
Sommaire

Avant-propos	5
Chapitre 1	
À quel stade ?	7
Les études concernant les décisions purement nationales	7
Le problème des décisions communautaires et, plus généralement, des normes internationales	10
Chapitre 2	
Quel contenu ?	13
La capacité de l'administration à mettre en œuvre la norme envisagée	15
Le coût de la réglementation	17
Les avantages de la réglementation... et le bilan coûts-avantages	24
Comment améliorer la situation ?	24
Chapitre 3	
Quel champ ?	27
Chapitre 4	
Qui fait quoi, selon quel processus et avec quels contrôles ?	29
Annexes	33
Annexe 1	
Composition du groupe de travail et personnes auditionnées	35
Annexe 2	
L'analyse d'impact de la réglementation à l'étranger	37
Annexe 3	
L'évaluation d'impact à la Commission européenne	51
Annexe 4	
Aperçu du système britannique d'analyse d'impact de la réglementation communautaire	55
Annexe 5	
Éléments sur les coûts à prendre en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation	57

Avant-propos

Le dispositif des études d'impact conçu en 1993 a montré ses limites :

- obligatoire pour l'ensemble des projets de loi et de décrets, soit un nombre de textes largement supérieur à 600 par an, il a été rapidement ressenti comme une contrainte supplémentaire de nature purement procédurale ;
- assignant aux études un contenu très ambitieux, il n'a pas donné à leurs auteurs les moyens de cette ambition.

Au lieu de constituer un outil d'aide à la décision pour les autorités politiques, il est ainsi devenu une formalité que l'administration s'imposait à elle-même dans un processus débouchant inévitablement sur l'édition d'une norme.

Le contexte actuel, caractérisé par une volonté de simplification du droit et d'évaluation des performances de l'administration, est propice à la création d'un nouveau dispositif tirant les leçons de cette expérience. Plus radicalement, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances oblige désormais les administrations, dans leur propre intérêt, à une discipline de mesure, de comparaison et d'évaluation qui coïncide non seulement avec l'esprit dans lequel les études d'impact doivent être menées mais aussi avec les techniques qui devront être utilisées pour que ces études aient un réel contenu économique, qui fait aujourd'hui défaut.

Faire mieux est possible, à trois conditions :

- **faire moins** : trop d'études d'impact ont tué les études d'impact. Il est donc nécessaire, au moins dans un premier temps, de limiter les études aux projets de décisions les plus importants. C'est dans cet esprit qu'ont été élaborées les propositions concernant les critères de soumission à étude d'impact des projets de décisions ;
- **prendre du temps** : le temps de l'expert et celui du décideur ne sont certes pas les mêmes mais une exploration par l'expert des différentes voies – normatives et non normatives – qui s'offrent au décideur auquel revient la décision finale est une condition *sine qua non* de la crédibilité des études d'impact. Un compromis doit donc être trouvé entre les exigen-

ces de l'expertise – qui ne se traduisent pas nécessairement par d'épais rapports – et celles de la décision. Le processus qu'a imaginé le groupe de travail tend à y parvenir. Des adaptations au cas par cas et au fil du temps seront sans doute nécessaires ;

– **jouer le jeu** : la qualité de la réglementation n'est ni une lubie de juriste, ni un outil au service des technocrates. Il s'agit d'un élément de plus en plus important dans la compétition économique internationale et qui doit donc, comme le traduit la circulaire du Premier ministre du 26 août 2003, être pris en compte au niveau politique. C'est par une implication personnelle des ministres, chefs d'administrations productrices de décisions et de normes, que le dispositif proposé pour les études d'impact et les contraintes inévitables, notamment en ce qui concerne la publicité des études, qu'il comporte pourra être accepté par tous. On peut craindre, à défaut, qu'il soit voué à brève échéance au même sort que le précédent.

Les expériences développées à l'étranger et théorisées par l'OCDE¹ comme l'analyse effectuée par le rapport Mandelkern ouvrent de nombreuses pistes de réflexion et de multiples solutions aux questions relatives à la méthodologie des études d'impact. Le sujet a également été traité par les deux circulaires des 26 août et 30 septembre 2003 sur la qualité de la réglementation.

Le groupe de travail a estimé nécessaire, au-delà de sa réflexion sur le coût de la réglementation, de s'interroger, comme l'y invitait d'ailleurs la circulaire du 30 septembre, sur la méthode à suivre lors de la réalisation des études d'impact en adoptant une approche pragmatique des questions posées.

Ces questions sont les suivantes :

- à quel stade l'étude doit-elle être réalisée ?
- quel contenu doit-on lui assigner ?
- quel est le champ des études ?
- qui réalise l'étude, selon quel processus et avec quels contrôles ?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de rappeler les buts généralement assignés aux études d'impact.

Il est admis que **l'introduction d'un dispositif d'analyse d'impact de la réglementation poursuit deux objectifs** :

- les études sont un **outil de décision** permettant d'analyser les retombées potentielles de l'action publique et de communiquer cette information aux décideurs, voire, le cas échéant, au public ;
- indépendamment de leur contenu, les études, par les moyens mis en œuvre pour les réaliser (recueil de données, consultations publiques, etc.) et l'implication de l'administration dans leur réalisation, constituent un **instrument de changement du processus même de réglementation** et de son rôle dans l'action publique.

L'importance relative apportée respectivement à ces deux objectifs n'est pas sans influence sur la méthodologie des études d'impact.

(1) Voir annexe 2.

Chapitre 1

À quel stade ?

Comme l'a relevé le rapport Mandelkern, les études d'impact réalisées selon les prescriptions des circulaires de 1995 et 1998 ont vu leur intérêt diminuer au fur et à mesure du décalage de réalisation de l'étude qui, *in fine*, était rédigée après l'élaboration du texte et conçue comme une justification sommaire des arbitrages rendus et non comme une analyse objective des impacts d'un projet. Parmi les recommandations de l'OCDE pour tirer le maximum d'avantages des études d'impact figure, au demeurant, la **nécessité d'intégrer l'analyse le plus précocement possible dans le processus de décision**.

La nécessité de procéder aussitôt que possible à l'étude d'impact ne fait donc pas débat. La circulaire du Premier ministre du 26 août l'a d'ailleurs prise en compte en prévoyant l'organisation de réunions interministérielles de programmation ayant pour objet « *de vérifier l'opportunité politique et la nécessité juridique* » des projets de loi et des projets de décrets dont l'importance le justifie, « *d'étudier les alternatives possibles à la réglementation* » et de « *décider s'il est nécessaire de procéder à une étude d'impact, la forme que celle-ci doit prendre et les conditions dans lesquelles elle doit être réalisée* ».

Les études concernant les décisions purement nationales

Ce qui vient d'être rappelé comme l'objectif assigné généralement aux études d'impact de la réglementation de freiner l'inflation normative militent pour que l'étude ne porte pas sur un texte juridique (projet de loi ou de décret) mais sur un exposé des moyens (juridiques mais aussi administratifs et financiers) supposés permettre d'atteindre un objectif donné. Travailler, par exemple, sur les moyens d'améliorer l'accessibilité des handicapés aux bâtiments publics ou de favoriser l'accession des locataires de HLM à la propriété de leur logement, permet de faire porter l'étude d'impact sur différentes solutions, notamment l'intérêt d'une nouvelle réglementation (et si oui laquelle) ou de moyens non réglementaires (si oui lesquels). Ce choix contribuerait également à modifier les habitudes de travail et la culture ministérielles fondées sur la préparation et

l’arbitrage de textes juridiques dans la perspective de la préparation d’un programme semestriel de travail gouvernemental rythmé par l’inscription de projets de loi à l’ordre du jour du Conseil des ministres.

Pour idéale qu’elle paraisse, cette méthode présente toutefois des inconvénients :

- l’inutilité d’études portant sur des moyens sommairement décrits dont il sera difficile, de ce fait, de contester la pertinence ou la nécessité ;
- le risque de faire porter l’analyse sur les objectifs eux-mêmes, à quoi l’étude d’impact n’a pas vocation si elle ne veut pas être perçue comme une analyse d’impact de la politique, comme telle illégitime dès lors qu’elle sera réalisée par des instances ou structures non politiques.

Par ailleurs, l’absence d’utilité de l’étude d’impact ne tient pas tant à la circonstance que le projet sur lequel elle porte ait la forme d’un texte juridique entièrement rédigé mais au fait qu’une ou plusieurs décisions sont déjà intervenues pour entériner les choix que ce texte traduit. Il serait au demeurant illusoire de penser que l’étude pourra systématiquement intervenir avant tout arbitrage (et, *a fortiori*, avant toute annonce de décision) compte tenu tout à la fois de la coïncidence très fréquente entre la fixation d’un objectif politique et la modification d’un texte législatif ou réglementaire et des contraintes du calendrier politique (et parlementaire). Il est d’ailleurs peu probable qu’un ministère travaille réellement sur un projet de réglementation sans avoir obtenu au préalable un accord de principe du Premier ministre ou de ses collaborateurs. Enfin la décision de procéder à une étude d’impact à partir d’un texte n’interdit nullement que des solutions alternatives à la réglementation proposée (autres réglementations ou non-réglementations) soient étudiées.

La liste récapitulative du guide australien

A. Objectif

1. *Quel est le problème à résoudre ?*
2. *Pourquoi l’intervention de l’autorité publique est-elle nécessaire pour résoudre ce problème ?*
3. *Quels sont les objectifs de l’intervention publique ?*
4. *Existe-t-il déjà une réglementation ou une politique ? Qui est chargé de l’appliquer ?*

B. Options

1. *Quelles sont les options envisagées pour résoudre le problème ?*
2. *Identifier les contraintes qui expliquent que certaines options ne sont pas viables.*

C. Analyse d’impact

1. *Qui est affecté par le problème et qui sera affecté par les solutions proposées ?*

2. Comment chacune des options envisagées affectera-t-elle la réglementation en place et le rôle des autorités chargées de l'appliquer ?
3. Identifier et classer les impacts attendus des options envisagées selon qu'il s'agit d'un avantage probable ou d'un coût probable.
4. Déterminer quels sont les groupes qui subiront probablement les coûts ou bénéficieront probablement des avantages et dans quelle mesure ? Quantifier ces coûts et ces avantages chaque fois que c'est possible.
5. Identifier les effets de répartition selon les groupes affectés.
6. Classer les options proposées en fonction des coûts et des avantages qu'elles génèrent et en fonction de leurs effets de répartition.
7. Identifier les sources de données et les principales hypothèses utilisées pour l'évaluation.
8. Résumer les résultats obtenus pour chaque option analysée et expliquer les raisons du choix de l'option préférée.

