

Réglementer *moins*, réglementer *mieux* ? Les analyses d'impact de la réglementation

La réglementation est une des principales modalités d'intervention de l'État. Cependant, avec l'extension de son périmètre d'action, la quantité de réglementation¹ s'est accrue à un rythme rapide, conduisant à ce que certains observateurs ont qualifié d'inflation législative. Sous l'influence des théoriciens de l'analyse économique du droit, les travers de certaines réglementations ont été signalés. Pour lutter à la fois contre cette prolifération et ces effets pervers, les États-Unis ont mis en place dès 1978 des procédures d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Sous l'impulsion notamment de l'OCDE, l'AIR s'est diffusée rapidement dans les années 1990 et structure aujourd'hui la procédure d'élaboration de la législation communautaire. Après un long retard en la matière, la France, vient, par la loi organique du 15 avril 2009, de renforcer l'analyse d'impact des nouvelles lois.

23 000 pages annuelles au Journal Officiel, 9 000 lois en vigueur et 23 883 décrets, 70 nouvelles lois et 1 500 décrets chaque année, un Code général des impôts comptant plus de 4 500 articles législatifs et réglementaires². Ces quelques chiffres illustrent un phénomène qui touche la France, mais aussi tous les pays développés : souvent dénommé « inflation normative », il a pour corollaires la complexification du droit et la dégradation de la qualité de la norme.

Le développement de l'État-Providence³, l'apparition de champs d'action nouveaux (protection de l'environnement, développement des sciences et des technologies, etc.), l'emprise croissante du droit international et enfin la création de nombreuses autorités administratives indépendantes sont les principales causes de l'inflation normative. De plus, l'environnement réglementaire est devenu un des aspects majeurs de la compétitivité d'une économie et de l'attrait que celle-ci peut exercer sur les investisseurs. Les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale, qui comparent et notent les environnements réglementaires selon la facilité à faire des affaires, sont emblématiques de cette nouvelle « compétition du droit »⁴.

Les États-Unis ont été les premiers à mettre en place des procédures d'analyse d'impact afin d'augmenter la qualité de la réglementation, dès 1978. Aujourd'hui, des procédures formalisées d'analyse d'impact existent dans tous les pays membres de l'OCDE. Fondées à l'origine sur une analyse coûts-avantages des coûts financiers de la réglementation projetée, elles reflètent désormais des préoccupations plus larges (elles incorporent des analyses d'impact sur l'environnement, sur des groupes sociaux précis, sur les PME) et associent davantage les parties prenantes au processus d'élaboration de la norme.

Alors que la France s'est dotée, depuis le 15 avril 2009, d'exigences renforcées en matière d'analyses d'impact de la législation, cette note met en perspective les enjeux, les processus et les défis à relever associés aux AIR.

¹ Le mot « réglementation » est ici entendu au sens de l'OCDE. Il englobe tous les instruments par lesquels les pouvoirs publics imposent des obligations : lois, décrets, règlements de tous les paliers administratifs et autorités administratives indépendantes.

² « Rapport du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du rapport public 2006 du Conseil d'État », Secrétariat général du Gouvernement, 2007, et www.legifrance.fr.

³ Voir notamment Perbet M., « Retour sur les expériences d'évaluation en France », dans *Performance, incitations et gestion publique*, Bureau D. et Mougeot M., Rapport du CAE, 2007.

⁴ Même si le lien objectif entre ces indicateurs et l'attractivité réelle des économies est encore à établir. Voir : du Marais B., « Les limites méthodologiques des rapports *Doing Business* », *document de travail*, Paris, 2006.

Complexification rapide et impact sur l'activité économique

Le développement de l'État-Providence, dans les années 1960, a conduit à une augmentation spectaculaire du nombre de réglementations en vigueur. Au fur et à mesure que l'État étendait son périmètre d'intervention et que se développaient de nouveaux enjeux de l'action publique, par exemple la sécurité sociale, l'environnement ou la sécurité routière, de nouvelles autorités réglementaires apparaissaient, conduisant à une augmentation rapide du volume de normes.

Parallèlement, avec la montée en puissance de l'École de Chicago, adepte d'une intervention moindre de l'État, et les travaux menés sur l'**analyse économique du droit**, la question de l'impact de la réglementation sur l'activité économique a été posée avec acuité. À partir des travaux novateurs de Posner⁵, des études de plus en plus nombreuses démontrent que **la réglementation influence la productivité économique⁶ et le niveau d'investissement⁷**, notamment en imposant des barrières à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché⁸. Ces travaux font aussi apparaître les effets pervers de la réglementation, qui, si elle semble n'avoir aucun coût pour l'administration, puisque cette dernière n'intervient pas directement, en impose en revanche aux acteurs privés. C'est dans ce cadre que se pose la question des **coûts de mise en conformité engendrés par la réglementation** que doivent assumer les entreprises et/ou les particuliers pour s'assurer qu'ils respectent les obligations légales. Plusieurs enquêtes⁹ ont par la suite démontré que les PME supportaient proportionnellement une charge plus importante que les grandes entreprises en la matière. Les bénéfices d'une réglementation nouvelle sont donc à apprécier au regard des coûts qu'elle risque d'engendrer.

Pour ces raisons, **le cadre réglementaire devient un facteur important d'attractivité économique¹⁰**. Les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale, même s'ils ont fait l'objet de critiques pertinentes, classent les pays en fonction de l'attractivité de leur environnement réglementaire, prenant en compte par exemple le nombre de jours et de procédures administratives nécessaires à l'enregistrement d'une nouvelle entreprise ou la « *lisibilité* » de la fiscalité nationale¹¹.

