîtrisées — de l'analyse avantages-coûts aux méthodes multi-critères *ex post facto* — pourrait s'expliquer tant par les traditions proprement françaises en matière de contrôle de l'action de l'Etat que par des choix discutables comme les ambitions démesurées de la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires) ou encore, plus récemment, la structure institutionnelle dans laquelle le système d'évaluation ressuscité a été inséré ou encore la trop grande technicité de ses rapports.
- L'utilisation des modèles sectoriels comme instrument facilitant les EPILR de fait, dans des domaines complexes et en constante évolution comme la politique agricole commune ou les aides européennes.
- La relation inverse entre la complexité des modèles utilisés et leur degré d'utilisation effective. L'évaluation doit aussi et surtout servir à expliquer à la nation les raisons de l'action publique ; elle doit donc être très largement comprise.

Les participants lithuaniens font ressortir que, déjà, la procédure d'approbation législative est fort lourde et implique énormément de personnes et d'institutions. Face à la quantité de changements nécessaires et à leur urgence, certaines questions sont particulièrement importantes, comme les pratiques et les exigences de l'UE dans ces matières et, à l'intérieur des Etats-Membres, les structures d'autorité et d'organisation permettant un meilleur contrôle de la qualité des législations.

Les instances européennes n'ont de capacité analytique propre en matière d'impact réglementaire ou législatif, sauf bien évidemment pour les cas où des initiatives vont à l'encontre du traité. Les travaux d'EPILR sont effectués par les Etats membres, comme ce fut le cas dans la régulation des pots catalytiques par exemple.

Quant aux structures, en France, le ministère responsable soumet d'abord son projet au Ministère des Finances, puis au Secrétariat Général du Gouvernement ; les projets importants sont, eux, soumis au Conseil d'Etat. Au Parlement ce sont des comités spécialisés qui examinent chaque projet avant l'adoption. Le Conseil d'Etat est composé de juristes qui, selon les dossiers, font appel à des experts dans les diverses disciplines selon les sujets traités.

En Finlande, dès les années 70, des instructions strictes avaient été émises pour assurer une amélioration dans la qualité des législations présentées. Elles visaient en particulier à responsabiliser les ministères en matière de rédaction législative, à s'assurer que des études d'impacts soient conduites et discutées publiquement. De nombreuses modifications furent par la suite apportées à ces directives et au système en général, essentiellement parce que les résultats escomptés n'étaient pas au rendez-vous. La rédaction législative était d'assez piètre qualité tout comme les analyses d'impact, dans les rares cas où des analyses dignes de ce nom étaient effectivement produites. Récemment, pour corriger la situation, un effort conjoint a été lancé par le Ministère de la Justice et le Ministère des Finances afin de renforcer le contrôle centralisé du processus tout en imposant aux ministères désireux de changements d'effectuer l'essentiel des analyses requises.

Aux questions posées, en particulier par des participants lithuaniens, concernant l'ampleur des études dont on parle, on apporte, pour les Etats-Unis, le Canada et la Finlande des réponses similaires : une véritable EPILR touche les aspects économiques, juridiques, sociaux, internationaux, etc. de la question traitée ; elle nécessite donc systématiquement le recours à une concentration d'expertise très large et très variée, généralement bien au-delà des compétences ministérielles normales. Ceci explique la grande importance

des critères de sélection des projets législatifs et réglementaires qui devront y être soumis. En France, la réforme du code pénal fut un projet gigantesque qui a fait appel à une foule d'experts très différents ; par contre les changements dans la politique de défense ont, eux, été étudiés par un très petit groupe, pour des raisons évidentes. De manière générale, le coût d'une évaluation doit être en proportion avec l'impact potentiel de la réglementation.

En matière des procédés institutionnels pour la sélection d'objets d'EPILR d'études, on signale que de nombreuses variantes institutionnelles existent parmi les pays de l'OCDE. Par exemple, au Royaume-Uni, très en aval des débats parlementaires et avant même que la proposition puisse être discutée au sein du Conseil des ministres, on impose que les promoteurs d'un changement aient examiné les besoins visés, les solutions de rechange budgétaires, réglementaires et organisationnelles. En revanche, en Suède les études les plus importantes s'effectuent via un organisme jouissant d'une large indépendance (ESO ou Groupe d'Etudes des Politiques) dont les conclusions sont publiées souvent avant même que ne débute le travail de rédaction législative proprement dit au sein des ministères.

Les contraintes d'échéancier limitent souvent la mise en place et l'utilisation d'EPILR. La façon de gérer cette contrainte varie selon les pays. En Finlande, le bureau du Premier Ministre joue un rôle déterminant à cet égard, souvent à partir d'un examen préliminaire de l'identité des groupes affectés par l'action préconisée. Aux Etats-Unis, la lenteur du processus législatif inhérente aux institutions amenuise le problème, tout comme l'existence de centres d'études concurrents : ceux du Congrès, ceux du secteur privé et ceux liés aux partis politiques. L'expérience française a montré abondamment que les textes des projets législatifs rédigés à la hâte, sous la pression d'une "GRANDE" priorité était le plus souvent de mauvaise qualité et c'est aux instances centrales qu'il appartient de corriger ce genre de dérive. En effet, partout et toujours, l'urgence claironnée sert de prétexte aux dévots d'une "solution" quelconque — souvent servant les intérêts de groupes bien précis — afin d'éviter une évaluation soignée de leurs demandes.

La présentation de M. François Lacasse porte sur les liens entre EPILR et les évaluations *ex post*, sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles de ces activités ainsi que sur les domaines prioritaires où il est virtuellement certain que des EPILR doivent être entreprises. Il souligne que :

- Comparées à l'évaluation *ex post*, les EPILR *ex ante* constitue un phénomène récent et moins répandu au sein de l'OCDE. Comme les méthodes en cause et une bonne part des difficultés institutionnelles d'utilisation sont essentiellement les mêmes dans les deux cas, on peut aujourd'hui bénéficier des enseignements en matière d'évaluation dans la mise sur pied de système d'EPILR.
- En ce qui concerne les méthodes d'analyse, un large consensus existe que ces méthodes sont bien définies, bien formulées et d'accès facile. Les débats qui subsistent portent sur des éléments comme les calculs de risques en matière de garanties, les méthodes appropriées de partage des risques, etc. Ce sont des éléments importants certes mais dans la plupart des cas secondaires. Ce n'est pas le cas pour les mesures distributives. Dans ce cas demeurent deux problèmes délicats. D'abord, il faut choisir la mesure parmi un ensemble de possibilités toutes techniquement correctes, par exemple doit-on mesurer l'impact redistributif d'une nouvelle taxe sur la base des revenus ménagers ou individuels, sur les revenus actuels ou ceux cumulés pendant toute une vie ? Ensuite, il faut communiquer et interpréter les résultats. Par exemple, en matière de santé, les résultats concernant les coûts pour sauver une vie semblent rentrent souvent en conflit avec une logique moins technique qui, à juste titre, se refuse à affecter un prix à une vie.
- Les leçons institutionnelles et organisationnelles à tirer de l'expérience des pays de l'OCDE sont, elles, plus subtiles et plus complexes. Malgré leur interdépendance, la production d'études doit se distinguer du design organisationnel et institutionnel de son utilisation.

- Au niveau organisationnel, la question centrale est de s'assurer que les études nécessaires sont effectivement produites selon des standards acceptables. L'expérience acquise est suffisamment uniforme pour suggérer que les régimes d'incitations jouent un rôle déterminant aussi bien que la rigueur des contrôles de qualité et de pertinence des études. Dans le premier cas, la participation active des instances ministérielles s'impose alors que les fonctions de contrôle, elles, doivent être centralisées pour s'exercer correctement, essentiellement pour palier à leur vulnérabilité aux manipulations des méthodes de calcul. Dans tous les cas, l'acquisition d'expertise s'est avérée beaucoup moins difficile qu'on ne l'avait craint au départ. Cette bonne surprise reflète la standardisation et la stabilité des méthodes.
- Par contre, les conclusions à tirer de l'utilisation effective des études, elle, sont plus fragiles et surtout moins uniformes d'un pays à l'autre. L'utilisation est LE talon d'Achille des évaluations *ex post* autant que des EPILR, un domaine où les réalisations observées invitent à la modestie dans tous les pays de l'OCDE. En effet, les études de grande qualité peuvent être produites en continu sans pouvoir prétendre pour autant à améliorer les lois et règlements. Elles doivent en outre paraître légitimes aux yeux des acteurs politiques pour pouvoir s'imposer à eux et aux lobbies, tant publics que privés. Les facteurs les plus importants à cet égard sont : une sélection des études qui soit capable de refléter les préoccupations du gouvernement et de l'électorat ; une forte capacité de diffusion hors des cercles de spécialistes ; une réputation fortement défendue d'objectivité et de rigueur scientifique des études ; et l'acquisition et le maintien d'alliés institutionnels pour les responsables des EPILR. Il semble bien que l'élément déterminant du succès en ces matières ait été, de la Finlande à la Nouvelle-Zélande, la transparence du processus pour l'ensemble des parties prenantes de la société. Inversement, il semble bien que tous les systèmes qui se sont voulus essentiellement limités au secteur public ont échoué.
- Les domaines qui, nous le savons aujourd'hui, nécessitent les analyses préalables les plus serrées, sont les implications des Etats dans le domaine financier (banques et garanties), sa gestion des grandes sociétés publiques tant les monopoles que celles des secteurs concurrentiels et, enfin, les dérives imprévues de dépenses dans les politiques redistributives concernant les droits aux allocations.

Toutes les délégations ont soulevé la question de l'existence et de l'accessibilité de l'information en général, et de données fiables en particulier, qui pose problème de façon particulièrement aiguë dans les pays baltes.

Les réalités observées dans la pratique des pays de l'OCDE permettent en un premier temps de mettre en perspective le problème des données requises pour la conduite d'évaluations préalables ou *ex post*.

Dans la majorité des EPILR, les données essentielles ont dû être colligées en cours d'études ; parfois même, sur des sujets neufs et difficiles comme les bons de logement, il a été nécessaire de recourir à des techniques expérimentales fort coûteuses. Plus généralement, il faut signaler que les informations fiables colligées de façon routinière dans les pays de l'OCDE le sont généralement pour des fins strictement administratives, dans le cadre de la mise en oeuvre des lois existantes. Ces données s'avèrent le plus souvent d'un maigre apport face aux exigences d'EPILR proposant des innovations. En règle générale, les données disponibles en matière d'évaluations *ex post* sont plus abondantes et de meilleure qualité, le plus souvent parce que leur collecte a été imposée dès le début, peut-être comme élément d'une gestion et mise en place du programme. D'ailleurs le seul fait de devoir spécifier les informations à recueillir dans l'administration d'une nouvelle loi constitue un cadre très utile pour une EPILR même primitive. Au total donc, malgré des offices statistiques d'excellente qualité et réputation, les pays de l'OCDE où se pratiquent les EPILR doivent très souvent colliger les données nécessaires à cet exercice.

Comme l'indiquent Mr. Morall et Mr. Jacobs, il ne faut pas confondre la rigueur des méthodes évoquées dans ce séminaire et les exigences normales de bonne information des législateurs. L'urgence est souvent réelle, les informations coûteuses et longues à rassembler. On a recours dans ces circonstances à des techniques rapides comme des enquêtes très limitées auprès d'entreprises, la consultation de petits noyaux d'experts, la création de petits groupes d'évaluation industriels. Ces façons de faire ne remplacent pas l'analyse formelle mais elles fournissent des balises intéressantes et peuvent s'avérer même utiles dans la sélection des cas où une étude plus poussée sera jugée nécessaire. Bref, il existe toute une gamme de techniques pour pallier en partie aux contraintes d'information et aux coûts qui en découlent.

En Estonie, la refonte du processus de préparation des lois et règlements vise évidemment l'amélioration de la qualité des législations et, pour ce faire, elle prescrit une procédure uniforme, elle s'attache à la planification de l'ordre de présentation des projets, elle définit très clairement les responsabilités des ministres, la marche à suivre, et les consultations à effectuer. C'est dans ce cadre que seront lancées les initiatives d'EPILR pour ce qui est des impacts environnementaux, économiques, budgétaires et internationaux, en particulier les considérations relatives à l'UE.

Ceci vaut pour les projets de lois émanant du gouvernement mais est beaucoup plus difficile à mettre en place pour ceux en provenance du Parlement lui-même où la question des lobbies est importante ainsi que la refonte prévue pour à la fois encourager et encadrer les représentations des groupes de pressions au sein du processus législatif.

En Lituanie aussi des changements de ce type sont en cours. La priorité est pour l'instant donnée à encadrer rigoureusement la présentation des projets : exigences d'explication des finalités et des moyens, processus de consultations internes et externes, soigneuse délimitation des compétences respectives du Parlement et du gouvernement, prise en compte des coûts et capacités de mise en oeuvre, etc. Dans un cadre où, en 4 ans, 1 500 nouvelles lois ont été adoptées dans bien des cas ouvrent des champs législatifs entièrement nouveaux comme sur les droits de propriété, il n'est guère surprenant que cette réforme rencontre des difficultés et s'effectue lentement.

En Lettonie, la procédure actuelle rend techniquement impossible l'adoption d'une loi qui ne s'est pas conformé à des exigences semblables à celles évoquées par les autres pays baltes. La pratique a aussi pris quelque retard par rapport aux exigences formelles.

On fait remarquer que les systèmes des pays de l'OCDE n'ont pas été conçus pour des périodes extraordinaires de bouleversements législatifs. Plus encore, dans des systèmes aussi divers que ceux de la France et des Etats-Unis, d'autres organismes interviennent implicitement ou explicitement dans le processus législatif et contribuent à favoriser un examen plus attentif des projets de lois aussi bien qu'à limiter les dérives parlementaires ou gouvernementales. En particulier, lorsque les pratiques proprement constitutionnelles sont bien établies — comme l'Estonie est en voie de faire — le contrôle de conformité légale des lois s'effectue par les cours de justice ou par des organismes comme le Conseil d'Etat en France, qui se situe en dehors du gouvernement. Ceci permet au gouvernement de consacrer beaucoup plus de temps et de ressources aux questions d'impacts socio-économiques et de faisabilité de mise en oeuvre.

De même, en matière de planification législative, particulièrement en ce qui a trait aux réactions et ajustements aux initiatives de l'UE, le modèle d'organisation récemment mis au point par les Britanniques semble particulièrement approprié pour aider les pays baltes à faire face aux exigences particulières de leur situation.

La présentation de M. Scott Jacobs a porté sur les principes acceptés par l'OCDE en matière de gestion réglementaire ainsi que sur les conditions de mise en oeuvre à court terme de ces principes dans des situations comme celles des pays baltes. Les points importants sont :

- On reconnaît aujourd'hui qu'une rigoureuse gestion réglementaire peut être un facteur important pour augmenter sensiblement le taux de croissance et le développement des entreprises dans les pays qui la mettent en place. Atteindre une bonne qualité réglementaire accroît la compétitivité nationale et constitue à la fois un enjeu de structuration légale et de gestion publique. On peut discerner cinq étapes de réforme de la gestion réglementaire à travers l'expérience des pays de l'OCDE :
 1. Premièrement, un cadre de principes directeurs devrait faire l'objet d'une législation ou d'une adoption très formelle des instances les plus importantes du gouvernement. Ces principes pourraient s'inspirer de la liste acceptée par le Conseil de l'OCDE en mars 1995 (voir le texte de M. Morrall). Ce cadre couvre la division des tâches entre les instances comme les ministères et les centres de gouvernement ; entre lois et règlements ; entre le politique et la gestion publique.
 2. Deuxièmement, la capacité gestionnaire au centre du gouvernement doit être développée de façon à permettre l'expression d'une perspective globale et servir de contrepoids aux lobbies et aux intérêts sectoriels des ministères. Ce centre de contrôle et d'initiative réglementaires doit être proche à la fois des processus budgétaires et législatifs.
 3. Troisièmement, le renforcement de la capacité d'analyse tant au centre que dans les ministères doit s'effectuer progressivement ; au départ il s'agira essentiellement de pouvoir recueillir l'information pertinente sur les impacts économiques. Les analyses avantages-coûts, difficiles et coûteuses, pourront venir plus tard ; au début les informations sur la faisabilité de mise en oeuvre devra primer. Les formations en méthodes d'analyses sont facilement accessibles sur la scène internationale et on pourra constituer des noyaux d'expertise qui soutiendraient et formeraient par la suite des capacités analytiques dans les organismes réglementaires au Parlement.
 4. Quatrièmement, tout système doit comporter une très large dose de consultations avec le milieu concerné. La mise en place de systèmes adéquats n'est pas chose facile ou rapide. Il s'agit d'abord d'un apprentissage mutuel avec les interlocuteurs du secteur privé celui-ci pourra souvent être facilité par la création de comités aviseurs réguliers. La collaboration du secteur privé pourrait aider aussi à économiser les ressources en études et expertises. Toutefois, ce processus doit aussi être capable d'assurer que tous les groupes pertinents soient entendus et que le processus soit transparent et public. Autrement, il serait vulnérable aux groupes de pression et risque de perdre toute crédibilité.

5. Cinquièmement, pour toute bonne gestion réglementaire, il faut un véritable système de communication visant les décideurs politiques aussi bien que les divers groupes et électors. Il faut souligner l'importance d'une législation et réglementation de qualité afin de résister aux pressions pour une réglementation inefficace. Ce semble être là une condition nécessaire tant à la légitimité qu'à la souplesse et à la pérennité du système.

En Estonie, l'ampleur de la consultation dépend aujourd'hui essentiellement du ministre en cause et du Premier Ministre. Dans les textes en préparation, en plus de l'appel systématique fait à un Institut spécialisé, le gouvernement estonien songe à imposer de vastes consultations très tôt dans le processus et à s'assurer que celles-ci prennent place de façon efficace. Par exemple, on pourrait exiger que le ministre responsable sollicite l'avis des groupes, qu'il les reçoive et y réponde dans des délais prescrits et justifie publiquement son accord ou son désaccord avec chacune des réactions. Ainsi, en pareil système les ébauches de législations et de règlements seraient rendues publiques bien avant leur soumission au Parlement.

En Lituanie, la publication de propositions législatives prend normalement place au sein de la revue du Ministère de la Justice. La perspective est avant tout juridique.

On signale que, dans la plupart des pays de l'OCDE le fait de rendre publiques les propositions législatives est maintenant considéré comme un instrument nécessaire mais non suffisant de consultation et de communication. Dans bien des cas on considère que la communication et les consultations doivent agir plus clairement en amont.

**L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE DE L'ANALYSE PRÉVISIONNELLE DE L'IMPACT DES LOIS
ET RÈGLEMENTS (EPILR) : PERTINENCE POUR LES
PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE
PAR JOHN F. MORRALL III²**

1. Introduction

La plupart des pays Membres de l'OCDE font appel à un système d'analyse d'impact des réglementations pour améliorer la qualité de leurs lois et de leurs réglementations³. C'est en partie pour cette raison qu'en 1995 le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation incitant les Pays Membres de l'OCDE à dresser une liste de critères de référence des techniques de gestion moderne "pour assurer la qualité et la transparence des réglementations"⁴. La généralisation des systèmes d'évaluation prévisionnelle d'impact des lois et règlements (EPILR) est un phénomène relativement récent. Il y a vingt ans, seulement deux pays — les Etats-Unis et le Canada — disposaient de systèmes de ce type, et encore étaient-ils très rudimentaires. A quoi peut-on attribuer ce développement et cet engouement pour les EPILR ? Les pays ayant adopté ces systèmes croient qu'un programme d'EPILR qui fonctionne bien peut accroître le PIB par habitant, élever le niveau de vie et réduire l'inflation en accroissant la concurrence et en améliorant le fonctionnement des marchés.

L'expérience prouve que les pays qui optent pour une économie de marché et des principes démocratiques de gestion publique sont aussi les pays qui ont atteint les plus hauts niveaux de vie. L'un des objectifs des programmes d'EPILR tels qu'ils sont appliqués par les pays de l'OCDE est d'utiliser le marché ou les principes du marché, là où il y a lieu, pour obtenir les avantages et les protections qui constituent le but des réglementations publiques, et cela de la manière la plus efficace, avec le meilleur rapport coût-efficacité. A ces fins, les pouvoirs publics analysent de façon systématique les effets prévisibles sur le bien être économique et social des citoyens des projets de loi et des réglementations, ainsi que des diverses solutions de rechange envisageables. Les EPILR qui en résultent peuvent alors servir parmi d'autres éléments à la prise de décisions. On peut considérer que les programmes d'EPILR s'inscrivent dans le mouvement mondial vers une plus grande utilisation des marchés et des principes du marché, ce que les économies en transition ont adopté.

2. L'auteur, économiste et chef de secteur à l'US Office of Management and Budget (Bureau de gestion et de budget, OMB), fait de l'EPILR depuis plus de vingt ans. Il a rédigé ce rapport pour SIGMA/OCDE alors qu'il était en congé de l'OMB. Les points de vue présentés dans ce document sont les siens et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'OMB, du gouvernement américain, de SIGMA ou de l'OCDE.

3. Le terme "réglementation" sera généralement utilisé dans ce document au sens large pour désigner toute la panoplie des instruments juridiques par lesquels les pouvoirs publics imposent des obligations ou des contraintes au secteur privé. Pour une définition complète, se reporter à la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle (adoptée le 9 mars 1995), OCDE, 1995.

4. Voir Recommandation du Conseil de l'OCDE, 1995.

Il y a tout lieu de croire que les pays moins développés ou les pays en transition pourraient aussi tirer parti de l'adoption des techniques modernes de gestion publique pour maîtriser les coûts publics et les retards de croissance que peuvent entraîner des réglementations excessives ou mal conçues. Il y a également lieu de croire que les pays à bas revenu ont plus à gagner de politiques publiques efficaces que les pays à revenus élevés. De fait, le gaspillage des deniers publics est ressenti plus durement par les citoyens des pays à bas revenu qui se trouvent plus près du seuil de subsistance que par les citoyens de pays à revenu élevé. Dans un grand nombre des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), le revenu par habitant est inférieur au dixième de ce qu'il est dans les pays de l'OCDE ; les avantages sur le plan humain d'une diminution des inefficacités des pouvoirs publics et par conséquent d'une augmentation des taux de croissance pourraient donc s'avérer particulièrement importants.

Un principe fondamental de l'économie est que tout bon résultat a un coût d'opportunité, c'est-à-dire le coût de ne pas avoir choisi la deuxième option. Les programmes d'EPILR n'échappent pas à cette règle. Ils ne sont pas gratuits et ne sont pas faciles à mettre en oeuvre. Cependant, il y a beaucoup à apprendre des échecs et des succès d'autres pays. Il est possible d'adapter un programme d'EPILR aux besoins et aux ressources des différents pays. Il ne serait guère judicieux de la part d'un petit pays à bas revenu d'exiger un programme d'EPILR complet. Les Etats-Unis n'exigent une EPILR complète pour une réglementation que si celle-ci est susceptible d'avoir un impact annuel sur l'économie américaine de USD 100 millions au moins, ce qui, rapporté au PIB des pays baltes, représente environ USD 100 000. Cela s'explique en partie parce que, aux Etats-Unis, effectuer certaines EPILR de grande qualité peut coûter jusqu'à un USD 1 million. Toutefois, une EPILR peut aussi offrir tout simplement une manière de réfléchir de façon systématique à un problème et d'organiser les données disponibles, si elles existent, de façon à faciliter une prise de décision rationnelle. A ce titre, elle être peu coûteuse financièrement et en termes de temps. La règle d'or est que le coût d'une EPILR ne doit pas dépasser l'amélioration potentielle qu'elle rend possible.

Ce rapport comporte dix parties. Celle-ci est la première. La seconde répond à la question : quel problème les EPILR sont-elles censées résoudre ? La troisième partie explique ce qu'est une EPILR et en quoi elle peut être utile. La quatrième partie énonce les huit principes de base récemment mis au point par un groupe d'économistes prestigieux. Cette présentation conduit à la cinquième partie, qui explique comment effectuer des EPILR à l'aide du manuel américain couramment en usage et considéré comme l'un des plus complets de l'OCDE. Les composantes d'une EPILR de grande qualité aux Etats-Unis sont notamment une analyse de la nécessité de la réglementation proposée, un examen des autres manières de réaliser les objectifs de la réglementation (également appelé analyse de coût-efficacité), et l'analyse avantages-coûts suivie de sa discussion. La sixième partie de ce rapport montre comment le programme américain se sert des EPILR pour améliorer les réglementations. Les parties sept et huit décrivent les autres programmes d'EPILR appliqués dans les pays de l'OCDE ainsi que le programme, sous forme de liste de critères de référence, que l'OCDE elle-même a officiellement avalisé. La neuvième partie tente de récapituler les leçons que l'on peut en tirer et est destinée à venir en aide aux PECO ainsi qu'aux autres pays en transition vers une économie de marché. Enfin, la dixième partie conclut en présentant quelques réflexions sur la réforme des réglementations qui peuvent être importantes pour l'avenir des PECO.

2. Quels problèmes les EPILR sont-elles censées résoudre ?

Les réglementations mal conçues peuvent coûter cher à la société et entraver la croissance d'une économie. L'histoire du lancement du premier programme d'EPILR illustre bien ce propos. Les Etats-Unis ont été le premier pays à appliquer un programme pour examiner systématiquement des réglementations proposées à l'aide d'une analyse économique. En 1974, à la suite de la hausse des prix du pétrole, les Etats-Unis ont été confrontés à un chômage élevé et à une forte inflation ainsi qu'à une faible croissance — situation qui est l'origine du terme "stagflation". Comme les outils macro-économiques classiques de la politique budgétaire et monétaire se sont révélés inefficaces face à une situation où l'économie devait faire face à cette situation de stagflation, le Président Ford convoqua un sommet économique réunissant les meilleurs économistes des Etats-Unis. Il sortit de ce sommet l'idée que les réglementations et les actions des pouvoirs publics étaient souvent inflationnistes et nuisaient à la création d'emplois. Les participants au sommet proposèrent la création d'une instance rattachée au centre du gouvernement (au Bureau du Président) pour repérer d'éventuelles réglementations inflationnistes édictées par les divers ministères (départements et agences). L'administration ainsi créée devait s'appeler le *Council on Wage and Price Stability* (CWPS ou Conseil sur la Stabilité des Prix et des Salaires). L'*Office of Management and Budget* (OMB, le Bureau de Gestion et du Budget, également rattaché au Bureau du Président) imposa aux ministères de préparer des déclarations d'impact sur l'inflation avant de pouvoir édicter de nouvelles réglementations. Ces déclarations et ce programme de surveillance évoluèrent au cours des vingt années suivantes et les mandats de quatre présidents qui ont tour à tour étoffé et amélioré le programme d'examen des réglementations qui est enfin devenu le programme (centralisé) actuel d'EPILR.

L'adoption de réformes des réglementations et de programmes d'EPILR en période de tensions ou de difficultés économiques a aussi eu lieu dans d'autres pays de l'OCDE. Ce phénomène est voulu car ces réformes peuvent être un moyen de choc pour relancer une économie vers la croissance et la stabilité.

Selon une estimation valable pour les Etats-Unis et faite de la somme des coûts indiqués par de nombreuses études distinctes de réglementations individuelles, le respect des réglementations imposées par le gouvernement central a imposé un coût globale en 1995 pour le secteur privé et les niveaux inférieurs d'administration de USD 668 milliards, soit près de 10 pour cent du PIB⁵. Ces réglementations apportent, de toute évidence, de nombreux avantages pour la société comme un environnement plus propre ou des lieux de travail plus sûrs ; il est néanmoins certain que le bien-être des citoyens pourrait se trouver fortement amélioré si la conception de ces réglementations visaient meilleur rapport coût-efficacité. A cet effet, il est possible soit d'abaisser les coûts pour les mêmes avantages, soit d'obtenir des avantages plus grands pour le même niveau de coûts. De nombreuses études ont même mis en évidence que certains types de réglementations ne rapportent aucun avantage pour la société, mais seulement des coûts.⁶ En particulier, les réglementations qui restreignent la concurrence se sont révélées négatives en termes d'avantages nets pour la société. De nombreuses autres études ont mis en évidence le fait que des réglementations qui rapportent des avantages nets pour la société pourraient souvent aboutir au même résultat à des coûts moindres.

5. Voir Thomas D. Hopkins, "The Economic Cost of Regulation", *The Journal of Regulation and Social Costs*, Vol. 2, No. 1, mars 1992.

6. Par exemple, voir Robert Hahn et John Hird, "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis", *The Yale Journal of Regulation*, Vol. 8, No. 1, 1991.

En outre, plusieurs études économétriques menées à grande échelle estiment qu'en plus du coût du respect des textes, certaines réglementations ont des effets négatifs supplémentaires sur la productivité et l'innovation, susceptibles d'abaisser le taux de croissance global du PIB des Etats-Unis de 0,5 pour cent par an⁷. Sur une période de dix ans, cet effet pourrait se traduire par une diminution relative du niveau de vie des américains de plus de 5 pour cent.

Il y a toutefois une différence entre les problèmes auxquels sont confrontés la plupart des pays de l'OCDE, d'une part, et les PECO d'autre part, car ces derniers souhaitent harmoniser rapidement leurs lois et réglementations avec celles des pays de l'UE de façon à pouvoir s'y joindre. Ce facteur s'accompagne de complications additionnelles mais que les EPILR pourraient éventuellement résoudre. En effet, au moins deux complications apparaissent : le manque de temps et le manque de marge de manoeuvre. Heureusement, ces deux inconvénients ont tendance à s'annuler. Une réduction de solutions possibles, réduit le temps de l'évaluation. Par ailleurs, les EPILR conviennent bien à l'examen des diverses manières possibles d'atteindre un objectif donné. Un élément essentiel des recommandations faites à la plupart des pays pour l'EPILR est l'examen des coûts et des avantages des différentes solutions possibles. Une grande différence pour les PECO est que, dans de nombreux cas, ils n'ont pas la possibilité de ne rien faire, c'est-à-dire de ne pas réglementer. Cependant, compte tenu du fait qu'il faut édicter une réglementation, une partie importante d'une EPILR, l'analyse coût-efficacité, peut être utile pour réduire les inefficacités des réglementations et stimuler la croissance économique.

3. Définir une bonne EPILR ainsi que son utilité

Une EPILR est tout simplement un moyen de réunir et d'organiser des informations sur les impacts prévisibles d'une loi ou d'une réglementation ainsi que sur les principales solutions de rechange possibles. Dans sa forme la plus simple, elle peut se ramener à une liste qualitative d'impacts prévisibles positifs, négatifs et indéterminés de l'action envisagée. Dans sa forme la plus poussée, une EPILR peut être une analyse avantages-coûts rigoureuse, parfois faisant appel à un modèle économétrique détaillé de l'économie, avec l'apport d'économistes, d'ingénieurs, de scientifiques et d'autres experts. L'EPILR offre alors en termes quantitatifs les avantages nets pour la société (avantages moins coûts), les effets distributifs de l'action publique envisagée et une analyse des autres options possibles. Entre ces deux extrêmes, une EPILR peut fournir des informations sur certains impacts sélectifs. Par exemple, les recommandations en Autriche et en Islande comportent des analyses budgétaires des impacts des réglementations ; au Royaume-Uni on conseille plutôt une analyse des coûts pour les entreprises privées⁸. Les EPILR ne sont pas censées être de simples formules de décision qui sur de simples manipulations de chiffres donne une réponse. Au contraire, les pays qui les utilisent, y compris les Etats-Unis, s'en servent comme un facteur parmi d'autres qui entrent en jeu dans la décision finale. D'autres facteurs moins empiriques peuvent aussi peser sur la décision ; par exemple des considérations politiques et constitutionnelles, des obligations découlant de traités internationaux et des opinions d'experts.

Comme nous l'avons vu, les Etats-Unis et la plupart des autres pays exigeant des EPILR ne consacrent ni le même temps ni le même effort à chaque EPILR. Au contraire, ils l'adaptent à l'ampleur du problème posé par la loi ou la réglementation. Si les auteurs de la réglementation ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour la changer concrètement, effectuer une EPILR très poussée ne servirait pas à grand chose. Dans ce cas, une liste des effets prévus, favorables et défavorables suffit. Une évaluation *ex post* plus

7. Pour une discussion de ces modèles, voir Hahn et Hird, 1991.

8. Voir tableau 1 de Aperçu de l'étude d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE: Note du Secrétariat, PUMA/REG(96)7, OCDE, mai 1996.

complète de l'impact pourra être faite ultérieurement. Cependant, il ne faut pas pour autant oublier totalement l'utilité d'une EPILR, parce qu'une norme des effets prévisionnels par rapport à laquelle estimer les résultats de l'évaluation *ex post* est importante, et parce qu'il est plus facile en général de changer une politique avant de la mettre en oeuvre.