D. Exécution et évaluation rétrospective

1. Comment l'option préférée va-t-elle être mise en œuvre ?
2. L'option préférée est-elle claire, réfléchie, aisément compréhensible et accessible aux utilisateurs ?
3. Comment va-t-on évaluer l'efficacité de l'option préférée ? À quel intervalle ?
4. Dans le cas où l'option préférée est entérinée par un acte législatif, y a-t-il dans cet acte une disposition permettant de réviser la réglementation ou de l'abroger au bout d'un certain temps ?

E. Résumé

1. Résumer brièvement l'évaluation qui est faite de chaque option.
 2. Indiquer l'option préférée et expliquer les raisons de ce choix.
 3. Indiquer brièvement les hypothèses sur lesquelles se fonde cette conclusion.
-

L'expérience des États étrangers, comme les principes qui ont été arrêtés par la Commission européenne en ce qui concerne les analyses d'impact de ses projets de décisions¹ montre toutefois que ces écueils peuvent être surmontés par **un processus en deux temps** qui distingue, dans l'étude d'impact :

– une « étude d'options » consistant en la présentation (par un ministère) en quelques pages d'une proposition d'action sous la forme d'une ou plusieurs options – parmi lesquelles une décision réglementaire et au moins une proposition non réglementaire – assortis d'évaluations sommaires, qui servira de base à des discussions interministérielles débouchant sur une décision politique (ou une consultation publique). C'est aujourd'hui cette

(1) Communication de la Commission COM (2002) 276 du 5 juin 2002 distinguant une analyse préliminaire – identification du problème, des objectifs et des principales possibilités d'action avec l'indication des travaux déjà réalisés (consultations publiques et études) et analyse d'impact approfondie. Voir également annexe 3.

étude d'options qui fait cruellement défaut en France : seule la décision de réglementer est étudiée, ce qui conduit naturellement l'étude à se transformer en justification¹ ;

– une « analyse d'impact » du projet de réglementation si telle est l'option qui a été choisie à l'issue de la phase précédente.

Ce processus permet de faire apparaître l'étude comme ce qu'elle doit être : un processus dynamique qui s'affine au fur et à mesure que la discussion – au sein de l'administration comme en dehors si une consultation publique est engagée – progresse.

Une « première version » présente succinctement les différentes solutions permettant de répondre au problème posé et en évalue les effets ; des versions intermédiaires sont ensuite réalisées pour tenir compte des éléments apportés par les parties prenantes au débat. La version définitive correspond au projet retenu. L'étude d'impact change de nature entre le moment où elle est un élément d'éclairage de la décision et celui où elle accompagne le texte proposé par le gouvernement. L'étude d'impact « technique » devient alors une étude d'impact « définitive ». Elle reprend les évaluations réalisées pour le projet proposé ainsi que pour au moins une solution alternative non réglementaire.

Le problème des décisions communautaires et, plus généralement, des normes internationales

Une partie non négligeable de notre droit étant, on le sait, dérivée de normes supranationales, la question d'une évaluation des impacts de ces normes ne peut être écartée.

La circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1998 a certes demandé aux ministères de porter attention, dès le stade de la négociation, aux impacts que les projets de directives étaient susceptibles d'avoir sur notre droit mais outre qu'il n'est pas sûr que ces instructions soient véritablement respectées, elles ne conduisent pas à s'interroger sur l'opportunité du projet envisagé et sur l'ensemble des impacts qu'il est susceptible d'avoir. La circulaire du 26 janvier 1998 n'avait d'ailleurs envisagé les études d'impact sur les projets d'accords internationaux ou d'actes communautaires que comme une simple possibilité.

(1) On peut en fournir maints exemples comme « l'étude » présentant, dans le projet de loi portant diverses dispositions concernant l'urbanisme, l'habitat et la construction, les mesures concernant la sécurité des ascenseurs : à aucun moment n'est envisagée d'autre solution que celle de la réglementation.

La réalisation d'études au stade de la transposition, sans être inutile lorsque les directives – ce qui est rare – laissent une marge d'appréciation aux États, a un intérêt moindre dès lors qu'il n'est plus possible de réaliser des études d'options.

Conscients de la nécessité de procéder aussi tôt que possible à une analyse d'impact, **les Britanniques ont mis en place un dispositif adapté de celui applicable aux projets purement nationaux présenté par l'annexe 4 et dont la France pourrait s'inspirer**. On peut ajouter que la volonté des institutions communautaires, à la suite notamment du rapport Mandelkern au niveau européen, de procéder à des études d'impact sur les initiatives les plus importantes et d'inciter les États à faire de même en ce qui concerne leurs propositions de législation communautaire constitue un motif supplémentaire de mettre en place un tel dispositif.

Chapitre 2

Quel contenu ?

Le système mis en place en 1995 et 1998 était, on le sait, particulièrement ambitieux : analyse coûts-bénéfices, impact sur l'emploi, sur d'autres d'intérêts généraux, incidences financières, sur l'ordonnancement juridique, etc.

L'objectif en la matière ne doit pas nécessairement être de faire des analyses complexes qui ne seraient d'ailleurs pas forcément utiles mais de **percevoir correctement l'ampleur des impacts en se posant les bonnes questions**. Réaliser une analyse d'impact implique de faire des efforts d'imagination et de ne pas s'arrêter aux seuls effets attendus : des effets connexes peuvent se produire du fait d'actions involontaires ou volontaires. Nombreux sont ceux qui tentent de contourner les normes et assez nombreux sont ceux qui réussissent à le faire.

La nécessité de faire du dispositif d'études d'impact un instrument de modification des comportements incite à se demander si la manière de traiter et de présenter les points abordés n'est pas aussi importante que le résultat, autrement dit d'attacher de l'importance aux questions autant qu'aux réponses.

De ce point de vue, l'analyse d'impact pourrait se présenter, suivant les exemples étrangers, comme la réponse aux questions suivantes :

– *Quel est le problème à résoudre ?*

Exposition de la situation (en fait et en droit), des intervenants (personnes publiques et privées) et de leurs comportements par la description d'une situation de référence.

Nécessité de disposer de données précises (de tout ordre : social, économique, juridique, etc.) sur le secteur et de rassembler les études déjà réalisées sur la question.

– *Quel est l'objectif ?*

Dans quelle mesure qualitative et quantitative les comportements doivent-ils être modifiés ?

– *Comment atteindre cet objectif ?*

De quels outils dispose-t-on en l'espèce pour y parvenir : réglementation ? incitations fiscales ? subventions ? négociation ? information et communication ?

– *En quoi la solution réglementaire permettra-t-elle d'atteindre cet objectif mieux que les autres ?*

Est-elle juridiquement appropriée ? qui la mettra en œuvre ?

Est-elle économiquement appropriée ? Quel sera son coût pour les acteurs publics et privés et quels seront ses avantages ?

Dans quel délai sera-t-elle susceptible d'atteindre l'objectif ?

Contenu de l'étude d'impact au Canada (résumé)

Description

Énoncez l'objet du règlement ainsi que la situation actuelle ou les conditions qui sont à l'origine du problème et expliquez pourquoi les mesures proposées doivent être prises.

Solutions envisagées

Décrivez d'autres solutions qui permettraient d'atteindre les objectifs de la proposition (statu quo, impôt, dépenses directes, normes consensuelles, normes volontaires, permis négociables, allégement ou renforcement du contrôle réglementaire). Expliquez pourquoi ces solutions s'avèrent moins avantageuses que la solution.

Avantages et coûts

Dans cette section, il faut faire valoir que le projet de règlement permettra de maximiser les avantages nets pour la société.

Tous les projets de règlement sont assujettis à une analyse coûts-avantages. Cette analyse permet d'évaluer les avantages et les désavantages associés à diverses mesures relevant ou non de la réglementation et aide à déterminer celle qu'il convient d'adopter.

L'analyse coûts-avantages ne vise pas à « tout quantifier » pour arriver en bout de ligne à un nombre qui nous indiquera la solution à adopter. Elle vise plutôt à fournir aux ministres et au public tous les renseignements pertinents, tant qualitatifs que quantitatifs. Néanmoins, certains éléments, notamment ceux concernant le coût, se prêtent mieux que d'autres à une analyse quantitative. Pour les ministres, il est tout particulièrement important de connaître le coût prévu des mesures proposées, car les ressources utilisées pour atteindre un objectif donné ne peuvent servir ailleurs.

Incidence sur l'environnement

Fardeau de la réglementation

Cette section sert à démontrer que le projet de règlement respecte les exigences de la politique de réglementation, qui consistent à réduire le fardeau de la réglementation des Canadiens par des moyens tels que la collaboration avec d'autres gouvernements.

Consultations

Aux termes de la politique de réglementation, il faut démontrer que la population canadienne a été consultée et qu'elle a pu participer à l'élaboration ou à la modification des règlements et des programmes de réglementation. Il faut encourager le public à critiquer les projets de règlement inefficaces et inefficients et à proposer de meilleures façons de régler le problème tout en respectant les objectifs sociaux et économiques.

Respect et exécution

Dans cette section, il faut expliquer la stratégie adoptée pour assurer le respect et décrire le mécanisme d'exécution en place ou prévu.

Dans cette optique, comme l'a souligné le rapport Mandelkern, l'accent devrait être mis sur deux sujets insuffisamment traités par les études d'impact antérieures : la capacité de l'administration à mettre en œuvre les normes envisagées et le coût de la réglementation¹, la focalisation sur ces deux questions n'interdisant pas de cibler l'analyse sur d'autres points en fonction de la matière sur laquelle porte le projet.

La capacité de l'administration à mettre en œuvre la norme envisagée

Une réflexion émanant du producteur de la norme sur sa capacité à élaborer et à faire appliquer celle-ci est indispensable pour répondre aux questions que doit susciter tout projet de réglementation.