Enfin, et paradoxalement, les mouvements de privatisation entrepris dans les années 1980 ont eu tendance à augmenter le stock de normes en vigueur, puisque des règles du jeu devaient être établies pour les nouveaux secteurs libéralisés¹².

Réfléchir avant de réglementer

La réglementation, qu'elle s'exerce par législation primaire (lois, etc.) ou secondaire (décrets, normes d'autorités administratives indépendantes, etc.), est plus que jamais nécessaire. Mais il l'est tout autant impératif de s'assurer qu'elle engendre le moins d'effets pervers possible. Il s'agit donc de soumettre les projets de réglementation à une procédure qui permette de s'assurer, autant que faire se peut, que la nouvelle réglementation produise bien les effets recherchés. **L'AIR est donc à la fois une procédure de production de la réglementation et un outil d'aide à la décision publique¹³**.

Dans ce contexte, les autorités régulatrices (ministères, agences) se voient obligées de passer par un certain nombre d'étapes (*Figure 1*) pour élaborer, à l'appui de leur projet de réglementation, un document dont les rubriques sont aujourd'hui largement standardisées.

Le contenu des AIR s'est stabilisé, pour être désormais similaire dans presque tous les pays. Généralement, un document d'analyse d'impact de la réglementation présente les six rubriques suivantes :

- Quel est le problème à résoudre ?
- Quels sont les objectifs de l'intervention ?
- Quelles sont les options d'intervention possibles ?
- Quels seront les impacts de l'intervention ?
- Quelles consultations ont été menées ?
- Comment l'intervention sera-t-elle mise en œuvre et évaluée ?

Une unité, placée en général auprès du chef de l'exécutif, est chargée d'animer et de coordonner le processus, mais aussi de vérifier la qualité des analyses produites, avant leur transmission aux décideurs (*Figure 2*).

⁵ Voir notamment: Posner R.A., « Theories of Economic Regulation », *NBER Working Paper*, 1974.

⁶ Gray W.B., « The Impact of OSHA and EPA Regulation on Productivity », *American Economics Review*, 1987.

⁷ Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli F., « Regulation and Investment », *NBER Working Paper*, 2003.

⁸ Djankov S., La Porta R., Lopez-De-Silanes F., Shleifer A., « The Regulation of Entry », *NBER Working Paper*, 2000.

⁹ Par exemple : « Enquête sur les coûts de mise en conformité à la réglementation », Industrie Canada, 2005

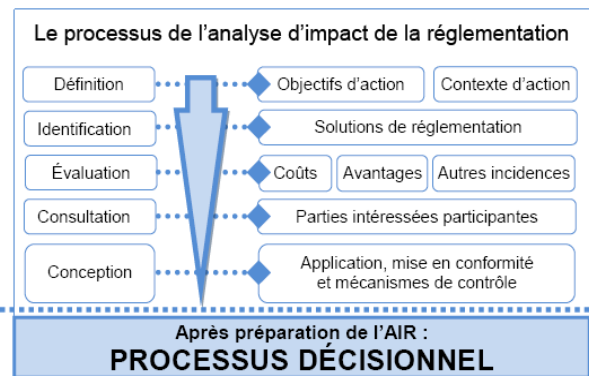
¹⁰ La Porta R. Lopez-De-Silanes F., Shleifer A., « The Economic Consequences of Legal Origins », *NBER Working Paper Series, Working Paper 13 608*, novembre 2007.

¹¹ World Bank, *Doing Business in 2008*, 2007.

¹² Jacobs S.H., « *Les grandes tendances des politiques réglementaires dans le monde* », interview réalisée par M. Perbet, 2007 : [http://www.regulatoryreform.com/pdfs/InterviewSJacobsQuebecProspective%20Journal\(french\)Nov2007.pdf](http://www.regulatoryreform.com/pdfs/InterviewSJacobsQuebecProspective%20Journal(french)Nov2007.pdf)

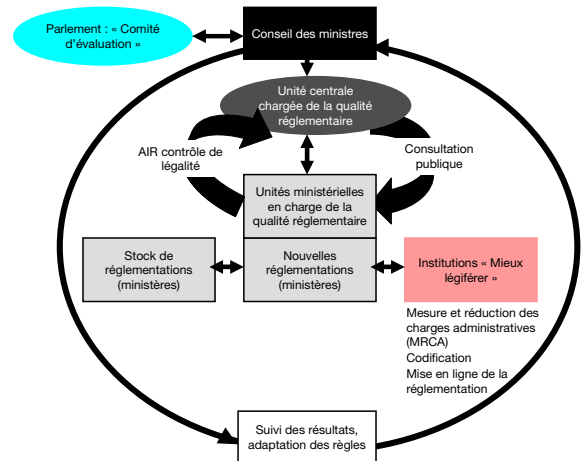
¹³ OCDE, *Regulatory Impact Analysis, a Tool for Policy Coherence*, 2009.

Figure 1. L'AIR dans le processus d'élaboration des politiques



Source : OCDE, 2008.

Figure 2. Processus canonique de production de normes



Source : D'après Jacobs & Associates, 2007.

Les analyses d'impact ont parfois été utilisées dans le cadre de stratégies explicites de réduction du *fardeau réglementaire*, par exemple par Ronald Reagan et Margaret Thatcher. Cependant, elles se placent généralement dans l'optique d'une réglementation intelligente visant à rendre cette dernière plus efficace. **L'idée n'est donc plus de réguler « moins » mais de réguler « mieux ».** Il s'agit de mettre en place un environnement réglementaire qui « incite au respect des orientations régaliennes (équité, sécurité, justice, environnement...) sans faire peser de coûts prohibitifs sur la collectivité¹⁴ ».

