LA REGLEMENTATION INTELLIGENTE:

UN DEFI MONDIAL POUR LES DECIDEURS POLITIQUES.

Par Charles-Henri Montin (expert au ministère des finances, France)

Pour la Newsletter ERADA Mai 2012

http://smartregulation.net

De la réglementation à la « réglementation intelligente »

On entend par réglementation tout principe, règle ou condition qui gouverne le comportement des citoyens ou des entreprises. Les autorités publiques en font usage, en combinaison avec d'autres moyens tels que le service public, la fiscalité, l'exécution de programmes, les incitations, pour mettre en œuvre les politiques publiques telles que la santé, la sécurité et le bien-être socio-économique des citoyens ou la protection de l'environnement. La réglementation peut aussi concourir à garantir un marché équitable et performant, et créer un climat propice au commerce et à l'investissement.

Les politiques réglementaires orientent la formulation des politiques publiques et la rédaction des normes. Elles s'appuient sur des plans, des ressources, des dispositions administratives, des processus de conception et de mise en œuvre, des procédures de publication. Ces politiques affichent un souci accru de pertinence et d'efficacité, ces buts étant aussi appelés « qualité » ou « performance » réglementaire.

"Mieux Légiférer" (en anglais Better Regulation - BR) et "Réglementation Intelligente (Smart Regulation) désignent des politiques réglementaires spécifiques qui recherchent la qualité et la performance des normes, depuis leur conception jusqu'à leur mise en pratique, sans faire obstacle aux autres politiques publiques.

Le contexte de l'émergence des politiques réglementaires

Le besoin d'une réglementation plus efficace fait partie d'un mouvement plus vaste pour une administration plus efficace. Il est né à la fois de la décision d'améliorer la qualité des services publics, et d'un besoin de réduire le coût de l'administration et son « empreinte » pour la société.

Les premières politiques ont souvent cherché à réduire le nombre de textes (déréglementation), en se fixant des objectifs quantitatifs de « libération de l'économie » (exemples : E.U., Australie et Nouvelle Zélande dans les années 1980). Ce modèle survit dans certains pays comme le Royaume Uni et d'autres où il porte le nom de « réduction de la réglementation. »

Mais cette approche ne semblait pas suffisamment mettre en valeur les aspects positifs de la réglementation et, à la fin des années 1990, une approche plus équilibrée vit le jour, fondée sur des réformes réglementaires mettant l'accent sur la qualité et l'efficacité des règlements plutôt que sur leur réduction. Plusieurs pays, suivis par l'Union européenne en 2001 adoptèrent l'appellation « Better Regulation» (BR) pour ce genre de politique, avec quelques variantes dans le contenu. (Voir tableau 2 ci-dessous).

Définitions de la Smart Regulation (SR)

La SR peut être considérée comme une version améliorée de la Better Regulation (BR). Ce terme n'a été utilisé officiellement que dans deux cas:

1/ En 2003-2004, le Canada recherchait une réglementation « plus efficace, mieux orientée, plus rentable, plus transparente et plus responsable. »

2/ L'Union européenne : s'appuyant sur sa politique de BR en vigueur depuis 2002 mais soucieuse d'avoir peut-être trop favorisé le monde des affaires avec l'accent mis sur la réduction des obligations administratives pour les entreprises, la commission Barroso proposa, pour son second mandat, une modification dans sa politique caractérisée par :

- une approche « cycle de vie » de la norme, de la conception à l'évaluation post-hoc ;
- la poursuite parallèle d'objectifs économiques (compétitivité, croissance) et d'objectifs de préservation de la qualité de vie ou du modèle social.

Qu'est-ce qui fait qu'une réglementation puisse être considérée « intelligente » (smart) ? Deux choses : l'accent mis sur les résultats et la participation effective des personnes concernées.

Dans le reste de cet article, le terme Smart Regulation sera employé pour désigner ce type le plus avancé et le plus complet de politique réglementaire.

Les avantages de la Smart Regulation

L'attrait d'une réglementation de haute qualité provient de la reconnaissance que des textes normatifs élaborés avec soin peuvent :

- améliorer la compétitivité ;
- contribuer à l'ouverture des marchés ;
- hausser le niveau de vie ;
- protéger l'environnement ;
- améliorer la transparence des décisions publiques et
- consolider l'état de droit.

Comment évoluer vers la Smart Regulation ?

Adopter votre propre définition du terme

Une fois obtenu un certain entrain pour la réforme réglementaire, la première étape est de définir une politique correspondant aux circonstances nationales. On peut avec profit lancer un débat sur les principes qui correspondent aux objectifs stratégiques nationaux tout en respectant les usages réglementaires nationaux. Pour commencer la discussion, des exemples étrangers (voir tableau 1) peuvent être utilisés comme référence, à condition de prendre en compte comment ils ont été utilisés et mis en œuvre.