Cette réflexion, s'agissant par exemple de textes législatifs ou réglementaires soumettant leurs destinataires (qu'il s'agisse de personnes publiques ou privées) à des obligations doit comprendre deux analyses :

- Une analyse juridique qui doit s'attacher à définir précisément cette obligation au regard des catégories juridiques existantes dans chaque domaine pertinent du droit (droit administratif, droit civil et commercial, droit fiscal, droit financier, etc.). Au regard de la ou des définition(s) obtenue(s), il convient d'évaluer la capacité de la législation et de la réglementation existantes (le cas échéant de la jurisprudence) à régir cet

(1) On peut à nouveau citer l'étude d'impact concernant la mise en sécurité des ascenseurs qui pêche tout à la fois par une absence d'évaluation des avantages de la réglementation proposée puisque ces avantages – renforcer la sécurité des personnes – ne sont pas discutables (et donc qu'il est inutile de les mesurer) et, en conséquence, par une justification des coûts dont on ne dit pas comment ils ont été calculés.

instrument, autrement dit de justifier que le texte créant la mesure (et les textes d'application) est autosuffisant.

Cette analyse implique de définir le contenu des textes d'application et idéalement de les écrire. S'agissant des projets de loi, on constate en effet trop souvent que les administrations procèdent par étapes, l'étape réglementaire n'étant réellement abordée qu'après le vote de la loi. Une vision d'ensemble de la réglementation est pourtant nécessaire pour s'assurer que l'ensemble des problèmes juridiques a été correctement analysé, garantir que l'analyse d'impact ne sera pas biaisée par l'oubli de mesures importantes d'application et donner une idée du calendrier de mise en œuvre. Cette analyse permet également de déterminer l'ensemble des administrations concernées par l'élaboration et l'application de la mesure (administrations centrales et déconcentrées/administrations de conception, de gestion, de contrôle) et donc de vérifier que le travail interministériel a été correctement effectué.

- Une analyse administrative, qui va de pair avec la précédente dont le but est de décrire abstraitemment chacune des phases de la procédure retenue pour imposer l'obligation et en contrôler le respect, le rôle des différents acteurs (administration gestionnaire, public concerné, administration de contrôle, etc.) ainsi que les délais. Elle implique de définir le contenu des formalités administratives et des différentes actions de l'administration (gestion des formalités, délivrance d'informations au public, gestion des contentieux) pour la bonne marche du dispositif. Elle permet de vérifier la cohérence d'ensemble du dispositif et, le cas échéant, de la pertinence des qualifications juridiques retenues.

Extrait du manuel « analyse d'impact de la réglementation » du département fédéral de l'économie suisse

Aspects pratiques de l'exécution : *la cinquième étape touche à la réglementation de l'exécution. Ce point donne notamment suite à la motion Widrig (97 3334), qui demande au Conseil fédéral « de dresser une liste de règles censées prévenir de nouvelles complications administratives » en cas d'adoption de nouvelles lois et ordonnances.*

Concrètement, il s'agit, de tenir compte en particulier des aspects formels suivants :

- *La réglementation prévue est-elle praticable du point de vue de l'exécution ? Des simplifications ont-elles été envisagées et, si oui, lesquelles ?*
- *A-t-on notamment tenu compte du principe de la coordination des procédures ? Ou bien y a-t-il des procédures parallèles au niveau fédéral, mais aussi au niveau cantonal ?*
- *Dans une première phase, la réglementation pourrait-elle être mise en vigueur pour une durée limitée ? Une échéance est-elle prévue et, si oui, pour quand ?*

- *Qu'en est-il de la délégation de compétences ? A-t-on en particulier respecté le principe qui veut que de nouvelles activités soumises à autorisation ne peuvent être introduites qu'au niveau de la loi et non au niveau de l'ordonnance ?*
- *Une personne qui n'est pas spécialement versée dans la chose juridique (PME) peut-elle se retrouver dans la loi et l'ordonnance ? Le projet prévoit-il une répartition judicieuse de la matière entre loi et ordonnance d'une part, et pratique administrative et jurisprudence d'autre part, qui sont des domaines plus difficiles d'accès ?*
- *Le texte est-il compréhensible pour le non-juriste ? Et la réglementation est-elle assez transparente pour imposer à l'autorité certains principes à observer lorsqu'elle fait usage du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré ?*
- *Les instances prévues pour l'exécution sont-elles qualifiées pour cela ? L'organisation des contrôles est-elle assurée ? La répartition des tâches entre Confédération et cantons est-elle judicieuse du point de vue du destinataire de la norme (y c. voie de recours) ?*
- *Comment la voie de recours est-elle réglementée, autrement dit, y a-t-il au maximum trois échelons : autorité administrative, commission de recours et tribunal administratif ?*
- *L'introduction du nouvel acte législatif est-elle préparée (activité d'information) et judicieusement réglée ? A-t-on tenu compte du temps nécessaire aux entreprises pour s'adapter au nouveau droit ?*
- *Dans quelle mesure l'acte législatif prévu modifie-t-il la densité normative (voir en annexe la liste dans laquelle les instruments de réglementation sont énumérés selon un ordre croissant d'interventionnisme de l'État) ? Et cette modification est-elle justifiée ?*

Le coût de la réglementation

Définitions

Le souhait de renforcer le contenu des études d'impact sur ce point, implique de définir précisément ce que l'on entend par « coût de la réglementation ».

L'application de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) qui prévoit que l'État « met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes » (article 27) constitue une forte incitation à ce type de calculs qui devront être faits de manière

globale pour évaluer le coût des fonctions d'élaboration de la réglementation.

Le découpage de l'action de l'État en fonction de programmes et d'actions oblige à définir des objectifs et des indicateurs associés qui permettent de relier les moyens dégagés aux résultats.

Ces indicateurs sont de plusieurs genres, les principaux d'entre eux étant des indicateurs d'activité (tant de dossiers traités) et des indicateurs d'impact retracant les évolutions considérées comme significatives de l'action de l'État.

La LOLF est aussi le vecteur d'une fongibilité très étendue des moyens, même si elle est asymétrique, pour ce qui concerne les dépenses de personnel.

Ces différentes novations supposent que l'administration est capable de répartir entre les actions les différents coûts qui s'y rapportent.

Celle-ci va donc se trouver confrontée à un changement radical de comportement que résume l'irruption du terme de performance employé par la loi organique. Matériellement, cette obligation se traduit par deux obligations au cours de la procédure budgétaire :

- élaborer un « projet de performance » pour la présentation du budget au Parlement qui, entre autres données, comportera « les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et coûts associés » ;*
- élaborer un « rapport de performance » pour la présentation de la loi de règlement qui comportera les mêmes objets.*

Ceci signifie aussi que l'administration va se doter de systèmes d'information lui permettant de chiffrer son action, en termes de coûts administratifs et de données statistiques associées à cette action ou non. La fiabilité de ces systèmes devra être éprouvée.

Ces obligations législatives ont une incidence sur la réflexion en matière d'études d'impact. En effet, l'administration sera obligée de transcrire dans le PLF un certain nombre d'actions (au sens commun) et donc d'en décrire les effets attendus, dès lors qu'elles auront un impact significatif en termes budgétaires. Par ailleurs, l'amélioration des systèmes d'information devrait permettre de cerner de manière plus précise – et plus fiable – un certain nombre de coûts internes. Enfin, les indicateurs de résultat pourront servir.

Dès lors, le champ des études d'impact pourrait couvrir aussi bien les nombreuses lois ou réglementations ayant un impact budgétaire majeur et ne sont pas votées au moment de la loi de puisque cela ne correspondra qu'à une anticipation, qui doit avoir lieu dans les mêmes formes, de ce qui sera retracé dans les données du PLF, que les réglementations sans impact budgétaire majeur.

- La réglementation a tout d'abord **un coût** que l'on pourrait qualifier d'**administratif**. On regroupe ici les coûts directement imputables à l'édition de la réglementation ainsi qu'à sa mise en œuvre par les administrations publiques.

Il convient de prendre en compte les coûts d'élaboration, d'évaluation, d'application, de certification, de contrôle et de sanctions (coûts de gestion).

L'annexe 5 donne la liste des principaux coûts administratifs.

- La réglementation a, par ailleurs, des **conséquences économiques directes** sur les personnes dont elle a pour objet de modifier le comportement. L'objectif ici est d'évaluer le coût économique direct de la réglementation pour les agents cibles, qu'il s'agisse d'entreprises, PME ou grandes entreprises, de ménages ou de personnes publiques. C'est le coût de court terme, ou de premier ordre. Il peut s'agir par exemple d'un coût de mise en conformité dans le cas de nouvelles normes sanitaires, de sécurité, de concurrence. Il comprend notamment la charge administrative qui pèse directement sur les usagers.

Une sous-évaluation des coûts directs au moment de l'édition de la réglementation peut avoir pour conséquence d'empêcher la bonne mise en œuvre de la loi. C'est bien là que l'on prend toute la mesure de l'importance de l'analyse des coûts.

Dans certaines situations, on ne peut toutefois pas négliger les changements de comportement induits par la nouvelle réglementation. Il faut par exemple prendre en compte les élasticités – prix directes ou de substitution – les agents économiques pouvant souvent éviter en partie les frais de l'ajustement à la réglementation en la contournant.

En outre, des coûts de mise en conformité peuvent par exemple conduire des fournisseurs à se retirer de certains marchés – d'où un coût total direct *ex post* plus faible qu'*ex ante*, mais en l'occurrence au prix d'un coût indirect lui, sans doute, plus élevé.

Toutefois, il convient d'insister sur le fait que ce coût direct s'analyse en général comme un coût d'adaptation à court terme qui s'impose de manière relativement mécanique et s'avère donc assez facile à chiffrer, avant d'éventuels changements de comportements ou de choix de production, ces derniers nécessitant pour leur part un certain temps et ressortant du domaine des effets indirects.

- La réglementation a enfin des **effets économiques indirects et des coûts non marchands**.

Il s'agit là de considérer les coûts indirects à moyen et long terme, en terme de prix, de qualité, de localisation des produits offerts, d'innovation, de productivité, de concurrence, d'emplois, de risques sanitaires, de sécurité, de pollution, sur les marchés considérés mais aussi sur tous les autres, en prenant en compte, au besoin, les effets de bouclage macroéconomique. Ces coûts résultent souvent d'effets indésirables de la réglementation.