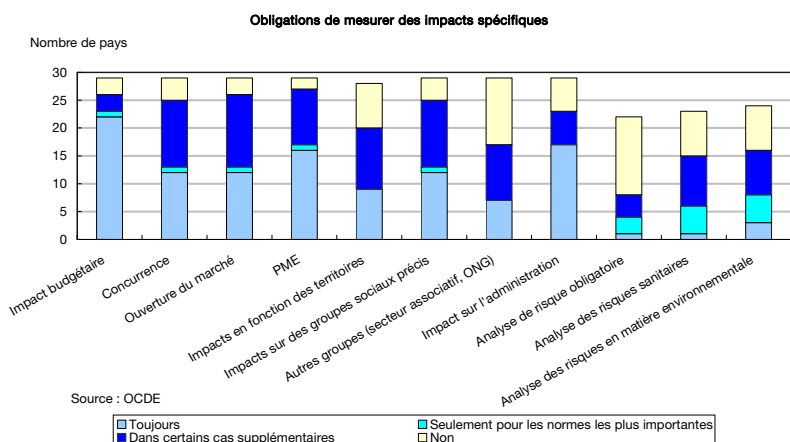
Des outils au service de l'analyse d'impact de la réglementation

L'**analyse coûts-avantages** constitue le cœur de l'analyse d'impact de la réglementation. Si elle demeure la méthode la plus robuste d'analyse et d'aide à la décision, recommandée à ce titre par l'OCDE¹⁵, elle souffre néanmoins de certains défauts (Encadré 1). En conséquence, d'autres méthodes, certes moins robustes mais parfois plus réalistes, sont aussi utilisées. Citons l'**analyse coût-efficacité**, qui permet d'identifier la solution la moins coûteuse pour atteindre un objectif donné, ou encore l'**analyse multi-critères**, qui cherche à mesurer la performance d'une solution proposée en fonction de plusieurs paramètres restant distincts¹⁶.

Encadré 1 – L'analyse coûts-avantages

Dans son principe, l'analyse coûts-avantages (ACA) suppose d'attribuer une valeur monétaire aux impacts mesurés, afin de déterminer la réglementation la plus favorable. Quand plusieurs options réglementaires sont examinées, l'ACA calcule laquelle procure le plus de *bien-être* pour la société. Cette analyse doit aussi prendre en compte le facteur « temps », en actualisant la valeur future des coûts et des avantages générés par cette solution. Ce résultat permet alors de comparer la situation nouvelle, obtenue après l'intervention, avec une situation de référence sans intervention et avec d'autres solutions envisageables. Il devient alors possible d'apprécier s'il est préférable de réglementer ou non. Si la quantification des impacts et l'attribution d'une valeur monétaire ne pose pas de problèmes pour les coûts budgétaires, par exemple, cette quantification ne peut souvent se faire qu'au prix d'hypothèses et de conventions de calcul qui ne sont pas toujours consensuelles. De plus, l'ACA demande des compétences spécifiques, notamment en modélisation et en économétrie, ainsi que d'importantes ressources statistiques.

Aujourd'hui, les AIR utilisent en général un mélange de ces trois méthodes et chiffrent les impacts quantifiables tout en portant **une attention aux impacts impossibles à quantifier**. En effet, de plus en plus, les normes imposent de procéder aussi à des analyses en fonction de publics ou de critères précis. Ainsi, de nombreux pays analysent systématiquement l'impact de mesures projetées sur les groupes sociaux à risques, l'environnement ou alors sur les PME (Graphique 1).



¹⁴ Jacobs S.H., *op. cit.*

¹⁵ Voir notamment « *Methodological Guidance and Framework for RIA* », GOV/PGC/REG(2007)8, 2007.

¹⁶ OCDE, *Guide sur la mise en œuvre de l'analyse d'impact de la réglementation*, 2008.

Le tournant des années 1990 : l'essor des AIR

Les États-Unis ont été les premiers à mettre en place une politique systématique d'analyse d'impact de la réglementation

Le développement de l'État-Providence dans les années 1960 et 1970 a conduit le Congrès américain à créer de nombreuses agences à pouvoir réglementaire, telles que la *Mine Safety and Health Administration* (1969), la *National Highway Traffic Safety Administration* (1970) et l'Agence de protection de l'environnement (EPA, 1974). De fait, les années 1970 ont été le théâtre d'une augmentation spectaculaire du nombre de réglementations en vigueur. Deux chiffres peuvent illustrer le phénomène : le nombre d'employés des agences est passé de 69 000 en 1970 à plus de 121 700 en 1980, alors que, simultanément, le nombre de pages publiées au *Federal Register* passait de 20 000 à 87 000¹⁷.

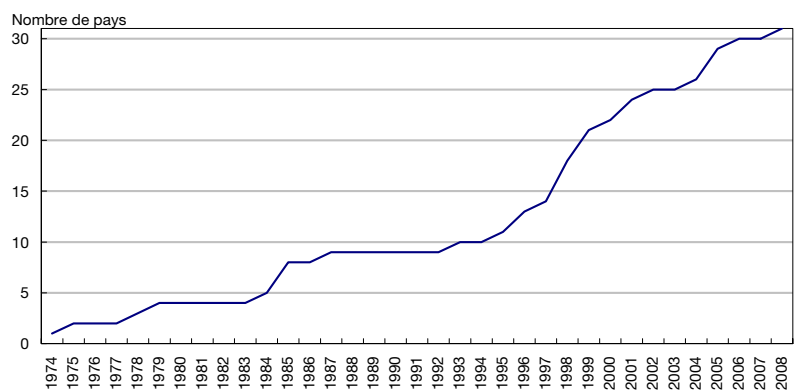
C'est dans ce contexte qu'est intervenue la création, par le Président Carter, du *Regulatory Analysis Review Group*. Formé de juristes et d'économistes du *Council of Economic Advisors*, il a été chargé d'examiner le stock de réglementation. Mais surtout, le Président Carter édicta un *Executive Order* imposant aux agences de procéder à des analyses d'impact (AIR) pour toute nouvelle réglementation susceptible d'avoir un effet économique supérieur à 100 millions de dollars.