Les EPILR sont utiles parce qu'elles fournissent un ensemble systématique d'informations que les décideurs peuvent utiliser pour comparer et choisir entre plusieurs solutions possibles, et cela en toute connaissance de cause. Cependant, les EPILR sont plus utiles dans leur forme avancée lorsqu'elles font appel à la théorie économique pour prévoir des impacts sur la concurrence et une analyse avantages-coûts pour informer les décideurs des solutions possibles qui sont les plus susceptibles de présenter un bon rapport coût-efficacité. Une analyse avantages-coûts (AAC) sert aussi à estimer les impacts distributifs de la réglementation, c'est-à-dire qui gagne et qui perd.

La partie AAC de ce type de programme a récemment été approuvée par un panel de onze économistes prestigieux, y compris un prix Nobel d'économie, Kenneth Arrow. Le programme recommandé a aussi été publié dans l'une des plus grandes revues scientifiques américaines, *Science*. Cela fait longtemps que des économistes de tous bords sont d'accord pour utiliser la théorie économique pour prédire les impacts de la politique publique sur la concurrence. Le panel concluait ainsi :

Une analyse avantages-coûts peut jouer un rôle important dans les débats de politique législative et réglementaire sur la protection et l'amélioration de la santé, de la sécurité et de l'environnement naturel. Certes, il ne faut pas considérer une analyse avantages-coûts formelle comme nécessaire ou suffisante pour élaborer une politique publique judicieuse, mais elle peut fournir un cadre d'une utilité exceptionnelle pour réunir des informations normalement disparates et, ce faisant, elle peut grandement améliorer le processus et, par voie de conséquence, les résultats d'une analyse politique⁹.

La section suivante traite des principes recommandés pour les EPILR par le groupe d'Arrow et expose comment certains pays, tels que les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et certaines administrations des états de ces pays, ont adapté ces principes à leurs propres besoins.

4. Principes de base d'une EPILR de grande qualité

Il découle de la déclaration du groupe Arrow, que le programme d'EPILR le plus étoffé sur le plan analytique et qui contient les informations les plus complètes de nature à améliorer le bien-être économique des citoyens d'un pays est l'analyse avantages-coûts. L'AAC se fonde sur les premiers travaux théoriques d'économistes français et anglais, et a été d'abord largement appliquée aux Etats-Unis dans les années 30 pour l'évaluation des projets d'aménagement de l'eau. Dans les années 60, elle a servi à évaluer les dépenses de défense nationale. Au début des années 70, son usage s'est étendu à l'évaluation des programmes sociaux tels que l'éducation, le logement, l'agriculture, la protection contre les importations et la création d'emplois. A la fin des années 70 et au début des années 80, elle a gagné le domaine des réglementations, d'abord aux Etats-Unis puis au Canada, en Australie et dans d'autres pays de l'OCDE. La Banque Mondiale applique aussi largement l'AAC pour allouer ses fonds d'investissements à des projets dans le monde entier. Par exemple, une AAC a récemment été effectuée pour la cimenterie de Kunda en Estonie a révélé que les avantages pour la population d'une réduction de

9. Kenneth J. Arrow, Maureen L. Cropper, George C. Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russel, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith et Robert N. Stavins, "Is There A Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation", *Science*, 12 avril 1996.

la pollution dépassaient les coûts privés ; la marge était alors suffisante pour justifier cet investissement pour protéger l'environnement¹⁰.

La base théorique d'une AAC repose sur les résultats de recherches universitaires relatives au concept de bien-être de la collectivité et suppose certaines conditions : les individus peuvent préférer certaines actions, à juste titre ; ces actions peuvent être agrégées de façon significative pour un ensemble d'individus en termes d'une unité de valeurs commune telle que le dollar ; la société doit choisir les actions qui maximisent ces valeurs pour tous ses membres.

La valeur que les individus accordent à des actions réalisées par choix, s'appelle en termes économistes la propension marginale ou la volonté à payer (PMP). Le coût d'opportunité d'une action donnée est celui du deuxième choix qui, du fait du choix, est 'perdu.' La PMP est donc le coût d'opportunité de l'action choisie. Une action des pouvoirs publics qui maximise la PMP de l'action, moins la PMP du coût de cette action agrégée pour l'ensemble des individus, maximise le bien-être net de la société. Par exemple, un individu achète un produit parce que sa PMP pour ce produit dépasse son prix¹¹. Plus sa PMP est grande par rapport au prix ou au coût du produit, plus l'avantage qu'il tire de l'action est grand. Les économistes appellent cette différence le *surplus du consommateur*. Pour appliquer cette notion à une action des pouvoirs publics telle que l'interdiction de la vente de l'essence au plomb, on compare l'ensemble des PMP des individus pour une meilleure santé et une meilleure intelligence des enfants aux quelques 50 centimes supplémentaires par litre. Les automobilistes doivent considérer que les avantages pour les enfants dépassent le coût supplémentaire de l'essence sans plomb pour que l'action des pouvoirs publics produise des avantages nets pour la société.

La principale faiblesse de cette approche est que la PMP d'un individu dépend de son niveau de revenu, qui peut varier sensiblement, et souvent de façon inéquitable, d'un individu à l'autre. C'est pourquoi une AAC doit se compléter par une analyse attentive de qui gagne et qui finit par payer l'action des pouvoirs publics. Si les gens à bas revenus se trouvent perdants, et les gens à hauts revenus en sont gagnants, les décideurs doivent tenir compte des conclusions du calcul des avantages nets sans oublier cette retombée indésirable. Dans l'exemple ci-dessus, les bénéficiaires d'une interdiction de l'essence au plomb — les enfants qui jouent dans les rues — appartiennent plus probablement à des foyers à revenus plus bas que ceux des automobilistes qui en supportent le coût ; l'analyse de distribution ne devrait donc pas modifier les conclusions du calcul de l'analyse avantages-coûts.

Le groupe Arrow recommande sept principes aux pouvoirs publics lorsqu'ils envisagent des mesures législatives ou réglementaires :

- i) Une analyse avantages-coûts sert à comparer les effets favorables et défavorables des politiques
- ii) Il ne faudrait pas empêcher les décideurs de tenir compte des coûts et des avantages économiques des différentes politiques dans l'élaboration des réglementations. Les administrations devraient avoir la possibilité d'utiliser une analyse économique pour fixer les priorités réglementaires.

10. Voir Yannis Karmokolias, "Cost Benefit Analysis of Private Sector Environmental Investments: A Case Study of the Kunda Cement Factory", Banque Mondiale, Document de synthèse de la SFI No. 30, 1996.

11. On remarquera que les PMP pour des quantités d'un produit, d'une action ou d'un service déterminent la courbe de demande.

- iii) Une analyse avantages-coûts devrait être exigée pour toutes les grandes décisions relatives à des réglementations.
- iv) Même s'il doit être demandé aux administrations de mener une analyse avantages-coûts pour toutes les grandes décisions et de justifier le choix d'actions dont les preuves fiables indiquent que les avantages prévus sont sensiblement inférieurs aux coûts prévus, ces administrations ne doivent pas se sentir liées par de strictes analyses avantages-coûts.
- v) Il faut quantifier autant que possible les avantages et les coûts des politiques proposées. Il faut présenter les meilleures estimations avec une description des incertitudes.
- vi) Plus les analyses des réglementations font l'objet d'un examen extérieur, plus elles ont des chances d'être bonnes. Il faut utiliser un noyau d'hypothèses économiques pour calculer les avantages et les coûts. Les variables clés sont, notamment, le taux d'escompte social, la valeur de la diminution du nombre d'accidents et de morts prématurées, et les valeurs associées à d'autres améliorations en matière de santé.
- vii) Une analyse avantages-coûts doit être principalement axée sur la relation générale entre les avantages et les coûts, mais une bonne analyse doit aussi mettre en évidence les conséquences distributives importantes¹².

Plusieurs pays ont mis en application les principes du groupe Arrow et ont produit des guides détaillés pour mener une analyse selon ces principes. Un récent document préparé pour l'OCDE/PUMA par le Professeur Thomas Hopkins, responsable des guides des EPILR des pays de l'OCDE, cite le texte américain, *Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866*, émis le 11 janvier 1996 par l'OMB, comme le document le plus complet et le plus avancé sur le plan analytique¹³. Le Professeur Hopkins a aussi signalé que le document canadien, *Guide de l'analyse avantages-coûts* (mai 1995) et le document australien, *A Guide to Regulatory Impact Statements* (septembre 1995) sont aussi assez complets tout en étant plus abordables pour des non économistes. Ces documents pourraient servir dans un premier temps aux pays souhaitant élaborer leur propre guide des EPILR adaptées à leurs besoins et à des circonstances particulières.

5. Faire une EPILR : le manuel américain

Les principes et les détails du programme américain se trouvent dans l'*Executive Order 12866*, signé par le Président Clinton le 30 septembre 1993¹⁴. Un document de 37 pages (disponible sur Internet à la page de présentation de l'OMB) met en oeuvre l'Executive Order composé de trois chapitres et une bibliographie recommandée comprenant principalement de livres et d'articles universitaires¹⁵. Ce document sert à la fois à l'évaluation prévisionnelle de l'impact de la législation et des réglementations proposées et à l'évaluation *ex post* des réglementations existantes, même s'il est rédigé comme si les réglementations étaient proposées. Ce document stipule que les EPILR, désormais appelées "Analyses Économiques" aux

12. Arrow et al., 1996, pp. 221-222.

13. Voir Thomas D. Hopkins, Analyse de la réglementation : cadre analytique adopté par sept pays de l'OCDE, PUMA/REG(96)5, OCDE, mai 1996.

14. L'ordonnance se trouve dans l'US Federal Register, Vol. 58, N° 190, 4 octobre 1993, p.51735.

15. Ce qui suit est extrait de *Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866*, Bureau exécutif du Président, OMB, 11 janvier 1996.

Etats-Unis, doivent fournir aux décideurs des informations pour qu'ils puissent déterminer les points suivants :

- Il existe des informations appropriées indiquant la nécessité et les conséquences de l'action proposée ;
- Les avantages potentiels pour la société justifient les coûts potentiels, même si tous les avantages et les coûts ne peuvent être décrits en termes quantitatifs, à moins qu'une loi n'exige une autre approche réglementaire ;
- L'action proposée va maximiser les avantages nets pour la société..., à moins qu'une loi n'exige une autre approche réglementaire ;
- Lorsqu'une loi exige une approche réglementaire spécifique, l'action proposée sera celle qui présentera le meilleur rapport coût-efficacité, ainsi que le respect des objectifs de performance dans la mesure du possible ;
- Les décisions des administrations se fondent sur les meilleures informations scientifiques, techniques et économiques qui puissent être raisonnablement obtenues, ainsi que sur d'autres informations¹⁶.

5.1. Déclaration de nécessité

La première partie de cette directive explique comment rédiger une déclaration de nécessité pour une action proposée par les pouvoirs publics. Selon le premier théorème de l'économie du bien-être, l'hypothèse de base d'une AAC est que des marchés parfaitement concurrentiels maximisent les avantages nets pour la société. Le problème est, bien évidemment, que beaucoup de marchés ne sont pas parfaitement concurrentiels. Toutefois, cela signifie que si les pouvoirs publics peuvent repérer les marchés qui ne sont pas parfaitement concurrentiels, ils pourraient corriger leurs défaillances et améliorer le bien-être de la société. Aussi, la déclaration de nécessité examine systématiquement s'il y a une défaillance du marché susceptible de justifier une intervention des pouvoirs publics. Quatre raisons principales expliquent pourquoi les marchés peuvent ne pas être parfaitement concurrentiels :

- a) L'existence d'un monopole naturel peut résulter si un marché ne peut être desservi au coût le plus bas que par un seul fournisseur. C'est le cas, par exemple, des services de distribution du gaz, de l'électricité et de l'eau.
- b) Un pouvoir de marché peut s'exercer lorsque les entreprises d'un secteur s'entendent pour réduire la production au-dessous de la quantité vendue par un secteur concurrentiel, pour faire ainsi monter les prix collectivement ou unilatéralement. Les pouvoirs publics peuvent provoquer ce type de situation en limitant l'entrée à un secteur d'activité à un petit nombre d'entreprises ou en appliquant des restrictions aux échanges pour limiter les importations étrangères.

16. Economic Analysis, p. 1.

- c) Il peut exister une externalité ou un effet de tierce personne si, par ses actions, une partie impose à une autre des avantages ou des coûts sans compensation. La pollution en est l'exemple classique et c'est d'ailleurs l'une des principales raisons de l'alourdissement de la réglementation dans les pays de l'OCDE. Dans d'autres cas, on trouve par exemple les problèmes de ressources communes pour lesquelles un accès libre conduit à la surexploitation des ressources. C'est le cas des pâturages, des pêches et du spectre radio.
- d) Une information insuffisante ou asymétrique entre les participants au marché peut aussi se solder par une défaillance des marchés, bien qu'une information parfaite ne soit pas plus souhaitable, parce que l'information est elle-même coûteuse. C'est l'une des formes de défaillance du marché les plus délicates à analyser.

Comme l'intervention des pouvoirs publics porte souvent atteinte aux marchés concurrentiels, il faut être particulièrement vigilant à l'égard de certains types de réglementations pour s'assurer qu'elles sont bien nécessaires¹⁷ :

- a) le contrôle des prix dans des marchés concurrentiels.
- b) le contrôle de la production ou des ventes dans des marchés concurrentiels.
- c) les normes de qualité uniforme obligatoires pour les biens et les services, à moins qu'elles ne visent quelque problème caché de sécurité.
- d) les contrôles à l'entrée de l'emploi ou de la production, sauf dans le cas de soucis réels de sécurité, par exemple pour les pilotes des compagnies aériennes, ou une gestion exigée pour les ressources communes, comme dans le cas des zones de pêche et des ondes hertziennes.

Même si l'on est en présence de telles défaillances du marché, d'autres solutions peuvent résoudre le problème : faire appel au système judiciaire en renforçant les lois antitrust ou en imposant des taxes pour décourager l'utilisation d'un produit générateur d'externalités négatives comme l'essence au plomb ou l'alcool. En outre, comme certaines défaillances du marché peuvent résulter des réglementations antérieures, notamment une concurrence contrainte par les pouvoirs publics, il faut aussi envisager de changer les réglementations publiques existantes. Enfin, il peut y avoir d'importantes raisons, autres que des avantages économiques, qui justifient des réglementations même lorsque le marché ne présente pas de défaillance manifeste. Ces raisons peuvent être liées à des préoccupations concernant la distribution, la politique intérieure ou étrangère. Par exemple, l'idée que le résultat du marché, même efficace, n'est ni équitable ni juste peut générer un consensus. Il y a lieu d'étudier de près ces situations, parce qu'elles servent souvent à favoriser des intérêts particuliers et pas nécessairement ceux qui le méritent.

5.2. *Étude des solutions possibles*

La deuxième partie du manuel américain conseille une analyse des principales solutions faisables en dehors de la proposition principale de réglementation. Le nombre de solutions alternatives effectivement examinées dépend du temps et des ressources disponibles pour l'analyse et de son intérêt. Les types de solutions de rechange à envisager peuvent être regroupés en catégories :

17. L'Etat de Queensland en Australie définit 11 types de réglementations et de législations destinée à déceler les effets anticoncurrentiels. Voir Sue Holmes et Steven Argy, *Reviewing Existing Regulations: Australia's National Legislative Review*, PUMA/REG(96)3, OCDE, mai 1996.

a) *Normes davantage orientées vers la performance.* D'une manière générale, il y a lieu de privilégier les normes de performance par rapport aux normes techniques ou de conception plus spécifiques. Elles laissent aux entreprises ou aux individus la souplesse de se conformer à la réglementation de la manière qui présente le meilleur rapport coût-efficacité. En d'autres termes, plus la réglementation laisse aux parties réglementées le choix des moyens de s'y conformer, mieux cela vaut dans la mesure où l'objectif de performance visé par les pouvoirs publics est réalisé. Par exemple, les normes de rejet dans l'atmosphère d'une usine doivent se déterminer à l'échelle d'une usine ou d'une entreprise, plutôt que cheminée par cheminée.

b) *Variation des exigences en fonction des segments de la population réglementée.* Il est souvent possible d'accroître les avantages nets des réglementations si les exigences qui s'y rattachent varient en fonction des coûts pour une quantité donnée d'avantages produits subis par différents segments. Par exemple, si le respect d'une réglementation coûte plus cher à des petites entreprises qu'à des grandes, même si la quantité d'avantages produits est la même, le fait d'imposer des exigences moins strictes aux petites entreprises qu'aux grandes présenterait un meilleur rapport coût-efficacité. Ce principe peut aussi s'appliquer à des secteurs d'activité, à des zones géographiques ou même des pays. Ce principe conduit souvent à conclure, au nom de l'efficacité économique, que les pays les plus développés devraient avoir des réglementations plus strictes en matière de santé, de sécurité et d'environnement que les pays moins développés ou en transition. D'une part, la PMP des pays industrialisés peut être plus grande pour les moyens de protéger l'environnement du fait de leur niveau de revenu plus élevé et, d'autre part, le coût de mise en conformité peut être moindre du fait d'une infrastructure plus développée et de leur connaissance du respect de ces types de réglementations. Une autre manière de faire varier la rigueur des exigences consiste à accorder à des segments différents des délais plus ou moins longs pour s'y conformer totalement. Ainsi, les pays moins développés pourraient bénéficier de plus de temps pour se mettre en conformité avec certaines réglementations que les pays industrialisés.

c) *Mesures d'information.* D'une manière générale, cette solution doit être appliquée pour redresser des défaillances du marché provoquées par une insuffisance ou une asymétrie de l'information. Ces mesures peuvent être diverses : les pouvoirs publics peuvent mettre en place des systèmes normalisés d'essai ou d'étalonnage, ils peuvent fournir les informations eux-mêmes, ou encore exiger que les entreprises donnent certains types d'informations dans le cadre de l'étiquetage, de la publicité ou de la communication de documents obligatoires. Par exemple, pour réduire la consommation d'énergie, les pouvoirs publics peuvent exiger que certains appareils tels que les réfrigérateurs ou les appareils de chauffage respectent des taux déterminés de consommation ou encore que ces appareils portent une étiquette facile à comprendre indiquant les niveaux efficaces de rendement énergétique et estimant consommation et coût énergétiques. En supposant que l'achat d'un appareil à moindre rendement énergétique ne dépend pas d'externalités importantes, l'initiative qui présente le meilleur rapport coût-bénéfice consiste à informer le consommateur des coûts de l'énergie et à lui laisser le choix de la combinaison de coûts d'investissement et d'exploitation répondant au mieux à ses besoins et à ses conditions d'utilisation.

d) *Approches tournées davantage vers le marché.* D'une manière générale, les solutions qui suivent des approches plus orientées vers le marché telles que les redevances d'utilisation, les redevances pour pollution, les permis négociables et l'octroi de droits de propriété présentent un meilleur rapport coût-bénéfice que des réglementations autoritaires. En effet, elles mettent le système du marché et la concurrence au service des objectifs publics. Par exemple, de même que l'attribution de droits de propriété à la terre s'est révélée accroître l'efficacité de l'agriculture,

l'attribution de droits de propriété ou de permis négociables à des objets aussi divers que des quotas de pêche, le spectre hertzien, l'accès à l'eau et la qualité de l'air devrait contribuer à la préservation des ressources et à leur affectation à des usages présentant la valeur la plus élevée. La surexploitation des zones de pêche en Nouvelle-Zélande menaçait d'en réduire certains stocks en deçà du niveau de stock admissible jusqu'à ce que des Quotas Individuels Transférables (QIT) soient attribués aux pêcheurs professionnels sur la base de la moyenne des prises des années précédentes¹⁸. Les pouvoirs publics ont ensuite racheté suffisamment de QIT pour ramener les prises à des niveaux soutenables. De même, les Etats-Unis ont vendu aux enchères leur spectre hertzien au plus offrant pour le téléphone cellulaire et les communications numériques, et ont accordé aux entreprises de production d'électricité des permis négociables les autorisant à rejeter un certain nombre de tonnes de soufre par an. Le système de permis négociables autorise une entreprise pour laquelle la réduction de ses émissions polluantes est trop coûteuse à acheter des permis à une deuxième entreprise qui a trouvé le moyen de le faire de façon plus économique. Aussi les profits des deux entreprises sont-ils augmentés et le coût total de respect du plafond de pollution imposé réduit.

5.3. *Analyse avantages-coûts*

Le dernier chapitre du manuel explique comment effectuer réellement l'analyse avantages-coûts de la réglementation proposée et de ses principales solutions de rechange. Lui-même est décomposé en trois sous-chapitres : principes généraux, estimation des avantages et estimation des coûts.

5.3.1. *Principes généraux*

Le sous-chapitre sur les principes généraux aborde en premier lieu le point de départ. Il faut mesurer les avantages et les coûts de chaque réglementation proposée par rapport à la situation de départ, soit une situation sans réglementation qui serait, de manière générale, celle en vigueur actuellement. Pour une évaluation *ex post* d'une réglementation existante, la situation de référence serait le monde sans la réglementation en question.

Un deuxième principe important s'applique lorsque les coûts et les avantages interviennent à des périodes différentes. Dans ce cas, il faut calculer les coûts et les avantages en dollars constants, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation, par rapport à la situation présente en appliquant un taux identique pour tous les cas de figure. Le manuel américain de l'OMB, qui s'applique aussi aux calculs budgétaires, stipule qu'il faut appliquer un taux réel de 7 pour cent, sauf si l'on a de bonnes raisons d'appliquer un autre taux. Autrement, le taux de 7 pour cent est toujours appliqué, et les résultats de calculs faisant intervenir d'autres taux est présenté dans le cadre d'une analyse de sensibilité. Cette partie présente aussi une discussion qui explique pourquoi il peut être plus judicieux d'adopter un taux différent dans certaines circonstances.

Les effets des réglementations étant presque toujours incertains, il faut souvent recourir à des techniques d'analyse de risque dont le principe de base est que ces estimations doivent se faire dans des conditions de transparence et de révélation totales. Lorsqu'on dispose des distributions de probabilités, on utilise les valeurs attendues. Il ne faudrait pas passer sous silence des préférences implicites pour la protection de l'environnement ou de la santé publique dans des hypothèses reconnues. Sinon, ces hypothèses sont

18. Pour une discussion de l'utilisation des droits de pêche négociables, voir François Lacasse, Les leçons du succès : les marchés des droits de pêche, Collection Mécanismes de type marché, N° 3, OCDE, 1992.

cumulatives dans leurs effets et les décideurs ne connaissent plus leur marge de sécurité. Les résultats doivent aussi s'accompagner d'une estimation de leur degré d'incertitude. Toute une série de techniques aide à gérer l'incertitude lorsque l'on ne connaît pas les distributions de probabilités, notamment : l'analyse de Monte Carlo et d'autres techniques de simulation ; l'analyse de sensibilité dans laquelle on fait varier les hypothèses et on calcule les points de retournement ; les méthodes Delphi utilisées par un groupe d'experts ; et les méta-analyses réunissant les données d'études différentes menées sur le même sujet.

Lors de l'estimation des coûts et des avantages de réglementations ayant une incidence sur les échanges internationaux, le manuel américain recommande également de ne pas chercher à distinguer explicitement les ressources nationales des ressources étrangères. Par exemple, si une réglementation exige l'achat d'équipement spécifique, peu importe son lieu de fabrication. Tant que le marché des échanges détermine la valeur d'une devise, le coût d'opportunité de l'équipement est le même. Evidemment, un contrôle des changes pourrait compliquer la situation.

Si monétiser les coûts et les avantages s'avère impossible, il faut au moins les quantifier. Dans l'impossibilité de les quantifier, il faut les décrire en termes qualitatifs. Des conclusions générales ne doivent pas découler des seules données, si des pans entiers de l'analyse ne se prêtent pas à quantification. Les décideurs politiques doivent tenir compte des effets non quantifiables.

Enfin, il faut estimer et présenter les effets distributifs de la réglementation, c'est-à-dire qui gagne et qui perd. Il n'existe pas de technique couramment acceptée pour inclure ces effets directement dans les calculs d'avantages-coûts bien que certains proposent de varier le poids explicite à différents groupes des poids dans l'analyse (faute de quoi tous les groupes ont un poids égale).

5.3.2. *Estimation des avantages*

Le deuxième sous-chapitre conseille sur la manière d'estimer les avantages d'une réglementation. A certains égards, c'est l'aspect novateur de l'AAC. D'autres systèmes d'analyse d'impact sont axés sur la partie coûts, puisque les coûts sont généralement plus faciles à mesurer et que les avantages ne sont pas spécifiés mais censés être importants. Au début de l'utilisation des analyses d'impact des réglementations, l'estimation des coûts a été le premier impact être calculé. En outre, la plupart des systèmes budgétaires actuels surveillent les coûts des dépenses de l'Etat et ne mettent guère en évidence les avantages prévus des dépenses de l'Etat sous une forme complète ou monétisée. Cependant, il est tout aussi important de connaître les avantages éventuels d'une initiative des pouvoirs publics que d'en connaître les coûts.

La première étape d'une estimation des avantages consiste à déterminer le mécanisme par lequel l'action des pouvoirs publics est censée améliorer le bien-être du grand public. Il faut tenter de quantifier tous les avantages potentiels réels pour la société en termes monétaires, dans la mesure du possible. Dans l'idéal, il faudrait aussi prévoir un tableau des types d'avantages, quand ils devraient se manifester et à qui ils devraient profiter. Il est indispensable de décrire dans le détail et d'expliquer les avantages non-quantifiables en termes monétaires, tel qu'un rythme accéléré d'adoption d'une technologie plus productive ou une augmentation de la sécurité nationale. L'analyse d'impact des réglementations doit aussi identifier et expliquer les données ou les hypothèses sur lesquelles se fondent les estimations d'avantages, de sorte que les résultats puissent être reproduits par une vérification indépendante.

Comme nous l'avons vu précédemment, le concept de propension marginale à payer (PMP) est à la base de toute évaluation des avantages et des coûts des actions des pouvoirs publics. Les transactions sur le marché fournissent la base de données la plus riche pour l'estimer. Toutefois, dans certains cas, la valeur

marchande ne reflète pas la valeur véritable pour la société, auquel cas il faut utiliser un prix fictif (ou “prix économique”). Ces cas se présentent lorsque les prix du marché ne sont pas déterminés de façon concurrentielle mais sont, par exemple, fixés par l’Etat. Si l’Etat maintient les prix de l’énergie au-dessous de l’équilibre du marché libre international, le prix du marché libre égale le prix fictif à utiliser dans l’AAC.

De nombreux biens ou services ne sont pas échangés sur le marché. Il faut donc en estimer les avantages de façon indirecte en simulant le prix auquel ils s’échangeraient le cas échéant. Des techniques statistiques, généralement des analyses de régression multiple, ont été mises au point pour mesurer de façon indirecte la PMP de ces biens et services. Par exemple, on a mené des études relatives au temps de déplacement des consommateurs pour estimer la PMP de sites de loisirs. Des études de prix hédoniques ont été menées pour estimer la valeur accrue des terres dont la pollution locale — le bruit des avions ou le nettoyage de décharges les déchets toxiques — a été réduit. Par ailleurs, des études du marché de l’emploi estimant le différentiel de salaire compensatoire demandé par des travailleurs bien informés affectés à des postes à risque ont été utilisées pour estimer la valeur de l’amélioration des conditions de sécurité. Enfin, lorsqu’il est impossible de simuler les marchés à l’aide de techniques statistiques, des questionnaires ont été administrés aux bénéficiaires potentiels de l’action des pouvoirs publics. Cette méthode, d’évaluation *contingente* est très sensible à la manière dont les questions sont posées et doit être maniée avec beaucoup de soin. Elle a été utilisée aux Etats-Unis pour mesurer les avantages d’une réduction des émissions de particules des centrales électriques qui, dans certaines conditions météorologiques, masquent la vue du Grand Canyon en Arizona.

De nombreuses recherches ont été menées pour estimer les avantages pour la société d’une diminution de petits risques additionnels de décès auxquels sont exposés un grand nombre de personnes. Cette situation, contrairement à une situation de grand risque pour un seul individu, des techniques statistiques et la théorie économique ont permis aux chercheurs d’arriver à des résultats assez fiables et robustes. Sur la base de données concernant les Etats-Unis, le Professeur Viscusi, économiste à la faculté de droit d’Harvard, a estimé que les travailleurs sont prêts à payer entre USD 3 000 et 7 000, avec un point médian à USD 5 000, la diminution du risque de mortalité de un pour mille. Mille personnes se situant au point médian, cela représente USD 5 millions par vie statistique prolongée¹⁹. On peut alors comparer cette estimation aux calculs de coût par vie sauvée (coût de la réglementation divisé par le nombre prévu de vies prolongées) de diverses propositions visant à sauver des vies par l’intermédiaire de réglementations, afin de discerner quelles réglementations répondent aux critères avantages-coûts. On peut aussi comparer les estimations de coût par vie sauvée pour les réglementations proposées à celles des réglementations déjà en vigueur, afin de déterminer si les premières présentent un meilleur rapport coût-efficacité. Une étude de l’expérience américaine en matière de réglementations utilisant cette approche a mis en évidence une grande diversité du coût par vie sauvée pour différentes réglementations²⁰. Un certain nombre seulement de réglementations en vigueur ont bien répondu aux critères d’avantages-coûts. En particulier, celles qui répondant à des soucis de sécurité, comme la sécurité routière, présentaient un rapport coût-efficacité bien meilleur que les celles relatives aux risques pour la santé provoqués par les produits chimiques carcinogènes. Le coût par vie sauvée allait de USD 100 000 pour la protection de la colonne de

19. Voir W. Kip Viscusi, "The Dangers of Unbounded Commitments to Regulate Risk", dans Robert W. Hahn (ed.), *Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results From Regulation*, Presse universitaire d’Oxford, 1996.

20. John F. Morrall III, “Regulating Risks: A Review of the Record”, *Regulation*, novembre/décembre 1986. Voir également le tableau 3 dans John F. Morrall III, *La maîtrise des coûts de la réglementation : Le recours à la budgétisation des réglementations*, OCDE, 1992, qui présente des informations à jour sur le coût par vie sauvée de 37 réglementations.

direction de automobiles à USD 119 milliards pour la lutte contre le formaldéhyde sur les lieux de travail²¹. Si le coût annuel de la réglementation sur le formaldéhyde, qui est de USD 162 millions, avait été reporté sur une réglementation de sécurité présentant un rapport coût-efficacité aussi bon que celle sur la protection de la colonne de direction, près de 1 620 personnes supplémentaires aurait pu être sauvées chaque année pour le même coût.

5.3.3. *Estimation des coûts*

Le troisième sous-chapitre explique comment estimer les coûts de la réglementation. La description méthodologique de base présentée pour l'estimation des avantages, telle que l'importance de la transparence, de l'objectivité et du caractère reproductible des résultats, vaut aussi pour l'estimation des coûts. A la base se trouve l'idée des coûts d'opportunité, c'est-à-dire des bénéfices abandonnés du fait de la réglementation qui incluent, sans toutefois s'y limiter, les coûts de mise en conformité par le secteur privé, les coûts administratifs pour les pouvoirs publics, ainsi que les pertes de surplus des consommateurs et des producteurs. Cette dernière perte désigne la différence entre la courbe de demande — ce que les consommateurs seraient prêts à payer pour diverses quantités d'un bien ou la valeur de la PMP — et le prix réellement payé. Le surplus des producteurs désigne la différence entre la courbe d'offre — ce que les producteurs seraient prêts à accepter pour leurs produits — et le prix réellement perçu. Ainsi, le coût d'opportunité de l'interdiction d'un produit ou du refus d'autorisation d'une nouvelle activité est la somme des pertes des surplus des consommateurs et des producteurs.

L'estimation des coûts pose un problème important mais parfois difficile à résoudre : comment distinguer entre coûts réels et paiements de transfert, c'est-à-dire des transferts d'un groupe de la société au profit d'un autre, sans utiliser davantage de ressources. Ces derniers ne sont donc pas des coûts réels mais se comparent à des prestations sociales versées par l'Etat tout en se distinguant des coûts réels qui produisent aussi des avantages réels tels les dépenses concernant des ponts ou les salaires des fonctionnaires. Les exemples de paiements de transfert qu'il faut répertorier, sans pour autant les inclure dans les calculs d'AAC, comprennent les profits réalisés par les monopoles, les rentes de situation, les paiements par les assurances, les ventes d'actifs de l'Etat, et les subventions et les taxes.

Ce manuel des AAC est utilisé aux Etats-Unis depuis quinze ans pendant lesquelles plus de 500 réglementations présentant un impact supérieur à USD 100 millions chacune ont fait l'objet d'une AAC. Pendant cette même période, trois Présidents appartenant aux deux grands partis politiques, ont renouvelé leur adhésion à l'utilisation des AAC pour améliorer l'efficacité et l'équité des actions de l'Etat. Une brève description de l'évolution du programme et de son organisation actuelle permet de déterminer les leçons à tirer de l'expérience américaine.