Ils sont souvent les plus difficiles à estimer mais aussi potentiellement les plus importants. Une réglementation ou une réforme tenant en une phrase et n'impliquant que peu de coûts administratifs (telle une modification d'un seuil dans le cadre d'une réglementation existante à laquelle est déjà associée une structure de contrôle) peut engendrer des effets pervers et causer des dommages considérables.

Problèmes posés par l'introduction ou la généralisation de règles ou de pratiques de calcul des coûts

Coûts administratifs

L'administration productrice de la norme se borne le plus souvent à des calculs de coûts budgétaires qui sont loin de représenter l'ensemble des coûts administratifs dès lors qu'ils ne traduisent que des coûts budgétaires directs et nouveaux. Encore ces calculs ne sont-ils le plus souvent le fait que des services du ministère de l'Économie et des Finances.

S'il n'est pas irréaliste de penser qu'il est possible de fournir des outils méthodologiques à chaque administration pour calculer ce que coûte une réglementation, à partir des postes identifiés dans le tableau joint en annexe 5, il est nécessaire de s'interroger sur l'utilité de tels calculs.

En admettant par exemple que le coût initial de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une réglementation soit, toutes structures concernées confondues, d'1 M€, à quoi ce résultat devra-t-il être comparé ? S'agit-il de faire des comparaisons avec le coût de réglementations équivalentes, voire le coût moyen de l'élaboration d'une norme donnée (par exemple un décret), le coût global de fonctionnement de ces structures, le bénéfice attendu de la mesure ? Quel que soit l'autre terme de la comparaison, celle-ci a-t-elle un sens dès lors que le coût intègre en majorité des coûts fixes, comme la rémunération des personnels qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation et dont c'est la mission ? Vue sous cet angle, la réponse à cette dernière question est certainement négative dans un raisonnement de court terme : l'élaboration et la mise en œuvre de la norme auront un coût mais, la dépense étant nulle ou presque pour la structure, la connaissance du coût sera sans incidence sur la décision.

La démarche d'évaluation des coûts administratifs est toutefois indispensable pour des raisons qui rejoignent les prescriptions et objectifs de la loi organique sur les lois de finances. L'identification des moyens mis en œuvre est précieuse pour procéder à des choix d'allocation de ressources dans l'hypothèse où ces ressources ne doivent pas être augmentées (indépendamment du fait qu'elle peut servir à démontrer que justement ces ressources doivent être augmentées). Ce choix est aujourd'hui le plus souvent implicite : mettre en chantier un projet de loi, puis les décrets d'application c'est nécessairement renoncer, pour le service, à

d’autres tâches : pour les services producteurs, à l’élaboration d’autres textes qui seront de ce fait jugés moins prioritaires ; pour les services chargés de l’application, à une attention nécessairement moins forte (contrôles moins fréquents, plus sommaires, etc.) apportée au respect de normes en vigueur. Dans une perspective de long terme, cette identification est également utile pour éclairer les décisions sur l’intérêt de maintenir en l’état une réglementation, gourmande en « coûts administratifs de maintenance » (modifications fréquentes, réclamations ou contestations récurrentes, contentieux nombreux...).

Il est donc souhaitable que les analyses d’impact comprennent une partie consacrée à l’identification des coûts d’une réglementation, au travers d’une évaluation des ressources, exprimée en termes de coûts pour les ressources matérielles et en équivalent-agent pour le temps consacré par les agents à l’élaboration et à la mise en œuvre de celle-ci.

Coûts économiques

L’appréciation des conséquences économiques directes en indirectes d’une réglementation pose des difficultés d’une autre nature.

La première tient à la capacité actuelle des administrations productrices de normes à y procéder. Si ces capacités existent dans certains ministères, dotés de services d’évaluation ou de services statistiques, ce n’est pas le cas général et dans ceux qui en sont dotés le recours à ces services pour procéder à des études *ex ante* n’est pas une étape habituelle dans le processus réglementaire.

Par ailleurs, des études économiques sont évidemment effectuées en dehors de l’administration (universités¹, structures privées) pour éclairer, voire justifier des réglementations de nature économique mais elles ne sont pas toujours accessibles, soit qu’elles restent confidentielles, soit qu’elles interviennent trop tard (pour les études *ex ante* à une étape du processus de réglementation qui ne permet plus à l’auteur de la norme d’en tenir compte) ou ne répondent pas toujours à des préoccupations de l’administration.

En résumé, le temps des études économiques n’est aujourd’hui, en France, pas le même que celui de la réglementation.

(1) Voir notamment les travaux du Centre de recherches et de documentation économiques de l’université de Nancy II, du Laboratoire de droit économique et financier (LADEF) et du laboratoire ATOM de l’université de Paris I.

Le calcul des coûts pour les entreprises aux Pays-Bas

Le système Mistral⁽¹⁾

Les Pays-Bas ont confié l'élaboration d'un indicateur de coût pour les entreprises à un institut de recherche privé, EIM.

Ce dernier a développé une démarche qui se base sur l'évaluation du coût des échanges d'informations entre les entreprises et l'administration selon une approche « bottom-up ». Chaque échange d'informations est considéré comme une combinaison unique de manipulations administratives.

Le coût de chaque échange d'informations est calculé à partir de la formule suivante :

- coût par échange d'informations = nombre d'informations × coût par information ;*
- coût par information = nombre de manipulations × coût par manipulation ;*
- coût par manipulation = temps nécessaire à la manipulation × coût horaire.*

⁽¹⁾ MeetInSTRument Administratieve Lasten.

- La seconde difficulté tient aux controverses que ces études économiques sont susceptibles de faire naître dans l'opinion (voir, *a posteriori*, le cas des mesures de réduction du temps de travail), ce qui n'incite guère, en contre coup, les administrations à y procéder et à les mettre sur la place publique.

Deux exemples de calcul des coûts

À la suite des lois sur l'urbanisme commercial de 1973 et 1996, les ouvertures des surfaces de vente de plus de 300 m² sont soumises au contrôle des commissions départementales d'équipement commercial (composées de six membres chacune), avec la possibilité, depuis 1996, de faire un recours auprès d'une commission nationale (composée de huit membres). Les dossiers (3 280 en 2002 contre 1 757 en 1997) sont traités, en moyenne, quatre mois par les CDEC. Le coût administratif qui en découle se mesure donc en terme de coûts de personnels, le secrétariat de la commission étant assuré par la DECAS.

Ces lois induisent des coûts administratifs privés pour les entreprises qui doivent monter un dossier pour chaque ouverture ou extension de magasin entrant dans son champ. Les grands groupes de

distribution ont leur propre service d'études dont une des attributions est la constitution et la présentation des dossiers de demande d'autorisation de création ou d'extension, tandis que les entreprises moins importantes sous-traitent cette fonction à des cabinets de conseil. D'après la Fédération du commerce de détail, le coût moyen d'une demande d'autorisation pour une extension serait de 9 à 15€/m² pour les surfaces de plus de 1 000 m² et de 30 à 53€/m² pour les établissements de moins de 1 000 m². De plus, il ne faut pas oublier le manque à gagner résultant des délais d'autorisation (au moins quatre mois). On peut attribuer un certain nombre de coûts indirects à ces lois, notamment en termes de limitation de la concurrence et in fine, d'activité. Il semble que le développement des maxi-discomptes ait été entravé (le taux d'autorisation pour ces magasins est plus faible que pour les supermarchés). On a assisté à une forte concentration du secteur dont une des explications pourraient être la limitation à l'extension des surfaces de vente ce qui restreint les possibilités de croissance interne. Ces deux tendances, conjuguées avec la loi de 1976 sur les relations entre fournisseurs et distributeurs, ont pu contribuer à la dérive des prix observée pour les produits de grande consommation.

Pour ce qui concerne l'effet sur l'emploi de ces mêmes lois, une étude de Bertrand et Kramarz de 2002¹ montre que la loi de 1973 sur l'urbanisme commercial a coûté environ 1 300 emplois par an.

Indépendamment de coûts administratifs de contrôle et de perception (on estime à 25 au minimum le nombre d'emplois en équivalents temps plein pour le traitement des demandes et réclamations au sein de la seule DGI pour un rendement de 12 M€ en 2002), la taxe sur les logements vacants a un coût économique direct pour les bailleurs qui correspond à la charge fiscale ainsi créée. La taxe sur les logements vacants devait essentiellement avoir des effets indirects positifs, en contribuant à une diminution du taux de vacance et à un appariement plus rapide, sinon nécessairement meilleur, de l'offre et de la demande sur ce marché (d'où une baisse in fine du nombre de personnes sans logis ou très mal logées). Il semble toutefois que cet objectif ait été peu atteint dans la mesure où la vacance correspondrait moins à des choix spéculatifs qu'à des contraintes tenant à la localisation ou la qualité des logements concernés.

(1) M. Bertrand et F. Kramarz, « Does Entry Regulation Hinder Job Creation ? Evidence from the French Retail Industry », dans *Quarterly Journal of Economics* (2002).

Les avantages de la réglementation... et le bilan coûts-avantages

Mettre en évidence les solutions les plus intéressantes pour l'ensemble de la collectivité suppose que chaque solution soit évaluée à l'aune de ses coûts et de ses avantages. Il convient donc de calculer aussi les bénéfices de la mesure proposée. Cela n'aurait guère de sens d'en évaluer seulement le coût alors que son objectif est d'améliorer le bien-être de la collectivité. De même que, lors du calcul des coûts, il faut appréhender les effets directs et indirects, les avantages consistent très fréquemment en un gain de nature indirecte (et parfois non monétaire) lié, par exemple, à un changement de comportement (créer une taxe pour réduire certains usages, imposer des dispositifs pour limiter des risques et des nuisances, etc.).

Une fois identifiés les impacts de chacune des actions envisagées, une fois ceux-ci quantifiés et valorisés si cela est possible, la réalisation d'un bilan coûts-avantages (dit aussi bilan socio-économique), même sommaire, permet de révéler l'efficacité d'un projet particulier par rapport à d'autres projets poursuivant des objectifs similaires.

Comment améliorer la situation ?