Les principales dispositions de cet *Executive Order* sont toujours d'actualité et ont été adoptées par la plupart des pays pratiquant aujourd'hui l'analyse d'impact. Au-delà d'une évaluation des coûts et des avantages de la réglementation prévue, l'*Executive Order* formalise un certain nombre de principes qui doivent guider l'élaboration des normes : obligation de rédiger des réglementations simples et claires, consultation du public, publication préalable des projets, examen des alternatives à une solution réglementaire. Une fois complétées, les analyses d'impact sont examinées et approuvées par une unité spécialisée placée auprès du Président, aujourd'hui l'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA).

Le développement des AIR dans les pays de l'OCDE

Si le Canada et la Grande-Bretagne font aussi figure de pionniers dans l'adoption des analyses d'impact de la réglementation, il faudra attendre le milieu des années 1990 pour que celles-ci prennent vraiment leur essor, alors que la mondialisation se fait de plus en plus prégnante. En effet, avec l'accroissement de la mobilité des capitaux, l'environnement réglementaire devient un facteur non négligeable d'attractivité¹⁸.

Graphique 2. Tendence dans l'adoption de l'AIR dans les pays membres de l'OCDE



Source : OCDE

C'est dans ce contexte que l'OCDE met en place en 1991 un groupe de travail sur la réforme réglementaire, qui va déboucher en 1995 sur la publication de la première norme internationale relative à la qualité réglementaire. Les années 1990 voient donc un nombre grandissant de pays adopter des procédures d'analyse d'impact de la réglementation, si bien qu'elle est aujourd'hui pratiquée par la totalité des membres de l'organisation et par la Commission européenne.

La performance des AIR en questions

L'analyse d'impact de la réglementation modifie-t-elle en profondeur la conception des normes ? Quels en sont les facteurs de succès ?**Évaluer l'évaluation**

Les analyses d'impact se sont donc, depuis une dizaine d'années, généralisées. Reste à savoir si elles ont atteint leur but, qui était de produire une intervention publique de meilleure qualité en jouant un rôle effectif dans la prise de décision. Le risque existe que les AIR soient en fait effectuées comme des justificatifs d'intervention dont le principe et les modalités sont déjà décidées. Elles ne joueraient alors qu'un rôle réduit.

¹⁷ P. de Meneval, « Réglementer intelligemment », *document de travail* de l'Ambassade de France aux États-Unis, août 2004.

¹⁸ Salah M., « La mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux », *Revue internationale de droit économique*, n°3, 2001

À cet égard, la Commission européenne, qui possède un des systèmes d'études d'impact considéré comme les plus performants, a fait réaliser, en 2007, une évaluation de ce dernier¹⁹. La qualité des AIR examinées fut jugée comme très variable, **environ la moitié d'entre elles étant jugée satisfaisante**. En raison des difficultés liées à la quantification, les impacts économiques sont généralement beaucoup mieux pris en compte que les impacts sociaux ou environnementaux. En revanche, il semblerait que **la participation du public au processus** (voir encadré 2) améliore réellement la qualité des analyses et, en définitive, les propositions de réglementation elles-mêmes.

Encadré 2 – Mobiliser les parties prenantes

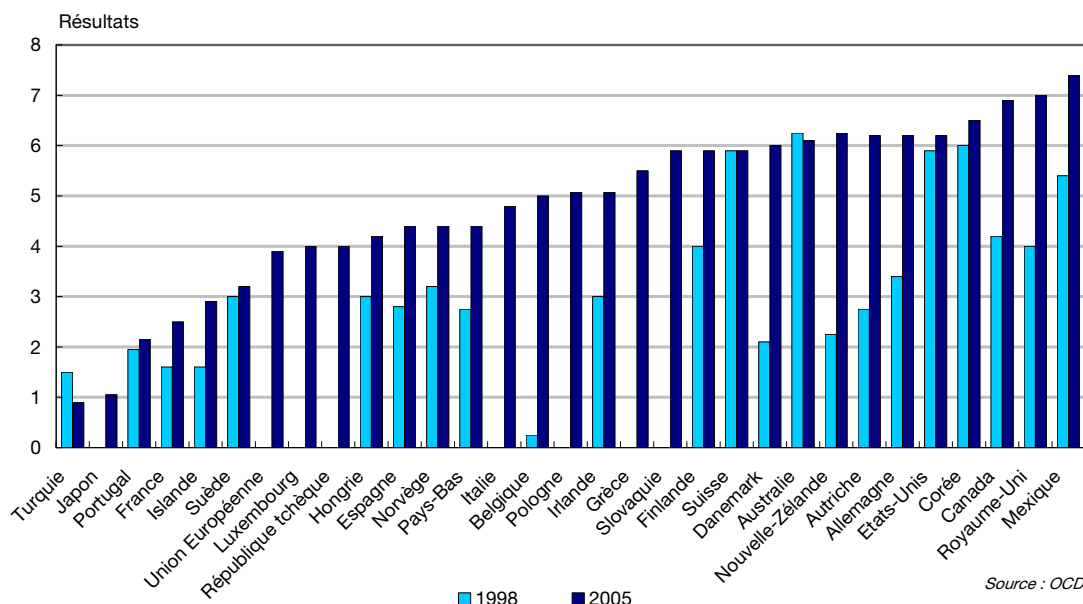
L'un des objectifs des procédures d'analyse d'impact est de rendre le processus de production de la réglementation plus transparent. Dès l'*Executive Order* de 1978, la participation et la consultation du public deviennent des passages obligés de la procédure de préparation de la réglementation. Plusieurs pays, de même que la Commission européenne²⁰, ont mis en place des politiques formelles et structurées de consultation préalable qui incluent notamment des durées minimales d'accès aux projets de réglementation, ainsi que l'obligation de rendre compte des consultations menées.