21. Morrall, 1992.

6. Évolution du programme américain d'analyse des réglementations²²

Ce programme américain d'examen des réglementations se caractérise par une forte surveillance de la part des agences centrales. L'OMB, la plus grande entité du Bureau du Président supervise le budget des Etats-Unis qui s'élève à USD 1 300 milliard et les coûts des réglementations estimés à USD 600 milliards. A ce titre, il exerce une influence considérable sur l'administration des affaires publiques aux Etats-Unis. Les administrations qui émettent des réglementations doivent procéder aux EPILR, et le Congrès des Etats-Unis qui adopte les lois signées par le Président, porte généralement une grande attention aux recommandations de l'OMB. Le programme d'examen des réglementations aux Etats-Unis, avec ses exigences d'EPILR assez poussées et la surveillance très stricte de l'OMB, fonctionne plutôt bien.

Cependant, ce programme n'a pas toujours été aussi perfectionné ou aussi efficace qu'il l'est aujourd'hui. Il a commencé avec une moins forte structure de surveillance centrale. Au début des années 60, le programme se limitait principalement à la présentation par le *Commerce Department* des points de vue du monde des affaires sur les réglementations. Comme nous l'avons vu, les difficultés économiques liées à la stagflation du milieu des années 70, provoquée par les chocs pétroliers, ont abouti à la création d'une nouvelle agence — le Conseil sur les salaires et la stabilité des prix (*Council on Wage and Price Stability* ou CWPS) — chargé d'examiner et de publier ses commentaires sur les réglementations, ainsi qu'à l'obligation pour les administrations d'en analyser l'impact en matière d'inflation. Ce premier groupe d'experts était composé de six économistes, principalement des professeurs en économie détachés de leur université. Cependant, on ne pouvait pas encore parler de véritable surveillance de la part du gouvernement central, car le CWPS ne pouvait guère faire plus que de présenter ses points de vue par écrit au cours de la période statutaire des années 70, pendant le mandat de Carter, les EPILR évoluèrent au point de devenir des AAC, et l'équipe fut portée à vingt membres ; malgré cela, les administrations ne prêtaient nullement attention à la plupart des commentaires du CWPS.

Cependant, celles qui avaient élaboré les analyses s'y intéressaient un peu, surtout à la mise en évidence de défaillances majeures. Les réglementations devaient présenter alors un meilleur rapport coût-efficacité. Ce fut aussi à cette période que le Congrès et le Président américains commencèrent à déréglementer les transports aériens, les transports routiers, les chemins de fer et les communications. La réussite de l'initiative de déréglementation et l'enregistrement des commentaires publics que le CWPS formulait à l'encontre des réglementations inefficaces ont préparé le terrain pour des programmes plus agressifs et plus efficaces de réforme des réglementations des années 80 et 90.

Dans sa campagne de 1980, le Président Reagan fit de l'allègement réglementaire un des quatre piliers de la croissance économique. Dès son entrée en fonction en 1981, il lança un programme qui alla très au delà des programmes précédents dans la centralisation du contrôle et des exigences de présentation d'EPILR détaillées et économiquement bien étayées. Malgré l'hostilité qu'il suscita de la part de l'opposition, quand celle-ci arriva aux affaires douze ans plus tard, elle adopta le même modèle, n'y apportant que quelques modifications. Le programme exige que toutes les réglementations élaborées par les ministères soient soumises à l'OMB avant de pouvoir être présentées en vue de commentaires publics, puis de nouveau avant d'être édictées dans leur forme finale. En outre, les administrations devaient garantir, dans la mesure autorisée par la loi, que les avantages des réglementations dépasseraient leurs coûts. Pour en faire la démonstration dans le cas des réglementations importantes — celles dont les coûts économiques dépassent USD 100 millions par an — les ministères et administrations devaient conduire une EPILR

22. Cette partie résume brièvement John F. Morrall III, *An Assessment of the U.S. Regulatory Impact Programme*, PUMA/REG(96)10, OCDE, mai 1996.

conformément aux principes de base des AAC décrits dans le guide évoqué précédemment. Enfin, l'OMB examinait les réglementations ainsi que les EPILR, et présentait ses recommandations à l'administration. Si celle-ci n'était pas d'accord avec ses recommandations, le Vice-Président devait convoquer un groupe de haut niveau pour décider comment résoudre le problème. En pratique, ce modèle conféra à l'OMB une autorité considérable pour influencer sur le résultat final.

Le Président Clinton affina ce modèle de base lorsqu'il succéda au Président Bush en 1993. Comme le Vice-Président chargé du programme au quotidien avait été fortement critiqué d'avoir politisé le processus et différé des réglementations, le Président Clinton apporta des changements pour redresser cette situation. Premièrement, le programme Clinton d'examen des réglementations fait porter les efforts de l'OMB seulement sur les réglementations les plus importantes. L'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), groupe au sein de l'OMB qui examine les réglementations, dispose d'une équipe d'une quarantaine d'économistes, de politologues et de juristes qui examinent près de 900 réglementations par an, dont 15 pour cent sont des textes majeurs accompagnés d'EPILR. Deux cents autres membres de l'OMB chargés d'examiner les budgets étudient également ces réglementations pour déterminer leur impact sur les dépenses de l'Etat et sur le budget, et présentent leurs conclusions à l'OIRA. Deuxièmement, le Président a accru la transparence du programme en exigeant que les contacts avec des parties extérieures sur les réglementations en cours de réexamen soient enregistrés et communiqués aux administrations, que les informations écrites reçues des parties extérieures soient conservées dans des dossiers disponibles au public, et enfin que la liste des réglementations en cours de d'examen soit rendue publique et même mise sur Internet en temps réel. Troisièmement, le Président demanda à l'OMB d'effectuer son travail dans un délai de 90 jours et, en cas de désaccord entre l'OMB et l'administration parraine de la réglementation, de soumettre le différend à lui-même ou au Vice-Président agissant en son nom. Enfin, la nouvelle Administration a accru l'importance conférée aux effets distributionnels et aux préoccupations sociales telles que l'égalité d'accès, l'équité et d'autres droits fondamentaux. A l'heure actuelle, les deux partis politiques soutiennent fermement ce programme, et l'opposition suscitée par le programme de Bush a disparu. En réalité, le débat actuel aux Etats-Unis porte sur la manière de renforcer et d'étendre le programme d'analyse des réglementations par une nouvelle législation²³.

Ces dernières années ont vu plusieurs évaluations du programme américain qui, d'une manière générale, ont confirmé son efficacité, même si aucune véritable analyse avantages-coûts du programme n'a été faite à ce jour. Une étude menée par Robert Hahn de l'*American Enterprise Institute* de Washington, portant sur les EPILR effectuées depuis 1990, a révélé que les réglementations édictées au cours de cette période devaient générer des avantages pour l'économie américaine de USD 280 milliards en valeur nette actuelle, mais que USD 140 milliards d'avantages supplémentaires étaient perdus fautes de réglementations dont les coûts ont été supérieurs aux avantages²⁴. Une autre étude menée pour l'OCDE a trouvé que le programme EPILR restait bénéfique globalement même à un prix de USD 156 millions par EPILR si les avantages augmentaient et les coûts diminuaient ne serait-ce que de 1 pour cent²⁵. Enfin, le rapport Arrow évoqué précédemment s'est également penché sur l'utilisation des AAC dans le programme de surveillance des réglementations aux Etats-Unis et a fortement encouragé à la poursuite de son utilisation.

23. Voir Morrall, pp. 7-8, 1996.

24. Voir Robert W. Hahn, *Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us?*, dans Hahn (ed.), 1996.

25. Morrall, p. 10, 1996.

7. D'autres programmes d'analyse des réglementations dans les pays de l'OCDE

D'autres pays de l'OCDE ont suivi le modèle américain d'un programme d'origine simple d'examen des réglementations avec des exigences modestes en matière de EPILR qui à évolué vers une surveillance plus stricte et des exigences plus complètes en matière d'EPILR. Selon une étude de l'OCDE, après le lancement du programme d'EPILR aux Etats-Unis en 1974, le Canada et la Finlande ont suivi à la fin des années 70, puis l'Allemagne, l'Australie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Japon, la Suède et la Norvège au milieu des années 80²⁶. Tous ces pays y ont ajouté des exigences et des perfectionnements depuis lors. L'Islande, le Portugal et la Nouvelle-Zélande ont lancé des programmes dans les années 90. En outre, plusieurs Etats des Etats-Unis et de l'Australie ont adopté des programmes similaires. Comme le Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité des réglementations publiques a recommandé l'application de programmes d'EPILR le 9 mars 1995, et a encouragé les organisations à améliorer la qualité des réglementations, il est probable que d'autres pays de l'OCDE vont adopter des programmes d'examen des réglementations et que les programmes existants mentionnés ci-dessus vont continuer d'être améliorés.

L'Australie et le Canada ont élaboré des programmes relativement avancés qui donnent des instructions claires aux responsables publics qui ne sont pas économistes sur la manière d'effectuer l'AAC exigée. Le Canada, pour sa part, offre aux responsables des administrations publiques chargées des analyses des séances de formation, des logiciels et deux ensembles distincts de principes directeurs : l'un pour les réglementations majeures et l'autre pour les autres réglementations. L'Australie et plusieurs de ses Etats disposent d'instructions et de programmes particulièrement bons pour repérer les textes législatifs principaux et accessoires susceptibles de limiter la concurrence ou de conférer des avantages à certains participants au marché par rapport à d'autres²⁷.

Dans plusieurs pays, les programmes et leurs EPILR sont orientés uniquement sur la partie des informations relatives aux impacts des réglementations qui est nécessaire pour prendre une décision en toute connaissance de cause. Néanmoins, ce type de programme est un bon début car une information partielle mais importante vaut mieux qu'une absence complète d'information. Au Portugal et en Islande, par exemple, l'impact des réglementations sur le budget de l'Etat est obligatoire, mais une analyse élargie est aussi proposée pour tenir compte aussi des coûts pour le secteur privé. Le programme des Pays-Bas est spécifiquement conçu pour analyser les conséquences des projets de loi, des ordonnances administratives générales et des décrets ministériels sur les entreprises. Aucune analyse n'est exigée pour mettre en évidence les effets sur les consommateurs, les travailleurs ou le grand public dans son ensemble. Les instructions stipulent également que "les directives de l'UE qui ne laissent aucune marge de manoeuvre nationale ne sont pas concernées".²⁸ Plusieurs autres pays, notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède et la Norvège, même s'ils s'intéressent aux impacts financiers sur les entreprises, demandent que les analyses soient étendues à une AAC complète quand les impacts sont très importants par exemple, ou touchent de nombreux secteurs.

26. Voir Aperçu de l'étude d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE, Note du Secrétariat, PUMA/REG(96)7, OCDE, mai 1996.

27. Par exemple, voir Holmes et Argy, 1996.

28. Hopkins, p. 11, 1996.

8. Critères de référence de l'OCDE pour décisions en matière de réglementation

Comme nous l'avons vu, le Conseil de l'OCDE a recommandé la mise en place de programmes d'examen des réglementations dans le but d'instaurer les conditions d'une croissance économique mondiale soutenable. Plus précisément, le Conseil de l'OCDE a recommandé : "que les pays Membres prennent des mesures efficaces pour assurer la qualité et la transparence des réglementations officielles notamment...en mettant au point, dans toute la mesure du possible et conformément aux principes juridiques et aux traditions en vigueur, des systèmes d'administration et de gestion permettant de prendre en compte dans les décisions en matière de réglementation les principes énoncés, dans la liste de critères de référence pour la prise de décisions satisfaisantes"²⁹. Le Conseil de l'OCDE a également dressé une liste de contrôle comportant dix questions que beaucoup de pays de l'OCDE utilisent déjà et que d'autres vont adopter, ce qui devrait améliorer l'efficacité et l'efficience des réglementations publiques. Ces dix questions sont les suivantes :

1. Le problème est-il correctement défini ?
2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?
3. La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale ?
4. Quel est le fondement juridique de la réglementation ?
5. A quel(s) niveau(x) administratif doit-on agir ?
6. Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ?
7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?
8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?
9. Toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de faire connaître leurs vues ?
10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

A certains égards, ces questions vont au-delà de ce qui a été évoqué dans la discussion sur le programme américain, même si elles se trouvent posées sous une forme ou sous une autre dans le programme américain d'EPILR. Comme nous l'avons vu, la question six sur l'AAC est plus fortement pondérée dans le système américain que dans les programmes de la plupart des autres pays de l'OCDE. Comme schéma général, les principes reflétés par ces questions constituent un bon point de départ pour construire un régime d'EPILR efficace et un bon programme d'examen des réglementations tant pour les pays de l'OCDE qui n'en ont pas que pour ceux qui se préoccupent de la qualité de leurs réglementations. Avec les principes d'Arrow et le manuel américain sur les EPILR évoqués précédemment, l'essentiel de ce qui est indispensable pour créer un système d'examen des réglementations de haut niveau figure dans cette liste. Il reste maintenant à adapter ces instructions et principes généraux aux différences de besoins et d'institutions d'un pays à l'autre. En d'autres termes, le plus dur reste à faire. Ce qui suit devrait apporter une aide à cet égard.

29. Recommandations, OCDE, 1995.

9. Pour établir des programmes d'EPILR dans les pays en transition

Les programmes d'EPILR peuvent améliorer la performance économique. La plupart des pays de l'OCDE ont établi un programme d'EPILR afin d'améliorer leur performance économique. Ils ont étendu leurs programmes d'EPILR et l'OCDE en a évalué le concept, deux témoignages de la conviction de l'efficacité de ces programmes. Les quelques évaluations qui en ont été effectuées en confirment aussi la conclusion selon laquelle ces programmes apportent effectivement des avantages nets à l'économie ainsi qu'aux ressortissants des pays qui les appliquent. Que les autorités de petites économies telles que la Tasmanie, le Queensland et l'Etat de Victoria en Australie, de même que celles de l'Islande, le Portugal, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande aient adopté des programmes d'EPILR montre bien qu'ils sont tout aussi bénéfiques pour des petits et pour des grands Etats³⁰.

Commencer par petites étapes. Aucun pays n'a lancé un programme d'EPILR en exigeant des AAC à grande échelle et strictement contrôlées par le gouvernement central. Au contraire, les premières étapes se sont orientées vers des EPILR ne portant que sur les impacts les plus importants et peu souvent réalisées avec des techniques quantitatives de pointe. La réflexion systématique de même que les récentes expériences économiques peuvent fournir des indications utiles sur les impacts probables de beaucoup de réglementations proposées.

S'intéresser d'abord aux grandes réglementations. La plupart des pays ont un système de priorisation qui adapte la quantité et le niveau d'analyse à la taille et à l'importance prévue de l'impact de la réglementation. Il est clair qu'effectuer une analyse comme exercice de style va à l'encontre de la productivité.

Disposer d'un système ouvert et transparent. A long terme, les systèmes fermés se soldent par des échecs dans une démocratie. En effet, les systèmes fermés ne suscitent pas l'appui politique nécessaire pour que ces programmes soient viables. Sous l'Administration Bush, le programme américain a fait l'objet d'une vive critique quant à l'influence occulte du milieu d'affaires l'Administration suivante a failli y renoncer. Pour survivre aux gouvernements successifs, un programme doit être perçu comme équitable et impartial.

Viser haut tout en restant flexible. Il faut reconnaître une analyse de grande qualité et pourquoi elle peut apporter un avantage maximum à l'économie. Seul un programme d'EPILR du type recommandé par le panel d'experts présidé par Arrow et le Conseil de l'OCDE pour améliorer la qualité de la réglementation est susceptible d'apporter le maximum de gains pour l'économie. L'élaboration de ce type de cadre doit être l'objectif à long terme, même s'il n'est ni faisable ni même souhaitable de l'appliquer dans la plupart des situations. Le progrès initial peut se faire pas à pas mais il ne faut pas perdre de vue les objectifs à long terme.

Faire préparer les EPILR par les administrations. Presque tous les pays font préparer l'EPILR par leurs administrations. Dans la plupart des cas, il est préférable que ceux qui sont le plus familiarisés avec le contenu de la proposition en fassent l'analyse, aidés par les experts en analyse qui la vérifient. D'une manière générale, les administrations disposent de plus de ressources pour effectuer les EPILR et préfèrent les faire elles-mêmes dans tous les cas. Cependant, tant que les administrations n'ont pas acquis l'expertise nécessaire pour effectuer ces analyses, elles auront besoin de beaucoup d'aide de la part d'analystes bien formés en micro-économie, travaillant pour les instances centrales du gouvernement, ou bien dans le cadre d'un groupe spécialisé dans l'examen des réglementations. Les programmes de formation et les conseils de consultants extérieurs se sont aussi révélés utiles. Le fait de rendre publiques

30. Voir "Tour d'horizon", OCDE, 1996.

les EPILR préliminaires et de demander aux parties concernées de faire part de leurs remarques devrait également améliorer la qualité et l'utilité des analyses.

Vérifier les EPILR par des analystes experts logés dans les instances centrales du gouvernement central. Tout comme il y a lieu de faire réviser par un service spécialisé et central les projets de budget élaborés par les administrations, il y a également lieu de faire vérifier par un bureau spécialisé logé au centre du gouvernement les EPILR élaborées à l'appui des réglementations par l'administration qui en est l'auteur. Le raisonnement est le suivant : les administrations ont tendance à servir leurs propres intérêts en élargissant leurs programmes soit par les dépenses publiques, soit par les missions de réglementation et les dépenses privées. D'une manière générale, les agences centrales du gouvernement ont une perspective plus large et plus objective qui tient compte des limites des ressources et des choix imposés par les demandes divergentes. En outre, un service administratif central et faisant rapport au Président ou au Premier ministre a plus de chances d'avoir l'autorité ou la crédibilité nécessaires pour faire appliquer ses recommandations. Avec le temps les vérificateurs des EPILR devront acquérir de l'expérience et un certain recul qui les rendraient plus efficaces.

La patience. Il faut du temps pour construire une infrastructure analytique. L'établissement d'exigences pour un réexamen moderne des réglementations doit être considéré comme un engagement à long terme. Même les pays dont le programme d'EPILR fut lancé il y a vingt ans y apportent encore des améliorations ou des perfectionnements. Il semble que les pays de l'OCDE continuent de s'orienter vers un élargissement de l'utilisation des AAC et un resserrement du contrôle central sur les initiatives de réglementation des administrations. Les pays qui ne lancent pas de programme de EPILR dès à présent risquent d'avoir à rattraper le retard ultérieurement. Les marchés financiers internationaux et les institutions telles que l'OCDE, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale considèrent de plus en plus la gestion et la réforme des réglementations comme des indicateurs importants de la stabilité financière et des perspectives de croissance nationale à long terme.

10. Perspectives d'avenir

Même les programmes les plus avancés n'ont pas cessé d'évoluer et de s'améliorer. Certains pays prévoient une prochaine étape d'intégration du processus de réglementation dans le processus budgétaire. Etant donné que les réglementations peuvent contraindre les entreprises ou des acteurs du secteur privé à faire des dépenses à des fins publiques sans passer par le processus de contrôle budgétaire, on observe naturellement une tendance, lorsque les budgets sont serrés et que la réduction des déficits est un objectif primordial, à substituer la réglementation à des dépenses de l'Etat. C'est une manière de fonctionner "hors budget" tout en répondant aux vœux du public qui demande des actions de la part des pouvoirs publics. Comme il n'y a guère de différence d'effets économiques entre le fait de contraindre une entreprise de dépenser son argent à des fins publiques telles que le retraitement des eaux usées ou, pour un individu, l'achat d'une assurance maladie, et le fait que l'Etat taxe ou emprunte aux mêmes entreprises et individus pour assurer les mêmes services, contrôler ces deux outils de politique publique de la même façon peut se justifier. De même qu'un budget fiscal fixe les objectifs annuels de dépenses de l'Etat, un budget de réglementations peut fixer des objectifs de dépenses annuelles en matière de réglementations. Cependant, comme il est jugé plus difficile d'estimer le montant des dépenses du secteur privé pour se conformer aux réglementations que celles de l'Etat, la mise en place d'un budget doit attendre la mise au point de meilleures techniques d'estimation des coûts des réglementations³¹.

31. Pour une discussion des arguments pour et contre le budget des réglementations et de son utilisation aux Etats-Unis, voir Morrall, 1992.

Des raisons de légitimité politique rendent difficile, pour certains gouvernements, une AAC pour les réglementations qui ont avoir avec des vies sauvées. Différencier entre sauver une *vie statistique*, c'est-à-dire réduire les risques marginaux pour un grand nombre de personnes, et sauver la vie d'*une personne concrète* n'est pas chose facile. Ne pas sauver une vie pour des raisons financières peut être condamné comme étant immoral mais on peut dire qu'il est tout aussi immoral de ne pas prendre en compte le coût des *vies statistiques* sauvées. Les ressources limitées obligent que les coûts soient pris en compte afin de maximiser le nombre de vie sauvées. Aux Etats-Unis, plusieurs textes interdisent aux auteurs de réglementations de prendre en considération des avantages et les coûts de certaines réglementations de nature à sauver des vies. Pour contourner ce problème politique, une technique appelée analyse risque-risque ou santé-santé a été proposée. Cette analyse, qui transpose le compromis calculé en dollars pour des vies, et en fait des vies pour des vies, peut être faite parce qu'il existe un coût d'opportunité en termes de risque non réduit lorsque des ressources sont dépensées pour se conformer à des réglementations particulières. Lorsque le revenu par habitant d'une économie augmente, une partie de cette augmentation est dépensée en activités visant à réduire le risque. En outre, les personnes bénéficiant de revenus plus élevés semblent agir de façon plus prudente. Le résultat confirmé selon lequel les pays et les gens qui bénéficient de revenus plus élevés ont tendance à présenter une plus grande longévité confirme cet argument. Les estimations effectuées aux Etats-Unis dans ce domaine montrent qu'une diminution de USD 12 à 15 millions de revenu se solde par une vie perdue. Ainsi, si une réglementation coûte plus de USD 12 à 15 millions par vie sauvée, il y aura en fin de compte moins de vies sauvées que si l'on en était resté à la situation de départ sans réglementation. Comme la règle d'or des auteurs de réglementations, tout comme pour les médecins, devrait être "d'abord ne pas faire de tort", il est difficile d'argumenter contre le fondement moral de ce type d'analyse. On remarquera toutefois que, dans la mesure où la PMP utilisée dans l'AAC pour les Etats-Unis a été estimée de l'ordre de USD 5 millions par vie, moins de réglementations passeraient un test AAC qu'un test risque-risque. Avant que cette méthode puisse être largement adoptée, il faudra affiner les bases empiriques des estimations quantitatives. En tout cas, comme l'AAC représente la méthode la meilleure sur le plan économique, parce qu'elle englobe tous les coûts d'opportunité dans ses calculs, il faut l'appliquer chaque fois que cela est possible³².

On a dit à propos du problème de la création d'institutions publiques chargées de gérer une économie de marché pour une économie en transition "qu'il est plus facile de construire une maison sur un terrain vacant que d'avoir d'abord à détruire une ancienne maison." Les PECO ont l'occasion d'adopter des institutions et des techniques que la plupart des pays de l'OCDE ont mis des années à mettre au point et dont le développement a souvent contrarié des intérêts particuliers qui étaient très attachés aux systèmes de réglementations existants. Certes, les PECO ont leurs problèmes de réglementations particuliers que ne rencontrent pas la plupart des autres pays, comme l'absence d'institutions et de réglementations économiques de base et le besoin d'en disposer vite de façon à aligner leurs réglementations et leur législation en vue d'une éventuelle intégration à l'UE, mais les leçons tirées et les expériences des pays de l'OCDE devraient fournir des modèles utiles à partir desquels les PECO pourront forger leurs propres systèmes.

32. Pour une discussion de la base théorique et empirique de cette approche et de son utilisation aux Etats-Unis, voir Randall Lutter et John F. Morrall III, "Health-Health Analysis: A New Way to Evaluate Health and Safety Regulation", *Journal of Risk and Uncertainty*, 8, 1993.

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE

PAR FRANÇOIS STASSE³³

1. Introduction

Le poids de l'histoire

L'évaluation recouvre en France des contenus très divers. La première exigence d'une analyse de l'évaluation des politiques publiques consiste à bien préciser les concepts.

Nous verrons que l'évaluation des politiques publiques est la quatrième étape d'une évolution qui s'explique en grande partie par des considérations historiques. On ne comprend pas le retard de la France dans l'introduction de l'évaluation des politiques — et le relatif échec de cette procédure — si l'on n'évoque pas la place historique de l'Etat central.

Le poids de l'histoire ancienne

En France, contrairement aux Etats-Unis ou à l'Allemagne, l'Etat s'est construit longtemps avant la nation. La légitimité de son intervention est apparue plusieurs siècles avant que la société lui conteste sa puissance. Dès le XVII^{ème} siècle, le pouvoir central a créé *une administration des finances et un ministère des travaux publics* disposant de moyens et de prérogatives juridiques considérables. Napoléon au XIX^{ème} siècle et la République au XX^{ème} siècle ont renforcé cette tendance.

Il en résulte une forte politisation du problème de l'intérêt général. Celui-ci n'est pas le fruit d'un consensus établi à la base entre les différentes composantes de la société civile, comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne. L'intérêt général est, en France l'expression d'une majorité politique dont l'Etat est l'instance exécutive.

Cette caractéristique majeure de l'esprit jacobin rend difficile l'expression d'une évaluation de l'action de l'Etat. Elle se heurte en effet à un problème de légitimité politique : on conçoit mal que des experts puissent remettre en cause des choix décidés au niveau politique et qui expriment, en théorie, la volonté du peuple.

A cette difficulté politique de l'évaluation est venue s'ajouter une difficulté sociologique. L'Etat ayant très tôt acquis une place prépondérante dans l'économie française, une fraction importante des élites s'est reconnue en lui et a voulu travailler pour lui. De là sont nés les "grands corps" de l'Etat qui constituent un

33. L'auteur, docteur en économie de l'Université de Paris, est Conseiller d'Etat. Il a été par le passé conseiller pour la politique des finances publiques du Commissariat au Plan, puis conseiller économique et financier du Président de la République, puis directeur général de l'Assistance publique — Hôpitaux de Paris.

Les idées exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et n'engagent aucunement l'administration à laquelle il appartient.

encadrement administratif et technique de qualité. Les projets de l'Etat sont ainsi conçus et réalisés par des techniciens issus des meilleures écoles, jouissant d'une réputation de compétence, au point qu'il a paru longtemps incongru d'évaluer leurs travaux c'est-à-dire d'émettre l'hypothèse qu'ils puissent ne pas avoir choisi la meilleure solution.

Ce complexe de supériorité des cadres techniques et administratifs de l'Etat est pour beaucoup dans certains succès publics tels que la politique nucléaire ou celle des transport ferroviaires. Il est pour beaucoup aussi dans les échecs tels que celui de la politique informatique.

Le poids de l'histoire récente

La modernisation de l'Etat au lendemain de la dernière guerre mondiale s'est réalisée sur ce socle centralisateur. Les nouveaux outils de l'Etat moderne n'ont fait que renforcer la tendance passée, notamment trois d'entre eux :

1. La création de *nouvelles entreprises publiques* par des nationalisations réalisées dans les domaines des transports, de l'énergie et des industries de base.
2. L'invention de la *comptabilité nationale*, outil de mesure et de prévision de l'activité économique.
3. Le développement de *l'Etat providence*, en particulier par la création d'un vaste régime de protection sociale.

La doctrine économique de Keynes, née avant la guerre, mais appliquée après, a renforcé l'idée que, grâce à ces nouveaux instruments, l'Etat pouvait intervenir de manière efficace dans le développement économique et social.

Ce poids de l'histoire explique que quatre conceptions différentes de l'évaluation aient été mises en oeuvre. Elles correspondent également à quatre niveaux différents de l'intervention de l'Etat :

1. l'évaluation économique nationale ;
2. l'évaluation budgétaire ;
3. l'évaluation des entreprises publiques ;
4. l'évaluation des politiques publiques.

2. L'évaluation économique nationale

Il s'agit de l'évaluation macro-économique nationale.

2.1. Un compte d'équilibre

Cette évaluation s'est développée à partir des années 50 lorsqu'a été inventée la comptabilité nationale. Celle-ci détermine un compte d'équilibre entre les ressources et les emplois de chacune des grandes catégories d'agents économiques (les ménages, les entreprises et les administrations). Puis elle procède à la sommation de tous ces agrégats pour parvenir à l'équation économique fondamentale :

$$\text{PIB} + \text{M} = \text{C} + \text{S} + \text{X} + \text{stocks}$$

où

PIB = produit intérieur brut

M = importations

C = consommation

S = épargne

X = exportation

stocks = variation de stocks

2.2. De la comptabilité à la prévision

Jusqu'aux années 60, cette évaluation macro-économique avait un caractère essentiellement comptable. Le développement de l'économétrie a permis, à partir des années 70 jusqu'à nos jours, de mettre au point des modèles de prévision dynamiques.

Ces modèles mathématiques, formées de centaines d'équations gérées par ordinateur, produisent une prévision de l'activité économique à court terme. Il existe deux catégories de modèles de ce type : les modèles nationaux et les modèles sectoriels.

Les *modèles nationaux* utilisent les données de la comptabilité nationale et introduisent des relations d'influence entre différentes variables. Certaines de ces variables sont exogènes, c'est-à-dire sont fixées de manière arbitraire par les experts puis sont entrées dans le modèle. Il s'agit notamment des données relatives à l'environnement international et aux grandes masses budgétaires arrêtées par le pouvoir politique. De même, les principaux déterminants des évolutions monétaires et financières (taux d'intérêt et de change) sont le plus souvent intégrées de manière exogène. En revanche, les autres variables sont endogènes, c'est-à-dire réagissent entre elles selon des liens logiques internes au modèle et qui ont été conçus par référence aux observations passées et aux enseignements de la théorie économique.

La France opère chaque année deux prévisions macro-économique de cette nature, l'une au printemps, l'autre à l'automne. Les premières années, ce type de prévision ne prenait en compte que les variables physiques de l'économie tels que la quantité de travail disponible, le taux des salaires ou celui de l'investissement. Depuis le milieu des années 70, il intègre les variables financières et notamment l'évolution des taux d'intérêt et des taux de change. Il serait évidemment inconcevable aujourd'hui où les mouvements financiers se sont mondialisés, de négliger l'interaction entre les variables monétaires-financières et les variables économiques réelles.

Les *modèles sectoriels* ont le même type de fonctionnement, mais appliqué à un secteur économique limité. On peut citer l'exemple du modèle agricole, dénommé MAGALI, qui cherche à déterminer les effets sur le secteur agricole d'une ou plusieurs modifications de son environnement. Ce modèle considère l'ensemble du secteur agricole comme un agent économique unique qui décide ses choix de production en fonction de la rentabilité attendue.

Le modèle comporte des variables exogènes, notamment les contraintes quantitatives fixées par le gouvernement français et les autorités européenne en matière de surfaces agricoles cultivables, de plafond de production et de prix directeurs. Sur ces bases, le modèle met en marche des équations endogènes groupées en deux blocs : le premier relie les prix au choix des productions agricoles et au revenu ; le second décrit les interactions entre l'investissement et le revenu en intégrant, bien entendu, des variables liées aux conditions financières de l'investissement.

2.3. *De la prévision à l'évaluation*

L'exercice macro-économique national est une prévision qui intègre l'ensemble des variables de l'économie. Les résultats observés depuis une vingtaine d'années sont d'une qualité moyenne. En effet, si l'on retient la prévision essentielle qui porte sur le taux de croissance du PIB, on note un écart de plus de un point entre le taux prévu à l'automne de l'année n-1 et celui constaté lors de l'année n.

Il faut souligner que cet égard est un écart moyen qui efface les écarts extrêmes. Ainsi, lorsque la conjoncture évolue de manière tendancielle, les écarts sont faibles, de l'ordre de 0,5 point ; en revanche, les prévisions peuvent se tromper lourdement lors de renversement de conjoncture. Par exemple, lors des trois années 1973-1975 et lors des quatre années 1990-1993, les écarts cumulés ont atteint 7 points. Cela signifie non seulement que les économistes n'avaient pas prévu dans le premier cas le choc pétrolier et , dans le second cas, la réunification de l'Allemagne, ce que l'on ne peut pas leur reprocher car il s'agit d'événements extérieurs à leur science, mais aussi qu'ils n'ont pas su adapter leurs prévisions après que ces changements majeurs ont été connus.

