# LES GRANDES TENDANCES DES POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES DANS LE MONDE

**Interview de M. Scott H. Jacobs** par ***Martine Perbet***, fonctionnaire française en détachement au ministère du Conseil exécutif, à la Direction de l'allégement réglementaire et administratif, Washington, le 27 mai 2007.

*Scott H. Jacobs compte aujourd'hui parmi les grands experts internationaux des politiques réglementaires. Après avoir commencé sa vie professionnelle à l'Office of Management and Budget du bureau du président des États-Unis, il a dirigé, de 1995 à 2001, le programme de réforme réglementaire de l'OCDE. C'est dans le cadre de ce mandat qu'a été publiée la première norme internationale portant sur la qualité de la réglementation. Plus récemment, il a été le seul membre non canadien du groupe de travail à l'origine du rapport* La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada *(2004), rapport sur lequel s'appuie la nouvelle politique réglementaire du gouvernement fédéral (2007).*

*Scott H. Jacobs est aujourd'hui directeur général de Jacobs and Associates, firme de consultants internationale (américaine, européenne et asiatique), spécialisée dans le domaine de la réforme réglementaire. Sa vision, à la fois historique et mondiale, en fait l'un des acteurs les mieux placés pour mettre en perspective les politiques de la qualité réglementaire et en dégager les grandes tendances.*

---

**Scott Jacobs, avant d'entrer dans le vif du sujet, pouvez-vous, s'il vous plaît, préciser ce qu'est la réforme réglementaire, car ce concept n'est pas toujours bien compris ?**

Depuis un demi-siècle, les sociétés modernes ont élaboré des systèmes réglementaires complexes en vue de répondre aux problèmes auxquels elles font face. À l'expérience, ces systèmes paraissent perfectibles; c'est ce à quoi s'attachent les réformes réglementaires des pays industrialisés. Différentes dispositions en découlent telles que la constitution d'entités administratives vouées à la qualité réglementaire, le lancement de politiques d'allègement réglementaire, l'obligation de réaliser des analyses d'impact des réglementations (ou AIR)... Le point commun à toutes ces actions est le concours à l'émergence d'un corpus réglementaire qui soit efficace, c'est-à-dire qui incite au respect des orientations régaliennes (équité, sécurité, justice, environnement...) sans faire peser de coûts prohibitifs sur la collectivité[1].

**De nombreuses critiques se font jour sur ces politiques de la qualité réglementaire, celles-ci n'ayant pas, semble-t-il, donné les résultats escomptés. Quel regard portez-vous, aujourd'hui, sur cette réforme ?**

La réforme réglementaire doit être resituée dans le contexte d'ensemble des réformes de l'État. On doit avoir conscience du fait qu'il s'agit d'une réforme très jeune, si on la compare à la réforme budgétaire, qui a été la première réforme de l'État.

Au début du siècle dernier, l'attention était focalisée sur la fonction principale de l'État, qui était de « dépenser ». La fragmentation du budget entre les différents ministres a semblé peu propice à une gestion efficace des deniers publics. La réforme des finances publiques s'est alors attachée à soumettre le processus budgétaire à un contrôle de la qualité exercé au niveau central. L'attention ne s'est portée sur la seconde fonction de l'État, « réglementer », que bien plus tard, au milieu des années soixante-dix. Affrontant des récessions plus ou moins graves, les pays développés cherchaient alors par tous les moyens possibles à stimuler leurs économies. Les critiques récurrentes concernant « l'inflation normative », « le coût de la réglementation » sont alors parvenues aux oreilles des gouvernements. Elles les ont incités à s'intéresser de plus près aux réglementations et, plus précisément, à revisiter les processus administratifs au moyen desquels les réglementations étaient élaborées et appliquées.

L'approche adoptée pour la réforme réglementaire a été similaire à celle adoptée, quelques décennies auparavant, pour la réforme budgétaire. Il s'est agi, dans les deux cas, d'établir un cadre institutionnel qui garantisse l'efficacité du processus.

Attention, être efficace en matière de réglementation ne signifie pas forcément réduire la réglementation, mais réglementer à

bon escient, c'est-à-dire édicter des lois, des règlements dont les avantages dépassent les inconvénients. D'ailleurs, si l'objectif visé était un allègement de la réglementation, ce serait un échec, car, contrairement au discours général, je pense que la croissance réglementaire n'a pas été interrompue. Les déréglementations dont il est souvent fait mention dans la littérature économique, que ce soit aux États-Unis, en Europe ou ailleurs dans le monde, n'ont, à mon avis, jamais eu lieu. Il n'y a jamais eu déréglementation, d'aucune politique ni d'aucun secteur. Au contraire, on observe une forte croissance du corpus réglementaire dans tous les pays et dans tous les secteurs.