Un exemple des bénéfices apportés par une implication des parties prenantes est donné par l'élaboration de la directive REACH, qui vise à l'évaluation des risques associés à l'utilisation de produits chimiques. D'après Scott Jacobs, expert de la réforme réglementaire, sans consultation, « *il aurait été impossible de résoudre le conflit opposant les associations environnementales et l'industrie chimique*²¹. » La confrontation entre les études d'impact produites par la Commission, par les ONG et par l'industrie, a permis d'objectiver le débat et de déboucher sur la solution qui offrait le meilleur rapport coûts-avantages. En effet, le premier projet présenté par la Commission représentait un coût pour la société de 12 milliards d'euros, alors que celui adopté comportait un coût de 2 milliards d'euros avec un niveau équivalent de protection de la santé publique et de l'environnement.

Reste que l'évaluation du système de la Commission européenne indique que les AIR sont peu utilisées par les membres des cabinets des Commissaires européens et souvent mal comprises par les députés, qui ont parfois l'impression que celles-ci manquent d'objectivité et servent à justifier des options politiques déjà arbitrées. Ils reprochent parfois à ces analyses d'être **trop techniques**, si bien qu'il leur est difficile de remettre en cause les arguments avancés. Malgré tout, les AIR ont eu un **effet positif en matière de coordination, à l'intérieur de l'administration, et de transparence, à l'extérieur**.

De son côté, l'OCDE, après examen des procédures en vigueur dans les pays membres, a aussi identifié des faiblesses fréquentes, parmi lesquelles figure l'analyse coûts-avantages. Reste que la véritable leçon des examens conduits par l'OCDE est que le succès de l'implantation des systèmes d'analyse d'impact repose sur **une démarche d'apprentissage**, comme l'illustre ce classement, qui prend en compte, sur une échelle de 1 à 8, non seulement la qualité des analyses produites, mais aussi la place des AIR dans le processus de décision, la qualité des consultations et la présence d'organismes chargés de la qualité réglementaire²² (*Graphique 3*).

Graphique 3. Qualité générale des politiques d'AIR, 1998-2005



Source : OCDE

¹⁹ The Evaluation Partnership, « *Evaluation of Commission's Impact Assessment System* », avril 2007.

²⁰ Commission européenne, « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue, principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », COM(2002)704 FINAL, 2002.

²¹ Jacobs S.H., *op.cit.*

²² Jacobzone S., Choi C.W., Bounds G., Miguet C., « Regulatory Management Systems across OECD Countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges », OECD Working Papers on Public Governance, OCDE, 2007/7.

En revanche, il est **très difficile d'apprécier si l'adoption de procédures d'analyse d'impact améliore réellement la qualité des politiques publiques**. En effet, il est quasi impossible de construire des scénarios contrefactuels qui permettraient de mesurer quel aurait été le choix des décideurs en l'absence d'analyse d'impact²³. On peut toutefois, à partir d'études thématiques, tirer certains enseignements. Richard Morgenstern s'est penché sur une douzaine de normes édictées par l'Agence de protection de l'environnement américaine (EPA). Il semblerait que les régulateurs, en disposant d'analyses d'impact, aient effectivement adoptés les politiques présentant le meilleur rapport coûts-avantages. On ne peut cependant affirmer qu'ils l'aient fait uniquement sur la base de ces analyses²⁴. Des agences nationales de réglementation ont comparé la différence de bien-être escompté entre des propositions initiales de réglementation (donc avant l'analyse d'impact) et les versions finales de ces propositions, après analyse. De fait, les versions modifiées laissent escompter un bénéfice social plus grand²⁵.

Enfin, il convient de **s'interroger sur l'efficacité des analyses d'impact au regard de « l'inflation normative »**. Ici encore, une réponse tranchée est extrêmement difficile à donner, dans la mesure où la courbe de production de la réglementation suit étroitement l'évolution technique et sociale. De même, les mouvements de privatisation ont mécaniquement conduit à l'élaboration de *corpus* réglementaires pour encadrer ces nouveaux secteurs libéralisés. Au Royaume-Uni, par exemple, c'est sous le gouvernement Thatcher que le nombre de règlements a connu sa croissance la plus rapide²⁶. L'inflation normative ne s'est pas ralentie, mais il est possible que les nouvelles réglementations soient de meilleure qualité et issues de processus plus transparents, qui améliorent leur légitimité, voire leur efficacité.

Soutien politique, organisation administrative et ressources adéquates semblent la clé du succès

Alors que les AIR existent depuis plus de trente ans, il devient possible de dégager des facteurs clés qui maximisent les chances de succès.

Encadré 3. Bonnes pratiques de l'AIR : dix éléments clés selon l'OCDE

1. Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR
2. Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme AIR
3. Former les responsables de la réglementation
4. Adopter une méthode d'analyse cohérente mais flexible
5. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données
6. Cibler les AIR
7. Intégrer les AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible
8. Communiquer les résultats
9. Associer très largement le public au processus
10. Appliquer l'AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles.

Si **l'engagement politique** semble une condition *sine qua non* du succès des politiques d'analyses d'impact, **l'organisation administrative** joue également un rôle clé. Les pays et organisations considérés comme les plus performants en la matière ont tous créé **des unités administratives spécialisées chargées de la politique d'analyse d'impact** et placées à un niveau politique élevé. Leur rôle consiste à donner une impulsion à la réalisation d'analyses par les organismes réglementaires (ministères, agences, etc.), mais aussi à contrôler la qualité des analyses produites. Parmi ces unités, citons le *Better Regulation Executive* (BRE) au Royaume-Uni, l'*Impact Assessment Board* (IAB) à la Commission européenne, ou encore, l'*Office of Information and Regulatory Affairs* aux États-Unis.