Cette leçon de modestie aide à comprendre pourquoi l'évaluation donne des résultats plus sûrs que la prévision. En l'occurrence, l'évaluation se définit comme l'estimation des conséquences macro-économiques de l'évolution d'une variable ou d'un petit nombre de variables. Par exemple, les modèles économétriques peuvent être utilisés pour mesurer l'impact d'une variation des taux d'intérêt. Les équations du modèle calculeront les effets en chaîne de cette variation, d'une part sur le coût de la dette publique et d'autre part sur le partage du revenu des ménages entre l'épargne et la consommation. Il en résultera un certain effet sur le niveau de la demande qui agira lui-même sur l'activité et l'emploi.

La bonne qualité de cette évaluation résulte de ce qu'il s'agit d'un exercice à la marge. Autrement dit, on calcule les effets de l'évolution d'une variable en laissant inchangé l'ensemble des autres. Les risques d'erreurs sont limités d'autant. Le principal risque qui persiste réside en l'hypothèse générale de comportement rationnel des agents économiques. Ceux-ci sont censés agir face à une évolution comme ils l'ont fait par le passé et comme la théorie économique définit la maximisation des intérêts de chacun. Or il peut arriver, notamment en période d'incertitude ou de crise, que les comportements individuels ne soient pas rationnels.

2.4. Les acteurs

Les acteurs de l'évaluation macro-économique sont précisément définis et résident, pour l'essentiel, dans l'appareil d'Etat. La collecte de l'information statistique est réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), organisme public indépendant bien que rattaché au Ministère de l'Économie et des Finances. L'INSEE a également la charge de l'élaboration des comptes nationaux des années *passées*.

Les prévisions et les évaluations macro-économiques sont effectuées par la Direction de la Prévision qui est une direction du Ministère de l'Économie et des Finances. Elle est en charge des comptes économiques des années *futures* . Ces deux organismes administratifs disposent de moyens humains et techniques importants et travaillent quasi exclusivement en réponse aux demandes du gouvernement. Ils représentent l'essentiel de la capacité de prévision et d'évaluation macro-économique en France. Il existe cependant d'autres organismes dotés de moyens plus modestes mais qui réalisent un travail de qualité. On peut citer notamment les centres de prévision et d'évaluation rattachée à :

1. l'université de Paris ;
2. le syndicat patronal ;
3. les grandes banques ;
4. la chambre de commerce et d'industrie, organisme patronal qui fédère principalement les petites et moyennes entreprises de l'industrie et de la distribution ;
5. un groupe de presse spécialisé dans les publications économiques.

L'existence de ces organismes indépendants de l'Etat est intéressante à un double titre :

1. Elle permet l'expression d'une diversité d'analyse ;
2. L'expérience montre que la *moyenne* des prévisions et évaluations réalisées par ces organismes privés et par les organismes publics est plus proche de la réalité observée que celles réalisées par la seule administration. L'addition des compétences est donc un facteur d'amélioration de la qualité des travaux.

Cette observation plaide pour à la création d'un "conseil de sages" composé de représentants de chacun des organismes publics et privés, et qui, comme en Allemagne, serait réuni régulièrement par le gouvernement pour l'éclairer et le conseiller sur l'évolution de la situation économique. Cette idée n'a pas encore été mise en oeuvre en France.

3. L'évaluation financière

L'évaluation financière est celle qui conduit au coût direct d'une mesure pour le budget de l'Etat. Elle est effectuée tout au long de l'année par la Direction du budget qui est l'une des principales directions du Ministère de l'Économie et des Finances ainsi que par les directions financières de chaque ministère. La somme de toutes ces mesures constitue le budget de l'Etat. Le montant global de celui-ci dépend donc du choix des mesures arrêtés chaque année par le gouvernement, mais aussi de l'évolution de la conjoncture économique. Il y a donc lien important entre l'évaluation macro-économique et l'évaluation financière.

3.1. Les dépenses

Le **premier acte** de préparation du budget de l'année prochaine (n+1) consiste à calculer l'évolution des dotations budgétaires passées en fonction des variables de la conjoncture économique. Pour procéder à ce calcul qui a lieu au printemps de l'année n, il faut partir du *dernier budget connu* qui est celui de l'année n-1. Sur cette base, il faut d'abord calculer ce que l'on appelle les *services votés* de l'année n, c'est-à-dire le montant des dépenses de l'année n égales à la stricte reconduction de celles de l'année n-1, en ne prenant en compte aucune mesure nouvelle.

Selon la définition juridique les services votés "représentent le minimum de dotation que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics, dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement".

Pour calculer les services votés, il convient de prendre en considération trois variables principales :

- la hausse des prix de l'année n qui influe sur le coût de tous les biens et services consommés par l'Etat ;
- l'évolution des taux d'intérêt qui influe que le coût de la dette ;
- l'évolution de la revalorisation technique des salaires de la Fonction publique qui influe sur le coût de fonctionnement de l'Etat. Il ne s'agit pas ici d'une augmentation des salaires décidée par le gouvernement, laquelle constituerait une mesure nouvelle. Il s'agit du glissement automatique de la masse salariale — sans aucune décision gouvernementale — liée à l'accroissement annuel de l'ancienneté et de la qualification des personnels. On appelle ce glissement le GVT (glissement vieillesse technique). Il ne faut pas l'oublier car il représente en moyenne chaque année environ 1 pour cent de la masse salariale de l'Etat. Celle-ci représentant plus de FF 400 milliards, le GVT équivaut à lui seul à plus de FF 4 milliards, ce qui n'est pas négligeable.

Le **deuxième acte** consiste, une fois calculés les services votés, à prendre en compte les *mesures nouvelles* de l'année n, c'est-à-dire les décisions déjà prises par le gouvernement au printemps de l'année n et celles dont on fait l'hypothèse qu'elles interviendront dans les derniers mois de l'année n.

Ces mesures nouvelles se décomposent en deux parties. D'une part, l'effet financier de ces mesures sur l'année n et d'autre part, leur effet sur l'année n+1. Cet effet sur l'année n+1 s'appelle *l'effet-report*. Il est particulièrement important pour le calcul du coût des emplois de la fonction publique. Par exemple, supposons qu'un fonctionnaire est embauché au 1er septembre de l'année n. Au cours de l'année n, son salaire aura représenté 4/12 de salaire annuel puisqu'il n'aura travaillé que 4 mois. Donc, si l'on calcule le budget de l'année n+1 en ne prenant en compte que la reconduction de lui de l'année n, on aura omis de comptabiliser 8/12 de salaire annuel car ce fonctionnaire travaillera 12 mois et non 4 au cours de l'année n+1. Cet effet-report est évidemment d'autant plus important que les mouvements de personnels ont été nombreux au cours de l'année n.

Le **troisième acte** de préparation du budget de l'année n+1 consiste à calculer l'incidence des prévisions macro-économiques. c'est là que s'opère le lien entre évaluation économique et évaluation financière. Le lien porte à la fois sur le calcul des dépenses qui est affecté, comme nous l'avons dit, par l'évolution des prix et des taux d'intérêt, mais aussi sur le calcul des recettes qui est également affecté par les prix et les taux mais aussi par la prévision de la croissance *réelle* de l'activité économique. En effet, le rendement des principaux impôts est directement fonction du rythme de la croissance, et notamment l'impôt sur la consommation (la TVA) et l'impôt sur le revenu.

Le **quatrième acte** de préparation du budget n+1 consiste à ajouter aux calculs précédents le montant des *mesures nouvelles* que le gouvernement prévoit d'engager pour l'année n+1.

Ces mesures nouvelles font l'objet d'une négociation bilatérale entre la Direction du budget et les autres ministères. Leur montant financier est additionné au budget n+1 tel qu'il a été calculé à l'issue des trois actes précédents. Il faut noter que ne sont pris en compte ni les éventuels effets macro-économiques de ces mesures nouvelles, ni l'éventuel changement de comportement des consommateurs ou des épargnants que ces mesures nouvelles pourraient entraîner.

Ces différents calculs s'opèrent à l'intérieur d'une nomenclature des dépenses qui se décompose en 7 titres (voir annexe 1). Ils comportent des modalités distinctes suivant qu'il s'agit de dépenses de fonctionnement (voir annexe 2) ou de dépenses d'équipement (voir annexe 3).

3.2. *Les recettes*

L'évaluation des recettes comporte de grandes différences avec celles des dépenses. Sur le plan de la procédure la différence principale vient de ce que les recettes ne sont pas négociées comme les dépenses entre le Ministère de l'Économie et des Finances et les autres ministères. Ici, le Ministère de l'Économie et des Finances décide seul de l'évaluation des recettes.

Sur le plan politique, la situation est inverse. En France, l'équilibre institutionnel entre le Gouvernement et le Parlement veut que le Gouvernement ait le quasi-monopole de la décision en matière de dépenses. En revanche, le pouvoir du Parlement est plus important pour ce qui concerne le vote des impôts. L'évaluation des recettes doit donc tenir compte chaque année de l'état d'esprit des parlementaires à l'égard des diverses recettes fiscales.

Sur le plan économique, le rôle essentiel est joué par les variables macro-économiques. Les prévisions relatives à la croissance réelle et à l'inflation sont particulièrement sensibles car elles influent beaucoup sur la plupart des impôts. Mais ces variables ne sont pas les seules qui comptent, ce qui rend l'évaluation difficile. Prenons deux exemples :

1. Le rendement de la TVA (44 pour cent du total des recettes) dépend évidemment du taux de croissance réel et du taux de la hausse des prix. Mais, s'agissant d'un impôt sur la consommation, il dépend aussi de l'évolution du partage des revenus entre consommation et épargne. Ce partage dépend lui-même de l'évolution des taux d'intérêt qui déterminent le rendement de l'épargne et d'un certain facteur psychologique qui conduit les citoyens à épargner plus ou moins suivant qu'ils anticipent un avenir plus difficile ou, au contraire, mieux orienté vers la croissance de leur pouvoir d'achat.
2. Le rendement de l'impôt sur les produits pétroliers (près de 10 pour cent du total des recettes) dépend aussi, bien sûr, de l'évolution de la conjoncture économique : suivant que la croissance économique est plus ou moins forte, la consommation de produits pétroliers s'accroît ou diminue. Mais d'autres facteurs interviennent également et notamment l'évolution du taux de change du dollar puisque les importations de pétrole sont payées en dollars ou encore la répartition des différentes sources d'énergie (pétrole, charbon, nucléaire etc.). Or autant ce dernier facteur est prévisible avec une assez grande précision, autant le passé a montré que la parité du dollar subit des variations qu'il est difficile d'anticiper.

3.3. *La procédure*

La procédure budgétaire concerne essentiellement la fixation des dépenses puisque, comme on l'a dit, elle seule fait l'objet d'une négociation.

La caractéristique de cette négociation est d'être *bilatérale* entre le Ministère de l'Économie et des Finances et les autres ministères. Elle porte principalement sur la croissance et la répartition globales des crédits (cf. exemple du budget de la recherche en annexe 4) puis sur les mesures nouvelles. Seuls les points de désaccords sont, en fin de procédure, soumis à l'arbitrage du Premier ministre.

Ce caractère essentiellement bilatéral est d'ailleurs critiquable. On pourrait imaginer en effet que la procédure budgétaire *commence* (et non finisse) par un examen collectif des principaux souhaits de *tous* les ministères pour l'année à venir et que le gouvernement arrête ses priorités à ce moment là. La mise au point des budgets de chaque ministère en serait peut-être facilitée et les priorités gouvernementales seraient sans doute plus lisibles pour l'opinion publique.

Dans l'idéal, la procédure budgétaire est conduite en deux temps : la première partie de discussion est consacrée à l'analyse du "budget d'ajustement technique", c'est-à-dire au recensement exhaustif des engagements internationaux, législatifs réglementaires ou contractuels, qui, seuls, sont réellement obligatoires pour l'Etat.

Cette méthode permet d'identifier clairement, dans un second temps, les marges de manoeuvre de chaque budget et surtout de distinguer ce qui peut être infléchi à court terme de ce qui nécessite une modification des règles dont dépend l'évolution des dépenses.

La négociation financière est éclairée par des indicateurs physiques d'efficacité ou de réponse aux besoins tels que, par exemple, le nombre d'élèves par classe, le nombre de policiers pour 1 000 habitants, le taux de subvention publique pour un logement social ou le nombre d'infirmières par lit d'hôpital. Chacun de ces indicateurs a ses qualités et ses défauts mais il contribue à éclairer la décision. Il ne faut en effet jamais oublier que le but final de la procédure budgétaire est d'opérer *des choix*. Les choix négatifs, c'est-à-dire les décisions de refus mécontentent nécessairement une partie de la population. Il convient donc d'être attentif à ce qu'ils soient décidés au terme d'une procédure où aucun argument majeur n'aura été omis.

Il importe enfin que la procédure budgétaire permette de dégager une *réserve pour aléas*. La vie politique et économique est en effet parsemée d'événements imprévus et imprévisibles. La sagesse, au cours de l'année *n* est de décider qu'une partie (2 à 5 pour cent environ) du budget prévisionnel de l'année *n + 1* sera mis en réserve pour faire face à événement imprévu

Pour la même raison, il vaut mieux éviter de figer le budget dans des engagements pluriannuels trop contraignants. Certes, on a dit qu'il était de bonne gestion de prévoir une programmation à moyen-long terme des grands objectifs de la politique nationale. Mais cette programmation doit — sauf exception — rester indicative et non impérative. Si l'on ne respecte pas ce principe, la gestion des aléas du court terme devient quasiment impossible, sauf à accroître le déficit budgétaire dans des proportions nuisibles.

3.4. Les résultats

Malgré les précautions de procédure prises pour l'élaboration du budget de l'Etat, il faut constater que l'exécution du budget est parfois éloignée de la prévision. Si l'on en juge par l'indicateur du solde, les performances sont très variables d'une année à l'autre :

Solde budgétaire (en milliards de Francs)	1990	1991	1992	1993
Prévision	- 90	- 81	- 90	- 165
Réalisation	- 93	- 132	- 236	- 330

Ces chiffres montrent à l'évidence que l'évaluation est assez bonne lorsque la conjoncture économique est régulière (1990-1991) mais qu'elle se dégrade fortement lorsque la conjoncture se retourne (crise économique de 1992-1993). Si l'on détaillait les résultats concernant les dépenses et les recettes, on constaterait que le principal facteur d'écart entre les prévisions et les réalisations est la répercussion de la conjoncture économique sur les prévisions de *recettes*. Cela devrait conduire les gouvernants à une position de plus grande prudence en ce domaine alors qu'ils ont souvent tendance à porter leur vigilance sur l'évolution des dépenses.

4. L'évaluation micro-économique des investissements publics

Les investissements publics constituent une part importante des politiques publiques. En effet, l'Etat est parfois le seul en mesure de prendre en charge certains investissements. C'est le cas lorsque ces investissements sont financièrement trop lourds ou lorsque leur rentabilité est insuffisante à court terme pour être supportés par une entreprise privée.

Les économistes ont mis au point des modèles d'évaluation de ces investissements. Ces sont des modèles micro-économiques au sens où ils ne s'intéressent qu'aux effets directs de l'investissement dans son propre secteur. Ils ne permettent pas d'apprécier par exemple l'effet au niveau national sur l'emploi, l'épargne ou la consommation d'un investissement sectoriel. L'exemple des investissements dans les infrastructures de transports permet de décrire le principe des modèles d'évaluation et de montrer pourquoi ils sont finalement peu opératoires.

4.1. L'exemple de l'évaluation des investissements dans les transports publics

Cet exemple n'est pas choisi par hasard puisque au cours des vingt dernières années, environ 50 pour cent des investissements de l'Etat ont été réalisés dans ce secteur. Il s'agit donc d'un secteur majeur.

Des modèles économiques ont été mis au point qui distinguent deux catégories de variables :

a) Les variables *directes* et notamment le coût des infrastructures et du matériel ; le coût du fonctionnement ; les coûts financiers liés à l'amortissement du matériel et de la dette ; une fonction liant la tarification, le niveau de la concurrence des autres moyens de transport et la fréquentation. Ces différents éléments permettent de calculer un seuil de rentabilité de l'investissement et le nombre d'années à l'issue duquel ce seuil est atteint.

Il faut insister sur ce délai de rentabilité. Il joue un rôle essentiel dans le coût final de l'investissement. En effet, l'investissement est presque toujours trop lourd pour être auto-financé à 100 pour cent. Une part souvent majoritaire de son financement est couverte par l'emprunt. Le coût de cette dette s'ajoute à celui du financement initial tant que les recettes tirées de l'utilisation de cet équipement n'ont pas remboursé la totalité de son montant. Que les recettes viennent d'un tarif public payé par les usagers (en cas d'usage payant) ou qu'elles viennent de l'impôt (en cas d'usage gratuit) ne change pas la nature du calcul : le coût *réel* de l'investissement est le coût *actualisé*, c'est-à-dire le coût initial augmenté du coût de l'amortissement de la dette.

b) Les variables *indirectes* et notamment une évaluation des atteintes portées à l'environnement ; une évaluation de l'impact financier du temps gagné par les voyageurs et de la diminution des phénomènes d'encombrement de trafic provoqués par la pénurie antérieure de moyen de transport ; une estimation de l'effet de développement de la demande provoqué par la commodité et le confort du nouveau moyen de transport.

Ces composantes indirectes conduisent l'économiste à affecter des prix fictifs à un certain nombre d'avantages ou de nuisances qui n'ont pas de valeur marchande directe.

L'addition des éléments a) et b) débouche sur une évaluation financière globale permettant — en théorie — au décideur d'arrêter son choix en présence d'un tableau complet des conséquences de l'investissement.

4.2. Les limites des modèles d'évaluation complexes

L'expérience montre que les modèles qui intègrent les variables indirectes b sont peu utilisés par les décideurs publics. La difficulté vient probablement de la traduction en termes monétaires de variables qui ne sont pas de même nature. Certes, les économistes ont de bonnes raisons de chercher à donner une traduction monétaire aux atteintes portées à l'environnement, à la pollution ou à l'encombrement urbain. Mais dans l'esprit des citoyens et donc dans celui des décideurs politiques, ces phénomènes relèvent d'abord d'une appréciation politique.

Deux exemples récents illustrent ce point. Le premier concerne à la fois le secteur des transports et celui de l'agriculture. Les ingénieurs de l'administration ont réfléchi depuis longtemps à l'aménagement du plus grand fleuve français, la Loire, afin d'une part de la rendre navigable sur une plus longue distance et d'autre part de mieux l'exploiter pour les terres agricoles environnantes. Cet aménagement de la Loire nécessitait la construction de plusieurs barrages importants ainsi que la transformation de certaines portions sauvages de son cours. Les études économiques montraient qu'un tel aménagement était intéressant.

Or le gouvernement a finalement renoncé au projet. Il a pris sa décision non pour des raisons économiques mais pour des raisons politiques. En effet, de nombreuses associations écologiques ont mené une vigoureuse campagne de presse pour convaincre les Français que cet aménagement porterait un tort considérable aux paysages traversés par le fleuve. Ces paysages font partie du patrimoine géographique et culturel de la France et cet argument a été plus fort que celui tiré de l'intérêt économique du projet.

Le second exemple est relatif aux transports ferroviaires. Les transports ferroviaires sont assurés en France par une entreprise publique la SNCF, qui exerce le monopole de cette activité. Depuis la mise au point du train à grande vitesse (TGV), la SNCF s'efforce d'offrir ce nouveau service vers plusieurs directions à partir de Paris. Mais l'investissement est extrêmement coûteux car la vitesse de ces trains est telle qu'ils ne

peuvent rouler sur les lignes habituelles. Il faut donc construire de nouvelles lignes spécialement adaptées à ces trains. C'est pourquoi la SNCF a prévu de construire de nouvelles lignes dans les directions où le coût actualisé de l'investissement serait le moins élevé, c'est-à-dire là où l'investissement serait amorti le plus rapidement grâce à la fréquentation des usagers. Ce critère de priorité a conduit la SNCF à commencer ses investissements dans les directions sud-est (vers Lyon et Marseille), sud-ouest (vers Bordeaux et Toulouse) et Nord (vers Lille, Bruxelles et Amsterdam). En revanche, il n'était pas question avant de longues années de construire une ligne vers l'Est en direction de Strasbourg et de l'Allemagne. En effet, tous les calculs économiques montraient qu'un tel investissement ne serait pas amorti financièrement avant un très long délai.

Or le gouvernement a décidé la construction de cette nouvelle ligne vers l'Est tout en ayant pleinement conscience que ce choix n'est pas justifié au regard de l'évaluation économique du projet. Trois raisons de nature politique ont fait pencher la balance dans l'autre sens :

1. Le rôle européen de Strasbourg. Cette ville est le siège du Parlement de l'UE et est en concurrence avec Bruxelles comme capitale politique de l'Europe. Le gouvernement a estimé que pour renforcer sa place de capitale politique, il était indispensable qu'elle soit desservie par un réseau ferroviaire moderne.
2. Les relations entre la France et l'Allemagne. Les TGV en direction du sud-est, du sud-ouest et du Nord vont rapprocher la France de ses voisins d'Italie, d'Espagne, de Belgique et des Pays-Bas. Il était difficile d'imaginer que son principal partenaire politique et commercial, l'Allemagne, ne lui soit pas relié par une ligne ferroviaire efficace.
3. La pression des régions françaises de l'Est. Ces régions (la Lorraine et l'Alsace) ont beaucoup souffert de la crise de la sidérurgie et de celle des industries textiles au cours des années 80 et 90. Elles ont plaidé que si on ne construisait pas une liaison rapide capable de les rapprocher de Paris et du reste de la France, elles subiraient fortement l'attraction économique de l'Allemagne. Il est vrai que pour rendre leur argument plus convaincant, elles ont proposé à l'Etat de prendre une participation financière importante dans le coût de construction de la nouvelle ligne.

Ces deux exemples montrent les limites de la rationalité économique pure. Il ne faut pas en déduire que l'évaluation économique des investissements publics soit sans intérêt. Au contraire, elle est indispensable, notamment pour la mesure des variables directes a) décrites ci-dessus. On peut même affirmer qu'il faut de très fortes raisons pour ne pas suivre les conclusions d'une telle évaluation économique car dans ce cas, la collectivité publique devra supporter longtemps le poids du déficit. Mais il faut savoir que de telles raisons politiques existent parfois.

5. L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques a connu une première vague en France dans les années 70 à la suite de l'expérience américaine du PPBS (*Planning, programming, budgeting system*). Rappelons que le PPBS est né d'une initiative visant à optimiser les choix militaires américains à l'époque d'une forte augmentation du budget militaire liée à la guerre froide et au conflit vietnamien. La France a importé le PPBS sous le nom de RCB (rationalisation des choix budgétaires).

5.1. *L'expérience de la RCB*

On a l'habitude de ranger sous le nom de RCB (Rationalisation des choix budgétaires) deux méthodes budgétaires introduites en France dans les années 70 et qui ont en fait peu à voir l'une avec l'autre.

a) *La définition des missions et la hiérarchie temporelle des priorités*

Le premier contenu de la RCB — directement issu du PPBS américain — a consisté en un travail méthodologique de définition et de classement qui comprend trois phases :

La planification (le "planning" américain).

Il s'agit d'une réflexion stratégique sur le long terme destinée à préciser les missions de l'administration publique dans chacun de ses grands domaines d'intervention. Une fois les missions définies, on arrête quelques grands objectifs ainsi que des indicateurs permettant d'apprécier leur degré de réalisation.

L'essentiel de cette phase est de bien identifier les problèmes de la société afin de justifier l'action de l'administration par des nécessités précises et non pour le seul instinct de conservation des structures étatiques.

A titre d'exemples de la phase de programmation, on peut citer l'objectif d'augmentation du nombre de jeunes admis à entrer à l'université, ou la diminution du nombre de personnes atteintes de maladies cardio-vasculaires. Ces deux exemples portent sur des questions de société importantes qui ne peuvent être résolues que par des actions à long terme et qui mettent en jeu des variables complexes et multiples. Ils entrent donc bien dans la démarche de la RCB.

La programmation (le "programming" américain)

La programmation consiste à rendre opérationnelle et séquentielle la réalisation des objectifs planifiés lors de la phase précédente. Il s'agit donc de déterminer par quels *moyens* les objectifs planifiés peuvent être atteints et selon quel *calendrier* il convient d'engager les moyens retenus pour parvenir à ses fins dans un *déla*i déterminé.

Si l'on reprend les deux exemples ci-dessus, la programmation doit comporter :

- Pour l'objectif de formation des jeunes : un programme de construction d'écoles, un programme de recrutement de professeurs, un programme de réforme de la pédagogie afin d'adapter l'enseignement à un plus grand nombre d'élèves, un programme de délivrance de bourses pour aider les familles modestes à financer la scolarité de leurs enfants.
- Pour l'objectif de réduction des maladies cardio-vasculaires : un programme de formation des médecins à cette discipline, un programme de lutte contre le tabac, un programme d'éducation sanitaire relatif à l'équilibre alimentaire, un programme d'équipement des hôpitaux pour soigner plus efficacement les personnes malades.
- Le principal enjeu de la phase de programmation est de définir les actions avec précision et de bien les ordonner dans le temps afin d'éviter les gaspillages. Par exemple, il est inutile de doter les hôpitaux d'équipements très sophistiqués si l'on n'a pas prévu un personnel compétent en nombre suffisant pour le faire fonctionner. Cet exemple n'est pas pris au hasard : il est fréquent que de tels

dysfonctionnements se produisent alors qu'une application rigoureuse des méthodes de la RCB permettrait de les éviter.

La budgétisation (le "budgeting" américain)

C'est la phase la plus classique. Il s'agit de calculer le coût global des programmes qui s'étalent en général sur plusieurs années, puis de prévoir le montant financier nécessaire chaque année.

L'exercice budgétisation n'est pas toujours aisé car il doit s'accommoder de la contrainte de l'annualisation budgétaire. En effet, dans de nombreux pays et notamment en France, le Parlement vote le budget de l'Etat année par année et il n'est pas possible d'engager les finances publiques pour une durée supérieure à un an. Cette règle se comprend — même si elle a l'inconvénient de limiter l'horizon de l'action gouvernementale — car il faut laisser aux pouvoirs publics la liberté de s'adapter aux évolutions de la conjoncture économique nationale et internationale.

La contrainte de l'annualité signifie donc qu'un programme prévu pour être réalisé en 3 ans pourra être interrompu à l'issue de la première ou de la deuxième année si le budget de l'Etat doit être brusquement restreint. Pour éviter des situations absurdes (par exemple une construction arrêtée au gros oeuvre et donc inutilisable ou des fonctionnaires recrutés pour gérer une prestation sociale sans que les crédits de cette prestation aient été financés), le travail de budgétisation doit d'efforcer de découper les programmes en tranches annuelles homogènes. Autrement dit, définir des séquences de programmes qui puissent fonctionner utilement *même si la suite du programme est abandonnée* pour des raisons économiques. Ce point est important car cette situation se produit souvent.

Un exemple intéressant de la logique RCB a été donné au milieu des années 70 par le Ministère de la Défense³⁴. Ce ministère a défini 9 programmes majeurs : les 5 premiers correspondent aux grandes missions des forces armées et les 4 autres au soutien logistique des forces :

1. Forces nucléaires stratégiques dont la mission est la dissuasion (ou la riposte) nucléaire ;
2. Forces de manoeuvre (première armée française), dont la mission est de résister à une agression extérieure classique ;
3. Forces de sûreté (défense opérationnelle du territoire, ou défense en surface) qui ont pour mission de résister à une agression intérieure subversive, ou parachutiste ;
4. Forces d'action extérieure (force d'intervention outre-mer) ;
5. Forces d'usage général, qui réunissent un certain nombre de formations comme les bases aériennes que l'on ne peut pas affecter à l'un des quatre premiers programmes parce qu'elles peuvent être utilisées selon les circonstances pour l'un ou l'autre ;
6. Recherche, développement, et essais en matière d'armement de toutes natures (navale, aérien, terrestre et nucléaire) ;
7. Soutien des personnels ; il groupe les actions relatives au recrutement, à la formation et à la gestion des personnels ;
8. Soutien des matériels ;
9. L'administration centrale et les états-majors généraux.

34. Cité par R. de la Genière. *Le Budget* — Presses de la FNSP. Paris 1976.

Les programmes majeurs se décomposent en 34 sous-programmes et 450 éléments de programmes. Ainsi, dans les forces de manoeuvre (programme 2) on distingue un sous-programme 21 "Forces terrestres", un sous-programme 22 "Forces aériennes", un sous-programme 23 "Forces maritimes" et un sous-programme 24 "Services et études communs". L'élément de programme est une unité opérationnelle concrète : une brigade blindée, une escadre de chasse, un groupe d'escorteurs, une base aérienne, etc. Chaque élément de programme est affecté à un programme majeur, et à un seul. La structure de programmes ainsi choisie éclaire convenablement les objectifs (les "missions") des forces. Mais elle est éloignée de la nomenclature budgétaire traditionnelle et de l'organisation des armées. Pour la rendre financièrement et administrativement opérationnelle, il aurait fallu pourvoir croiser les deux approches ce qui n'a jamais été réalisé de manière satisfaisante. C'est pourquoi cette tentative n'a pas porté tous les fruits attendus.

Le bilan de l'expérience de RCB est cependant assez positif. Même si le concept de RCB n'est plus utilisé aujourd'hui, sa logique intellectuelle est entrée dans la vie quotidienne de l'administration. Il reste bien sûr de nombreuses mesures décidées pour des raisons politiques ou économiques conjoncturelles et qui n'ont pas été inscrites dans une séquence planification — programmation — budgétisation. Mais l'idée est admise que, dans toute la mesure possible, il est préférable que les priorités du budget de l'Etat soit arrêtées selon un schéma proche de celui recommandé par la RCB.

b) *L'analyse multi-critères*

La RCB a connu un second contenu sous la forme de l'analyse multi-critères. Cet aspect a peu à voir avec le précédent et concerne la technique de *choix des projets*. Cette technique consiste à situer sur une même échelle de mesure les différents critères de choix d'un programme. Par exemple, la plus célèbre étude de RCB a consisté à élaborer un programme d'amélioration de la sécurité routière. Trois critères ont été fixés :

1. sauver x milliers de vies humaines ;
2. ne pas réduire la vitesse de circulation en dessous de y Km par heure ;
3. ne pas dépasser un coût budgétaire z.

Chacune des mesures proposées a été classée en fonction de ces différents critères. Par exemple, aménager les carrefours coûte très cher (mauvaise note), mais sauve beaucoup de vies humaines (bonne note). Signaler la route ne coûte pas très cher, mais ne sauve pas beaucoup de vies humaines. Limiter la vitesse ne coûte pas très cher, mais est une gêne pour les usagers de la route. On a noté chacune des mesures au regard de ces différents critères.

Si la même mesure est classée en tête selon tous les critères, elle est évidemment à retenir. Si elle est toujours la moins bien classée, il n'y a pas non plus de doute : on ne la retient pas. Le problème devient complexe lorsque différentes mesures sont bien classées au regard d'un critère, moins bien au regard d'un autre, mal au regard d'un troisième. Si nous comparons les mesures deux à deux nous pouvons alors déterminer pour quels critères l'une est supérieure à l'autre. Elle est supérieure si elle l'est pour la majorité des critères (indice de concordance compris entre 0,5 et 1) ; par exemple, elle est supérieure pour six critères sur dix (indice de concordance = 0,6). Nous pouvons ainsi établir un tableau des concordances pour chaque couple de mesures. Si, pour sélectionner une mesure on exige d'elle un ensemble d'indices de concordance bilatéraux très élevés, on risque de n'en trouver aucune. Aussi est-on alors amené à accepter une plus faible concordance, ce qui permet de désigner un groupe de mesures comme étant (faiblement) supérieures aux autres ; et il restera encore à choisir parmi ce groupe, selon des méthodes alors classiques : la rationalité pure n'a pu qu'éclairer la décision. Les méthodes multi-critères ne donnent pas la

certitude de désigner le groupe de solutions qui ont une certaine supériorité sur les autres au regard d'un certain nombre de critères. C'est pourquoi la multiplicité des critères constitue un enrichissement social, mais son excès affaiblit l'efficacité de la décision, voire la faculté de décider.

L'élégance intellectuelle de ce système a séduit les décideurs publics lorsqu'il fut mis au point dans les années 70. Mais la nécessité de classer sur la même échelle des critères de nature très différente a conduit à abandonner ce système. Cela ne signifie pas qu'il ne reste rien de cette expérience. Ce qui a disparu, c'est l'ambition de rationaliser les choix en fondant tous les déterminants sur une seule échelle de notes. En revanche, l'habitude a été prise d'informer précisément les décideurs de tous les aspects, de toutes les conséquences d'un projet et pas seulement, comme autrefois, son impact direct et son coût financier.