**Cette croissance réglementaire s'observe même aux États-Unis ?**

Oui. Depuis que le président Reagan a pris le pouvoir, en 1981, cent quarante réglementations nouvelles sont venues s'ajouter au corpus fédéral, indépendamment de la couleur politique du président, démocrate ou républicain. Cette croissance s'observe partout dans le monde. La période de croissance réglementaire la plus rapide au Royaume-Uni a été celle des années Thatcher. Pourquoi ? Parce que toute politique de privatisation nécessite l'établissement de cadres juridiques rénovés pour des marchés nouveaux. La déréglementation n'est donc qu'un mythe. C'est exactement le contraire qui s'est produit ces dernières années : l'explosion des textes législatifs et réglementaires s'est traduite par une surréglementation généralisée avec, pour corollaire, une forte insécurité juridique.

La réforme réglementaire n'est pas un choix, c'est un événement inévitable parce que l'État ne peut bien jouer son rôle dans la société avec un système réglementaire hors de contrôle. Il ne peut résoudre les problèmes névralgiques de la société, les problèmes de santé, d'environnement, d'immigration..., sans revisiter sa fonction réglementaire. Simplement, l'engagement des États en faveur d'une meilleure qualité réglementaire doit être pensé dans la durée, comme en témoigne la réforme budgétaire qui se poursuit encore aujourd'hui par l'introduction de nouvelles méthodes d'analyse, de nouveaux processus, bien qu'elle ait été entreprise il y a cent ans. On commence maintenant à mettre en œuvre le même genre de réforme évolutive à propos de l'État réglementaire.

**Pouvez-vous revenir sur la création du groupe sur la réforme réglementaire de l'OCDE ?**

Quand je suis arrivé à l'OCDE, en 1991, il n'y avait pas de programme de réforme réglementaire. Ce n'est qu'après avoir forgé des références communes en matière de gestion des finances publiques que l'OCDE s'est intéressée à l'autre instrument des pouvoirs publics, la réglementation. À cette époque, les pays membres n'avaient aucune vision commune des stratégies à mettre en place pour améliorer la qualité de la réglementation. La difficulté portait même sur la définition de la réglementation. Il a fallu quatre ans de discussions intenses, avec des pays aussi différents que le Japon, la France et les États-Unis, pour parvenir à un consensus. En 1995, le conseil de l'OCDE publiait la première norme internationale relative à la qualité de sa réglementation.

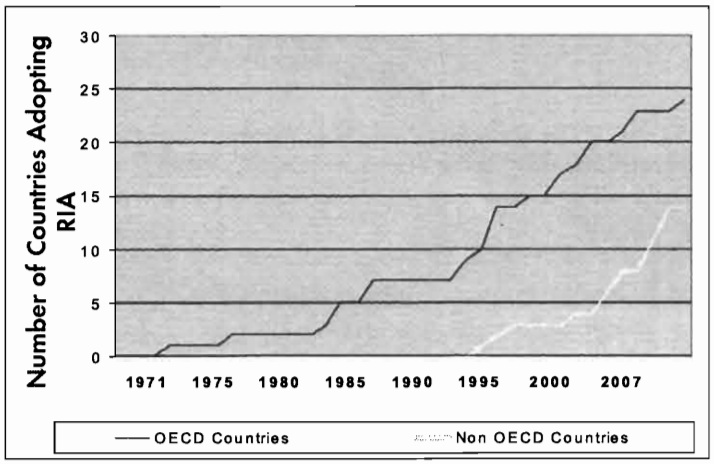
**Les dix critères de la prise de décision en matière de réglementation (OCDE, 1995)**

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. Quel est le ou les niveaux d'administration appropriés pour agir ?
6. Les avantages des réglementations en justifient-ils le coût ?
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 la possibilité de faire connaître leurs vues ?
10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

Ensuite, l'OCDE, comme pour tous les dossiers abordés au sein de cette instance, s'est donné comme mission d'élaborer une boîte à outils pour les pays membres afin de les aider à mettre en place les réformes réglementaires. Ces outils ont été choisis pour leur robustesse parmi ceux qui ont été étudiés dans le cadre des comparaisons des bonnes pratiques réalisées par l'OCDE; l'analyse d'impact réglementaire y figure en bonne place. Cette analyse vise à mettre en regard les coûts et avantages des futures réglementations afin de permettre au décideur public de rendre des arbitrages éclairés. Cette méthode, simple dans son principe, prend appui sur un corpus technique qui doit être bien maîtrisé : la valorisation de l'environnement, par exemple, suppose des études économiques poussées. Consciente de ces difficultés, l'OCDE a formulé en 1997 des recom-

mandations concrètes pour aider à réaliser les analyses d'impact réglementaire. Finalement, les analyses d'impact réglementaire ont commencé à vraiment prendre leur essor dans les années 2000 (cf. le graphique ci-après).