Admettre que les études de coûts retardent le processus de décision, au moins dans un premier temps

Pour espérer modifier les pratiques actuelles que résume bien le terme, sommaire et mystérieux, de « chiffrage » des mesures, il est indispensable d'admettre que la réalisation d'études de coûts demande du temps (et a elle-même un coût) et a donc nécessairement comme conséquence d'allonger le processus de décision, quelle qu'en soit l'issue (réglementaire ou non).

Pour ne pas être dirimante, cette contrainte doit conduire, entre autres, à un ciblage des analyses d'impact (voir *infra*). Elle ne doit pas, en outre, être considérée comme inéluctable sur le long terme : l'expérience acquise comme la construction progressive d'indicateurs, d'instruments, de méthode mis en commun représenteront un gain de temps pour chaque administration. L'évaluation des coûts mais aussi des avantages d'une action publique doit s'appuyer sur l'expérience disponible, ce qui permet de gagner du temps : historique des initiatives déjà prises en vue du même objectif, mécanisme similaire mis en œuvre dans des domaines différents, comparaisons internationales, études économiques (assez fournies en ce qui concerne par exemple les effets pernicieux des seuils).

Ne pas laisser les services producteurs de normes seuls face à la mission de procéder à des études de coûts

La contrepartie de la décision de faire procéder à une analyse d'impact comprenant une étude économique doit être d'apporter une aide à l'administration concernée – qui est rarement armée pour réaliser de telles analyses. Pour assurer une bonne appropriation par les ministères et, en même temps, un réel contrôle de la qualité des analyses, **les responsabilités doivent être partagées entre les ministères, chargés des évaluations, et un « pôle de compétence »**, doté d'une double mission d'appui méthodologique aux ministères et de validation des études.

Ce pôle interviendrait suivant des modalités précisées dans le chapitre 4. Les ministères, chargés des évaluations, pourraient faire appel non seulement à leurs ressources internes mais aussi à celles d'autres ministères ou de structures publiques (administratives ou universitaires), voire à des structures privées pour les aider dans leur tâche. Si la décision est supraministérielle au sens où elle n'émanera pas nécessairement du ministère mais de critères préétablis ou d'un choix du Premier ministre ou du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), il va de soi que l'ensemble des ressources de l'administration pourra être mobilisée pour la réalisation de l'étude.

Chapitre 3

Quel champ ?

Entre un dispositif totalement objectif comme celui de 1995/1998 qui soumettait à étude, tout projet de loi et tout projet de décret en Conseil d'État et celui – transitoire – mis en place par la circulaire du 26 août 2003, dans lequel la décision de procéder à une étude est prise au cours d'une réunion interministérielle sans qu'aucun critère préétabli n'encadre la décision, y a-t-il place pour un dispositif qui combinerait les avantages de l'un et de l'autre ?

Le champ des études d'impact au Royaume-Uni⁽¹⁾

Les études d'impact se sont développées sur une base volontaire à partir de 1985 essentiellement dans les domaines affectant les entreprises ainsi que les secteurs « à risque » (environnement, santé...). Le gouvernement élu en 1997 a décidé d'étendre cette pratique et de la systématiser. Une décision prise par le Premier ministre en avril 1998 a posé le principe que toute réglementation (loi, acte réglementaire, code de bonnes pratiques approuvé) ou option politique qui a un impact sur les entreprises les fondations ou les associations doit être précédée d'une étude d'impact. L'obligation a été étendue, il y a trois ans, aux décrets pris par le gouvernement pour réformer les lois sur habilitation législative.

Une extension de la pratique est envisagée pour les projets qui ont un impact spécifique sur le secteur public (écoles, police, hôpitaux) et qui aujourd'hui ne font l'objet d'une étude d'impact que sur une base volontaire.

⁽¹⁾ Voir également annexe 2.

La définition de critères fondés sur l'objet des textes ou leur portée – et non plus sur leur niveau dans la hiérarchie des normes – paraît en première approche la solution la plus satisfaisante.

Cette idée que l'on peut traduire en disant qu'une analyse doit être faite dès lors que le texte est susceptible de poser des problèmes d'une certaine ampleur, soit au regard du nombre de personnes concernées, soit

au regard de son enjeu financier doit être combinée avec plusieurs préoccupations, qui ne sont pas toutes aisément conciliables :

- donner toutes ces chances au nouveau dispositif en ne choisissant pas des critères qui conduiraient à un quasi-systématisation, quitte à procéder à échéances régulières, après évaluation, à un resserrement du filet ;
- ne pas s'interdire de soumettre à analyse des projets qui ne devraient pas l'être si l'on se bornait à appliquer des critères objectifs ;
- renforcer (voire, parfois, introduire) une « culture de l'impact » au sein de l'ensemble de l'administration en obligeant les services à se poser un minimum de questions.

Ces différentes contraintes conduisent aux propositions suivantes :

- **soumission à analyse d'impact** de tout projet de décision¹ répondant à l'un des critères suivants : a) **enjeu financier** (quelle qu'en soit la nature) **supérieur à 50 M€** ; b) **destinataires finaux directs d'un nombre supérieur à 1 million** ; c) **impact significatif sur un secteur économique ou social ou une profession déterminés** ;
- un projet ne répondant pas à l'un de ces critères peut néanmoins être soumis à analyse d'impact s'il apparaît utile qu'il le soit, parce qu'il intervient dans un domaine où une réflexion plus générale sur l'impact de la réglementation est opportun ou parce qu'il interviendrait dans un domaine réglementaire caractérisé par des modifications fréquentes. À l'inverse, l'existence de réflexions antérieures sur le sujet (rapport des corps d'inspection ou de contrôle, d'un parlementaire en mission ou d'une commission *ad hoc*), à condition que ces réflexions intègrent des préoccupations d'impact² ou une situation d'urgence, peuvent conduire à une dispense ;
- au regard de ces différents critères, le support qui serait susceptible d'accueillir la norme envisagée paraît secondaire. Ainsi la circonstance que de telles mesures pourraient être insérées dans une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale ne doit pas conduire par principe à écarter le recours à une analyse d'impact. Il en va de même pour les réformes introduites par voie d'amendement gouvernemental ou soutenu par le gouvernement³. Les conditions dans lesquelles lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale sont préparées (calendrier et délais connus à l'avance), loin de représenter un obstacle, peuvent au contraire favoriser le recours à des études.

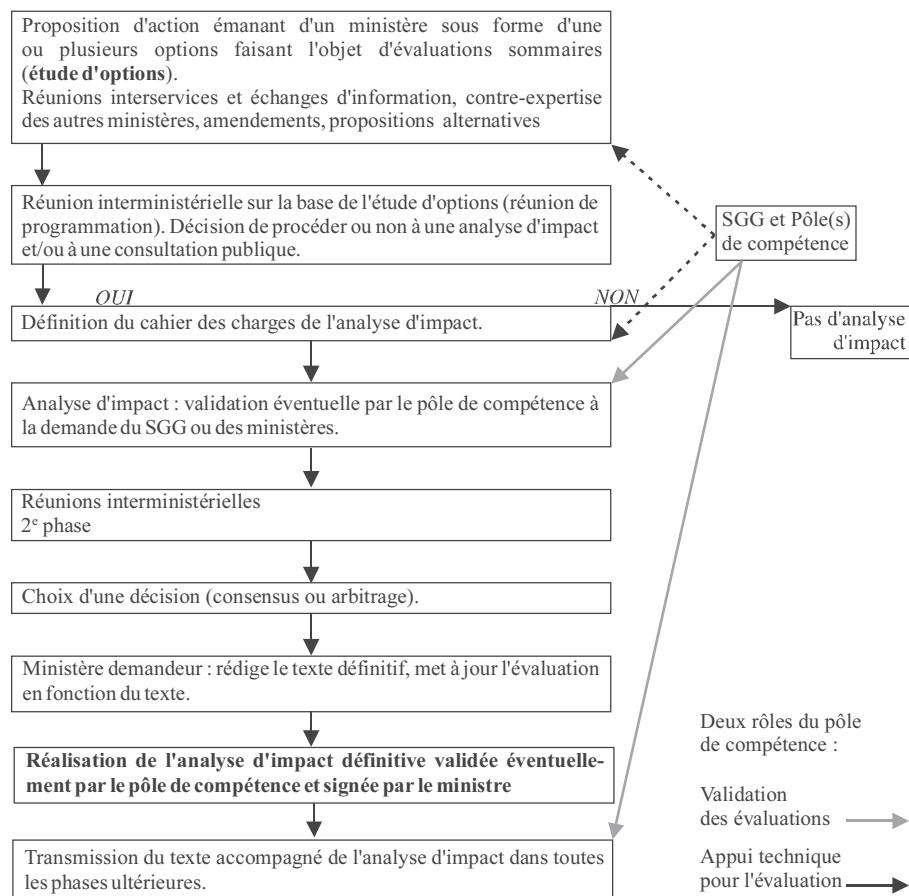
(1) Les réglementations édictées par des autorités administratives indépendantes ne figurent pas dans le champ du mandat confié au groupe de travail. Elles n'ont pas vocation à être soumises à des études d'impact selon le modèle qu'il préconise. On peut observer que ces « réglementations », qui n'en sont pas toujours (Code de bonne conduite, recommandations, accords avec les professionnels) sont bien souvent élaborées selon des méthodes (notamment des consultations systématiques) qui pourraient être transposées pour l'élaboration des normes gouvernementales.
(2) À défaut, ces réflexions pourront évidemment constituer un élément de l'analyse.
(3) Qui peuvent faire l'objet d'analyses d'impact, au Royaume-Uni.

Chapitre 4

Qui fait quoi, selon quel processus et avec quels contrôles ?

De ce qui précède – comme des expériences étrangères – découlent plusieurs éléments de réponse qui informent assez largement le processus qui pourrait celui décrit dans le schéma ci-après.

Étude d'impact et processus de décision



Ce schéma appelle les commentaires suivants :

- La « proposition d'action émanant d'un ministère » doit s'entendre comme tout projet visant un objectif qui peut être atteint, entre autres solutions, par une modification de la « réglementation ». **En pratique** et compte tenu des caractéristiques juridiques et institutionnelles françaises, **tout ministère souhaitant engager une réforme législative doit présenter, après un premier débat interministériel, une étude d'options**¹, qui ne devrait pas dépasser trois à quatre pages, proposant autre une option réglementaire, une ou plusieurs autres possibilités.