La responsabilité du décideur reste entière mais elle se situe davantage sur le terrain de l'appréciation politique des différents critères que d'une illusoire mesure technique.

5.2. *La nouvelle expérience d'évaluation des années 90*

Les résultats décevants de la RCB ont limité l'action en ce domaine au cours de la décennie suivante. Seules quelques actions *sectorielles* ont été menées à bien et notamment la création de deux instances d'évaluation spécifique :

1. le comité national d'évaluation des établissements publics de l'enseignement supérieur ;
2. l'office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques. Cet office qui dispose de FF 3 millions par an mène des études exclusivement techniques, par exemple sur la sûreté des installations nucléaires ou l'usage des biocarburants. Ses travaux sont de bonne qualité mais se tiennent à un domaine limité. Il ne s'agit pas d'une évaluation économique au sens large du terme.

Devant la faiblesse de l'action l'évaluation de l'Etat et alors que les procédures d'évaluation de la gestion des entreprises privées ne cessaient d'évoluer, une vigoureuse réflexion a resurgi à la fin des années 80. Elle a donné naissance à une réforme institutionnelle ambitieuse.

Une nouvelle réflexion

Le renouveau de l'évaluation des politiques publiques à la fin des années 80 s'est fondé sur trois piliers :

1. **Un pilier démocratique.** Sous cet angle, l'évaluation est décrite comme un instrument de contrôle des citoyens sur l'action des pouvoirs publics. Ce contrôle s'exerce grâce à la transparence des objectifs et des moyens mis à jour par les procédures d'évaluation.
2. **Un pilier stratégique.** L'évaluation est alors un instrument de simplification des choix. Il s'agit, face à la complexité croissante de l'environnement économique, social, technologique, d'établir une hiérarchie dans les priorités afin de leur réserver les moyens financiers.
3. **Un pilier modernisateur.** L'évaluation est à ce titre un instrument de management des structures administratives. Dans la conception traditionnelle de l'administration publique, celle-ci est censée accomplir des missions de service public. Par exemple : assurer la sécurité, former les jeunes, transporter les voyageurs, soigner les malades, etc. La conception modernisatrice de l'évaluation apporte à ce schéma une dimension dynamique. Il ne s'agit

plus seulement de remplir une mission, d'occuper un terrain ; il s'agit de se fixer des objectifs quantifiés, de définir les moyens nécessaires pour les atteindre, de mobiliser les équipes autour de ces objectifs et d'apprécier la qualité du travail accompli en fonction des résultats. Cette vision des choses peut paraître banale à un salarié d'une entreprise privée. Elle est profondément novatrice pour celui d'une administration publique.

De nouvelles institutions

A la suite d'un rapport demandé par le Premier ministre en 1988, deux décrets des 22 janvier et 7 juin 1990 ont mis en place un ensemble d'organismes et d'instruments constituant la première institutionnalisation de l'évaluation en France.

Le comité interministériel de l'évaluation

Présidé par le Premier ministre, il comprend les principaux ministres. Son secrétariat est assuré par le Commissariat au Plan, organisme public d'études rattaché au Premier ministre.

Le comité interministériel a une double fonction politique : d'une part, *choisir les projets* d'évaluation qui seront financés ; d'autre part, *déterminer les suites à donner* à un rapport d'évaluation.

Le conseil scientifique de l'évaluation

Composé de onze experts universitaires et administratifs nommés par le Président de la république en raison de leurs compétences professionnelles, le Conseil scientifique remplit deux tâches. D'une part, il élabore les méthodes scientifiques d'évaluation et les diffuse à tous les acteurs de cette discipline afin que leurs travaux répondent à des critères reconnus et homogènes. Parmi ces méthodes mis au point par le Conseil scientifique, on relèvera notamment :

- La nécessité pour le commanditaire d'une étude d'évaluation de fixer *un cahier des charges* précis qui s'imposera aux maîtres d'oeuvre du projet.
- L'exigence *d'indépendance* de l'instance qui dirige l'étude au nom du commanditaire. Cela signifie notamment que le Président de cette instance est, de préférence, une personnalité extérieure à l'administration.
- L'intérêt d'assurer le *pluralisme* de l'instance qui dirige l'étude. Cette instance comprend naturellement des représentants des administrations concernées. Mais il est souhaitable qu'elle comprennent également des experts extérieurs, des élus représentant les population concernées ou encore des chercheurs ou des universitaires.
- La *transparence* des travaux qui se traduit notamment par la publication du rapport d'évaluation.

D'autre part, pour chaque projet d'évaluation, il s'assure avant sa réalisation, de la bonne qualité de la méthode utilisée puis, après la réalisation du projet, de la qualité de ce qui a été fait. Il faut souligner que tout projet d'évaluation *doit* recueillir l'avis favorable du Conseil scientifique avant sa mise en oeuvre. Un avis défavorable rend impossible le lancement d'un projet. Pour accomplir sa mission, le Conseil scientifique dispose d'un crédit d'environ FF 2 millions par an.

Le fonds national de développement de l'évaluation

Ce fonds est la source centrale de financement des projets. Il a été doté en 1994 (dernière année de fonctionnement actif de la politique d'évaluation) de FF 3,9 millions. Cette somme représente environ la

moitié du financement total des projets. L'autre moitié est apportée par les budgets propres des ministères concernés par le projet.

On notera également que le Conseil économique et social — qui est un Parlement consultatif sur les questions économiques et sociales — dispose à sa guise de 20 pour cent des crédits du fonds national pour mener à bien les projets de son choix. Toutefois la liberté de choix du Conseil économique et social est soumise — ainsi que tous les autres projets — à la condition de l'avis favorable du Conseil scientifique.

Le bilan quantitatif du travail accompli depuis 1990

La relance de la politique d'évaluation en 1990 a suscité au départ un réel intérêt de la part des administrations. Mais cet essor s'est rapidement épuisé. Au cours de ces années, les ministères ont présenté plus de cent projets d'évaluation. La moitié d'entre eux ont été rejetés par le Commissariat au Plan avant même d'être soumis à l'avis du Conseil scientifique. Car les thèmes proposés ne présentaient pas un intérêt suffisant. Sur les 50 restant, le Comité interministériel a estimé que 24 d'entre eux méritaient d'être étudiés. Mais enfin seuls 16 projets ont recueilli un avis favorable du Conseil scientifique. Sur ces 16 projets qui pouvaient donc être entrepris, 2 ont été abandonnés par les ministères qui les avaient initialement proposés. En cinq ans de mise en oeuvre de la nouvelle politique d'évaluation, il n'est donc resté en lice que 14 projets dont les sujets sont les suivants :

- La réhabilitation du logement social ;
- L'accueil des populations défavorisées par les services publics ;
- Les adolescents en difficulté ;
- L'action sociale et culturelle de l'Etat en faveur de ses agents ;
- Les structures d'insertion économique ;
- La loi quinquennale sur l'emploi de 1994 ;
- La formation professionnelle ;
- Les rythmes de vie des enfants ;
- L'informatique de l'Etat ;
- La maîtrise de l'énergie ;
- Le traitement des zones rurales humides ;
- La politique de la montagne ;
- Les risques naturels majeurs ;
- La sécurité routière.

On relève donc huit thèmes à dominante économique ou sociale (1 à 8), deux thèmes à dominante industrielle (9 et 10), deux thèmes relatifs à l'aménagement du territoire (11 et 12) et deux thèmes relatifs à la sécurité (13 et 14).

Les coûts de ces études se sont élevés à FF 1 à 5 millions, la moyenne se situant à FF 2 millions. C'est une somme élevée en soi, mais qui peut procurer des économies beaucoup plus importantes si l'étude a conclu à une réorganisation pertinente du secteur concerné.

On trouvera en annexe 5 un résumé de l'évaluation 1 sur la réhabilitation de l'habitat social.

Le bilan qualitatif

Plusieurs constats, en majorité négatifs, doivent être faits :

1. La plupart des projets d'évaluation proposés par les ministères et retenus par les instances officielles ne portent pas sur des thèmes essentiels de la politique gouvernementale.
2. Les rapports déposés à l'issue du travail d'évaluation n'ont guère suscité d'échos au sein des administrations concernées ni même dans la presse alors qu'ils ont été rendus publics conformément à l'objectif de transparence.
3. L'intérêt qu'avait suscité la renaissance de l'évaluation en 1990 est retombé et dès 1994, il apparaissait que cette politique avait perdu de son enthousiasme initial.

Les causes de ce demi-échec sont multiples et doivent servir de leçons pour l'avenir. Les unes sont d'ordre politique, les autres sont d'ordre technique.

5.3. Les causes politiques des difficultés

La pratique de l'évaluation pose nécessairement la question de la place relative de l'expert et du responsable politique. Pour que l'évaluation fonctionne bien, il faut que l'expert et le politique sachent que la mission de l'évaluation n'est pas de décider mais d'éclairer la décision. L'exemple des choix militaires de la France illustre bien ce point. Au cours de ces dernières années, le Ministère de la Défense a été sollicité pour participer au processus d'évaluation. Mais il a toujours répondu à cette sollicitation en proposant que l'on mette à l'étude des thèmes marginaux par rapport aux questions majeures qui se posaient en ce domaine. Le résultat est que le Président de la République a pris récemment d'importantes décisions concernant la reconversion de certaines industries d'armement ou de certaines unités de l'armée conventionnelle sans que les procédures d'évaluation préalables prévues par les textes de 1990 aient été mises en oeuvre. Bien entendu, les décisions prises par le Président avaient été soigneusement étudiées à l'avance par les spécialistes internes au Ministère de la Défense, mais pas selon les procédures scientifiques, indépendantes et pluralistes élaborées en 1990.

De nombreux exemples de ce type pourraient être cités. Ils montrent que lorsqu'il s'agit d'un sujet politique majeur, les responsables politiques redoutent le partage des tâches entre l'expertise scientifique indépendante et la prise de décision politique.

Il n'y a sans doute pas de solution à ce problème autre que l'implication personnelle et forte du Premier ministre dans le choix des thèmes d'évaluation dès que ceux-ci touchent au coeur des missions de l'Etat.

L'impératif de transparence qui paraît naturel dans une nation démocratique, constitue une contrainte redoutée par le ministère concerné. On comprend bien, en effet qu'une administration puisse accepter sans difficulté qu'un aspect marginal de son action soit disséqué voire remis en cause publiquement par des experts indépendants. mais s'il s'agit d'un secteur essentiel de sa mission, alors toute critique publique devient un enjeu dont peuvent se saisir les adversaires du gouvernement. Les puristes de l'évaluation s'en félicitent puisqu'ils plaident que la discussion publique des principaux problèmes de la société constitue un progrès de la démocratie. Mais il faut constater que ce progrès exige de la part des chefs de l'administration une vertu admirable que l'on rencontre rarement ! C'est pourquoi on peut se demander si,

dans certains cas, la pratique *réelle* de l'évaluation ne serait pas favorisée par la confidentialité de ses travaux. Evidemment, le risque serait alors que le ministre destinataire du rapport le garde dans son tiroir et qu'aucune suite ne lui soit donnée. Mais le risque que l'évaluation publique se perde dans des thèmes insignifiants est plus grand encore.

Le rôle joué par le Ministère de l'Économie et des Finances est une clé complexe du problème. D'un côté, il est bon que l'évaluation permette d'apprécier si les crédits publics sont affectés aux actions les plus utiles et les plus efficaces. La reconnaissance du rôle important joué par le Ministère de l'Économie et des Finances dans la procédure d'évaluation est donc naturelle. Mais de l'autre côté, cette présence du censeur budgétaire a un effet pervers. En effet, les administrations qui craignent que le Ministère de l'Économie et des Finances profite de la procédure d'évaluation pour contester leurs moyens financiers, auront tendance à ne pas donner toute l'information utile à une bonne étude. Cet aspect explique aussi pourquoi les études d'évaluation retenues depuis 1990 ont presque toutes portées sur ces thèmes à la marge.

5.4. Les causes techniques des difficultés

L'évaluation peut souffrir du conflit entre les exigences scientifiques et l'impératif d'efficacité qui s'impose au décideur politique. Ce conflit est apparu nettement au cours de la période 1990-1996. La renaissance de la pratique de l'évaluation en 1990 a conféré aux spécialistes de cette technique une autorité accrue. Ils en ont usé pour enserrer les premiers projets dans des contraintes de procédure très rigoureuses (composition des groupes d'experts, sélection des personnes et des lieux étudiés, méthodes d'analyses statistiques, etc.). Ces contraintes avaient pour but d'assurer un caractère scientifique incontestable aux conclusions de l'étude. Mais elles ont eu aussi pour conséquence d'alourdir considérablement le travail.

Le résultat concret est d'une part que les rapports ont presque toujours été des documents volumineux de plus de 300 pages dans lesquels les décideurs politiques ont eu du mal à trouver des conclusions opérationnelles ; et d'autre part, que le travail d'évaluation a duré en moyenne 2 ans pour chaque projet. Ce délai est à l'évidence trop long pour un décideur politique. Le temps des experts n'est pas le même que celui du politique dont les électeurs attendent des décisions rapides.

La France ayant peu pratiqué l'évaluation, le dialogue entre les spécialistes de cette discipline et l'administration est très neuf. Il en résulte une certaine difficulté de compréhension entre l'administration et les experts. On voit à travers les rapports sur les premiers projets qu'ils ne sont pas assez tournés vers des conclusions opérationnelles. Ils sont trop analytiques et pas assez stratégiques. Cet écart entre les attentes des décideurs politiques et les résultats du travail des experts a contribué à la déception.

5.5. Conclusion : des aspects positifs

Malgré ces difficultés incontestables qui ont conduit à un fort ralentissement de la politique d'évaluation, le bilan n'est pas totalement négatif. La nécessité de l'évaluation des politiques publiques est beaucoup mieux perçue par les responsables politiques. Il est fréquent aujourd'hui que les nouvelles lois comportent une disposition prévoyant que les mesures qu'elles instaurent seront évaluées à terme de quelques années.

Les institutions spécifiques de l'évaluation mises en place en 1990 ont vu leur autorité s'affaiblir au cours des années mais l'évaluation elle-même a progressé à l'intérieur même des administrations. Par exemple, deux ministères se sont dotés d'une Direction de l'évaluation (l'Éducation nationale et le Travail) et le Premier ministre a adressé le 21 novembre 1995 une circulaire à tous ses ministres pour rendre obligatoires la réalisation d'une *étude d'impact* avant la mise au point de tout projet de loi ou de décret

important. La circulaire précise les informations que devra obligatoirement produire chaque étude d'impact :

- les avantages attendus de la loi ou du décret et ses éventuels inconvénients ;
- l'impact de la nouvelle loi sur l'emploi ;
- l'impact sur les intérêts généraux du pays, notamment sur l'environnement ;
- les incidences financières de la loi ou du décret pour le budget de l'année en cours et ceux des quatre années suivantes ;
- les incidences de la loi ou du décret sur les formalités administratives qui en résulteront pour les entreprises, les usagers et les administrations autres que celle qui a conçu la loi ;
- l'impact juridique de la loi ou du décret et notamment la liste précise des textes qui seront abrogés ou modifiés par suite de l'intervention du nouveau texte.

Le renouveau de l'évaluation a permis une certaine ouverture des administrations sur l'extérieur. Les ministères ont commencé à expliciter la nature de leurs missions et les objectifs de leur action et de les exposer au regard d'experts extérieurs. Cette ouverture des services de l'Etat est sûrement un des aspects les plus positifs de cette expérience. Elle contribue à rapprocher l'Etat du reste de la société.

De même, le Parlement commence à s'intéresser à l'évaluation. Certes, son action en ce domaine est sans commune mesure avec celle du congrès américain dont le General Accounting Office (GAO) est très puissant. Une longue tradition constitutionnelle s'oppose en France à l'adoption du modèle américain. En France, la prépondérance de l'exécutif sur le législatif entraîne une limitation du pouvoir de contrôle du Parlement. Cependant les choses évoluent aussi en ce domaine. Ainsi deux lois du 14 juin 1996 ont donné au Parlement de nouveaux moyens d'évaluation de l'action du gouvernement. Ce renforcement des pouvoirs du Parlement est modeste mais il est le signe que l'idée d'évaluation progresse.

Au regard de ces évolutions, on peut dire que la France est au milieu du gué. Elle a relancé la problématique de l'évaluation en 1990, mais celle-ci n'a pas connu le succès espéré tant pour des motifs politiques que techniques. Si l'on voulait développer cette méthode, il faudrait sans doute adopter la solution américaine de création d'un puissant office d'évaluation chargé de centraliser les initiatives et doté de moyens importants. Cet office est parlementaire aux Etats-Unis. Il est probable qu'il devrait être administratif en France.

ANNEXE 1. LES NOMENCLATURES DES DÉPENSES DU BUDGET DE L'ETAT

A. BUDGETS CIVILS	B. BUDGETS MILITAIRES
<p>Titre I : Dette publique Titre II : Pouvoirs publics Titre III : Moyens des services</p> <p>Partie 1 — Personnel, rémunération Partie 2 — Pensions et allocations Partie 3 — Charges sociales Partie 4 — Matériel et fonctionnement Partie 5 — Travaux d'entretien Partie 6 — Subventions de fonctionnement Partie 7 — Dépenses diverses</p> <p>Titre IV : Interventions publiques</p> <p>Partie 1 — Politiques et administratives Partie 2 — Action internationale Partie 3 — Action éducative Partie 4 — Action économique Partie 5 — Entreprises d'intérêt national Partie 6 — Action sociale Partie 7 — Prévoyance sociale</p> <p>Titre V : Investissements exécutés par l'Etat</p> <p>Partie 1 — Agriculture Partie 2 — Énergie et mines Partie 3 — Transports et télécommunications Partie 4 — Entreprises industrielles et commerciales Partie 5 — Logement et urbanisme Partie 6 — Équipement culturel et social Partie 7 — Équipements administratifs et divers Partie 8 — Investissements hors de la métropole</p> <p>Titre VI : Subventions d'investissements accordés par l'Etat</p> <p>Partie 1 — Agriculture Partie 2 — Énergie et mines Partie 3 — Transports et télécommunications Partie 4 — Entreprises industrielles et commerciales Partie 5 — Logement et urbanisme Partie 6 — Équipement culturel et social Partie 7 — Équipements administratifs et divers Partie 8 — Investissements hors de la métropole</p> <p>Titre VII : Réparation de dommages de guerre</p>	<p>Titre III : Moyens des services</p> <p>Partie 1 — Personnel, rémunération d'activité Partie 2 — Entretien du personnel Partie 3 — Personnel, charges sociales Partie 4 — Matériel et fonctionnement des armées et services Partie 5 — Travaux d'entretien Partie 6 — Subventions de fonctionnement Partie 7 — Dépenses diverses</p> <p>Titre V : Équipement</p> <p>Partie 1 — Études, recherche et prototypes Partie 2 — Investissements techniques et industriels Partie 3 — Fabrication Partie 4 — Infrastructure Partie 5 — Infrastructure OTAN</p>

ANNEXE 2. CALCUL DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Ce calcul comprend deux parties. La première concerne les dépenses de personnel et la seconde les dépenses de fonctionnement hors personnel.

Les dépenses de personnel

1. Reprise de la *base budgétaire* de l'année précédente.
2. Calcul de l'*actualisation* de cette base en tenant compte notamment de l'évolution des indices de rémunération de la Fonction publique et de l'effet-report en année pleine de mesures décidées en cours d'année.
3. Détermination des *transformations d'emplois*, c'est-à-dire le coût (positif ou négatif) de l'évolution de la structure des emplois vers des postes plus qualifiés ou moins qualifiés.
4. Calcul du coût des *créations d'emplois* et des économies issues de suppressions d'emplois en appliquant un coût moyen par statut et par grade, c'est-à-dire en fonction de la profession concernée et du niveau hiérarchique des emplois touchés.
5. Calcul des *mesures nouvelles*, par exemple :
 - remise à niveau de certaines dotations ;
 - surcoût lié à la titularisation d'agents temporaires ;
 - coût de la formation ;
 - ajustement du niveau des retraites.
6. Vérification que le coût total reste bien *sous le plafond* de crédits fixé au début de l'exercice.

Les dépenses de fonctionnement hors personnel

1. Reconstitution totale ou partielle des crédits de l'année précédente.
2. Economie à réaliser.
3. Remise à niveau de certaines dotations.
4. Mesures nouvelles.
5. Vérification que le total reste sous le plafond.

ANNEXE 3. CALCUL DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses d'équipement, dont la nature même est de s'étaler sur plusieurs années, sont toujours calculées en Autorisations de programme (AP) d'une part en Crédits de paiement (CP) d'autre part. Une AP est donc la limite supérieure du crédit qui peut être engagé pour l'exécution d'un investissement. L'exécution progressive de celui-ci donne lieu à des CP destinés à couvrir la dépense *annuelle*. Les calculs s'effectuent ainsi :

Pour les autorisations de programme (AP)

1. Examen des dotations ouvertes pour l'année n et des prévisions d'engagement avant le 31 décembre.
2. Fixation du niveau pour l'année $n+1$ qui comprend le solde des AP ouvertes les années précédentes et notamment celles de l'année n ainsi que les AP nouvelles de $n+1$.
3. Vérification que la somme du solde des AP passées et des AP futures ne dépasse par le plafond prévu.

Pour les crédits de paiement (CP)

1. Examen des CP inscrits dans le budget de l'année n .
2. Prévision des CP qui seront effectivement consommés avant le 31 décembre (il arrive souvent que des investissements prennent du retard et que les CP initialement prévus ne soient pas consommés).
3. Calcul des CP déjà votés (appelés "services votés") résultant des tranches d'AP ouvertes les années précédentes.
4. Discussion au cas par cas des mesures nouvelles demandées en vérifiant le ratio (appelé "taux de couverture") CP/AP. En effet, suivant que l'investissement s'étalera, par exemple, sur 18 mois ou sur 3 ans, le taux de couverture s'échelonnnera entre 70 pour cent et 30 pour cent. Une règle moyenne est de prévoir 40 pour cent en CP la première année, 50 pour cent en $n+1$ et 10 pour cent ultérieurement.
5. Fixation de l'enveloppe des CP (services votés + mesures nouvelles) par ligne budgétaire.

ANNEXE 4. CADRAGE BUDGÉTAIRE D'UN MINISTÈRE

Le budget de la recherche

Hypothèse : Accroître le total des dépenses de recherche pour le porter à un niveau x exprimé en pourcentage du PIB à l'horizon 5 ans.

Démarche budgétaire :

1. Calculer l'accroissement des dépenses à réaliser par l'ensemble des acteurs de la recherche.
Exemple + 30 milliards en 5 ans.
2. Répartir cet accroissement entre les acteurs. Exemple :
 - + 15 pour les entreprises industrielles (à négocier)
 - + 5 en allègements fiscaux (à définir)
 - + 10 en dépenses budgétaires supplémentaires
3. Déterminer par nature de charges l'effort budgétaire *annuel*. Exemple :
 - + 1 en dépenses de personnel
 - + 0,5 en dépenses de fonctionnement des services
 - + 0,5 en crédits d'équipement
4. Etudier — en élaborant divers scénarios — plusieurs répartitions possibles de la dépense entre ministère et services concernés par la recherche. Cette répartition doit respecter les enveloppes pré-cadrées dans les quatre dimensions majeures du budget :
 - les emplois ;
 - les dépenses de fonctionnement ;
 - les crédits de paiement relatifs aux investisseurs ;
 - les autorisations de programmes d'équipement.
5. Vérifier l'évolution globale des crédits après répartition.

ANNEXE 5. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE RÉHABILITATION DE L'HABITAT SOCIAL

L'évaluation de la politique de réhabilitation de l'habitat social fait partie des 14 thèmes retenus par le Comité interministériel créé par le décret de 1990 (voir partie IV de la note). Le rapport a été publié en 1993 par *La Documentation française*.

C'est un bon exemple des sujets abordés, de la méthode utilisée ainsi que de l'intérêt — et des limites — des conclusions produites par ce type d'étude.

On trouvera ci-joint un résumé et une analyse des principales parties de ce rapport :

1. Le mandat de comité de pilotage de cette évaluation.
2. La méthode utilisée.
3. Le bilan économique des opérations de réhabilitation.
4. Un tableau de synthèse des dépenses publiques réalisées en ce domaine.

1. Le mandat du Comité de pilotage

Conformément aux souhaits du Conseil scientifique de l'évaluation et à la nécessité d'une évaluation pluraliste, la conduite du projet d'évaluation a été confiée à un Comité de pilotage dont la composition s'efforce de traduire la diversité des points de vue.

Après avoir pris connaissance du dispositif interministériel pour l'évaluation des politiques publiques, le Comité a d'abord fait le point sur les évolutions des réglementations et sur le contenu des études déjà réalisées, sur la base de documents transmis et présentés par la Direction de l'habitat et de la construction. Il s'agissait ensuite pour ce Comité de préciser les objectifs et la nature des différentes études et actions à entreprendre dans le cadre de son mandat. Il a donc été amené à préciser les cinq grandes questions posées dans ce mandat. Ces questions concernent :

a) La prise en compte des attentes des locataires lors de la définition des programmes. Quelle place est faite aux habitants dans la conception, l'organisation et la réalisation de la réhabilitation ? Dans quelle mesure les dispositifs mis en oeuvre et les travaux réalisés font sens par rapport aux préoccupations et priorités réelles des différentes populations et générations qui occupent le parc. Il faut donc appréhender le décalage entre les attentes des locataires et les préoccupations du maître d'ouvrage.

b) L'impact social de la politique de réhabilitation, notamment en termes d'occupation du parc et en termes de ségrégation. La réhabilitation, par les effets financiers qu'elle implique (hausse des loyers, solvabilisation plus ou moins importante des ménages par l'Aide Personnalisée au Logement (APL) selon les caractéristiques des ménages) a pu entraîner des mouvements de population différentiels selon la perception ou non de l'APL, accentuant par là même une ségrégation par l'habitat, et en contradiction avec l'objectif de maintien dans les lieux qui sous-tend la politique de réhabilitation. Il s'agit donc de

savoir si la réhabilitation entraîne une mobilité significativement plus importante des ménages non solvabilisés par l'APL, en rupture avec la mobilité "traditionnelle" du quartier concerné. Ces effets ségrégatifs ont pu être renforcés par l'application des nouveaux barèmes d'APL après 1988. Dans les marchés locatifs tendus, les aides de l'Etat sont-elles affectées aux opérations réellement prioritaires ? Existe-t-il des rentes de situation induites par un effet pervers de cette politique ? Les simulations APL, qui ont pour objectif de mettre en évidence l'impact de la réhabilitation sur la charge résiduelle des locataires, sont-elles suffisamment fiables ? L'évaluation devra aussi s'interroger sur l'articulation entre la politique de réhabilitation et la politique de la Ville afin de mieux mesurer l'impact de cette interaction.

c) La répartition des coûts et avantages financiers entre les différents intervenants. La réalisation des opérations de réhabilitation met en jeu, autour du maître d'ouvrage, des acteurs multiples, dont notamment aux deux bouts de la chaîne, l'Etat et les locataires, avec, en position d'arbitre, les collectivités locales. Il s'agit de mettre en évidence le système de transferts de coûts entre les différents acteurs, qui conditionne l'équilibre de l'opération. Les maîtres d'ouvrage maîtrisent-ils les coûts des investissements et de l'évolution des charges locatives, notamment en ce qui concerne les économies d'énergie ? Le loyer effectif reflète-t-il la réalité économique des opérations ? Quel est le rapport du loyer de sortie avec le loyer d'équilibre ? Dans quelle mesure les hausses de loyer issues des réhabilitations sont-elles compensées effectivement par des baisses prévues ?

d) Les rapports entre la politique de réhabilitation et les politiques d'entretien menées par les organismes. Les travaux de gros entretien et de grosses réparations sont exclus du financement de la réhabilitation, les augmentations de loyer résultant de ce financement devant être exclusivement justifiées par des améliorations. Mais la pratique est beaucoup moins claire que cette vision théorique : l'hypothèse souvent faite du rattrapage d'entretien lors des opérations de réhabilitation devra être validée ou infirmée.

e) L'impact architectural et urbain des opérations de réhabilitation. Au-delà du bâti des immeubles et de leurs transformations architecturales, il s'agissait de connaître l'impact que les processus de réhabilitation ont eu sur les transformations des quartiers et leur image. Y a-t-il eu un effet d'entraînement ? De quelle nature ? La question est bien de savoir s'ils ont permis une requalification urbaine.

2. La méthode

Cette démarche tente de recueillir le maximum d'informations auprès des divers acteurs ayant participé à des opérations de réhabilitation sélectionnées, pour en donner une analyse la plus fidèle possible. Elle s'appuie sur l'examen de 8 opérations par site, soit un total de 80 opérations réalisées entre 1982 et 1991.

Pour répondre aux cinq questions posées aux évaluateurs, il est nécessaire de les replacer dans un cadre plus large qui rende compte du contexte général des opérations, et ceci selon plusieurs aspects : les caractéristiques de l'organisme maître d'ouvrage et de son patrimoine, y compris la situation financière de cet organisme avant l'opération de réhabilitation, le contexte local de politique de l'habitat et du marché du logement, le jeu des acteurs et les processus de réalisation et, enfin, les objectifs poursuivis, et la manière dont ces objectifs ont été atteints.

a) Les sources

La difficulté d'une telle enquête rétrospective, réalisée sur un grand nombre d'opérations à comparer, et portant sur des thèmes multiples, est d'assurer à la fois l'exhaustivité et la fiabilité des informations recueillies, à partir d'un travail d'enquête et d'analyse relativement léger sur chacune des opérations. Il s'agit en effet d'une évaluation et non d'un contrôle.

L'interlocuteur principal est le maître d'ouvrage. L'information recueillie auprès de celui-ci est déclarative, c'est-à-dire exprimée sous sa seule responsabilité, sans contrôle ou vérification de la part des enquêteurs, sinon par la confrontation d'avis différents.

La démarche adoptée est en effet pluraliste : pour permettre une analyse contradictoire des données recueillies, les mêmes questions sont posées à plusieurs interlocuteurs et les réponses sont comparées.

Le résultat de cette confrontation peut prendre trois aspects :

- soit réduire l'incertitude qui est nécessairement attachée à toute information ;
- soit compléter des données exprimées d'une manière partielle par un premier interlocuteur ;
- soit encore permettre de confronter les avis de deux acteurs qui ont des rôles différents dans le processus de réhabilitation.

C'est ainsi que vis-à-vis du maître d'ouvrage, qui est au coeur du débat, nous avons recherché un pluralisme interne, en enquêtant auprès de plusieurs de ses représentants : directeur, responsable technique, responsables de la gestion financière ou sociale ; et un pluralisme externe, en demandant l'avis de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) et selon les cas, des élus locaux, des associations de locataires, des travailleurs sociaux, des maîtres d'oeuvre ou des maîtres d'oeuvre urbains et sociaux.

b) Passer du constat au bilan, et du bilan à l'évaluation proprement dite

Ici intervient la notion de choix. Jusqu'ici, il s'agissait de recueillir l'information et de la rendre lisible. Maintenant, il faut la rendre signifiante, mettre en valeur les résultats les plus pertinents, chercher les facteurs explicatifs. Le bilan consiste essentiellement à croiser l'information, à trouver les bonnes relations, à déterminer les typologies qui peuvent avoir un caractère discriminant par rapport à tel ou tel type de phénomène. Pour cela, il est souvent nécessaire de recouper transversalement les grands thèmes de l'évaluation, de regrouper les informations provenant de sources diverses, de les interpréter à la lumière de la connaissance globale qui ressort de cette multitude d'informations partielles.

Les résultats présentés dans les chapitres suivants découlent de cette démarche analytique, et doivent être complétés ou nuancés en fonction des apports provenant des groupes d'acteurs locaux mis en place dans le cadre de la démarche participative.

Compte tenu de la faiblesse de la taille des échantillons d'opérations étudiées, et de la composition relativement aléatoire de ces échantillons, il faudra utiliser les résultats chiffrés avec prudence et être conscient de l'incertitude qui s'attache à tout résultat statistique obtenu dans ces conditions.

C'est pourquoi l'évaluation porte essentiellement sur la mise en évidence de démarches, de processus, de facteurs influents ou d'effets significatifs liés à la politique de réhabilitation et aux conditions de sa mise en oeuvre.

Il faut cependant signaler que si 80 opérations constituent un échantillon limité, les questions générales sur les pratiques de la réhabilitation ont été posées à des organismes gestionnaires qui maîtrisent globalement un parc de l'ordre de 700 000 logements, soit un peu plus du cinquième du parc locatif social existant.