**Analyses d'impact de 1971 à 2007 (nombre de pays les ayant adoptées)**




*Source : Copyright par Jacobs and Associates, 2007*

**Près d'une décennie plus tard, quelles sont les grandes tendances en matière d'AIR ?**

De plus en plus de pays utilisent les analyses d'impact pour éclairer la décision publique. Toutefois, l'examen des pratiques en cours dans différents pays, dont la plupart ont été des précurseurs dans le domaine (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande, Suède...), montre que nombre d'entre eux n'utilisent pas toutes les possibilités des analyses d'impact réglementaire[2]. Beaucoup de pays se concentrent sur une catégorie précise d'impact (fardeau administratif, par exemple), se privant ainsi d'une vue globale des effets des projets réglementaires sur la collectivité.

L'intérêt politique de ces analyses parcellaires grandit, notamment en ce qui concerne les analyses centrées sur les coûts supportés par les entreprises, les gouvernements y voyant un moyen de favoriser l'activité économique. À mon avis, cette tendance est très dangereuse. Il y a un danger réel de détourner ces analyses de leur objectif pour en faire un outil aux mains de groupes de pression, cela au détriment des intérêts globaux à moyen ou à long terme. Ce glissement peut s'opérer à la demande de ministères désireux de protéger les intérêts des acteurs de leur domaine, par exemple les petites et moyennes entreprises.

Il faut revenir aux principes fondamentaux : toute intervention publique, budgétaire ou réglementaire, se traduit par des coûts et des avantages. Se concentrer sur les coûts, voire uniquement sur certains d'entre eux, est forcément très réducteur. Les avantages ne peuvent être évacués de l'AIR, ils doivent être explorés parce qu'ils font partie de la solution au problème posé.

**Les AIR ne souffrent-elles pas d'un déficit de compréhension ? La méthode coût-avantage est souvent perçue, à tort, comme exclusivement centrée sur la dimension financière des problèmes.**

Il est en effet frappant de constater que les associations environnementales, par exemple, sont souvent opposées aux analyses économiques de type coût-avantage, alors que cette méthode fait beaucoup pour expliciter les avantages des politiques environnementales. Cette capacité des AIR à opérer une synthèse d'effets multiples, débordant largement la sphère financière, est souvent mal comprise.

Il faut néanmoins se remettre en cause. Avec le recul, je tends à penser que cela a peut-être été une erreur de trop mettre l'accent sur la méthode coût-avantage. Fondée sur le corpus microéconomique, cette méthode est exigeante pour ce qui a trait aux statistiques, modèles, expertises. D'une certaine façon, la mise en œuvre des AIR a excédé les capacités de certains gouvernements : faute de systèmes d'information adéquats et de ressources humaines spécialisées, les AIR se sont trop souvent révélées de piètre qualité. Ce phénomène s'est aggravé au moment de l'extension des analyses à un nombre de plus en plus important de projets réglementaires. Cette demande croissante d'AIR, du fait de l'adhésion du monde politique à ce nouvel instrument, s'est traduite par une dégradation de la qualité.

Gouvernements et administrations doivent s'engager dans un processus de réhabilitation des AIR. Toutes les analyses partielles doivent être réintégrées dans une même AIR. C'est le seul moyen pour le décideur public de disposer de tous les éléments lui permettant de véritablement peser le pour et le contre d'une réglementation. Il ne faut pas, cependant, faire fi des raisons qui ont présidé à l'éclatement des AIR, à savoir leur trop grande complexité. Les exigences de qualité doivent donc être revues à la baisse, mais, en contrepartie, l'accent doit être mis sur la robustesse des analyses. Enfin, il faut canaliser les ressources en

AIR vers les projets réglementaires les plus importants. Au bout de ce processus se trouve la participation effective des AIR à la décision publique.