C'est sur la base de cette étude d'options, que doit être organisée la réunion de programmation actuellement prévue par les circulaires du 26 août et du 30 septembre 2003 et qu'il serait opportun de rebaptiser d'un terme plus neutre afin de ne pas donner l'impression que, quels que soient les résultats d'une analyse d'impact, un projet de loi sera examiné à une échéance déterminée.

Contenu d'une étude d'options

- 1. Description de la situation (situation de référence), du problème et de l'objectif poursuivi** (Avec indication des sources de provenance des données, des études ou rapport existant).
- 2. Présentation de deux ou trois options possibles, dont l'option « réglementaire ».** Le cas échéant, analyse des raisons pour lesquelles les textes actuels sont « insuffisants » (malfaçons, mauvaise application, manque de moyens humains ou budgétaires, adaptation des comportements dans un sens imprévu...).
- 3. identification des avantages et des inconvénients de chacune des solutions** : analyse sommaire des coûts et bénéfices, description des effets attendus, calendrier de mise en œuvre.
- 4. Raisons pour lesquelles telle ou telle option est privilégiée.**
- 5. Soumission du projet à analyse d'impact** : le projet répond aux critères : le cas échéant, raisons pour lesquelles une étude d'impact ne serait pas justifiée ou opportune.

- **L'acteur le mieux placé** pour appréhender les effets d'une action future **est le ministère responsable** du dossier (disponibilité de l'information). C'est donc à lui que doit revenir la responsabilité de l'**étude d'impact**, à tous les stades (étude d'options et analyse d'impact).

Étant impliqué dans la réussite du projet, il peut être tenté d'orienter l'analyse. Mettre en place un cadre procédural permet de garder les avantages liés à une bonne connaissance du projet tout en se

(1) Selon la nature du projet et les matières qu'il traite, il peut y avoir plusieurs études d'options.

prémunissant contre le danger d'une conduite stratégique. Plutôt que de rechercher la neutralité de l'évaluation, mieux vaut **institutionnaliser le dialogue entre les auteurs des différentes évaluations**. Ceci a un double effet vertueux : d'une part la probabilité d'un examen extérieur incite à veiller à la qualité de ses propres évaluations, d'autre part l'échange d'informations entre experts améliore les analyses. C'est ce mécanisme qui prévaut dans la plupart des pays qui ont développé l'évaluation *ex ante* des réglementations¹ **autour d'un pôle de compétence** chargé :

- d'apporter un appui technique pour l'évaluation économique (coopération au cas par cas avec les services d'évaluation, élaboration de guides méthodologiques par type d'analyse ou par secteur) ;
- d'assurer, à la demande, le contrôle de qualité des études d'impact.

Les expériences étrangères montrent que la légitimité de ce pôle de compétence repose sur trois piliers : (1) sa **capacité d'expertise** (expertise juridique et économique), (2) sa **neutralité vis-à-vis des autorités réglementaires** et (3) sa **proximité du centre décisionnel**. Ces contraintes s'avérant assez souvent incompatibles entre elles, notamment les deux dernières, les pays précurseurs ont en général adopté une attitude pragmatique, retenant une **solution de second rang** par rapport à ce schéma idéal.

L'enjeu à ce stade étant de construire un dispositif rapidement opérationnel, la solution suivante pourrait être envisagée : **le SGG agirait comme une tête de réseau et déléguerait ses missions d'appui méthodologique et de contrôle de qualité à un pôle économique**. La certification de la qualité de l'étude serait assurée à la demande du SGG ou du ministère. Le principe d'unicité du pôle doit être rappelé dans la mesure où il permet une normalisation des études d'impact ainsi qu'une accumulation d'expérience. Le critère de choix de ce pôle doit clairement être le professionnalisme, ce qui implique pour l'expertise économique le recours à des micro-économistes ayant une pratique transsectorielle de l'évaluation.

Avant qu'un véritable pôle soit créé, le SGG et les ministères seraient autorisés à faire directement appel et sans formalisme particulier, au cas par cas, à ces experts, qui pourraient être choisis au sein de la direction de la Prévision et de l'Analyse économique et qui, progressivement, contribuerait à sa création.

• **La définition d'un champ combinant des critères objectifs avec des appréciations d'espèce exclut que l'obligation d'effectuer une étude résulte d'un texte normatif** qui ne pourrait, s'agissant des projets de loi, qu'être de niveau constitutionnel. Ce n'est d'ailleurs pas la solution retenue par les États qui ont mis en place ces systèmes. Leur expérience, comme le bilan que l'on peut effectuer de l'application des circulaires de 1995 et 1998, montre qu'une volonté politique pérenne est plus sûrement le gage de la réussite qu'une obligation juridique perçue comme une contrainte supplémentaire dans le processus normatif.

Cette volonté politique peut s'exprimer de diverses manières, parmi lesquelles la publicité des études d'impact définitives constitue le

(1) Voir annexe 3.

meilleur moyen de démontrer que la décision, quelle qu'elle soit, a été prise en connaissance de cause et de susciter la réflexion et le débat, et donc la contradiction sur la base d'éléments mis à la disposition de tous.

Dans ce mécanisme visant à organiser la contradiction dans le processus d'élaboration de la norme, **le Conseil d'État peut et doit également jouer un rôle** à son niveau. Son rôle de conseiller du Gouvernement qui n'est pas limité à un avis juridique mais comprend également une appréciation de l'opportunité administrative peut le conduire à **faire preuve d'une vigilance particulière en ce qui concerne tant l'existence des analyses que leur contenu** ;

- Le choix de confier la responsabilité de l'étude au ministère dans les attributions duquel entre l'action envisagée, qui comme tel paraît le mieux à même de l'assumer, doit avoir une traduction qui manifeste, elle aussi, la volonté politique de prendre au sérieux les analyses d'impact. Cette traduction consiste, au Royaume Uni, en la signature par le ministre lui-même de l'étude d'impact définitive précédée de la formule « J'ai lu l'analyse d'impact de la réglementation et je suis convaincu que les bénéfices justifient les coûts ». Il est apparu au groupe de travail que cette manière de procéder devait être transposée en France.

* * *

Les mesures suggérées par le présent rapport et rappelées ci-après pourraient, si elles étaient retenues, être mises en œuvre immédiatement :

- nécessité pour toute proposition ministérielle pouvant déboucher sur une réforme normative (en pratique le plus souvent législative) d'être accompagnée d'une étude d'options de quelques pages présentant plusieurs possibilités d'action dont la proposition normative ;
- soumission à analyse d'impact de tout projet de décision dont l'enjeu financier (quelle qu'en soit la nature) est supérieur à 50M€, dont les destinataires finaux directs d'un nombre supérieur à 1 million ou qui est susceptible d'avoir impact significatif sur un secteur économique ou social ou une profession déterminés ;
- soumission selon les mêmes critères à analyse d'impact des projets d'actes communautaires ;
- création progressive auprès du SGG d'un pôle de compétence ayant une mission d'appui méthodologique et de contrôle de qualité pour la réalisation des analyses d'impact ;
- signature des analyses d'impact définitives par les ministres.

Elles ne nécessitent l'édition d'aucun texte mais une modification des comportements et des habitudes que seule la constance dans leur application – qui n'exclut pas, bien au contraire, une évaluation et une adaptation régulières du dispositif – permettra d'obtenir. Cette modification des comportements passe notamment par une sensibilisation générale des fonctionnaires d'administration centrale à la culture de l'impact de la réglementation à laquelle une place pourrait être faite dans leur formation initiale ou continue.

Annexes

Annexe 1

Composition du groupe de travail et personnes auditionnées

Président : M. Bruno LASSEURRE, Conseiller d'État

Membres :

M. F. Auvigne, inspecteur général des Finances
M. A. Bayet, sous-directeur à la direction de la Prévision et de l'Analyse économique
M^{me} C. Bazy-Malaurie, conseiller-maître à la Cour des comptes
M. D. Bureau, directeur des Études économiques et de l'évaluation environnementale (MEDD)
M^{me} C. Desforges, inspecteur de l'administration
M. J.-L. Fulachier, chef de la mission simplification à la direction générale des Impôts
M^{me} H. Gadriot-Renard, conseiller référendaire à la Cour des comptes
M. G. Le Coz, inspecteur général des Affaires sociales
M^{me} M. Liebert-Champagne, conseiller d'État, déléguée aux usagers et aux simplifications administratives
M. B. du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État
M. B. Pecheur, Conseiller d'État

Rapporteur : M. N. Boulouis, maître des requêtes au Conseil d'État

Personnes auditionnées :

MM. C. Cordova-Novion et S. Jacobzone, OCDE
M^{me} M. Doriat-Duban, professeur de sciences économiques CREDES, université de Nancy 2

M. Lasserre a en outre rencontré M. M. Courtney, Deputy Director au Regulatory Impact Unit, Cabinet Office et ses collaborateurs (Royaume-Uni).

Annexe 2

L'analyse d'impact de la réglementation à l'étranger¹

Les développements qui suivent cherchent – à travers la revue des dispositifs de production de normes mis en place par nos partenaires étrangers – à faire ressortir un certain nombre de règles en matière de mise en œuvre des études d'impact. Elle montre un point commun aux différents pays : la réalisation des évaluations *ex ante* est en général confiée aux services producteurs de normes. En revanche des divergences notables se font jour sur trois principaux points : (i) au niveau du contrôle de qualité (où doit-il être situé dans la structure administrative ?), (ii) au niveau de la consultation (qui est consulté, à quel stade du processus et comment ?) et, bien sûr, (iii) au niveau du type d'analyses d'impact à conduire (conformité juridique ou analyses économiques incluant des bilans coûts-avantages ?). Des phénomènes d'apprentissages existent cependant, les pays les plus précoce en matière de qualité réglementaire (États-Unis, Canada, Royaume-Uni...) ayant fait évoluer leurs dispositifs dans des sens assez voisins, ce qui permet d'en tirer des règles de bonnes pratiques².