Par ailleurs, tous les pays ayant adopté des politiques d'AIR ont mis à disposition des **ressources** à destination des ministères, telles que des **guides méthodologiques** et des **lignes directrices**. Ainsi, les *Lignes directrices en matière d'analyse d'impact* de la Commission européenne exposent les principales obligations relatives à l'élaboration de la réglementation de même que certains principes méthodologiques devant guider la préparation des analyses. Dans de nombreux pays, des **formations** sont offertes aux responsables de la réglementation. En Australie, par exemple, plus de 400 responsables ont reçu une formation auprès de l'*Office of Best Practice Regulation* en 2004-2005²⁷.

Enfin, mener une politique robuste d'analyse d'impact de la réglementation demande **des moyens importants**. Le BRE britannique dispose de plus de 200 agents et le ministère des Finances britannique a mis sur pied un réseau interministériel d'économistes. En outre, les ministères recourent régulièrement à des ressources extérieures, tel l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS), pour produire des AIR. En plus de l'IAB, la Commission européenne sollicite des ressources en propre, comme l'*Institute for Prospective and*

²³ Coglianese C., « Empirical Analysis and Administrative Law », John F. Kennedy School of Government, *Faculty Research Papers Series*, septembre 2002.

²⁴ Morgenstern R D, « *Regulatory Analysis at EPA* », Resources for the Future, 1997.

²⁵ OCDE, *Regulatory Impact Analysis, a Tool for Policy Coherence*, 2009.

²⁶ Jacobs S H., *op.cit.*

²⁷ OCDE, « *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation* », 2008.

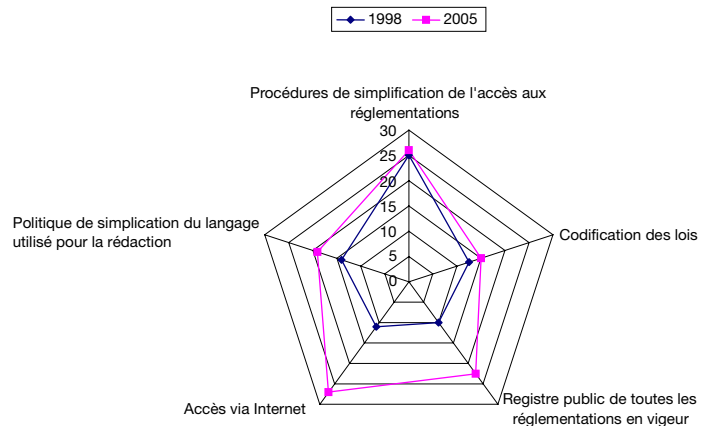
*Technological Studies*²⁸. Elle fait également régulièrement appel à des appuis extérieurs, laboratoires de recherche ou consultants spécialisés.

Encadré 4 – Les stratégies réglementaires

Les systèmes d'analyse d'impact permettent d'améliorer la qualité de la réglementation future. Cependant, la qualité de l'environnement réglementaire repose aussi sur le stock de règlements existants. C'est pourquoi la Commission européenne et de nombreux pays ont mis en place des stratégies globales de qualité réglementaire. L'initiative « Mieux légiférer²⁹ » de la Commission repose certes sur la réalisation d'études d'impact des nouvelles mesures, mais aussi sur un programme de mesure et de réduction de la charge administrative, qui vise à éliminer les formalités inutiles en réduisant la charge administrative de 25 % d'ici 2012³⁰, sur le développement de politiques de consultation, sur la recherche d'alternatives à la réglementation ainsi que sur la codification et la simplification du droit communautaire. Ces dernières mesures visent à faciliter l'accès au droit, en classant et en rassemblant dans un même texte toutes les modifications adoptées au fil du temps.

La France s'est aussi engagée dans un ambitieux programme d'accès au droit, dont l'aspect le plus visible est le site web « Légifrance » qui permet un accès instantané au droit en vigueur. Un programme de mesure et de réduction de la charge administrative (MRCA) existe aussi et plusieurs lois et ordonnances permettant la refonte et la codification de textes épars ont été adoptées. Enfin, des lois de simplification, abrogeant des dispositions obsolètes, ont également été votées, dont la dernière date du 12 mai 2009.

Graphique 4. Mesures de facilitation de l'accès au droit
(Nombre de pays concernés)



Source : OCDE, 2008

S'il n'existe pas de modèle unique pour la mise en œuvre des AIR, il convient de souligner, d'une part, que le processus d'apprentissage par l'AIR est cumulatif, et, d'autre part, que la mesure de l'impact de la réglementation doit être fondée sur des données fiables, abondantes et disponibles.

Une adoption plus récente en France

Les années 1990 ont vu l'émergence de la problématique de la qualité du droit

Le rapport public 1991 du Conseil d'État, portant sur *La sécurité juridique*, est généralement considéré comme le point de départ pour la France des réflexions sur la qualité réglementaire. Sonnant l'alerte sur « la prolifération désordonnée de textes, l'instabilité croissante des règles et la dégradation manifeste de la norme³¹ », le Conseil d'État relevait certains travers anciens mais, surtout, s'insérait dans un débat qui gagnait, à l'époque, de nombreux pays.