**N'y a-t-il pas un effort de pédagogie à faire sur les AIR afin de lever les barrières « culturelles » qui entravent leur développement?**

Effectivement, ce scepticisme vis-à-vis des AIR existe. À Bruxelles, par exemple, j'ai perçu beaucoup de réserve au sujet des analyses d'impact. Par le passé, la Commission de l'Union européenne a utilisé différentes fiches retraçant chacune un impact particulier (effet sur les entreprises, effet sur l'environnement...), un peu comme les analyses parcellaires dont il a été question précédemment. Chaque fiche donnait donc un éclairage partiel du projet de la Commission. Ces évaluations fragmentaires se sont vite avérées peu utiles pour rendre compte de la complexité des propositions politiques. La Commission a donc décidé, en 2002, d'intégrer l'ensemble de ces fiches au sein d'une seule et unique analyse d'impact réglementaire.

Certes, il y a eu des problèmes de démarrage. Les services de la Commission devaient se mettre en ordre de marche et il n'était pas simple d'évaluer l'impact des propositions réglementaires de la Commission dans l'ensemble des États membres. Cependant, après un début timide en 2003 et 2004, le nombre d'analyses d'impact réglementaire s'est accru et, corrélativement, la qualité de ces analyses s'est améliorée. Nombreux sont ceux qui jugent d'ores et déjà plus efficace de disposer d'une analyse intégrée, fondée sur la méthode coût-avantage, que de plusieurs fiches.

Je vous donne l'exemple de REACH, la réglementation européenne[3] adoptée fin 2006, qui impose aux fabricants et importateurs de produits chimiques d'évaluer les risques associés à ces produits et de mettre en place une gestion de ces risques. J'ai discuté dernièrement avec un responsable de la Commission. Selon lui, il aurait été impossible de résoudre le conflit opposant les associations environnementales et l'industrie chimique si l'on n'avait pas pu disposer d'analyses d'impact permettant d'objectiver les effets des différentes solutions envisagées.

Seule la confrontation des analyses d'impact réalisées par les différents protagonistes (évaluation de WWF [World Wide Fund for Nature], évaluation de l'industrie chimique, évaluation de la Commission) a permis de progresser vers une solution qui offre un meilleur bilan coût-avantage : le premier projet de règlement publié pour consultation présentait un coût pour la société de 12 milliards, celui qui a été finalement adopté comportait un coût à hauteur de 2 milliards, et cela sans perdre beaucoup d'avantages. À mon avis, c'est une grosse victoire pour l'environnement et pour l'économie mondiale.

**À l'expérience, peut-on dire que l'architecture institutionnelle des gouvernements joue un rôle dans la qualité des politiques réglementaires ?**

Effectivement, la structure gouvernementale se prête plus ou moins bien à l'instauration d'un processus central de contrôle de la qualité des politiques publiques.

Dans un système exécutif centralisé comme celui des États-Unis, il est assez facile pour les services du président de piloter le processus de qualité réglementaire. L'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), service de l'Office of Management and Budget, placé sous l'autorité du président, expertise les analyses d'impact des agences réglementaires et, si l'une d'elles est jugée non conforme, l'OIRA n'hésite pas à lui enjoindre de mieux documenter son projet *(return letter)*. Un quart de siècle après leur mise en place, on peut considérer que les AIR sont entrées dans une phase de maturité. Elles sont, en moyenne, d'assez bonne qualité et, avec le recul, on peut dire qu'elles ont véritablement contribué à améliorer les réglementations.

Ceci étant, ce processus pour efficace qu'il soit ne concerne que la réglementation sous contrôle de l'exécutif. La loi y échappe complètement, ce qui constitue un autre problème propre aux institutions américaines, caractérisées par une séparation forte des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le Congrès semble d'ailleurs le moins ouvert des trois pouvoirs à cet égard, le système judiciaire ayant tendance à se saisir des analyses d'impact pour asseoir ses décisions. Ce phénomène se constate également à la Cour de justice de l'Union européenne.

La qualité des AIR est moindre dans des pays comme le Canada et le Royaume-Uni, bien que leurs investissements dans de telles analyses remontent, pour eux aussi, à plusieurs décennies. Les gouvernements de type Westminster se prêtent peut-être moins bien à l'instauration d'une politique réglementaire centralisée. Le premier ministre, n'étant que le *primus inter pares* (c'est-à-dire le premier parmi ses pairs), n'a pas l'autorité

nécessaire pour jouer le rôle du chien de garde *(watch dog)* vis-à-vis des autres ministères. Cela explique sans doute que le Royaume-Uni vienne de mettre en place de nouvelles formes de contrôle de qualité des AIR.