1. Le contrôle de qualité doit être assuré par un pôle central de compétence capable de travailler de façon coopérative avec les autorités réglementaires

Les expériences des pays de l'OCDE montrent que le contrôle des évaluations par un pôle central est indispensable. Les exemples des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni montrent que ce pôle est plus efficace :

- lorsqu'il est **indépendant** des autres autorités réglementaires (en d'autres termes, non étroitement lié à des missions réglementaires spécifiques) ;
- qu'il travaille dans le cadre d'une politique de réglementation clairement définie et approuvée au niveau politique ;
- qu'il est « horizontal » (englobant l'ensemble de l'administration) ;
- qu'il a recruté des **experts** (disposant des informations et des capacités nécessaires pour émettre des jugements indépendants) ;

(1) Source : direction de la Prévision et de l'Analyse économique.

(2) Voir tableau ci-après.

– qu'il est **lié aux centres existants d'autorité** administrative et budgétaire (ex : administration centrale et/ou ministère des Finances).

Le pôle de compétence ne doit pas se borner à valider ou rejeter l'étude d'impact à un moment où celle-ci est déjà bien avancée, il doit d'intervenir précocement dans le processus d'élaboration de la réglementation et offrir un appui technique aux organismes de réglementation. Ceci ressort des changements intervenus dans plusieurs pays ayant une large expérience de la réforme, notamment les États-Unis, les Pays-Bas, le Canada (et l'Australie), dans lesquels les organismes chargés de la réforme à l'échelon central ont abandonné les approches conflictuelles au profit d'approches visant à apporter un soutien plus marqué aux responsables de la réglementation.

2. Une consultation ouverte dans un cadre transparent

La plupart des pays se tournent vers des dispositifs largement ouverts. La consultation « officielle » s'effectue à un moment où le projet est suffisamment abouti pour faire l'objet d'une étude d'impact communiquable au public, mais encore susceptible d'évoluer afin d'intégrer les informations recueillies lors de la consultation. L'OCDE souligne qu'il est nécessaire de suivre de près la tension entre flexibilité et accessibilité du dispositif de consultation : si les ministères peuvent choisir trop librement les participants à la consultation, le risque est grand de voir des groupes « internes » bénéficier d'une trop grande facilité d'accès et prendre trop d'influence aux dépens des « externes », et d'assister à une perte de transparence.

L'instauration d'un **processus systématique** et prévisible de consultation permet à toutes les parties intéressées de présenter leur avis. C'est le cas au Canada (publication du projet dans la *Gazette du Canada*), aux États-Unis (liste des projets en cours de revue sur le site internet de l'Office of Management and Budget) et au Royaume-Uni (publication sur site internet et délai de douze semaines). Le traitement des réponses doit s'attacher à distinguer ce qui ressort de l'avis d'experts en vue d'améliorer la qualité de la réglementation, de ce qui ressort de la recherche du consensus en tant que valeur politique.

3. Des études d'impact fondées sur des analyses économiques

Les États-Unis et le Royaume-Uni, qui ont mis en place des études d'impact dès les années quatre-vingt-dix, ont insisté sur le recours à des analyses coûts-avantages fondées sur des études économiques. Identifier, quantifier et, si possible monétariser tous les impacts d'une nouvelle réglementation – y compris le coût associé aux formalités administratives – permet d'estimer la pertinence d'une nouvelle réglementation. Cela permet aussi de déterminer qui en bénéficie et qui en supporte les coûts, ce qui est un élément de la décision.

Un consensus existe, semble-t-il, sur le fait que l'étude d'impact doit être considérée comme une étude dynamique, s'affinant au fur et à mesure de la définition du projet. Trois étapes apparaissent en

général distinguées dans le processus de décision : élaboration du projet par l'autorité réglementaire, discussion interministérielle en vue de la publication d'un projet (texte plus AIR) à fin de consultation, remaniement du projet en vue de son adoption par le gouvernement.

Enfin, assurer une élaboration transparente de la politique et un débat public constructif implique que l'analyse soit transparente (reproductible et modifiable). Les pays dans lesquels l'évaluation de la réglementation fonctionne bien ont élaboré des **outils** pour aider les organismes à bien réglementer, notamment des **manuels d'évaluation de l'impact de la réglementation**. Ils ont aussi mis en place des **formations** approfondies afin de permettre aux responsables de la réglementation d'acquérir les compétences indispensables. Le guide britannique souligne la nécessité de confier l'évaluation à un **responsable bien identifié** et, pour celui-ci, de contacter les responsables d'études d'impact similaires déjà réalisées.

Études d'impact – Comparaisons internationales

Pays	Type d'analyses d'impact de la réglementation (AIR)	Législation examinée	Filtres	AIR effectuée par le producteur de la réglementation (= ministère, agence) puis contrôlée par...	AIR évolutive ?	Consultation	Manuels (Quelques titres)
USA	Bilan coûts avantages	Législation secondaire (Exécutif n'a pas droit d'initiative législative)	Coût attendu (public et privé) > 100 millions dollars	Office of Management and Budget (au sein de la présidence en charge du Budget et de la Réforme de l'Etat)	Itération entre le contrôleur (OMB) et le producteur. Le contrôleur a 90 jours pour valider ou invalider l'évaluation ex ante et ex post.	La consultation s'effectue au niveau du producteur puis du contrôleur qui publie sur internet les réunions programmées (publication des AIR)	Guide de l'OMB « Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866 » utilisé pour l'évaluation ex ante et ex post.
Royaume-Uni	Bilan coûts avantages	Législation primaire et secondaire	Tous projets pouvant affecter : – entreprises ; – autres secteur associatif..)	Regulatory Impact Unit dans le service du 1 ^{er} ministre, plus des unités AIR au sein des ministères environ 60 personnes dont 11 spécifiquement affectées au contrôle	Quatre phases : – AIR « initial » avant soumission aux autres ministères ; – AIR « partial » en vue de la consultation ; – AIR « full » après consultation ; – AIR « final » une fois validée par le ministre	Consultation publique sur la base de l'AIR « partial ». Information dans la presse (12 semaines de délais)	Guide du RIU : « Better policy making : a guide to regulatory impact assessment »
Canada	Bilan coûts avantages (au moins en théorie)	Législation secondaire (hormis une brève période = années 80 où ce cadre s'appliquait aussi à la lég. primaire)	Non (mais principe de proportionnalité)	Trésor (en charge du budget) jusqu'en 1998 puis la responsabilité du contrôle a été confiée au centre (Comité spécial proche du 1 ^{er} ministre) environ 10 personnes	Cinq phases : – AIR-1 : producteur ; – AIR-2 : après aval du Min. Justice et du centre ; – AIR-3 : producteur après consultation ; – AIR-4 : après aval du centre ; – AIR-5 : document officiel du cabinet	Consultation large en amont de la décision : – AIR-1 : producteur ; – AIR-2 : sur la base de cette AIR publiée dans la presse	Plusieurs guides : – analyse coûts-avantages ; – alternatives à la réglementation ; – autres...

Pays	Type d'analyses d'impact de la réglementation (AIR)	Législation examinée	Filtres	Contrôle AIR effectuée par le producteur de la réglementation (= ministère, agence) puis contrôlée par...	AIR évolutive ?	Consultation	Manuels (Quelques titres)	
Danemark	Consequences pour les entreprises, la branche d'activité, les citoyens, l'environnement et les pouvoirs publics	Législation primaire	Oui Par le CR (critères de faisabilité et d'efficacité)	L'AIR est souvent constituée d'évaluations partielles, constituées de manière indépendante par différents ministères, qui ne sont pas systématiquement regroupées en un ensemble cohérent et intégré. Le Comité de la réglementation (CR) qui relève du 1 ^{er} ministre (secrétaire général du gouvernement, et des ministères de la justice, des finances, du commerce et de l'industrie, et de l'économie) vérifie que les textes inscrits au programme législatif respectent des critères de qualité. À ce comité est adjoint un secrétariat assuré conjointement par les services du Premier ministre et du ministère des finances. Le seul contrôle aval des AIR est celui du ministère des finances qui évalue les incidences financières et administratives des projets de loi : il s'agit du seul examen formel de l'AIR. Si il est en désaccord (et après discussion avec le ministère concerné) il peut tenir de bloquer l'examen du projet en Conseil des ministres.	L'AIR est souvent constituée d'évaluations partielles, constituées de manière indépendante par différents ministères, qui ne sont pas systématiquement regroupées en un ensemble cohérent et intégré. Le Comité de la réglementation (CR) qui relève du 1 ^{er} ministre (secrétaire général du gouvernement, et des ministères de la justice, des finances, du commerce et de l'industrie, et de l'économie) vérifie que les textes inscrits au programme législatif respectent des critères de qualité. À ce comité est adjoint un secrétariat assuré conjointement par les services du Premier ministre et du ministère des finances. Le seul contrôle aval des AIR est celui du ministère des finances qui évalue les incidences financières et administratives des projets de loi : il s'agit du seul examen formel de l'AIR. Si il est en désaccord (et après discussion avec le ministère concerné) il peut tenir de bloquer l'examen du projet en Conseil des ministres.	Les évaluations sont décentralisées mais l'accent est mis sur la coopération entre trois administrations (justice, affaires économiques, environnement) qui constituent un « service d'assistance ». Un contrôle formel est exercé par le ministère de la justice qui peut en théorie s'opposer à la transmission du projet au conseil des ministres.	Non	Manuels émanant de différents ministères, notamment directives pour analyses coûts – avantages et coûts – efficacité des investissements publics par le ministère des finances
Pays-Bas		Législation primaire et secondaire	En pratique 10 % des projets de texte font l'objet d'une évaluation		Les évaluations sont décentralisées mais l'accent est mis sur la coopération entre trois administrations (justice, affaires économiques, environnement) qui constituent un « service d'assistance ». Un contrôle formel est exercé par le ministère de la justice qui peut en théorie s'opposer à la transmission du projet au conseil des ministres.	Consultation très institutionnalisée, qui s'est avérée contre-productive. Une consultation plus ouverte se met en place.	Les AIR de la législation primaire sont rendues publiques avant les débats au Parlement.	