3. Le bilan économique des opérations de réhabilitation

a) *Peut-on poser la question de l'efficacité économique des aides de l'Etat ?*

Les maîtres d'ouvrage raisonnent rarement en termes de bilans économiques des opérations, et séparent d'ailleurs complètement le bilan d'investissement du bilan de gestion. Il est évident que le logement social ne peut être considéré comme un produit immobilier parmi d'autres, et qu'il répond à bien des contraintes spécifiques. Il ne s'agit donc en aucun cas d'essayer d'évaluer la "rentabilité" d'un investissement. D'ailleurs il n'existe pas, dans ce type d'opération, d'investisseur à proprement parler. La mise de fonds initiale est partagée entre l'Etat, les collectivités locales, qui ne reçoivent aucune contrepartie financière directe de cet investissement, les collecteurs du 1 pour cent logement, qui obtiennent des réservations supplémentaires en contrepartie de leur aide, et le maître d'ouvrage qui ne fait que compléter cet apport avec un minimum de fonds propres, et perçoit des recettes calculées de manière à équilibrer des flux de gestion, et non à rétribuer les fonds investis.

Pourtant, on ne peut éviter de poser la question de l'efficacité économique des financements mobilisés par la politique de réhabilitation du logement social, et de la contribution qu'ils apportent au redressement financier des organismes sociaux concernés, ou au contraire à leur fragilisation. Il s'agit également de chercher dans quelles conditions les aides de l'Etat sont les plus efficaces, et pour cela se donner les moyens de comparer les résultats des diverses opérations.

b) *Un modèle d'analyse*

Un modèle d'analyse a donc été conçu pour reconstituer le bilan économique des 35 opérations pour lesquelles les informations nécessaires étaient disponibles.

Le principe de ce modèle est d'homogénéiser tous les paramètres qui ne dépendent pas des situations locales ou des caractéristiques du maître d'ouvrage (par exemple le taux d'inflation, le taux d'actualisation, le glissement différentiel des dépenses et des recettes) et de garder dans les autres cas les valeurs définies localement (notamment le loyer de sortie). Les hypothèses sont les mêmes que celles prises en compte pour le calcul du loyer d'équilibre "économique". Le taux des provisions supplémentaires pour grosses réparations est appliqué au montant réel des travaux d'amélioration "pure", dans lequel ont été décomptés les prestations correspondant à de l'entretien. Ce taux est fixé à 1 pour cent pour l'ensemble des opérations. L'analyse des flux de recettes et dépenses se fait sur une période de vingt ans, qui permet d'aller au-delà des échéances de la plupart des emprunts. Elle se traduit pour chaque opération sous forme d'une courbe correspondant aux soldes cumulés des flux financiers. Deux indicateurs synthétiques peuvent rendre compte des caractéristiques principales de ces bilans : le temps de retour, échéance à laquelle les soldes cumulés deviennent toujours positifs, et la valeur actuelle nette des fonds propres engagés (ramenée au logement), indicateur de la valorisation de l'opération financière. Parmi les paramètres qu'il n'est pas possible de prendre en compte, signalons : l'importance réelle des dépenses d'entretien, qui peuvent être liées à des phénomènes de dégradation et de vandalisme induits par des réhabilitations mal maîtrisées dans des contextes sociaux difficiles, la valeur résiduelle des immeubles, trop liée à des évolutions foncières qu'il est difficile d'anticiper, et dont le principe de prise en considération est étranger à la logique des bailleurs sociaux.

Les résultats des simulations peuvent s'analyser en fonction de la situation particulière dans laquelle se trouve chacun des maîtres d'ouvrage, et qui peut être décrite à l'aide de trois paramètres : le coût des travaux, la qualité du financement (avec notamment pour principal facteur les possibilités d'obtention de financements privilégiés en complément de la subvention PALULOS (Prime à l'Amélioration des logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale), et la marge de manoeuvre théorique disponible en ce

qui concerne l'augmentation des loyers (marge de manoeuvre théorique donnée par la différence entre le loyer plafond et le loyer antérieur). Ces paramètres conditionnent en grande partie le résultat économique des opérations, qui sera modulé en fonction du niveau de loyer effectif décidé par le maître d'ouvrage. Il est possible d'établir une typologie des opérations selon ces critères, et d'analyser leur impact sur les résultats obtenus.

Deux indicateurs peuvent rendre compte du bilan final des opérations, selon le type d'approche que l'on veut privilégier : pour une approche en termes de "loyer d'équilibre", le rapport entre le loyer effectif et le loyer d'équilibre (que nous prendrons égal au loyer "économique" calculé au chapitre précédent), pour une approche en terme de bilan économique global, la valeur actuelle nette (VAN) au logement, en pourcentage du montant d'investissement (pour une valeur résiduelle nulle).

Enfin, un indicateur semble intéressant à expliciter, car il est assez bien corrélé avec le bilan économique et fournit un élément d'appréciation simple pour anticiper ce résultat : il s'agit du rapport entre l'augmentation de loyer et le montant de l'investissement net de subventions. S'il est inférieur à 8 pour cent, l'opération est généralement "mauvaise".

**TABLEAU 1. VENTILATION DES DÉPENSES :
MOYENNE GÉNÉRALE SUR 41 OPÉRATIONS**

1 = 1 tranche de 5 KF.91. TTC/logement (arrondie à l'entier supérieur) Tous ages		
	Toutes tranches de coûts confondues	
	Dépenses par logement	% dépenses totale

Sur l'ensemble des travaux :

Façade		14%
Toiture		2%
Isolation		32%
Chauffage		8%
Parties communes		10%
Équipement technique		6%
Confort logement		23%
Conception logement		3%
Vrd. abords		2%
Total	90 KF / Logement	100%

Entretien :

Façade		8%
Toiture		2%
Isolation		
Chauffage		
Parties communes		2%
Équipement technique		2%
Confort logement		7%
Conception logement		
Vrd. abords		
Total	19 KF / Logement	21%

Amélioration pure :

Façade		5%
Toiture		
Isolation		15%
Chauffage		7%
Parties communes		7%
Équipement technique		3%
Confort logement		7%
Conception logement		3%
Vrd. abords		1%
Total	43 KF / Logement	48%

Commentaires :

- La moitié des dépenses concerne l'enveloppe extérieure de l'immeuble, dont les 2/3 pour de l'isolation thermique.
- Les parties communes ne recueillent que 10 pour cent du total alors que l'impact visuel et psychologique de cette rénovation est très important.
- Les abords des immeubles sont peu traités (2 pour cent du total) alors qu'ils contribuent à définir l'environnement général de l'habitat.
- Le quart des travaux environ est consacré à l'intérieur des logements.

ANNEXE 6. LA DÉMARCHE EXPÉRIMENTALE DES CONTRATS DE SERVICE

La volonté de mieux déléguer les responsabilités fait partie des objectifs prioritaires que le Premier ministre a identifiés dans la circulaire du 26 juillet 1995, relative à la réforme de l'Etat et des services publics. Dans ce cadre, il a souhaité que soit mise en oeuvre une expérimentation de contrats de service

Jusqu'à présent, les rapports entre les administrations centrales et les services opérationnels consistaient en un contrôle étroit sur le détail des moyens et des actions et en des méthodes de commandement administratif aujourd'hui inadaptées.

Aucune grande entreprise ne fonctionne plus ainsi et l'administration a pris conscience de son handicap. Le concept de contrat de service vise à réformer les méthodes de gestion de l'administration dans trois directions.

1. Une plus large responsabilité des gestionnaires sur leur budget

Il s'agit d'accroître les marges de manoeuvre dont bénéficient les services, essentiellement au stade de la préparation de leur budget annuel, mais aussi dans la gestion de leurs moyens en cours d'année.

Les chefs de service négocieront chaque année au printemps avec leur administration centrale le budget global qui leur sera alloué l'année suivante, en personnels et en fonctionnement. Cette négociation se fera en parallèle avec la procédure d'élaboration du projet de loi de finances, aussitôt après le cadrage collégial des choix budgétaires que le gouvernement effectue en avril. Il appartiendra à l'administration centrale de veiller à ce que les dotations des services soient compatibles avec les orientations résultant de ce cadrage.

Chaque service se verra indiquer une enveloppe globale de référence — addition d'une dotation globale de fonctionnement et de crédits de personnel. Il aura la possibilité de réallouer les moyens, soit en supprimant des emplois d'une catégorie en échange d'emplois d'un profil plus adapté aux missions qui lui ont été assignés, soit en proposant des économies nettes de personnel et en demandant, le cas échéant, un renforcement d'autres dotations. La seule souplesse qui lui soit interdite est de proposer des créations nettes d'emplois au-delà de la dotation d'emplois communiquée par l'administration centrale. Ce point est évidemment très important.

En effet, le droit public français accordant aux fonctionnaires la garantie de l'emploi, l'administration doit veiller à ne pas recruter à la légère des personnes qu'elle devra conserver pour toute leur vie active. L'expérience des contrats de service veille donc à ce que l'on ne puisse pas échanger des crédits de fonctionnement qui peuvent être remis en cause chaque année, contre des emplois définitifs

Une fois arrêtées les décisions gouvernementales sur le projet de loi de finances, le service recevra notification définitive de son budget, en crédit et en emplois.

La gestion des moyens du service en cours d'année devra respecter la règle de spécialité des crédits, les dépenses de fonctionnement et de personnel étant imputées sur des chapitres distincts. La gestion des emplois se fera dans le respect des plafonds d'emplois du service. Toutefois les crédits de fonctionnement seront gérés au sein d'une dotation globale pouvant inclure des vacations (c'est-à-dire des emplois temporaires) dès l'instant que le contrôleur financier local aura les moyens de vérifier que les vacataires n'occupent pas des emplois permanents.

2. L'amélioration de la qualité du service

Les services sous contrat définiront des objectifs précis de prestations offertes aux usagers. La qualité des prestations qui leur sont rendues sera évaluée, notamment par des enquêtes de satisfaction auprès du public.

3. Une participation accrue des personnels

Les chefs de service associeront les responsables des entités composant le service, et ceux-ci les agents, aux propositions de répartition des moyens à la fois au stade de la préparation du budget global et au stade de la répartition finale de moyens sur la base du budget validé.

Les agents du service pourront être intéressés financièrement aux économies réalisées.

**DES SAVOIRS VRAIMENT UTILISÉS : LES ENJEUX DE L'ÉVALUATION
PRÉVISIONNELLE DES LOIS ET RÈGLEMENTS
PAR FRANÇOIS LACASSE³⁵**

1. Aperçu général

Ce texte traite des principales questions liées à l'élaboration et à l'utilisation des analyses permettant d'aider les institutions centrales d'un Etat à gérer leurs initiatives en matière législative, réglementaire et, dans une moindre mesure, budgétaire. L'accent sera mis sur les caractéristiques d'un certain nombre de dispositifs en vigueur dans les pays de l'OCDE, qui se sont avérés efficaces ou qui ont manqué à leurs objectifs. La perspective est d'illustrer les problèmes rencontrés et les solutions possibles pour des secteurs publics de taille modeste comme ceux des pays baltes lorsqu'ils lancent et développent de tels dispositifs. Par convention lorsque le terme évaluation est utilisé nous entendons des évaluations a posteriori de politiques ou de programmes. Quand ils s'agit d'évaluation prévisionnelle de l'impact des lois ou des règlements, le terme utilisé est l'abréviation EPILR.

Les questions traitées ici sont réparties en quatre catégories : méthodes, organisation, utilisation, et zones dangereuses.

La situation actuelle en matière d'analyse économique et d'impact est présentée dans la partie consacrée aux méthodes. L'accent y est mis sur les évolutions, les coûts, les utilisations possibles, l'efficacité et les limites. Cette partie est relativement courte, en raison de la teneur d'autres communications rédigées pour ce séminaire ; et en particulier de celle de John F. Morrall III qui traite de manière approfondie de l'évaluation prévisionnelle de l'impact des lois et des réglementations (EPILR), ensemble de méthodes au coeur des pratiques actuelles en matière d'analyse des politiques et qui sont les mêmes que celles utilisées pour l'évaluation a posteriori.

Les parties 3. et 4. traitent de *L'organisation* et de *L'offre et de la demande* ; elles évoquent l'expérience considérable acquise au cours des 30 dernières années par les pays de l'OCDE qui se sont efforcés d'appliquer systématiquement ces méthodes afin d'améliorer leurs interventions et d'accroître la qualité et le ciblage des politiques mises en oeuvre par l'intermédiaire de leur législation, de leur réglementation et de leurs dépenses directes. L'expérience de plusieurs pays, dotés de traditions politico-administratives et de cadres institutionnels très différents, révèle l'existence d'une série de constantes associées à la réussite ou à l'échec. On peut donc identifier avec suffisamment de clarté les principales questions à aborder lorsque l'on met en place ou améliore les instruments d'analyse systématique de l'impact, que ce soit a posteriori ("évaluation") ou de manière prévisionnelle ("EPILR").

L'accent a été mis, dans ces deux parties, sur les défis à relever pour que les méthodes et les techniques disponibles soient effectivement utilisées, les analyses appropriées soient efficacement réalisées, et, ce qui est encore plus important, qu'elles soient intégrées aux processus de décision afin de permettre d'en améliorer les résultats. Historiquement, on a commencé par ne pas avoir conscience des principaux obstacles s'opposant à l'élaboration et, plus encore, à l'utilisation efficace des analyses d'impact. Année après année, pays après pays, les responsables — influencés en cela par la qualité de ces méthodes, par leur rigueur et leur efficacité dans d'autres domaines (comme par exemple les politiques

35. Professeur à l'Université du Québec (Hull) et ancien fonctionnaire de l'OCDE et du Gouvernement canadien.

macro-économiques, les achats de matériels militaires, les travaux menés dans les universités ou les centres de recherche) — ont entretenu de sérieuses illusions sur leur efficacité une fois transposées dans un univers politico-administratif ; partout ils ont sous-estimé ou négligé les spécificités du monde politique et des administrations publiques.

Ces parties consacrées à l'organisation et à l'utilisation tirent la leçon de l'expérience acquise dans différents pays et des examens critiques de cette expérience ; en particulier de ceux qui ont cherché à savoir pourquoi et comment certaines méthodes d'intégration des analyses d'impact s'avèrent efficaces et d'autres conduisent à l'échec. Il s'est écoulé suffisamment de temps depuis les tentatives méritoires des décennies précédentes, et l'on a mené suffisamment de recherches et de réflexions pour expliquer pourquoi et comment les espoirs d'hier se sont transformés en réformes nécessaires d'aujourd'hui, pour que l'on puisse disposer à présent de résultats susceptibles de servir de leçons et d'offrir des solutions applicables quel que soit le contexte national.

La cinquième et dernière partie, *Zones dangereuses*, illustre l'une des questions essentielles abordées dans le développement sur l'organisation : le filtrage, c'est à dire la sélection des initiatives législatives et réglementaires devant être soumises à des analyses d'impact complètes, parfois coûteuses et longues. Cette question est l'une des plus frustrantes, spécialement lorsqu'il s'agit d'élaborer un système. L'absence de sélectivité et l'imposition d'impératifs formels rigoureux risquent en effet d'entraîner des délais et une "ritualisation" qui discrédite le système ou conduit les décideurs à éviter ou à dédaigner les analyses d'impact.

Sont classés en *Zones dangereuses* les secteurs où l'action publique a eu, à divers moments et en des lieux différents, des conséquences inattendues et fâcheuses ayant entraîné un coût politique et économique élevé. Cette partie du texte dresse la liste des domaines d'action dont on peut dire, pratiquement dès le départ, qu'ils méritent une analyse approfondie ; des cas où les résultats potentiels sur le plan de la réduction des risques et des coûts (économiques, budgétaires, sociaux et politiques) dépasseront presque certainement les dépenses consenties en études, où on sait aujourd'hui que les améliorations probables de la décision valent que l'on s'impose un délai.

2. Méthodes

2.1. Un noyau solide de techniques

La qualité et la pertinence des méthodes d'estimation de l'impact ne sont dans l'ensemble guère contestées. La plupart des méthodes disponibles aujourd'hui suscitent un large consensus quant à leur adéquation, leur fiabilité, leurs limites, les circonstances de leur utilisation.

De nombreuses politiques bénéficient de cette situation favorable. Des techniques consensuelles et éprouvées sont disponibles pour la plupart des projets d'investissement, dans le domaine des infrastructures comme dans celui des ressources naturelles ou des services quasi-commerciaux ; pour le calcul des avantages et des coûts ; la détermination d'un éventail acceptable de taux d'actualisation ; pour estimer les coûts horaires ; les prix "fictifs" des biens et services dont les prix ne sont pas observables directement (comme les parcs nationaux) ; dans le domaine du commerce extérieur, etc. Au cours des dernières décennies, les perfectionnements apportés aux analyses avantages-coûts ont généré un ensemble d'outils normalisés dont les qualités et les défauts sont parfaitement connus. Mieux encore, la réduction du coût des traitements informatiques a permis de réduire considérablement le coût des analyses de

sensibilité et des simulations permettant de déterminer avec une précision importante les conséquences d'une hypothèse quelconque.

Par exemple, la mesure des avantages tirés de services n'ayant pas de prix immédiatement observables, tels les parcs nationaux ou l'absence de risques de chômage ne peut pas être négligée sous prétexte qu'il s'agit là de grandeurs non mesurables, impossibles à calculer. Elles ne le sont pas. Les processus d'évaluation économique ont même permis de faire de considérables progrès dans l'explicitation des options offertes, dans l'estimation de la valeur attribuée à certains objectifs politiques (comme la sécurité des approvisionnements pétroliers ou la continuité d'un service public, etc.). On peut dire la même chose en ce qui concerne la capacité d'identifier avec précision "qui reçoit quoi et de la part de qui", dans le domaine de la réglementation, de la fiscalité et des dotations budgétaires.

Au cours des dernières décennies, les méthodes permettant d'appliquer une analyse quantitative à la législation ou à des règlements ont sans doute fait davantage de progrès encore que celles applicables à des projets d'investissement. Les modèles sectoriels (dans les domaines de l'agriculture, des transports, etc.) ont succédé aux modèles macro-économiques parmi les modèles d'équilibre général susceptibles d'être calculés. Faisant figure de nouveauté il y a dix ans, on peut les considérer aujourd'hui comme des produits standards que les administrations publiques peuvent élaborer ou acquérir. Les modèles de simulation dynamique applicables aux politiques sociales, bien que moins avancés et normalisés, peuvent néanmoins être considérés comme des outils de référence, et leur méthodologie (niveau de fiabilité, stabilité, coûts en temps et en argent) n'est plus au centre des débats.

Ce tableau favorable, bien que sommaire, s'appuie sur des faits. Il ne reflète malheureusement qu'un aspect de la réalité. Les problèmes d'organisation et d'utilisation restent importants et moins sujets à des "solutions" éprouvées ; ils sont traités dans les sections suivantes. Mais même les techniques les plus sophistiquées et les plus universellement acceptées ont elles-mêmes leurs défauts, que ce soit au sein des méthodes employées, des possibilités d'application ou de la manière de les interpréter. Les prochains paragraphes traitent de cette question.

2.2. *Limites et points aveugles*

Les limites techniques des méthodes consensuelles et facilement disponibles sont de trois ordres :

1) Indisponibilité ou coût des données ou des informations techniques. Les débats qui font toujours rage autour du réchauffement de la planète, de la désertification, des conséquences pathologiques de la pollution atmosphérique, etc. fournissent les meilleurs exemples de cette absence d'information. Les données scientifiques et les modèles sur lesquels les analyses économiques pourraient s'appuyer pour élaborer des évaluations d'impact permettant de maîtriser les interactions très complexes entre de nombreux phénomènes interdépendants sont indisponibles ou peu convaincantes. *Mutatis mutandis*, les mêmes difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit par exemple d'évaluer l'impact des prestations sociales sur les choix familiaux, ou de gérer la réintégration sociale des détenus.

D'un point de vue plus restreint, la mauvaise qualité des données rassemblées peut compromettre certaines analyses très sophistiquées entreprises dans des domaines aussi variés que la politique industrielle ou la recherche-développement dans l'industrie, les prévisions de récoltes, l'évolution de la consommation lorsqu'il s'agit de prendre en compte certains effets sur la santé, les prévisions de chômage lorsque l'évolution de la main d'oeuvre est mal connue, etc.

2) Les limites des modèles et des techniques standards ont été également mises en évidence dans le domaine de la prédiction de l'impact des paiements de transfert (impacts sur le comportement de la main d'oeuvre, sur l'évolution de la famille et de sa stabilité, etc.). La mise en oeuvre de certaines mesures dans des domaines allant des prestations d'assurance maladie à l'assurance chômage, en passant par les régimes d'invalidité et de lutte contre la pauvreté, s'est heurtée à des difficultés particulières, et a entraîné des coûts importants, directement associés à la durée des programmes en cause. La qualité des prévisions à long terme est directement tributaire en ce domaine de modèles fiables, reflétant tout à la fois, en ce qui concerne la demande, la situation des bénéficiaires potentiels de transfert (comportement de la main d'oeuvre, revenus non déclarés, piège de la pauvreté, etc.) et, du côté de l'offre gouvernementale, l'évolution de l'application effective des critères d'éligibilité aux transferts. Les modèles qui permettent de répondre à la première de ces exigences sont encore insatisfaisants mais offrent certaines promesses. Et il n'existe tout simplement pas à l'heure actuelle de modèle permettant de répondre à la seconde exigence, sur l'application effective des critères d'éligibilité du côté de l'offre. D'autres domaines, dont l'évolution est tributaire d'actions à long terme et d'un changement des comportements, sont difficiles à gérer. Par exemple, les prévisions portant sur l'évolution technologique sont notoirement trompeuses, tout comme l'ont été celles relatives à l'influence de la réglementation sur les pouvoirs d'embauche et de licenciement des entreprises.

3) Estimer les risques liés à des opérations de grande ampleur réalisées par de grandes institutions (publiques ou privées) sur les marchés financiers semble excéder les capacités analytiques offertes par les techniques actuelles, bien que l'on puisse avoir des doutes quant à savoir si les échecs spectaculaires enregistrés au cours des dix dernières années dans plusieurs pays de l'OCDE étaient vraiment imprévisibles ou si les décideurs n'ont tout simplement pas voulu affronter les risques qui auraient pu être révélés, que ce soit par manque de capacité d'analyse ou par défaut d'organisation.

Deux des trois questions abordées ci-dessus seront réexaminées, sans que cela soit pour surprendre, dans la partie consacrée aux *Zones dangereuses*. Les points aveugles présentés par les différentes méthodes sont peu nombreux, mais peuvent avoir des conséquences importantes, en termes de dépenses et d'effets économiques.

2.3. *Interprétation et consensus en matière de redistribution*

Procéder à une évaluation en matière de redistribution révèle les limites de certaines méthodes d'évaluation de l'impact, attribuables en partie à leurs défauts propres et en partie aux difficultés d'interprétation qu'elles suscitent.

Des modèles solides peuvent permettre d'évaluer régulièrement et de manière précise qui sera mis à contribution et qui sera bénéficiaire lors de l'adoption d'un ensemble donné de lois et de règlements, lorsqu'il s'agira de choisir entre une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée et une augmentation de l'impôt sur le revenu, etc. C'est déjà moins vrai en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés : les estimations, dans ce domaine, sont plus incertaines et plus coûteuses. Le véritable débat porte cependant sur : ce que signifient les chiffres et s'ils permettent d'identifier les problèmes d'équité de manière politiquement pertinente ; s'ils sont utiles à la prise de décision, notamment dans le cas où les résultats obtenus et la manière dont ils sont obtenus sont difficiles à expliquer en raison de la complexité des techniques et des concepts utilisés.

L'évaluation distributive des impôts, des dépenses ou des réglementations doit-elle, par exemple, être faite sur la base de la distribution actuelle des revenus ou sur leur distribution à long terme ? Les professionnels

ont opté depuis longtemps pour la seconde solution, ce que n'ont pas fait les médias, l'opinion publique et les hommes politiques.

L'utilisation des données relatives à la redistribution pâtit toujours d'une réalité fondamentale qui veut que ce type d'estimations suscite une opposition organisée à tout changement, et que des chiffres clairs peuvent facilement conduire à la paralysie. Certains problèmes régionaux ou tarifaires deviennent ainsi ingérables lorsque circulent des chiffres très précis sur les gagnants et perdants potentiels.

2.4. *Vulnérabilité et manipulations*

Même lorsqu'elles sont normalisées et bien établies, les méthodes d'évaluation de l'impact économique d'une législation, d'une réglementation ou de dépenses directes sont exposées aux manipulations. Cela apparaît clairement — bien que non exclusivement — dans deux cas : lorsqu'il s'agit de prévoir les ajustements réalisés par des tiers (ce qui va de l'évolution dans l'utilisation de services à la suite de changements des prix aux investissements supplémentaires consentis par des sociétés bénéficiant de subventions) ; et lorsqu'il s'agit d'évaluer des avantages ou des coûts sans possibilité de se référer directement à des prix pratiqués sur le marché (valeur du temps, agréments et nuisances).

Lorsqu'un acteur bureaucratique-politique (un ministère par exemple) est convaincu qu'une initiative législative doit être menée à son terme, il peut facilement — sans même user de distorsions criantes — faire pencher les estimations dans un sens ou dans un autre. Il est difficile, quelles que soient les définitions ou méthodes imposées à partir du centre de gouvernement, d'écarter cette possibilité.

La solution à apporter à ce problème de vulnérabilité à des manipulations éventuelles ne réside donc pas dans les méthodes elles-mêmes mais dans les contrôles imposés lors de la réalisation des analyses d'impact.

2.5. *Conclusion sur les méthodes*

En résumé, les quelques questions brièvement soulevées ici ne font que nuancer l'idée fondamentale que l'on doit se faire des méthodes : il en existe qui ont été éprouvées. Elles sont disponibles sur le marché, excepté dans quelques domaines, peu nombreux bien qu'importants sur le plan économique. Leur utilisation relève davantage d'un choix politique et d'un problème d'organisation que d'une question de disponibilité. Prévenir les manipulations est avant tout un problème d'organisation et de structure.

3. *Organisation et structures*

Cette partie traite de la fourniture d'EPILR et d'évaluations. Et tout d'abord de la question de savoir comment on peut *produire, de manière régulière et en temps opportun, des analyses techniquement solides et bien adaptées aux actions à entreprendre sur le plan législatif et réglementaire.*

Que de bonnes méthodes existent ne permet pas automatiquement d'obtenir des analyses économiques rigoureuses. Nous traitons maintenant, en un premier temps, de comment gérer et assurer la production d'EPILR et d'évaluations.

On se penchera surtout, dans cette partie, sur le cas des économies et des secteurs publics de petite dimension, pour lesquels il n'existe pas, ou pratiquement pas, de tradition d'analyse d'impact économique. La façon d'y arriver est beaucoup moins claire que ne le sont les méthodes d'analyse elles-mêmes. La

façon d'organiser au mieux les différentes fonctions imparties à un secteur public est davantage une question de jugement que de techniques. Les indications fournies ci-dessous sur les méthodes et les pratiques semblant le mieux fonctionner s'appuient essentiellement sur l'expérience tirée des réformes budgétaires et réglementaires entreprises au cours des dix dernières années et sur quelques évaluations de ces réformes qui ont été réalisées dans certains pays de l'OCDE au cours des dernières décennies. L'évolution des pratiques, et leur contexte, dans le pays qui a le plus progressé dans l'utilisation systématique d'EPILR (les Etats-Unis) est présentée par M. Morrall ; par conséquent nous privilégions ici l'expérience des autres pays de l'OCDE. Comme mentionné plus haut les leçons convergent par delà les différences institutionnelles.

3.1. *Savoir-faire et ressources disponibles*

Dans des économies de dimension modeste, ne possédant qu'une tradition récente en matière d'évaluation et disposant de ressources réelles très limitées, il est nécessaire de procéder à un certain nombre de choix. Le premier d'entre eux est de savoir s'il faut élaborer ses propres modèles et se doter d'un savoir-faire important à l'interne, ou s'il est préférable d'en faire l'acquisition par la sous-traitance.

Le choix entre l'élaboration et l'acquisition est affaire de degré. On ne peut se dispenser d'acquérir un minimum de savoir-faire, de parvenir au moins à une certaine masse critique. Il faut un encadrement de fonctionnaires pour gérer les contrats et s'assurer que les fournisseurs extérieurs, temporairement engagés pour accomplir des travaux spécifiques, respectent les contrats. Il n'y a pas vraiment de choix lorsqu'on souhaite procéder à des analyses liées à des initiatives législatives ou réglementaires importantes : il faut faire appel à du personnel interne pour identifier les enjeux et donner mandat aux contractants extérieurs quant aux recherches et aux calculs à entreprendre. Sauf dans des cas très spéciaux (calculs actuariels, aspects techniques de la modélisation, etc.), on ne peut exiger d'un fournisseur extérieur qu'il traduise les préoccupations gouvernementales en propositions d'action. La plupart des initiatives publiques constituent des réponses à une situation de crise ou la concrétisation de promesses faites dans un contexte électoral très général. La définition des options pertinentes doit donc revenir, dans un premier temps, à des responsables très proches des centres de décision politiques et susceptibles d'être informés des options à étudier de façon systématique et de la manière dont les résultats doivent être présentés.

Il n'est pas nécessaire de disposer de centaines de fonctionnaires et de dispenser une formation longue et coûteuse pour constituer ce noyau d'éléments internes aguerris. Il faut souligner tout d'abord qu'en cas de décision de faire appel aux spécialistes externes, le nombre de gestionnaires internes nécessaires ne sera pas très important. Il convient de noter ensuite que si, comme indiqué plus haut, les techniques utilisées sont très normalisées sur le plan international, c'est avant tout parce que les bases méthodologiques des analyses proviennent de disciplines apparentées (sciences économiques, analyses de systèmes) offrant un large réservoir de spécialistes répondant aux conditions requises. En d'autres termes, le marché de l'expertise auquel on s'adresse est vaste et concurrentiel. Enfin, les institutions internationales et les centres de recherche proposent une gamme étendue de produits et de stages faciles d'accès et, règle générale, les offreurs de formation ne demandent pas mieux que de s'adapter aux situations particulières des clients. Donc, même pour former l'indispensable noyau interne d'expertise, le recours au marché international est relativement aisé.

Sur cette question de savoir s'il faut acquérir en sous-traitance ou élaborer soi-même les méthodes nécessaires, trois caractéristiques sont à relever dans les pratiques et l'évolution des principaux membres de l'OCDE :

- Le recours important et croissant aux experts extérieurs, y compris dans les pays aux économies les plus développées. Du point de vue de la gestion, les évaluations d'impacts — même dans les secteurs publics de très grande taille — représentent une activité irrégulière, typiquement justiciable des économies d'échelle réalisées en faisant appel à des spécialistes externes.
- La tendance à l'externalisation des approvisionnements s'est accélérée, ces dernières années³⁶, dans des pays comme le Canada, l'Australie ou le Royaume-Uni, après une période où, pourtant, des sommes importantes avaient été consacrées à la constitution et à l'élargissement de capacités internes en matière d'analyse.
- L'internationalisation croissante, selon certaines indications, du marché de l'expertise, notamment dans les domaines de l'audit et de l'évaluation des sociétés privatisables, de l'élaboration et de l'exploitation d'importants modèles de simulation informatisés, etc.

L'un dans l'autre, le problème des ressources disponibles, même pour des économies de dimension modeste, ne représente donc pas l'obstacle le plus important. La situation est certainement meilleure à cet égard qu'elle ne l'était il y a vingt ans, ou même dix ans (marché élargi, technologie moins chère).

Cela dit, l'externalisation n'est pas une panacée. Elle ne facilite notamment pas la prévention des manipulations relatives aux estimations. Elle se prête même à ces manipulations, tout autant sinon davantage que les activités menées à l'interne (Lacasse, 1995). Raison de plus pour s'assurer du noyau de capacités internes mentionnées plus haut, en matière d'élaboration et de gestion des contrats ainsi que de contrôle de la pertinence et de la qualité des prestations achetées. Certaines expériences (notamment américaines) donnent à penser que l'on peut s'acquitter d'une partie de ces fonctions "internes" en répartissant les contrats extérieurs entre plusieurs prestataires, certains d'entre eux agissant comme sous-traitants en matière de contrôle de la qualité et de la pertinence des études produites. S'il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur ce point, la possibilité vaut d'être explorée.

Une autre question, moins cruciale, porte sur la question de savoir s'il faut ou non investir dans de vastes modèles à usages multiples, susceptibles de constituer un outil de base pour de nombreuses décisions. L'intervention de M. Stasse montre comment en France, certains modèles sectoriels sont par exemple nécessaires, dans le domaine agricole, pour évaluer les changements incessants intervenant dans certains environnements comme la PAC (Politique Agricole Commune de l'UE). Ils constituent l'équivalent sectoriel des indispensables macro-modèles, nécessaires en toutes circonstances pour établir les orientations fiscales, négocier avec les organisations internationales ou adresser de bonnes informations aux marchés financiers.