Suite à ce rapport, une expérimentation est décidée en 1995. Elle devait soumettre à une analyse d'impact l'ensemble des projets de loi et être étendue aux décrets en Conseil d'État l'année suivante. Elle rendait obligatoire une analyse coûts-avantages des projets, ainsi que celle de leurs impacts prévisibles, notamment sur l'emploi et les finances publiques. L'expérimentation de 1995 sera pérennisée en 1998, rendant obligatoires les études d'impact des projets de lois et des décrets en Conseil d'État. Mais ces procédures vont peu à peu prendre le caractère de formalités à effectuer par les ministères, tendant graduellement vers un exposé des motifs légèrement enrichi.

Certains auteurs³² ont souligné que les circulaires de 1995 et 1998 se contentaient de définir des principes, sans donner aux administrations les moyens de les mettre en œuvre. Absence de lignes directrices et faible mobilisation des ressources, notamment en matière économique, ont été relevées comme contribuant à l'échec du dispositif, qui se vide peu à peu de tout contenu. Mais au-delà des explications techniques, l'absence de volonté politique réelle est la cause la plus vraisemblable de l'échec relatif de cette première phase³³.

Entre 2002 et 2006, pas moins de trois rapports officiels, dont un second rapport du Conseil d'État, se sont penchés sur la nécessité de l'amélioration de la qualité réglementaire.

²⁸ <http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html>

²⁹ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0023:FR:NOT>

³¹ Conseil d'État, Rapport public annuel 1991, *De la sécurité juridique*.

³² Perbet M., « Retour sur les expériences d'évaluation en France », *op.cit.*

³³ Conseil d'État, Rapport public annuel 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit*.

La loi organique du 15 avril 2009 : un aboutissement positif

Finalement, à la suite de la révision constitutionnelle de l'été 2008, le Parlement a adopté, le 15 avril 2009, **une loi organique³⁴ rendant obligatoire, à partir du 1^{er} septembre 2009, la présence d'une étude d'impact accompagnant les projets de lois**. Si cette loi constitue une affirmation de principes forte, une politique d'analyse d'impact de la réglementation ne pourra se développer sans une volonté continue. À cet égard, la loi organique comporte **un dispositif qui peut s'avérer fortement incitatif** : si la Conférence des Présidents de l'assemblée saisie du projet de loi juge l'étude insuffisante, celui-ci peut être considéré comme n'ayant pas été déposé.

De plus, une circulaire du Premier ministre publiée simultanément à la loi organique³⁵ organise les étapes devant structurer l'élaboration des études d'impact par les ministères. Le Secrétariat général du gouvernement, chargé de la coordination du processus, a d'ailleurs animé, dans les mois précédant l'entrée en vigueur de la loi, un groupe de travail interministériel chargé de préparer sa mise en œuvre. Enfin, les études d'impact sont désormais accessibles sur le portail « Légifrance ».

S'il est trop tôt pour se prononcer sur ce que le ministre chargé des relations avec le Parlement a qualifié de « **mini-révolution dans nos structures administratives** », le vote de la loi organique témoigne d'une réelle prise en compte des enjeux liés à la qualité de l'environnement réglementaire. Il n'en reste pas moins que des éléments essentiels au succès d'une politique d'AIR devront faire l'objet d'une attention soutenue : stratégie de collecte et de diffusion de données³⁶, relations entre les sphères administratives et de la recherche, développement et diffusion de compétences, notamment en matière de modélisation économique et d'économétrie. Comme l'ont montré les expériences étrangères, produire des analyses d'impact de qualité demande du temps et des moyens.

Alors que les impératifs de bonne gestion et la nécessité de permettre aux entreprises de se développer deviennent de plus en plus pressants, l'adoption de politiques d'analyse d'impact peut constituer un pas important vers une approche compréhensive de la réglementation. Elle rend aussi le processus d'élaboration de cette dernière plus transparent, tout en fournissant des éléments objectifs pour éclairer le débat public.

Une telle approche revêt un potentiel très bénéfique dans le cas de la France, où la loi jouit d'un statut très particulier. Mesurer préalablement les coûts et les avantages de tel ou tel projet pourra aider à éviter qu'une mesure qui semblait prometteuse se révèle finalement inaboutie.

Cependant, il convient de garder à l'esprit que, comme toute innovation, les analyses d'impact doivent s'inscrire dans un processus d'apprentissage avant d'être maîtrisées et de modifier en profondeur la façon de produire la réglementation. Leur contribution, parmi d'autres facteurs, à la maîtrise des finances publiques peut néanmoins garantir la pérennité de ce processus.

> Antoine Malone,
Département Affaires économiques et financières

³⁴ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

³⁵ Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle.

³⁶ Voir notamment : Cour des Comptes, *Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'État*, Rapport public annuel 2004.

BRÈVES

> L'AMBITIEUSE STRATÉGIE DE LA MAISON BLANCHE POUR RELANCER L'INNOVATION AMÉRICAINE

Alors que les ministres européens en charge de l'Industrie et de la Recherche ont, lors du Conseil « compétitivité » tenu en septembre dernier, réexaminé la politique européenne d'innovation, en vue notamment du « Plan européen de l'innovation » qui doit être présenté au printemps 2010, la Maison Blanche a publié le même mois un ambitieux Livre blanc proposant « **une stratégie pour l'innovation américaine** ». Il s'agit de **refonder l'édifice en tirant les leçons du passé**, en corrigeant les excès d'une croissance instable et en relançant certains investissements fondamentaux, dans des domaines tels que l'éducation, les infrastructures, la santé, l'énergie et la recherche. Le premier axe de cette stratégie concerne le **socle du système d'innovation** et vise à restaurer le *leadership* des États-Unis dans la recherche fondamentale, à éduquer la nouvelle génération selon les nouveaux canons de l'excellence, à constituer des infrastructures matérielles de tout premier plan et à se doter d'un « écosystème » avancé en matière de technologies de l'information, afin que chaque citoyen du pays dispose d'un accès abordable à Internet. Parmi les objectifs de cette rubrique figure **le doublement du budget d'agences clés telles que la National Science Foundation**. Le deuxième axe, plus classique dans le contexte nord-américain, se propose de « promouvoir des marchés compétitifs favorisant l'entrepreneuriat productif ». Le troisième axe fait ressortir, en les hiérarchisant et chiffres à l'appui, **les principales priorités nationales** que sont désormais les « énergies propres », les technologies des transports, les technologies de la santé et un certain nombre de « grands défis » scientifiques et technologiques. Clairement, l'heure n'est plus au « tout marché » et le document insiste autant sur l'innovation comme facteur de compétitivité que sur **le rôle du gouvernement fédéral** en la matière.