Tableau 1 : une sélection de principes de bonne réglementation

Royaume Uni (1998)	UE (2001) (Rapport Mandelkern)	Canada (2004)	OCDE (2012)
• Proportionnalité • Redevabilité • Cohérence • Transparence • Orientation	• Nécessité • Proportionnalité • Subsidiarité • Transparence • Redevabilité • Accessibilité • Simplicité	• Efficience • Rapport coût efficacité • Phasage • Transparence • Redevabilité	Recommandation sur la politique et la gouvernance réglementaire (2012) et ses 12 principes

Introduire les outils de la Smart Regulation

En dépit de la variété des contenus précis de la SR, il y a accord sur la nature des outils de la SR :

- analyse d'impact réglementaire (AIR);
- mesure et réduction des charges administratives ;
- simplification du droit existant y compris par la consolidation et la codification ;
- évaluation des politiques publiques
- accès au droit.

Promouvoir activement la nouvelle approche

La politique nouvelle doit être une source d'inspiration pour tous les créateurs de droit dans les ministères et au delà chez les régulateurs indépendants. L'adoption d'une appellation appropriée, telle que « réglementation intelligente, » « réduction de la paperasse » ou une autre, correspondant aux soucis dominants du gouvernement, peut être utile à ce stade.

Un programme de formation doit aussi être mis en œuvre pour diffuser auprès des fonctionnaires la connaissance et la pratique des concepts et des outils de la SR en vue de faire émerger une nouvelle culture, un changement de l'optique procédure vers une optique résultats, et un souci généralisé de qualité et de performance.

Les obstacles à surmonter

Toutes les politiques publiques rencontrent des résistances, mais la Smart Regulation s'attaque à des habitudes et à des bastions administratifs établis ; elle peut remettre en cause la manière dont fonctionnent les gouvernements, leur recours trop fréquent à la réglementation comme instrument de mise en œuvre des politiques publiques, la sur-production de nouvelles normes alors que les anciennes ne sont pas bien mises en œuvre.

Mais le défi majeur est souvent la confusion de la SR avec certaines politiques partisanes : parce que les normes sont souvent vues comme protectrices de valeurs ou d'intérêts, on s'oppose souvent à leur abolition ; la recherche de la compétitivité est perçue comme servant des intérêts corporatistes. Toute campagne d'information devrait faire valoir que la SR a une justification technique, pas idéologique, et qu'elle ne recherche que l'efficacité des politiques publiques, quelles qu' elles soient ; la consultation plus fréquente des parties prenantes et du public accroît la transparence des décisions publiques et la reddition des comptes (*accountability*) des fonctionnaires.

Tableau 2: Mise en oeuvre de la Better/Smart Regulation dans certains pays

(L'astérisque dénote une "bonne pratique")

Pays	**Désignation**	**Objectif ou contenu original/exemplaire**	**Institutions notables**
Etats-Unis	Regulatory Reform	*Révision générale des législations, analyse coût avantage, *challenge	OIRA Executive Order
Royaume Uni	Better Regulation (1998), Reducing Regulation (2010)	*Principes; Politique expresse, *AIR, *"one-in one-out" *mise en oeuvre ; consultation	BRE BRDO
Canada	Smart Regulation (2003)	* coordination pluri-niveaux, dialogue international	Treasury Board
France	Qualité du droit	*Qualité de la rédaction juridique; contenir l'inflation normative, politique des PME;	Conseil d'Etat Legifrance
Allemagne	Réduction de la bureaucratie	Réduction des *coûts réglementaires	Normenkontrollrat
Pays Bas	Regulatory reform	*Réduction des charges administratives, e-company	ACTAL
Belgique	Human Rules	*solutions à coût modeste privilégiant l'aspect humain	
Italie	Simplification normative	Simplification juridique	* Procedure "taglia leggi"
Egypte	Regulatory Reform	e-registry	ERRADA
Australia	Best practice regulation	*Deregulation Policy	Productivity Commission
Fédération Russe	Regulatory Reform	AIR	Conseil de réforme réglementaire (à

			confirmer)
Mexique	Regulatory Reform	Réduction des charges, pouvoir réglementaire infra national	COFEMER
Taiwan, Chine	Regulatory Reform	Compétitivité nationale, *meilleur classement Doing Business	
UE	Better Regulation (2002) Smart Regulation (2010)	*RIA, simplification de l'acquis communautaire, réduction des charges, *consultation, * évaluation ex post (2010)	IAB, Stoiber Group
OCDE	Regulatory Governance	Examens des capacités nationales	Recommendation pour la politique réglementaire
Banque Mondiale	Regulatory Reform	Amélioration du climat des affaires et de l' investissement	Rapport Doing Business

21/05/2012