Savoir s'il convient d'investir prioritairement dans des outils de cette nature dépend en grande partie du calendrier politique et de l'adaptation de ces outils aux problèmes qui se profilent à l'horizon. Ils sont sans doute indispensables dans le cas des politiques agricoles menées dans le cadre complexe de l'intégration européenne. Il en est également de même pour les modèles de simulation dynamiques applicables aux importants changements prévisibles dans le domaine de la sécurité sociale.

Il est à noter qu'il existe un marché international important et concurrentiel pour l'élaboration, la mise au point et l'exploitation de ce type de modèles. Le recours au marché constitue sans doute dans ce cas une solution plus fiable et plus économique que dans le cas d'analyses "ad hoc" de projets spécifiques de lois ou de règlements, en raison de la présence dominante de grandes sociétés de conseil, fort stables et

36. Gérer avec les mécanismes de type marché, PUMA/OCDE, 1995.

capables d'assurer le suivi nécessaire. Des pays de petite taille comme l'Irlande et la Nouvelle-Zélande ont largement opté pour cette solution.

Le recours au marché pour l'élaboration de ces modèles fréquemment utilisés et fort utiles pour assurer la cohérence de grands projets comme ceux liés à l'intégration européenne représente une solution, mais non une panacée. Par exemple, plus le modèle acheté est sophistiqué, plus il devient coûteux de changer de fournisseur et plus il faut mobiliser de ressources internes pour gérer le contrat.

3.2. Localisation des responsabilités de production et de contrôle des analyses

Il s'agit là d'un problème crucial. L'expérience acquise dans ce domaine par les pays de l'OCDE ne se prête toutefois pas à une interprétation aisée, permettant de définir une "structure idéale". Les structures mises en place ont varié selon les époques et restent divergentes. De nombreuses carences ont été mises en évidence, dues en partie à des défauts de conception et d'organisation. Des dispositifs mis en place avec succès dans certains pays n'ont pas bien fonctionné dans d'autres. Ceci dit, un certain nombre de leçons ressortent de l'expérience, aussi bien des défaites que des victoires.

Les paragraphes suivants abordent successivement les questions à résoudre lorsqu'il s'agit de localiser les responsabilités en matière de production et de contrôle. Ils traitent des quelques caractères communs à la plupart des systèmes qui fonctionnent bien en matière de division des tâches et des arbitrages inhérents à la conception de tout système. En effet, les compromis sont inévitables et mieux vaut les prévoir dès le départ.

3.2.1. Un problème fondamental et un impératif majeur : celui du contrôle et de la direction

Comme nous l'avons signalé dans la partie consacrée aux méthodes, même les techniques les plus solides et les plus normalisées sont exposées à des manipulations et des biais, de nature souvent subtile. Certains praticiens (Moisdon) ont même suggéré d'associer différents chercheurs à la décision en demandant à chacun d'entre eux de présenter ses propres conclusions, afin d'éviter les plaidoyers déguisés en "études objectives", et cela comme mode normal de fonctionnement. C'est d'ailleurs la pratique observée dans certains domaines (planification des transports urbains, défense). D'autres spécialistes (Kingdon, Reich, Lacasse, Rhoads) ont étudié la manière dont la formulation par l'autorité politique des problèmes à résoudre influence l'analyse des solutions susceptibles d'être proposées aux décideurs. S'assurer ainsi que les analyses sont réalisées de la manière la plus rigoureuse possible n'est pas un mince problème, que ne peut résoudre aucune "solution" définitive relevant de l'organisation.

Le principal problème consiste à réduire au minimum les biais et les manipulations. Personne ne conteste plus le fait que les ministères compétents, non qu'ils soient mal gérés ou malhonnêtes, mais parce qu'ils assument leurs responsabilités sectorielles, agissent le plus souvent comme des groupes de pression au sein du gouvernement, de concert avec les "lobbies" extérieurs habituels. Un ministre de l'agriculture qui ne peut affirmer qu'il défend les intérêts des agriculteurs est généralement un ministre qui a quitté ses fonctions...; et le même raisonnement s'applique aux représentants régionaux (Hausmann & Reisen). La décentralisation totale des responsabilités d'évaluation ou d'estimation a donc toujours échoué. L'existence d'une autorité centrale, responsable du contrôle des études d'impact apparaît nécessaire, et caractérise tous les systèmes d'évaluation ou d'estimation des pays de l'OCDE.

Au-delà du contrôle proprement dit, établir une responsabilité centrale en matière d'EPILR et d'évaluations pose la question toute aussi importante de la direction. Les programmes gouvernementaux

évoluant parallèlement aux besoins d'analyse, il faut que quelqu'un soit clairement responsable de la manière dont les EPILR et évaluations sont entreprises ; qu'il ne soit pas simplement chargé de gérer les flux de documents administratifs mais qu'il veille au dynamisme du système, aux adaptations et aux améliorations à lui apporter en permanence. Cette autorité implique que ce responsable (ou cette institutions) soit chargé, au moment de lancer le système, de produire la documentation nécessaire sur les méthodes et les échéanciers, d'organiser les formations et qu'il soit associé à la désignation du personnel-clé dans les ministères, etc.

Cette question d'autorité centrale va même plus loin. Gérer le problème épineux de la co-responsabilité entre les autorités du centre et les autorités budgétaires en matière de décisions (évolution à long terme des transferts, interférence involontaire d'une décision sur une autre, etc.) implique d'attribuer clairement l'initiative en matière d'analyse des mesures proposées, au-delà des attributions normales du centre et du budget³⁷. Concrètement, ce besoin d'autorité et de responsabilité centrale porte non seulement sur les méthodes mais sur un terrain politiquement plus sensible : quelqu'un doit être responsable de veiller à ce que les analyses soient faites et disséminées ; par conséquent la responsabilité du choix des études à conduire doit être clairement définie, institutionnalisée et centralisée. C'est ce qu'on retrouve d'ailleurs dans le cas américain présenté par M. Morrall.

3.2.2. *Les acteurs intérieurs : pratiques communes*

Pour écarter tout danger de se trouver confronté à des analyses biaisées ou de mauvaise qualité, de nombreux systèmes ont voulu confier d'importantes responsabilités de production et de contrôle à des instances centrales, liées au budget, au centre ou aux contrôleurs financiers. Ce fut notamment le cas au Canada, en Australie, au Danemark où, à une certaine époque, la majeure partie des évaluations et des estimations ont été réalisées de manière centralisée.

Cette option centralisée a rapidement démontré ses insuffisances. Seule l'Australie continue de lier par exemple les processus d'évaluation aux travaux budgétaires et confie aux autorités responsables du budget un rôle non seulement de direction mais également d'exécution. Ailleurs, le fait de centraliser les évaluations et les estimations en les confiant directement ou indirectement aux autorités chargées du budget n'a abouti qu'à ajouter un épisode de plus aux négociations budgétaires, suscitant une partie de cache-cache entre le centre et les ministères (en ce qui concerne, par exemple, les données). La conséquence négative la plus importante d'une production centralisée d'EPILR ou d'évaluations est qu'elle ne permet pas d'utiliser l'expérience sectorielle acquise par les ministères compétents, expérience irremplaçable lorsqu'il s'agit d'identifier les problèmes et de prévoir leurs solutions ou de définir les études nécessaires.

La "solution", et l'organisation communément adoptée aujourd'hui, consistent à séparer les fonctions de production et de contrôle. L'autorité dont émane la proposition législative ou réglementaire, généralement le ministère responsable, se charge de produire l'analyse, conformément aux impératifs définis par le centre. Le contrôle de qualité, lui, est exercé de manière centralisée. Dans le cas des EPILR produites au Canada par exemple, le centre a pour fonction de faire en sorte que les études requises soient menées à bien, conformément aux normes imposées, et soient publiées de la manière autorisée.

Ce dispositif de base présente de nombreuses variantes. L'une des plus intéressantes est proposée par le Royaume-Uni où toute proposition de nouvelle mesure doit satisfaire à un ensemble d'exigences très sévères avant de pouvoir même être seulement présentée au Conseil des ministres : évaluation complète

37. Budget et décisions politiques, Document SIGMA N°8, OCDE, 1996.

des incidences économiques et budgétaires (à court et à long terme), examen des autres moyens et instruments d'interventions possibles (réglementations, législation, privatisations, dotations budgétaires, etc.) permettant de répondre aux mêmes besoins et d'obtenir les mêmes résultats, analyses d'impacts réciproques par rapport aux autres institutions, réglementations et législations existantes, etc. Toutefois, même dans ce cas exemplaire, il a fallu créer un service spécial de "l'efficacité", rattaché au Premier ministre, chargé de lancer les réformes et les évaluations importantes de l'action publique et de la gestion.

La communication de M. Stasse montre comment la France, dans une récente initiative pour introduire des évaluations a posteriori portant sur l'ensemble du système, a créé une institution centrale spéciale, chargée d'exercer un contrôle de qualité et de pertinence. Les résultats sont décevants pour une raison presque symétrique à celle qui a provoqué les problèmes rencontrés dans d'autres pays ayant opté initialement pour une centralisation totale : une liaison insuffisante entre l'évaluation et les processus législatif et budgétaire. Mutatis mutandis, la même situation s'est produite au Canada dans les années 80. Bref, une responsabilité centrale en la matière doit être suffisamment étoffée pour assurer la pertinence et l'intégration politique des EPILR ou des évaluations. Le contrôle de qualité et de pertinence est une condition nécessaire non suffisante.

La solution qui consiste à localiser la production dans les ministères fonctionnels et à confier le contrôle et la direction au centre semble élégante. Elle n'est jamais facile à mettre effectivement en oeuvre. Dans des pays aussi différents que la France et le Canada, il s'est par exemple avéré très difficile de s'assurer de loin (c'est à dire à partir du centre) que les évaluations planifiées se déroulent conformément aux orientations choisies, qu'elles parviennent à susciter des recherches ou à mettre en évidence des résultats non prévus au départ, à identifier et à corriger les erreurs de conception initiales, etc.

Ces problèmes expliquent pourquoi, lorsque l'on structure les analyses d'impact de la manière habituelle, les "intervenants extérieurs", tels qu'organismes d'audit, "conseils", "commissions d'enquête", "groupes de travail spéciaux", etc. ont joué et continuent, bien souvent, de jouer un rôle si important.

3.2.3. *Indispensables intervenants extérieurs ?*

Le statut de l'intervenant extérieur est défini ici par rapport aux institutions exécutives habituelles, à la source des initiatives législatives, budgétaires et réglementaires. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, à l'exception des Etats-Unis, le pouvoir législatif ne joue de rôle direct ni dans la définition des options, ni dans la production ou l'utilisation des analyses.

Même s'ils n'appartiennent pas à ces institutions du pouvoir exécutif (et parfois justement parce qu'ils n'en font pas partie), des organes comme le National Audit Office au Royaume-Uni, le General Accounting Office (GAO) aux Etats-Unis, le groupe ESO ou le Service de l'Audit en Suède, etc. jouent un rôle très important en veillant à ce que les évaluations soient entreprises de façon appropriée. Les commissions d'audit d'origine parlementaire ont indiscutablement tendance aujourd'hui à ne plus simplement veiller, lors de leurs examens, au respect des règles établies, mais à mener des audits qui, sous une forme ou une autre, se préoccupent d'optimisation des ressources, ce qui est une forme d'évaluation. Les intervenants extérieurs de ce type ont souvent joué un rôle moteur dans la promotion des analyses, le développement des méthodes ou l'établissement de normes, et ce sont les ministères qui ont dû suivre. C'est en grande partie le cas du GAO aux Etats-Unis.

L'ESO suédois est un organisme particulièrement intéressant. Dans un pays de dimension relativement modeste, il associe un cadre institutionnel original à un mode de contrôle très ouvert mais très efficace (Schubert, 1996). Il parvient à combiner l'indépendance et la transparence associées au recours à des

intervenants extérieurs à la pertinence qu'entraîne son appartenance au système. L'ESO joue le rôle d'une Commission d'enquête permanente rattachée au Ministère des Finances ; son conseil d'administration est essentiellement composé de fonctionnaires, auxquels s'ajoutent quelques universitaires et représentants syndicaux. Tous sont nommés à titre personnel et ne représentent qu'eux-mêmes. Leur mandat est de relativement courte durée. Ils sont assistés d'un petit secrétariat (3 personnes).

Cet organisme a pour tâche de choisir et de formuler certaines questions touchant à l'action des pouvoirs publics, avant de les soumettre à l'examen d'experts externes. Les conclusions de ces experts sont ensuite publiées avec le maximum de publicité. L'ESO n'exerce d'autre contrôle sur les résultats de cette étude que celui portant sur la qualité des recherches entreprises ; il entérine ou rejette la publication d'un rapport en se fondant strictement sur des critères de qualité technique. L'ESO n'est lui-même comptable (auprès du ministre des finances et, en dernier ressort auprès du Premier ministre) que de la qualité et de la pertinence des analyses. L'efficacité du contrôle de qualité est assurée par la large diffusion des études, par l'examen des réactions provenant des ministères et groupes intéressés, par la transparence totale du processus, et par les efforts déployés pour diffuser l'ensemble des résultats de la manière la plus large possible.

Cette organisation a permis d'accélérer de manière importante l'adoption de textes législatifs et d'améliorer la qualité du débat et de la législation dans des domaines aussi divers que les subventions agricoles, les transferts sociaux, la santé, ou la qualité de l'administration locale. Il convient de souligner qu'elle intervient légèrement en amont du processus législatif ou réglementaire proprement dit. Cette caractéristique, loin de constituer une gêne pour ledit processus contribue au contraire à le renforcer. Dans le cas d'importantes initiatives gouvernementales, l'utilité d'études systématiques est bien plus grande lorsqu'elles interviennent avant que les problèmes et leurs solutions aient été figés et réduits à une formulation spécifique, ce qui est inévitable lorsque l'on rédige des propositions d'ordre législatif ou réglementaire. Le système d'évaluation britannique, mentionné plus haut, partage la même caractéristique.

Quel enseignement tirer du fait, parfois embarrassant, que le recours à des intervenants extérieurs au pouvoir exécutif contribue toujours de manière importante à permettre que les analyses requises en matière législative, budgétaire et réglementaire soient réalisées de manière efficace, que ce soit a priori, a posteriori, ou les deux à la fois ?

A mon sens, l'importance de leur rôle tient au fait qu'elles satisfont à deux besoins fondamentaux : celui de la concurrence et de l'indépendance, et celui de la mise en perspective.

Concurrence et indépendance répondent à la présomption bien étayée qu'une seule source d'analyse et d'information, un monopole — et dans ce cas un monopole politique — ne préserve pas bien longtemps sa crédibilité et s'avère particulièrement exposé aux manipulations. La mise en perspective répond au fait que des institutions, telles que le Service du budget ou le Cabinet du Premier Ministre, sont soumis dans leur travail à des délais et à des impératifs politico-constitutionnels si contraignants qu'ils en deviennent facilement myopes et n'ont plus le temps d'intégrer, ni encore moins de commander ou d'entreprendre eux-mêmes, les estimations ou évaluations nécessaires. Cela nous amène au problème des arbitrages qui doivent être opérés lorsqu'on met en place et fait fonctionner un système d'EPILR et d'évaluation.

3.2.4. *Arbitrages*

La recherche d'un compromis entre la qualité des études à entreprendre et la nécessité de les réaliser en temps opportun s'avère toujours un exercice difficile. Il s'agit d'un phénomène qui transcende les EPILR, les évaluations ou l'administration publique (Moisdon). En conséquence, dans tous les systèmes on a institué d'importantes procédures permettant de choisir les projets de réglementation et de législation à

soumettre à différents niveaux d'analyses d'impact. Les choses sont relativement faciles lorsque l'on dispose de certains seuils (financiers). Elles sont plus difficiles lorsque l'on ne dispose que de très peu d'indications sur l'importance, même approximative, des impacts possibles.

C'est ce qui se produit souvent lorsque l'on se trouve en présence de réglementations ou de législations n'ayant qu'un impact budgétaire limité mais dont les conséquences économiques sont importantes. C'est le cas par exemple lorsque l'on accroît substantiellement les formalités, les coûts administratifs et les incertitudes lorsqu'il s'agit d'obtenir l'autorisation de lancer une petite entreprise, d'interdire strictement certains effluents ou de modifier de manière importante les normes applicables aux biens et services importés ; il s'agit là d'initiatives n'ayant pas de conséquences budgétaires directes mais qui peuvent, sur un plan économique, affecter l'emploi, la production et les prix. Dernier exemple : les désastres des caisses d'épargne américaines ont pris place au sein du système le plus complet d'EPILR, en partie parce que les changements réglementaires en cause n'ont attiré l'attention de personne, faute d'indications même sommaires sur leurs impacts financiers et budgétaires futurs.

Le besoin d'établir, en matière d'analyse, des critères de sélectivité permettant d'arbitrer entre qualité et opportunité implique que l'on fasse des choix en termes de risques. Il s'agit en l'occurrence de parvenir au juste équilibre entre "trop en faire" et "ne pas en faire assez". Dans des cas comme ceux évoqués précédemment, où il est difficile de choisir les initiatives qui nécessitent une analyse d'impact en raison du manque d'informations fiables sur l'importance possible de leurs effets, les autorités centrales peuvent être tentées d'utiliser un filet aux mailles très fines pour trier les propositions, c'est à dire d'imposer virtuellement une analyse d'impact (ou une évaluation a posteriori) à l'ensemble des initiatives ou programmes. Cela revient à vouloir minimiser le risque de voir adopter une loi ou une réglementation sans que les décideurs aient été informés de ses conséquences probables. Ce choix de la sécurité présente néanmoins ses propres risques.

Les systèmes de ce type, qui ne parviennent pas à établir de critères sélectifs permettant de déterminer les cas justiciables d'une évaluation ou d'une EPILR, courent un sérieux risque, non seulement de surcharger les organes de prise de décisions de demandes irréalisables (Wildavsky), mais également de provoquer des retards et des paralysies qu'aucun processus législatif ou réglementaire ne peut longtemps tolérer. En d'autres termes, en voulant s'assurer qu'aucune mesure importante ne franchira les mailles du filet, on risque d'affecter la légitimité de l'ensemble du processus d'analyse. La tentative ambitieuse du système d'évaluation canadien de soumettre l'ensemble des programmes et des mesures à un processus serré et planifié a abouti, dans une large mesure, à produire une quantité d'évaluations qui se sont avérées en fin de compte inutilisables, à faire de la production d'analyses un rite vide de sens.

3.3. *Arbitrages, objectifs et conception de l'organisation*

Les arbitrages doivent être considérés comme des contraintes fondamentales. Il en est de même pour les risques permanents de manipulation ou de contournement. Bien que, comme nous l'avons dit, aucun modèle d'organisation ne puisse prétendre offrir LA SOLUTION, la prise en compte tout à la fois des arbitrages, de l'autorité et de la prise de risques nécessaires amène à conférer à toute organisation des caractéristiques lui donnant les meilleures chances de mettre en place et de développer une solide fonction d'évaluation et d'estimation prévisionnelle de l'impact. Ces caractéristiques s'ajoutent à celles nécessaires pour atténuer ou résoudre les problèmes de ressources évoqués précédemment.

L'organisation doit donc obéir aux paramètres suivants :

1. Prévoir une direction centrale solide, faisant montre d'autorité et d'esprit d'anticipation.

2. Mettre en place une institution n'ayant pas à subir constamment les contraintes d'urgence du centre et les impératifs de calendrier du budget, tout en étant très proche de ces deux instances, mais bénéficiant d'une indépendance suffisante. Ce paradoxe apparent répond au besoin d'être tout à la fois proche des institutions gouvernementales de coordination pour des raisons de cohésion, tout en ne courant pas le risque d'être absorbé par leurs activités quotidiennes ou d'être entraîné dans les négociations qu'elles mènent avec les différents ministères. Cette structure présente également l'avantage de permettre à l'ensemble du système de réaliser les analyses tôt, avant que la position officielle du gouvernement ou d'un ministère soit officiellement arrêtée, ou apparaisse comme telle, comme c'est le cas — par exemple — lorsqu'une proposition de loi est divulguée ou déposée
3. Disposer d'une équipe de petite taille, comprenant des fonctionnaires détachés par leurs ministères et renouvelés de manière fréquente.
4. Doter l'institution de ressources initiales lui permettant de lancer des études de démonstration, de promouvoir la formation, etc. Ces ressources doivent être assorties d'une condition très nette : l'obligation pour l'institution de se cantonner dans un avenir clairement déterminé à un rôle de contrôle et de direction, en déléguant à l'extérieur la responsabilité de réaliser les études.

4. Demande et utilisation

On ne peut procéder à des choix relatifs aux méthodes et à l'organisation des analyses d'impact que si les résultats de telles analyses font l'objet d'une demande. La survie du système dépend de son utilisation et du fait qu'il soit considéré comme utile au système politique. Les aspects relatifs à la demande et à l'utilisation parachèvent donc l'examen de la question. L'ensemble — présenté ici de manière linéaire — s'apparente en fait à un système d'équations simultanées : la création d'un processus d'analyse d'impact, mais également sa localisation, la manière dont il est contrôlé et la façon dont il évolue, dépendent en premier lieu et avant tout de l'origine de la demande et des besoins qu'il est censé satisfaire.

Cette section concernant l'utilisation est divisée en deux parties : la première a trait aux conditions essentielles permettant de lancer le système, de le développer, de le faire évoluer et perdurer en exerçant une influence sur la prise de décision ; la seconde examine certaines analyses spécifiques, dont les résultats ont été difficiles et longs à faire accepter et utiliser et dont la présentation et la légitimation se sont avérées délicates.

4.1. Condition essentielle de la demande : une solide institutionnalisation

Aucun système d'estimation ou d'évaluation n'a jamais vu le jour sans un fort soutien au centre du gouvernement, ni une importante volonté politique des autorités centrales. Cette condition n'est en rien particulière au secteur public : tout changement important introduit dans une grande organisation réclame un soutien du sommet, de ceux qui détiennent le pouvoir. Il s'agit là d'une pré-condition banale.

Toutefois, aucun Premier ministre ou chef d'Etat d'un pays de l'OCDE — sauf dans le Royaume-Uni des années 80 — n'a manifesté suffisamment d'intérêt envers le fonctionnement et l'utilisation d'un tel système pour lui consacrer en permanence, et durant longtemps, une part importante de son temps. Se reposer uniquement sur "la volonté du Prince", et uniquement sur elle, pour lancer et préserver un processus

d'analyses d'impact, risque en conséquence de s'avérer une stratégie des plus risquées, nécessitant pour sa réussite des circonstances tout à fait exceptionnelles.

Le problème consiste donc à assurer un soutien plus large et plus stable aux analyses d'impact. L'une des façons — observée pratiquement partout — de parvenir à ce résultat a été de les institutionnaliser et de les intégrer étroitement aux "règles du jeu" de manière à pénaliser fortement sur le plan politique ou administratif tout acteur politique ou administratif qui négligerait ces règles ou voudrait les abolir.

L'exemple le plus probant à cet égard est celui des évaluations de l'impact sur l'environnement de grands projets. Les pays de l'OCDE ont imposé aux promoteurs de ce type de projets, non seulement des impératifs très stricts en matière d'analyse, mais ont conféré davantage de poids à celle-ci en imposant une large consultation publique de l'ensemble des parties intéressées. Dans certains cas, les pouvoirs publics ont même été jusqu'à aider financièrement certains groupes, susceptibles d'être affectés par le projet mais trop pauvres ou trop mal organisés pour servir de contrepoids efficace aux promoteurs.

La stratégie qui consiste à institutionnaliser les obligations en matière d'analyses d'impact rencontre toutefois d'importantes limites. Dans le cas extrême (en termes de coûts et de délais) des études d'impact pour de grands projets d'ingénierie, les évaluations environnementales ne sont réellement réalisables que si le nombre de ces projets est peu important. Et même dans ce cas, il semble que l'on assiste à un retour de balancier dans un certain nombre de pays, où l'on expérimente par exemple d'ingénieux dispositifs visant à réduire les coûts, les délais et l'immobilisme induits par le système. Étendre ce qui se fait dans l'environnement à une large proportion des initiatives publiques entraînerait une paralysie et ne pourrait être longtemps accepté : le nombre des exceptions irait croissant et l'ensemble du processus serait ritualisé et perdrait toute signification.

Si l'institutionnalisation est nécessaire pour garantir tout à la fois un contrôle et une demande, elle présente un danger spécifique : celui de la ritualisation. Les administrations publiques, partout dans le monde, ont démontré leur capacité extraordinaire à "digérer", sans changement notable, les réformes structurelles les plus variées et les plus sévères, exprimées dans les termes réglementaires les plus forts. Ce danger est si répandu, qu'il est utile d'en examiner la nature et les origines.

4.2. *De l'analyse et du débat à la ritualisation*

Les estimations et les évaluations, en apportant des informations dont on ne disposait pas lors du lancement des initiatives législatives ou réglementaires et en ouvrant des perspectives nouvelles, bouleversent l'ordre normal des choses, les intérêts et les habitudes. Ce rôle qui consiste à remettre en question les équilibres existants ou prévus, à élargir le débat et bien souvent à l'intensifier, n'est nulle part populaire. L'opposition aux analyses d'impact est également inévitable, et répandue au sein des administrations comme des groupes de pression, parce qu'elles provoquent des retards et parce que les auteurs d'initiatives, ou les défenseurs de celles-ci, quel qu'en soit le domaine, sont déjà convaincus qu'ils savent déjà tout ce qu'il y a à savoir, et qu'ils sont les seuls à le savoir.

Cette opposition se manifeste rarement de manière explicite : nul ne veut avoir l'air de s'opposer à la réalisation d'une enquête approfondie, ni aux améliorations à apporter à une législation, une réglementation ou à un budget. D'autant plus que les analyses d'impact, une fois décidées, sont toujours soutenues par de puissantes instances tel le Ministère des Finances ou le centre du gouvernement. La situation est pratiquement la même sur le plan politique (savoir=vertu), sauf lorsque quelqu'un peut avancer le vieil argument qui consiste à dire : "Assez d'études et de retards, nous en savons suffisamment et il est désormais temps d'agir".

L'opposition aux analyses d'impact ne se manifeste pas par des déclarations de guerre, mais par des tentatives d'étouffement. La stratégie la plus commune — utilisée à un moment ou à un autre par pratiquement tous les acteurs — consiste à suivre le mouvement, à satisfaire formellement aux impératifs requis par les analyses d'impact, tout en s'assurant que rien de nouveau ou de fâcheux ne résultera du processus, en faisant en sorte que le projet original ressorte intact de l'examen, sauf à réclamer des ressources supplémentaires. Les analyses d'impact deviennent alors sujet de rhétorique pour les ministères et les groupes de pressions. C'est là la forme d'opposition la plus commune à laquelle elles ont à faire face.

Cette ritualisation du processus a pratiquement affecté tous les systèmes mis en place. Il convient de souligner qu'il n'est nul besoin d'invoquer la malhonnêteté ou la perversion des fonctionnaires et des politiques pour expliquer le phénomène : leurs motifs peuvent être parfaitement nobles. Ils peuvent souhaiter, en défendant en toute bonne foi l'adéquation de la législation ou de la réglementation proposée ou soutenue, accélérer la "solution" d'un problème. Cela ne fait qu'accroître le risque de ritualisation.

Ces dangers ne sont en aucune façon théoriques. Ce qui s'est produit dans mon propre pays, le Canada, en offre un bon exemple. L'évaluation des programmes et des réglementations y a rapidement bénéficié d'un niveau élevé de compétence et de savoir-faire. Le processus a été soutenu par les plus hautes autorités et pleinement intégré dans les systèmes de prise de décision et de gestion. Néanmoins, le Service du budget a jugé que les centaines d'évaluations a posteriori entreprises chaque année étaient totalement impropres à ses besoins. Les nouveaux gouvernements ont dû lancer des évaluations en profondeur pour réunir les informations nécessaires aux réformes qu'ils avaient prévues, et l'ensemble des activités d'évaluation subissent aujourd'hui une réorganisation et une redéfinition en profondeur. Dans le cas des analyses a priori portant sur les réglementations, le fait que les auteurs de la plupart des études entreprises n'aient même pas essayé de procéder à une évaluation des avantages attendus en dit long sur les espoirs déçus.

Les leçons à tirer de cette réalité pour la mise en place et l'exploitation d'un système d'analyse d'impact sont claires, même si elles sont difficiles à appliquer. Tout d'abord, disposer d'un système ritualisé est pire que de ne pas disposer d'un système du tout, dans la mesure où cela entraîne un gaspillage des ressources, délivre des messages erronés, et donne l'illusion de procéder rationnellement et de faire de bons choix. Ensuite, il n'existe aucune solution définitive permettant d'éviter une telle évolution ; aucune règle ne permet de l'éliminer entièrement.

Les seules mesures de prévention et les seuls remèdes partiels paraissent être :

1. un maximum de transparence et la diffusion des études entreprises afin qu'une éventuelle "ritualisation" ait toutes les chances de s'avérer embarrassante pour ses auteurs, sur les plans administratif, professionnel et politique ;
2. l'octroi d'une autonomie et de pouvoirs suffisants au centre pour contrer les récalcitrants "subtils" ;
3. un réexamen périodique du fonctionnement du système d'analyse d'impact lui-même, de la qualité du contrôle qu'il exerce ET de l'appui dont il bénéficie (ou ne bénéficie pas) de la part des institutions gouvernementales de coordination, au centre comme au Ministère des Finances ;
4. une sélectivité toujours présente, gage de liens aux vraies décisions et condition d'adaptation continue (comme vu précédemment aux paragraphes consacrés à l'organisation).

4.3. *S'assurer des alliés et des clients*

Toute stratégie de création et de développement d'un système d'analyse d'impact comporte un second volet, qui consiste à rechercher, entretenir et accroître les soutiens nécessaires en dehors comme au sein du système politico-administratif. Cela revient à *trouver le moyen de motiver les différents acteurs concernés par un bon fonctionnement des analyses d'impact*.

Il convient d'examiner à ce titre les rapports, au sein de l'administration publique, entre analyses d'impact, budget et contrôle financier.

4.3.1. *Le Service du budget*

Curieusement, dans un certain nombre de pays, le meilleur concours naturel présumé des analyses d'impact — le Service du Budget — ne leur accorde qu'un soutien très modéré, même dans les cas où les évaluations des incidences budgétaires y tiennent une place importante. Cela signifie que les relations entre un système d'analyses d'impact, qui doit s'inscrire dans une perspective gouvernementale globale, et le budget doivent être soigneusement organisées et entretenues, sans estimer qu'elles "vont de soi".

Le faible intérêt du service du budget pour les EPILR et les évaluations s'explique par différentes raisons, dont il convient de tenir compte pour s'assurer de ce soutien essentiel. Quatre facteurs apparaissent particulièrement importants :

- Les Services du budget sont des structures légères, souvent surchargées, et soumises à de brutales contraintes de calendrier. Tout surcroît de travail n'est donc pas le bienvenu, même si l'intention est bonne.
- Les incidences économiques NE SONT PAS l'équivalent des incidences budgétaires ; et il s'avère que le recours à la réglementation est souvent stimulé par les contraintes budgétaires dans la mesure où ces réglementations transfèrent la charge financière des initiatives publiques à d'autres parties intéressées, ce qui soulage d'autant le budget. Les Services du budget souhaitent rarement courir le risque de voir les auteurs d'une EPILR leur suggérer de préférer des dépenses directes à un projet de réglementation.
- Les difficultés rencontrées pour organiser le déroulement des évaluations de manière à pouvoir utiliser leurs résultats dans le cadre du cycle budgétaire se sont toujours avérées tellement importantes, qu'à une exception près, les efforts en ce sens ont été abandonnés dans les pays de l'OCDE.
- La nécessité fait que les règles régissant les négociations budgétaires sont très précises et conçues de manière fonctionnelle en ce sens qu'elles visent à atteindre l'objectif primordial qui est de produire en temps voulu un budget acceptable. Intégrer à ce système très au point de marchandages de nouveaux éléments tels les EPILR ou les évaluations complique les choses, amène de nouveaux acteurs et des délais additionnels. Une résistance des responsables budgétaires n'est pas surprenante.

Ces obstacles ne sont pas insurmontables. Leur existence atteste de la nécessité d'associer soigneusement le Service du budget au processus d'analyse d'impact et de s'assurer que les impératifs budgétaires normaux sont bien pris en compte dans la conception du système.

4.3.2. *Auditeurs et contrôleurs*

Les experts chargés de procéder à des audits ou à des contrôles au nom de l'exécutif, ou, mieux encore, au nom du Parlement, sont également très demandeurs et ont toujours soutenu la réalisation des analyses d'impact. Cette demande, évoquée précédemment dans la partie consacrée à "l'organisation", dépasse le clivage "interne/externe" existant dans les administrations publiques. Elle soulève les questions fondamentales de la légitimité et de l'acceptabilité politique.