http://www.whitehouse.gov/assets/documents/sept_20_innovation_whitepaper_final.pdf

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/com\(2009\)442final_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/com(2009)442final_fr.pdf)

> R. L.

> POLITIQUE CLIMATIQUE AMÉRICAINE : DIFFICILE GESTATION AU SÉNAT

Les Démocrates des commissions de l'Énergie et des Affaires étrangères ont rendu le 30 septembre une proposition de loi très attendue après la transmission aux sénateurs du texte voté par les Représentants trois mois auparavant. Le *Clean Energy Jobs and American Power Act* se situe dans la lignée de la proposition Waxman-Markey en matière de recours aux énergies renouvelables, d'amélioration de l'efficacité énergétique ainsi que du développement du nucléaire et des technologies de stockage et de séquestration du carbone (CCS), pour lesquels de conséquentes subventions sont prévues sur 10 ans. Seules divergences notables, le projet sénatorial retient **un objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre plus drastique à moyen terme** (– 3 % en 2012 et – 20 % en 2020 par rapport à 2005, contre la cible de – 17 % pour 2020 envisagée par les Représentants), mais **son envergure semble moins ambitieuse** : seuls les 7 500 plus gros émetteurs du secteur productif participeront au marché d'échange de quotas d'émissions, soit **75 % des émissions de CO₂ américaines**, quand les Représentants proposaient de mettre à contribution 85 % des pollueurs. Afin d'atténuer le coût de la législation, il est prévu de plafonner le prix des permis à 28 dollars, d'aider les secteurs dits « exposés » et de concéder des rabais sur la facture énergétique des ménages défavorisés. **Le recours à des permis compensatoires doit permettre d'atteindre les objectifs d'atténuation** : les deux milliards de permis *offsets* devraient certes être prioritairement utilisés sur le sol américain, mais ils engloberaient les émissions de méthane et les initiatives de protection forestière (10 % de réduction d'émissions supplémentaires). À ce volet « international » s'ajoutent le raccordement du système *cap and trade* fédéral à d'autres marchés carbone, une aide annuelle aux pays en développement et aux grands émetteurs mondiaux selon leurs efforts de décarbonisation, ainsi qu'une régulation originale des fuites de carbone, intégrant un mécanisme d'ajustement aux frontières et compensant les pertes d'emplois dues à des délocalisations. **Censée compléter un premier socle de propositions adoptées par la commission de l'Énergie le 17 juin dernier, la proposition Kerry-Boxer**

reste incomplète, les détails de l'allocation des permis d'émission devant être précisés au cours du mois. Si la similarité avec la proposition des Représentants pourrait faciliter la conciliation des deux textes, l'incertitude sur l'adoption d'une loi par le Congrès laisse présager que la position américaine ne sera pas arrêtée avant le sommet de Copenhague.

http://epw.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Majority.PressReleases&ContentRecord_id=0c00344c-802a-23ad-4f4d-edb0c9408d2e

> **B. B.**

> **L'ÉOLIEN OFFSHORE : LES INDUSTRIELS EXHORTENT L'UNION EUROPÉENNE À AGIR**

Suite à la conférence de Stockholm sur l'énergie éolienne en mer qui s'est tenue du 14 au 16 septembre, les déclarations sur les potentialités de cette énergie, qui tarde à se développer en Europe, se multiplient. L'EWEA (European Wind Energy Association) martèle que l'Europe doit se préparer dans la décennie à venir au développement massif de l'*offshore* puisque ce dernier pourrait couvrir entre **13 % et 17 % de la consommation électrique européenne à l'horizon 2030**. L'EWEA a appelé l'Union européenne à investir **57 milliards pour la construction de parcs éoliens en mer et entre 20 et 30 milliards pour la construction de réseaux de distribution transnationaux d'ici à 2020**. Jugeant la filière outre-Atlantique plus dynamique, **140 compagnies éoliennes**, parmi lesquelles les filiales dédiées de E.ON, Iberdrola, GE Energy, EnBW ou encore Vestas, **ont signé la déclaration écrite par l'EWEA exhortant les gouvernements à prendre des mesures concrètes** afin de promouvoir l'éolien *offshore* (par exemple par la mise en place d'outils législatifs efficaces). Les entreprises signataires s'engagent à fournir biens et équipement en quantités suffisantes pour faciliter la construction des parcs, mais également à investir davantage dans la formation de personnels qualifiés. **Elles attendent de l'Union européenne des précisions quant au développement d'un réseau électrique européen ainsi qu'une plus grande transparence sur les montants de l'appui budgétaire consacrés à l'innovation.**

http://ewea.org/fileadmin/ewea_documents/documents/publications/reports/Offshore_Report_2009.pdf

http://www.ewea.org/fileadmin/ewea_documents/documents/publications/reports/Offshore_Declaration.pdf

> **J. B.**

Rédacteurs des brèves : Blandine Barreau (DRTDD), Johanne Buba (DRTDD), Rémi Lallement (DAEF)

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Rédactrice en chef de la Note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