En France, la situation est intermédiaire. Le premier ministre, comme au Royaume-Uni, dispose d'une capacité limitée à mener des politiques concernant différents départements ministériels, du fait du pouvoir dévolu au ministre des Finances (comme au ministre en charge du Treasury britannique). En revanche, le rôle important du président de la République ouvre la possibilité d'adopter, dans ce pays, une politique réglementaire qui puisse être pilotée par le centre de l'exécutif.

### Voyez-vous un autre facteur qui soit déterminant dans l'émergence de politiques de la qualité réglementaire ?

À mon avis, le système d'éducation joue sans doute un rôle dans le développement des analyses d'impact. En France, par exemple, on apprend à raisonner en allant du général au particulier, alors que c'est l'inverse dans les pays anglophones. Dans les pays francophones, on commence par les concepts abstraits, on en étudie les applications et l'on débouche sur une conclusion spécifique. Dans les pays anglophones, on part des faits constatés et l'on élabore ensuite les principes. J'ai assisté, à l'OCDE, à des discussions révélatrices à cet égard. Les francophones commençaient le débat en posant la question des principes, alors que les anglophones se demandaient quels étaient les faits, les statistiques disponibles... Chaque approche présente des avantages et inconvénients, mais l'approche inductive incite sans doute plus à accepter l'AIR qui, par définition, renvoie à une étude détaillée des faits. Cette différence culturelle explique sans doute, pour partie, le faible développement de l'AIR en France.

### Que diriez-vous en conclusion ?

Les réglementations constituent un élément de plus en plus important de la concurrence entre pays au sein du commerce international. Or, la pression normative, exercée par les citoyens et les entreprises, dépasse de loin la capacité des États à fabriquer des règles et à les mettre en œuvre. La règle de droit est devenue quasiment un mythe, ce qui fait de la qualité réglementaire un enjeu majeur pour les gouvernements. Les réformes en cours dans la plupart des pays développés, *better regulation, smart regulation...*, peu importe leur dénomination, ne constituent toutefois que la partie émergée de l'iceberg. Les réformes à entreprendre devront aller bien au-delà. Je ne suis pourtant pas déçu, car cette démarche d'apprentissage est un passage obligé pour édifier un système normatif performant, condition *sine qua non* pour créer les conditions d'une croissance économique durable.

---

**Notes :**

1. Le vocabulaire utilisé ici est celui défini par l'OCDE dans *La réforme de la réglementation* (1997). L'expression *réforme réglementaire* (ou *réforme de la réglementation*) désigne toute politique publique visant à améliorer la qualité de la réglementation; le terme *réglementation* désigne tous les instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises, aux citoyens et aux administrations elles-mêmes (lois, décrets, règlements de tous les paliers de l'Administration, règles édictées par des organismes auxquels l'État a délégué des pouvoirs réglementaires). Par commodité de langage, *politique de qualité réglementaire* et *politique réglementaire* sont employées ici dans le même sens que *réforme réglementaire*. *L'allègement réglementaire* renvoie aux politiques visant à réduire le nombre de réglementations et/ou à réduire la charge assumée par les acteurs sociaux du fait de la réglementation.

2. Ce constat s'appuie sur une étude qui figure sur le site Web de Jacobs and Associates : « Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA Into Policy-making » (30 mai 2006). Le graphique est issu de cette étude.

3. Le règlement REACH, Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, constitue une réglementation majeure pour l'Union européenne. Il concerne l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques. Pour la première fois, le règlement REACH impose la charge de la preuve : fabricants et importateurs de produits chimiques doivent maintenant divulguer les dangers associés à leurs substances, évaluer les risques potentiels et indiquer les mesures à prendre pour écarter tout dommage à la santé et à l'environnement.

**Sites Internet en relation avec la réforme réglementaire :**

Jacobs and Associates : **www.regulatoryreform.com**

OCDE (gouvernance, réforme réglementaire) : **www.oecd.org**

Gouvernement fédéral du Canada : **www.regulation.gc.ca**

Gouvernement du Québec : **www.mce.gouv.qc.ca/allegement/index.htm**

Gouvernement des États-Unis : **www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol.html**

Gouvernement du Royaume-Uni : **www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reform/**

Gouvernement français (insécurité juridique) :
**www.conseil-etat.fr/ce/rappor/pdf/dos_pres_2006.pdf**

Commission européenne :
**ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm**

Centre de recherche (États-Unis) : **www.aei-brookings.org**