Le développement des fonctions d'audit et de contrôle, et leur orientation de plus en plus marquée vers les audits d'optimisation des ressources et leur souci de voir les gouvernements mettre en place des systèmes qui assurent cette optimisation ex ante représentent un phénomène relativement récent. Cette évolution, évoquée précédemment, est indéniable.

L'importance de cette demande découle de deux facteurs. Tout d'abord, ces institutions, qui relèvent essentiellement des Parlements, jouissent d'une crédibilité souvent supérieure aux institutions politiques ; il est ensuite de leur intérêt, en tant qu'institutions, d'encourager les réformes favorables à la réalisation et à l'utilisation des estimations et des évaluations. L'accroissement de leur pouvoir institutionnel et de leur prestige va de pair avec l'élargissement de leur domaine de compétences.

Pour exploiter cette source de demande, il convient de s'attacher aux questions de méthodes, de sa stratégie de ciblage et de son indépendance.

Le souci d'indépendance de ces institutions est facile à comprendre : c'est de cette liberté qu'elles tirent leur pouvoir, leur crédibilité et leur originalité. On ne peut donc les considérer comme des partenaires directs, à l'image du Service du budget. La collaboration doit être indirecte, fondée sur la diplomatie et porter surtout sur les méthodes et le développement des compétences. On peut également, mais en s'entourant de toutes les précautions nécessaires, collaborer dans l'élaboration des critères d'évaluation des initiatives de législation ou de réglementation aussi bien que des pratiques de gestion.

La question du ciblage est plus épineuse : ces institutions d'audit ont pour tradition de débusquer les erreurs commises par les administrations publiques. C'est là l'une des sources de l'intérêt que leur portent les médias, le public et l'opposition. Le salaire fictif, la facture acquittée deux fois, le désastre industriel feront de plus gros titres que le jugement avisé sur l'adéquation d'une structure ou d'une dépense figurant dans un rapport d'évaluation. Ce biais, qui est loin d'être en voie de disparition, influe de manière perverse sur le comportement des fonctionnaires : il pénalise la prise de risques et encourage le respect formel des règles. Et ce qui est pire encore — par rapport aux analyses d'impact — il détourne l'attention du véritable enjeu : se servir des compétences pour élaborer et mettre en oeuvre les différentes législations, pour introduire de nouveaux moyens d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement.

Ce problème risque fort de demeurer. Ce que l'on peut faire, c'est développer une collaboration dans les domaines cités précédemment et ne prêtant pas à controverse (méthodes, savoir-faire, sélectivité, etc.), s'appliquer à élaborer des calendriers communs pour l'examen des initiatives importantes (avant et après leur adoption), amener les responsables des audits à s'attacher à la question de savoir si les ministères s'acquittent convenablement de leurs obligations concernant la réalisation d'évaluations prévisionnelles.

Dans l'ensemble, tous ces facteurs conduisent à privilégier une stratégie de collaboration avec les organismes d'audit qui encourage et soutienne toute évolution vers l'abandon des audits strictement consacrés à l'examen du respect des règles, qui aboutisse à ce que l'on tienne compte des missions de ces institutions lorsque l'on met sur pied un système d'analyse d'impact. Cette source de demande est devenue trop importante pour que l'on se permette de la négliger.

4.4. *Le coeur du problème : légitimité politique et utilité*

Estimations et évaluations ont besoin d'être soutenues par une volonté politique. Il s'agit là d'un facteur clé, qui conditionne non seulement leur mise en oeuvre et leur développement, mais détermine leur champ d'action et leurs limites. Cela pose en retour la question de leur légitimité et de leur utilité. L'angélisme n'est la première qualité exigée en politique. Si le système n'est pas perçu comme utile, il ne fonctionnera pas.

La légitimité des méthodes et des concepts utilisés dans les analyses d'impact soulève un certain nombre de questions dans des domaines comme la santé, la redistribution ou lorsqu'il s'agit d'attribuer une valeur à la vie. Il convient de noter que ces questions ne se confondent pas avec celles évoquées dans les paragraphes consacrés aux méthodes — et qui ont trait aux défauts et aux limites mêmes de ces méthodes — mais viennent s'ajouter à elles.

Sur un plan moral, la valeur de toute vie est infinie et aucune vie n'est plus précieuse qu'une autre. Le discours politique répugne à attribuer une valeur financière à la vie humaine. Dans la réalité des faits, les gouvernements sont contraints de faire des choix, dans la répartition des ressources de santé (par exemple dialyse ou prévention, soins cardiologiques ou des soins aux nouveaux-nés et aux enfants), en adoptant des normes de sécurité en matière industrielle ou de transports (ou en négligeant de les adopter), etc. Ces arbitrages reviennent en fait à attribuer, de facto, une valeur à la vie humaine ET à décider que certaines vies sont plus précieuses que d'autres.

L'impact des EPILR étant tributaire de leur influence sur l'examen des mesures à prendre et de leur capacité à présenter les faits qui s'y rapportent de manière systématique et explicite, elles pâtissent bien évidemment du "tabou" interdisant d'évoquer le prix de la vie humaine. Morrall explique cependant qu'une évolution s'est produite au fil des années dans ce domaine. Il suggère également la manière dont on peut gérer ce problème, en tenant compte des difficultés à évoquer la chose de manière explicite. L'idée consiste à traiter ces questions en usant de termes comparatifs ; en comparant par exemple le nombre de vies humaines que différentes réglementations ont permis de préserver.

Le problème de la légitimité se manifeste également lorsque l'on touche au domaine de la sécurité. On peut dire, en simplifiant, que chaque analyse d'impact est confrontée à la croyance, à l'illusion, qu'une formule sûre à 100 pour cent ou un risque nul sont choses possibles, ou peuvent être légalement décrétés. Cette attitude exclut d'avance toute discussion rationnelle, tout arbitrage entre diverses solutions que les analyses d'impact peuvent étudier et comparer. Elle conduit à la poursuite futile et coûteuse d'une illusion. Le type de solution appliqué en matière de valeur de la vie humaine peut contribuer à résoudre le problème. Il reste cependant beaucoup à faire pour régler définitivement ce type de question.

La légitimité des analyses d'impact peut, enfin, être mise en cause de manière importante au sein même de l'administration publique. Les ministères compétents peuvent leur opposer une forte résistance, parce qu'elles s'ajoutent à leur charge de travail, ne sont pas bien connues, brisent la routine, dérangent les équilibres existants. Cette résistance ordinaire, que l'on retrouve au sein de toute organisation ayant à affronter des changements, ne doit pas être confondue avec un autre type d'opposition rencontrée au sein de l'administration. Celle suscitée par le fait que les analyses rendent plus difficiles la gestion des mandats confiés par la loi et l'exécution des politiques.

Dans un environnement politico-administratif, un ministère compétent doit s'assurer avant tout que les programmes dont il est responsable sont mis en oeuvre de la manière la moins brutale possible et que les citoyens concernés sont raisonnablement satisfaits. La plus grande transparence introduite par les analyses d'impact, l'implication d'acteurs étrangers au domaine d'action habituel de ce ministère, compliquent

certainement sa tâche et la rendent plus coûteuse. Cette situation est pratiquement inévitable, dans la mesure où l'un des objectifs essentiels des évaluations d'impact est précisément de tenir compte, dans le processus législatif, de considérations dépassant les intérêts sectoriels. Prendre conscience de ce fait et des arbitrages qu'il entraîne aide à concevoir et à exploiter un tel système. Cela permet au moins à ses promoteurs de ne pas mettre au compte de l'incompétence et de l'absence de mérite les résistances qu'ils sont susceptibles de rencontrer chez les gestionnaires en charge des dossiers, lorsqu'il s'agit de choisir entre plusieurs objectifs.

L'utilité des analyses d'impact repose, aux yeux des responsables politiques, sur un facteur essentiel : leur aptitude à faciliter les choix à opérer entre les propositions de divers groupes concurrents et à légitimer les décisions prises aux yeux de l'électorat. Cette caractéristique fondamentale a plusieurs implications. Sans transparence et débat public, les chances de réussite ou de survie de tout système d'estimation et d'évaluation sont très faibles. En offrant un langage commun permettant d'évaluer les différentes sollicitations reçues par les pouvoirs publics, en permettant à d'autres parties que celles immédiatement intéressées de participer aux débats, les analyses d'impact représentent un moyen essentiel d'élargir le débat politique. Ce n'est pas par hasard si les États-Unis, l'un des pays de l'OCDE offrant l'un des systèmes les plus ouverts, sont à la pointe dans le domaine des évaluations et des EPILR.

La contribution des analyses d'impact aux décisions politiques — notamment à l'échelle régionale ou sectorielle — n'est pas toujours bien accueillie pour les raisons mentionnées précédemment : délais, difficultés accrues à conclure des accords avec des groupes d'intérêts particuliers, hostilité de l'administration devant les problèmes auxquels elle doit faire face, etc. Ainsi que le fait remarquer, assez brutalement, Rhoads, "les analyses sont considérées comme nuisibles par ceux qui ne veulent pas savoir". Cela ne fait que renforcer la nécessité de conférer aux systèmes d'analyse d'impact les deux caractéristiques, indispensables à leur réussite, mentionnées précédemment : institutionnalisation au centre et transparence/indépendance.

4.5. *Conséquences pour la gestion des systèmes d'évaluation d'impact*

Les différentes questions liées à la demande et à l'utilisation des évaluations d'impact n'ont pu être qu'effleurées ici. C'est ainsi que l'on peut citer des dizaines de cas qui auraient justifié que l'on consente d'importants efforts, non pas à l'évaluation elle-même, mais à sa présentation et à sa diffusion ; à la transformation — on pourrait même dire souvent à la "traduction" — des résultats et des méthodes d'analyse afin de les rendre plus faciles d'accès aux responsables politiques et aux citoyens.

Il en est de même lorsqu'il s'agit de renforcer la demande et rechercher des alliés. On aurait pu examiner les relations à entretenir avec les médias (sujet déjà évoqué à propos de l'ESO), avec les groupes de pression, avec les groupes de défense de l'intérêt général. Elles sont importantes. C'est ainsi que l'on expérimente actuellement, au sein de la Banque mondiale, un modèle permettant, dans certains cas, d'évaluer la qualité d'un budget à la lumière des comptes rendus qui lui sont consacrés dans la presse.

La leçon à retenir par les responsables de systèmes d'EPILR et d'évaluation est claire : assurer les tâches de direction, de contrôle et de gestion est très important. S'assurer des alliés et des clients, et les conserver, est plus important encore, tout comme d'acquiescer tant la réalité que l'apparence de l'indépendance et de l'objectivité des études.

5. Zones dangereuses

Sont classés dans cette rubrique les secteurs ayant été récemment le théâtre, dans de nombreux pays de l'OCDE, d'un certain nombre de grosses "surprises" en termes financiers, c'est-à-dire d'engagements financiers inattendus et de conséquences économiques non désirées, que l'on aurait pu éviter en réalisant (ou en utilisant) des évaluations sérieuses avant de prendre les initiatives réglementaires, législatives ou budgétaires correspondantes. Le rappel de ces épisodes désagréables n'a pas pour but de montrer l'importance des évaluations. Il a pour objectif essentiel de faciliter — au sein notamment des services publics qui se lancent dans les procédures d'estimation et d'évaluation — l'identification des catégories d'initiatives qui nécessitent le plus la réalisation d'analyses rigoureuses, même si celles-ci n'apparaissent pas nécessaires au départ. Comme nous l'avons vu dans les paragraphes consacrés à "l'organisation", l'une des qualités majeures exigées d'un système d'EPILR efficace, c'est qu'il puisse faire le tri des initiatives, qu'il ait la capacité d'identifier — même avec peu d'informations — celles qui méritent qu'on leur consacre les dépenses et le temps nécessaires à une analyse approfondie. Nous avons dressé, dans les paragraphes suivants, la liste des domaines que les leçons de l'histoire nous ont amené à classer d'office dans cette catégorie.

5.1. Garanties et système financier

On peut estimer, à la lumière de désastres comme celui du Crédit Lyonnais en France, celui des Savings and Loans aux Etats-Unis, ou d'autres catastrophes coûteuses du même genre ayant eu lieu dans des pays allant de la Norvège au Japon, que les garanties implicites et explicites accordées à des institutions financières ont occasionné les surprises les plus désagréables et les plus coûteuses que de nombreux gouvernements aient connues au cours des dernières décennies. Ce sont les économies dans leur ensemble qui ont pâti de ces affaires.

Aucun des gouvernements concernés n'a délibérément choisi de s'exposer à de tels risques ; et l'on ne s'est rendu compte des dangers encourus qu'une fois le dommage fait. Dans tous les cas ou presque, les systèmes d'alerte et de correction semblaient être en place. On est frappé, rétrospectivement, par l'une des caractéristiques de ces mésaventures : elles ne se produisent jamais au même moment. On n'a jamais tenu compte, néanmoins, des avertissements que l'on aurait pu tirer d'autres expériences désastreuses du même type, dans d'autres pays, ayant fait l'objet d'une grande publicité. Chaque système est probablement suffisamment complaisant envers lui-même pour penser que de telles catastrophes "n'arrivent qu'aux autres".

La trahison persistante de cette "zone dangereuse" s'explique également par deux défauts structurels : 1) les meilleurs systèmes budgétaires sont relativement mal armés dès qu'il s'agit d'adopter et de contrôler des garanties explicites ou pire, implicites ; 2) de manière surprenante, un certain nombre d'institutions soutenues par les pouvoirs publics, ne sont pas — ou sont très peu — contrôlées par lesdits pouvoirs publics. Le principe d'autonomie ne doit pas être lui-même remis en cause : la micro-gestion d'une banque par une administration publique est, par exemple, source de paralysie. Mais l'équilibre nécessaire entre autonomie de gestion et contrôle semble pencher trop souvent du côté de l'autonomie, notamment lorsqu'il y a une garantie financière totale de l'Etat. Des problèmes identiques se sont posés au début des années 80 pour de nombreuses entreprises publiques. On est parvenu depuis lors à un meilleur équilibre, et il ne fait pas de doute que les efforts en cours aboutiront au même résultat dans le secteur financier.

La gravité de ce type de crises doit conduire tout système d'estimation et/ou d'évaluation à examiner, presque systématiquement et dès qu'il en a la possibilité, les raisons, l'importance et l'origine, des risques que présentent ces types de garanties et ces institutions.

Les événements spectaculaires survenus au cours des dix dernières années dans le domaine financier tendent à prouver que celui-ci constitue un terrain d'action privilégié pour les analyses d'impact. Mais les mêmes facteurs de risque — à l'exception de la rapidité d'enchaînement des événements — existent également dans des domaines où les mécanismes de contrôle normalement mis en place (d'ordre budgétaire essentiellement) ne sont pas très efficaces. Cela signifie que tout filtrage mis en place dans le cadre d'un système général d'EPILR et d'évaluations aurait toutes les chances d'aboutir à la sélection des grosses entreprises publiques et de l'ensemble des systèmes de garanties extra-budgétaires (concernant les pensions, les entreprises privées favorisées du type "champions nationaux", etc.).

5.2. *Création involontaire de rentes négociables et de droits de propriété*

Contrairement aux problèmes concernant les marchés financiers, les problèmes observés dans ce domaine viennent presque toujours d'une réglementation visant à résoudre un problème urgent ; se manifestent à moyen ou long terme ; et n'entraînent pas seulement des coûts importants sur les plans budgétaire et économique, mais également sur les plans politique et social.

Les rentes de rareté, créées par les "petites" mesures prises pour venir en aide aux chauffeurs de taxi, producteurs de lait, pêcheurs de morue, marchands de tabac, pharmaciens, etc. relèvent typiquement de ce genre de phénomènes. Ces mesures consistent par exemple à bloquer le nombre des licences de taxis, de pêche, des autorisations de production de lait, etc. Les populations concernées voient alors leur niveau de vie augmenter. Mais, quelques années plus tard, les permis ont été revendus plusieurs fois, leurs nouveaux propriétaires ont acquitté la valeur intégrale de la rente ainsi conférée aux anciens propriétaires et se retrouvent aussi désavantagés que l'étaient ceux que le gouvernement avait voulu aider. Et tout changement, consistant par exemple à augmenter le nombre des permis, les conduit à la ruine. Cela conduit généralement à une situation bloquée.

Il s'agit là des exemples classiques en la matière mais il existe bien d'autres cas relevant du même phénomène, comme par exemple les garanties d'emploi à vie, les droits monopolistiques sur certains commerces, etc. Le problème réside dans le choix des instruments utilisés : les subventions directes peuvent faire l'objet de modifications et l'on peut laisser le temps aux producteurs de s'adapter à la nouvelle situation. Les montants correspondants doivent être explicitement budgétisés et contrôlés. Par contre, dans le cas des rentes créées par voie de réglementation, il n'existe aucun contrôle et la possibilité d'ajustements ultérieurs est très limitée.

Les analyses d'impact en la matière sont, bien sûr, plus faciles à réaliser que dans le domaine financier ou dans celui des garanties. Leur objectif est également plus modeste : il consiste à indiquer aux décideurs quels sont les instruments permettant de gérer au mieux la situation et de procéder à des ajustements ultérieurs au moindre coût.

5.3. *Systèmes de transferts donnant lieu à des dérives de coûts*

La dernière "zone dangereuse" — c'est à dire l'un des domaines où les analyses et les évaluations d'impact devraient être systématiques sauf preuve évidente du contraire — est celle représentée par les systèmes de paiements de transfert (compensation de perte de revenus accordée en cas de pauvreté, de maladie, d'invalidité ou de décès). Le danger, dans ces cas là, ne concerne pas les retombées immédiates, mais les effets à moyen et à long terme (sur l'économie et les budgets publics). Dans les pays de l'OCDE, les effets de ces programmes existant depuis longtemps sont censés être bien connus. Les meilleures pratiques sont censées avoir été adoptées (sélection sévère des bénéficiaires, différenciation des niveaux de compensation

et des critères d'accès afin de parvenir à l'efficacité souhaitée, etc.). La gestion de ces programmes est en outre réputée simple : lutte contre la fraude et les abus dans un régime dont les bénéficiaires exercent leurs droits aux prestations.

Les études entreprises ces dernières années dans de nombreux pays de l'OCDE ont montré que ces convictions, ces certitudes anciennes étaient démenties par les faits (PUMA, 1995, 1996) :

1. La plupart des pays enregistrent, dans ce domaine, une importante dérive des coûts qui ne peut être imputée aux difficultés économiques. On s'est aperçu en effet que le nombre des bénéficiaires ne diminuait pas quand la situation économique affichait une amélioration, que le volume des prestations maladie et invalidité augmentait même quand les indicateurs de santé s'amélioraient, etc. ;
2. Les différents programmes affichent une importante porosité : lorsque les conditions d'accès à l'assurance chômage deviennent plus sévères, la croissance des prestations d'invalidité et de pauvreté s'accélère, en dépit de l'indépendance et de la spécificité supposées des différents programmes ;
3. Des dérives des coûts et une augmentation du nombre de bénéficiaires mal expliquées se produisent dans des programmes supposés étanches, dont l'accès est subordonné à des critères "scientifiques", du type de ceux utilisés dans le domaine des prestations maladie ou d'invalidité ;
4. Le niveau des prestations et les critères d'admission aux prestations influencent considérablement — et de manière de plus en plus marquée dans la plupart des pays — la situation du marché de l'emploi, et dans certains cas, les mouvements de population, avec pour conséquence un chômage mesuré plus important et plus difficile à combattre.

On ne peut pas expliquer ces phénomènes par les fraudes et les abus : ce sont simplement les bénéficiaires qui s'adaptent d'une manière rationnelle — et imprévue — aux circonstances et aux incitations offertes par les pouvoirs publics. Et c'est la gestion de ces transferts qui est mal préparée et mal anticipée. Ce second facteur est particulièrement frustrant dans la mesure où il infléchit la portée des interventions publiques, sans que ces infléchissements aient été souhaités ou débattus, et encore moins soumis à une quelconque analyse systématique. Disposer d'une structure centralisée pour les analyses d'impact s'avère particulièrement utile dans ces circonstances, ces programmes étant — dans la plupart des cas — conçus et administrés par différentes institutions et différents ministères qui tiennent peu, ou pas du tout, compte, des influences réciproques. Procéder dans ce cas à une analyse rigoureuse offre bien sûr d'autres avantages que ceux obtenus sur les stricts plans économique et budgétaire. Toucher à de tels programmes sociaux provoque partout un choc politique et social important, et cela d'autant plus que corriger ces dérives affecte profondément la qualité de vie de populations en situation difficile, qui considèrent ces prestations comme une source de revenus permanente.

6. Conclusions

Ce tour d'horizon des principales questions liées à la réalisation et à l'utilisation des EPILR et des évaluations permet de tirer certaines conclusions très claires.

Créer un système d'analyse d'impact, l'exploiter et préserver son utilité et sa pertinence réclame non seulement de la volonté, de l'imagination, mais avant tout de la persévérance. Il n'existe aucune recette permettant de réussir du jour au lendemain, dans la mesure où la clé du succès ne réside pas dans une technologie disponible sur le marché mais dans la faculté d'utiliser les compétences, et notamment les compétences économiques, pour améliorer le contenu et les résultats des processus législatif, réglementaire et budgétaire. Le problème posé par les relations entre savoir et pouvoir a préoccupé plus d'un grand esprit depuis Platon. S'il suffisait, pour le résoudre, d'appliquer certaines techniques, il y a longtemps que cette solution aurait été mise en pratique.

Pour perdurer utilement, tout système doit être adapté à son environnement particulier. Il s'agit là d'une constatation banale. Il existe cependant un certain nombre de conditions générales indispensables au succès, que l'on peut déduire des réussites, des insuffisances et même des échecs affichés par différentes institutions et différents pays.

Les exigences "techniques" consistant à acquérir un savoir-faire, à élaborer un système et à l'intégrer dans une structure administrative et politique, à organiser et mettre en oeuvre un dispositif permettant de sélectionner les initiatives à soumettre à des analyses approfondies, sont autant de tâches difficiles. Elles possèdent cependant l'avantage de la clarté.

Comme je l'ai exposé précédemment (dans la partie consacrée à "l'offre et à la demande"), le plus difficile consiste à faire en sorte que le savoir-faire, les techniques, les systèmes, etc. contribuent véritablement à améliorer les décisions et soient intégrés aux "règles du jeu". C'est ce qui est arrivé dans un certain nombre de domaines. A prendre connaissance des débats sur les mesures macro-économiques qui ont eu lieu dans les années 30 et même, dans de nombreux pays, dans les années 50, on comprend mieux les progrès accomplis et l'aide que les nouvelles connaissances ont apporté à la prise de décisions importantes.

Je tiens, dans cette conclusion, à évoquer deux facteurs qui me semblent à cet égard importants, et que l'on a trop souvent tendance à perdre de vue dans des débats dominés par les problèmes techniques et de gestion.

Il s'agit tout d'abord de la transparence ou de l'ouverture du système, à laquelle j'ai fait référence précédemment. Ce facteur ne doit pas simplement être considéré comme un moyen de rehausser la qualité du débat démocratique, en permettant — grâce à la connaissance — d'améliorer les mesures prises. C'est là un élément indispensable à la mise sur pied et à l'exploitation efficace de tout système d'analyse d'impact. Cette conviction ne découle pas simplement de la constatation qu'une compétence purement interne est beaucoup plus exposée aux manipulations et donc au risque de perdre sa crédibilité. Elle provient de la simple observation des sciences exactes et de leur évolution. Pour que les méthodes "scientifiques" utilisées par les sciences sociales puissent contribuer à l'élaboration des politiques, elle doivent pouvoir supporter la concurrence aiguë et les examens minutieux considérés comme naturels dans le domaine des sciences exactes. Une analyse des mesures à prendre ne peut être considérée comme de qualité que si les opposants éventuels peuvent faire valoir leurs arguments, que si les pairs scientifiques de l'auteur peuvent — à l'extérieur du système — en avoir connaissance et la disséquer tout à loisir. Dans le

cas contraire, il ne s'agira que d'un point de vue politique, dont les prétentions à la rigueur "scientifique" ne pourront être jugées et dont la crédibilité risque de ne pas faire long feu.

Je citerai, pour évoquer le second facteur clé, la contribution de Schubert sur l'ESO suédois (ce groupe d'experts en finances publiques qui a si bien réussi, au cours des quinze dernières années, à infléchir certaines politiques et à faire valoir dans les débats un point de vue particulièrement compétent). Lorsqu'on lui demande d'expliquer le succès — exceptionnel sur la scène internationale — de l'ESO, Schubert souligne la qualité et la pertinence des rapports publiés par cette institution, leur bonne couverture par les médias, la capacité d'indépendance et de créativité dont ESO fait preuve tout en étant particulièrement sensible au climat politique. Il aurait pu ajouter, sans vouloir porter atteinte à la modestie de ses experts et de ses dirigeants : la grande intégrité intellectuelle, le courage et le dévouement au bien public de ceux qui ont dirigé l'ESO pendant toutes ces années.

7. Références

- BLAIS, André et DION, Stéphane (eds), (1991); *The Budget-Maximising Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Presse universitaire de Pittsburgh, Pittsburgh.
- BORCHERDING, T.E. (1983); "Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements", in Prichard J. R. S. (ed.), *Crown Corporations in Canada*, Butterworth, Toronto, pp. 99-178.
- Budget et décisions politiques* (1996), Document SIGMA N° 8, OCDE, Paris.
- Conseil Scientifique de L'évaluation (1994); *L'évaluation en Développement*, La Documentation Française, Paris.
- Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : Études comparatives des pratiques* (1995), Document SIGMA N° 4, OCDE, , Paris.
- CRESAL, Pierre (1993); *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*. L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris.
- GRAY Andrew, JENKINS Bill, SEGSWORTH Bob (ed.) (1993); *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- HAUSMANN Ricardo et STEIN Ernesto, (1996); *Consolider stabilité et croissance en Amérique latine : Quelles politiques, quelles perspectives pour des économies vulnérables* (Hausmann et Reisen eds), Centre du développement de l'OCDE, Paris.
- HAVEMAN, Robert T. (1987); "Policy Analysis and Evaluation Research after Twenty Years", *Policy Studies Journal* 16, pp. 191-218.
- KINGDON, J.W. (1986); *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company, Boston.
- LACASSE, François (1995); *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris.
- LACASSE, François (1996); "Budgets et politiques : questions, tensions et solutions", dans *Budget et décisions politiques*, Document SIGMA N° 8, OCDE, Paris, pp. 23-53.
- MAJONE, Giandomenico (1989); *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, CT.
- MOISDON, J.C. (GRETU), (1980); *Une étude économique a montré ...*, Cujas, Paris.
- PUMA (1993); *Gérer avec les mécanismes de type marché*, OCDE, Paris.
- PUMA, (1995-6); *Gérer les coûts des programmes de transfert* (2 vol.), Études hors-série, Service de la gestion publique, OCDE, Paris.
- REICH, R.B. (ed.) (1988); *The Power of Public Ideas*, Ballinger, Cambridge.

- RHOADS, S. E. (1985) ; *The Economist's View of the World* (Government, Markets and Public Policy), Cambridge University Press, Cambridge.
- RIST, R. C. (ed.) (1990) ; *Policy and Programme Evaluation: Perspectives on Design and Utilisation*, Institut international des sciences administratives, Bruxelles.
- SCHUBERT, Goran (1996) ; “Initier des changements de politique en Suède : Rôle du groupe d’experts en économie publique”, dans *Budget et décisions politiques*, OCDE, Document SIGMA N° 8, p. 231-254, Paris.
- SZANTON, Peter L. (1991) ; “The Remarkable “Quango”: Knowledge, Politics, and Welfare Reform”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 10, N° 4, Autumn, pp. 590-603.
- WEISS, Carol H. et Michael J. BUCUVALAS (1980) ; “Truth Tests and Utility Tests: Decision-makers’ Frames of Reference for Social Science Research”, *American Sociological Review*, Vol. 45, avril 1980, pp. 302-313.
- WEISS, Carol H. (1992) (ed.) ; *Organisations for Policy Analysis — Helping Government Think*, Sage Publications, Londres.

LISTE DES PARTICIPANTS³⁸

SÉMINAIRE SUR L'ÉVALUATION DES IMPACTS DE LA LÉGISLATION Riga, Lettonie — 2-3 octobre 1996

ESTONIE

Mr. Juri Heinla
Head of the Law-Making Department
The State Chancellery

Ms. Kirsti Joamets
Legal Adviser, Law Department
Ministry of Finance

Mr. Vahur Kask
Chief Specialist,
Department of Administrative Development
Ministry of Finance

Ms. Kai Liiva
Assistant Adviser
Law-Making Department
The State Chancellery

Mr. Heiki Loot
Head of Public Law Department
Ministry of Justice

Mr. Rainis Nagel
Chief Specialist
Civil and Commercial Law Division
Ministry of Justice

Mr. Mait Partel
Chief Specialist
Methodology and Coordination Division
Ministry of Justice

Mr. Aivar Rahno
Executive Assistant to the Secretary of State
The State Chancellery

38. En anglais seulement.

Mr. Imre Siil
Director of the State Chancellery
The State Chancellery

Mr. Raigo Solg
Head of the Legislative Drafting Methodology Dept
Ministry of Justice

LETTONIE

Mr. Edvins Andersons
Advisor to the Cabinet of Ministers
The State Chancellery

Mr. Janis Balins
Deputy Secretary of State
Ministry of Interior

Mr. Rids Bruners
Adviser
Secretariat of the Minister for EU Affairs

Mr. Viktors Elksnis
Director of Department of Legality
Ministry of Agriculture

Mr. Janis Endzins
Aide to the State Secretary
Ministry of Justice

Mr. Arvalds Friebergs
Director of Legal Department
The State Chancellery

Ms. Viktorija Grinfelde
Deputy Director of Department of Economic Analysis & Forecasting
Ministry of Finance

Mr. Raimonds Jansons
Director of the Legal Department
Ministry of Foreign Affairs

Ms. Inese Krastina
Director of the Department of International and Comparative Rights
Ministry of Justice

Ms. Mara Lidumniece
Director of the Legal Department
Ministry of Economics

Ms. Inga Linde
Deputy Director of the Legal Department
Ministry of Environmental Protection and Regional Development

Mr. Peteris Lingis
Head of Legal Division
Ministry of Defence

Ms. Aivita Lublina
Aide to the Secretary of State
Ministry of Transport

Mr. Janis Miodle
Deputy Director of the Defence Policy Department
Ministry of Defence

Ms. Inita Pavlovica
Deputy Director of Department of Strategic Planning
Ministry of Welfare

Mr. Uldis Petersons
State Secretary
Ministry of Transport

Ms. Edite Strazdina
Head of Legal Division
Ministry of Finance

Mr. Zorzs Tikmers
Director
The State Chancellery

Mr. Agris Varpins
Senior Desk Officer
The State Chancellery

Mr. Juris Vrublevskis
Director of Administrative Department
Ministry of Culture

LITUANIE

Mr. Algirdas Cicenias
Deputy Head
Division of Legislation
Ministry of Justice

Mr. Antanas Dapsys
Director
Lithuanian Law Institute

Mr. Julius Jurginis
Secretary, Ministry of Public Administration Reforms and Local Authorities

Mr. Arunas Kazlauskas
Deputy Head
State Chancellery
Legal Affairs Department

Mr. Vitoldas Kumpa
Head of Legal Affairs Department
State Chancellery

Ms. Elvyra Stefanija Labutiene
Head of Public Administration Reform Department
Ministry of Public Administration Reforms and Local Authorities

Ms. Regina Levickiene
Chief Specialist
Foreign Affairs and European Integration
Ministry of Public Administration Reforms and Local Authorities

Mr. Benjaminas Mercaitis
Head of Labour Relations Division
Ministry of Social Security and Labour

Mr. Vytautas Sinkevicius
Head of the Judicial Department
Seimas of Lithuania (Parliament)

Mr. Audrius Zelionis
Chief Economist
Fiscal Policy Department
Ministry of Finance

PUMA (Service de la gestion publique de l'OCDE)

Mr. Scott Jacobs
Principal Administrator
Regulatory Reform

SIGMA

Ms. Michal Ben-Gera
Principal Administrator
Management of Policy-making

Ms. Anke Friebert
Advisor
Management of Public Service and Administrative Control

Ms. Linda Duboscq
Principal Assistant
Management of Policy-making

Experts SIGMA

Mr. Juhani Korhonen
Senior Adviser
Public Management Department
Ministry of Finance
Finland

Mr. François Lacasse
Professor, University of Quebec
Canada

Mr. John F. Morrall III
Branch Chief
Executive Office of the President
Information Office and Regulatory Affairs
Office of Management and Budget
United States

Mr. François Stasse
Conseiller d'Etat
France