Études d'impact au Canada¹

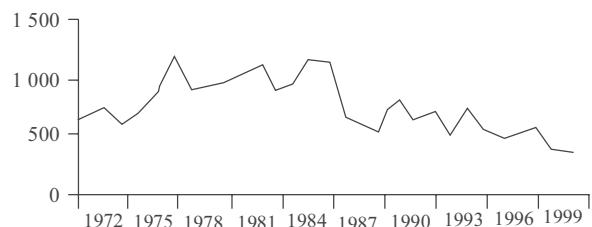
1. La réforme réglementaire initiée au début des années soixante-dix a permis d'endiguer l'inflation normative

L'expérience canadienne est intéressante car l'État joue, comme en France, un rôle important, ce qui se traduit par une production de textes législatifs et réglementaires conséquente. Le Canada a ceci d'original qu'il a été l'un des premiers pays à élaborer une politique explicite de gestion de la réglementation dès les années soixante-dix, sans doute sous l'influence de son voisin, les États-Unis. Cette politique appelée de façon générique « Réforme de la réglementation » par l'OCDE, consiste à instaurer un contrôle de qualité de la réglementation en combinant l'usage de compétences *ad hoc*, de procédures nouvelles et de structures administratives nouvelles. Les points les plus significatifs au regard de la problématique française actuelle – réalisation d'études d'impact *ex ante* – sont présentés ci-après. Il importe cependant de souligner au préalable que les résultats de ce processus de réformes mené durant quelque vingt-cinq années semblent encourageants, ainsi que le note l'OCDE : à la différence de la situation observée dans la plupart des pays membres de l'OCDE, la quantité de nouvelles réglementations introduites au Canada, tant pour le droit primaire que pour le droit dérivé, affiche une tendance à la baisse (cf. graphiques ci-après).

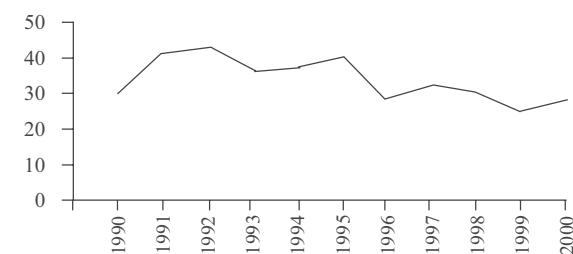
Graphique 1

Tendance en matière d'adoption de nouvelles réglementations au Canada

Réglementations promulguées par le Gouvernement fédéral



Lois promulguées par le Gouvernement fédéral



(1) Cette note s'inspire largement du rapport de l'OCDE : *La réforme de la réglementation au Canada* (2002).

2. Le pilotage du processus réglementaire

L’impulsion est partie du Conseil du Trésor chargé à l’origine du processus budgétaire avec une directive de 1977, demandant aux agences chargées de la réglementation d’effectuer une évaluation périodique des programmes de réglementation. Il s’agissait d’une initiative importante puisqu’elle reposait sur la reconnaissance fondamentale du fait que l’activité de réglementation constitue une appropriation des ressources du citoyen en vue de servir des objectifs d’intérêt général, exactement comme la fiscalité et les programmes de dépenses publiques.

Le rôle majeur du Conseil du Trésor en matière d’amélioration de la qualité réglementaire a été confirmé pendant les deux décennies qui ont suivi. Un contrôle central fort ayant été considéré comme nécessaire pour introduire et ancrer la pratique des AIR, ce contrôle fut confié au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) en 1986, lors de la réforme de la Politique de réglementation. La nomination du Président du Conseil du Trésor comme ministre responsable des affaires réglementaires, quelques années plus tard, entérina le choix du Trésor comme point central de la réforme réglementaire. L’afflux de propositions de textes au SCT amena celui-ci à ne pas assumer toute sa responsabilité de contrôleur, tout du moins au sens où elle était définie au départ : il choisit de mieux cibler ses interventions et, parallèlement, il mis l’accent sur des missions transversales (formation, fourniture d’orientations...).

Le *Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance*, réuni en 1996, jugea utile de **restaurer une solide fonction critique centrale** et de situer celle-ci le plus près possible du centre de décision gouvernemental. Cet avis fut suivi du transfert de la Politique de réglementation fédérale du Conseil du Trésor, vers un autre comité du Cabinet, le **Comité spécial du Conseil (CSC) présidé par le premier ministre adjoint**. Celui-ci fut chargé de la surveillance, de l’examen et de la coordination globale des réglementations. Il doit surveiller à la fois l’exercice et les évolutions de cette politique ainsi que sa mise en œuvre effective, en examinant, en discutant et en approuvant chaque texte soumis au Gouverneur en Conseil (équivalent 1^{er} ministre). Il a pouvoir de renvoi des réglementations non conformes aux dispositions de la politique de réglementation du gouvernement.

Ce transfert a, selon l’OCDE, incontestablement contribué à renforcer la fonction de contrôle des évaluations émanant des autorités réglementaires en conférant puissance et objectivité aux avis du CSC, ce d’autant qu’il s’est accompagné de la création d’une **structure d’appui**, le Secrétariat des affaires réglementaires et des décrets du Conseil (SRDC). Mis en place en septembre 1998 afin d’aider à étayer les décisions du Cabinet en matière de réglementations – et de Politique de réglementation –, il reprend des fonctions juridico-administratives exercées antérieurement par une autre structure (fonctions semblables à celles du SGG en France) et est investi de la responsabilité au niveau fonctionnel de la Politique de réglementation fédérale, y compris l’**évaluation des AIR**. Il est chargé de veiller à la conformité des propositions en matière réglementaire émanant des différents ministères avec les dispositions de cette politique,

ainsi que de fournir au CSC des analyses, des briefings et des avis. Il dispose pour cela de **onze experts dotés de qualifications diverses** dont le droit, l'économie, l'ingénierie, la gestion commerciale, la gestion publique, la santé et les sciences sociales.

3. Les étapes du processus de décision pour la législation secondaire

L'encadré ci-après détaille les dix grandes étapes de l'élaboration de la législation secondaire, parmi lesquelles on peut rappeler :

- définition du projet en amont de la coordination interministérielle. L'autorité réglementaire soumet le projet accompagné d'une AIR ;
- premier contrôle de validité juridique (ministère de la Justice) et économique (Structure d'appui au décideur = SRDC) ;
- présentation au Comité Spécial du Conseil pour validation ;
- publication préalable en vue de la consultation (la publication dans la *Gazette du Canada* comprend le projet de texte et l'AIR) ;
- seconde présentation au Comité spécial du Conseil pour validation après examen par la structure d'appui (SRDC).

Parmi les caractéristiques notables figurent les éléments suivants : rôle central de l'AIR qui évolue au fur et à mesure de la définition du projet, cette AIR étant rendue publique au stade de la consultation ; accent est mis sur la consultation en amont de la décision ; validation effectuée sur la base de considérations juridiques et économiques.

Ceci étant, l'OCDE souligne que des améliorations peuvent encore être apportées : la collaboration des services centraux pourrait être plus étroite avec les autorités de tutelle dès les premiers stades de l'élaboration de réglementations de premier plan ; le niveau élevé de consultation est conforme aux recommandations de l'OCDE mais il pourrait être revu. S'agissant de la consultation le défi consiste à fournir à l'ensemble des parties concernées des possibilités de participation à l'élaboration des politiques tout en évitant de créer un fardeau trop lourd pour le système, ou de permettre à des groupes d'intérêts bien organisés d'avoir la mainmise sur le débat. La consultation est essentiellement destinée à recenser des idées intéressantes et à mettre en garde les ministères contre d'éventuels effets secondaires négatifs, elle ne doit pas viser à obtenir l'approbation d'une proposition spécifique.

4. Les étapes du processus de décision pour la législation primaire

L'élaboration de textes législatifs comporte six grands stades : (1) préparation du projet ; (2) examen et approbation du projet de loi par le ministre ; (3) examen par le Leader parlementaire du gouvernement et approbation par le Cabinet ; (4) présentation, lecture et amendement à la Chambre des Communes ; et (5) présentation, lecture et amendement par le Sénat, (6) enfin sanction royale si voté par les deux chambres. Afin de faire en sorte que le Cabinet soit pleinement informé des décisions relatives aux projets législatifs, la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* requiert des ministères qu'ils :

- analysent la question et les **diverses solutions envisageables** ;
- engagent une **consultation** avec les acteurs concernés, y compris dans d’autres ministères susceptibles d’être affectés par la solution proposée ;
- analysent **l’incidence de la solution** proposée et
- analysent les ressources impliquées par la solution proposée, y compris celles requises pour la mise en œuvre ou la mise en application.

Les Mémoires établis par les ministères à l’intention du Cabinet doivent inclure ces différents points, ils sont rejetés si ce n’est pas le cas.

Le processus de décision pour la législation primaire paraît en première analyse moins contraignant que pour la législation secondaire. Les *débats du Comité des sous-ministres sur les enjeux législatifs et de gouvernance* ont mis en lumière cette tendance de la politique réglementaire à traiter de façon différente les lois et les réglementations, alors que leur effet est le même. Le rapport du groupe paru en 2000 recommande le recours à une procédure similaire à celle utilisée pour la législation secondaire.

Processus d’élaboration des réglementations au Canada

A. Élaboration par l’autorité réglementaire (ministère)

Étape 1 : Conception et élaboration d’une réglementation

La Politique de réglementation expose des critères pour déterminer si l’élaboration de réglementations est légitime, justifiée et si la solution réglementaire est la plus appropriée. Les incidences potentielles de la mesure proposée doivent être prises en compte. Le public doit être impliqué dans la définition du problème et le choix d’une solution.

Étape 2 : Rédaction par le ministère d’une réglementation, d’une AIR, et d’autres documents justificatifs

La proposition de réglementation doit garantir l’efficacité de la réglementation en énonçant des instructions claires quant aux parties impliquées, au moment, à la façon et au cadre dans lequel sont traitées les questions relatives à la mise en œuvre et à la mise en application.

B. Coordination interministérielle en vue de la consultation (via la publication dans la Gazette du Canada)

Étape 3 : Examen par le ministère de la Justice – Section Réglementation et Évaluation préliminaire par le SRDC

Cet examen juridique vérifie si le projet de réglementation est bien autorisé par la loi d’habilitation, conforme aux lois et libertés en vigueur et présenté et rédigé en accord avec les normes existantes. Le SRDC analyse les projets d’AIR au regard des exigences de la

Politique de réglementation et veille à ce qu'un processus approprié de consultation ministérielle ait effectivement lieu.

Étape 4 : Approbation ministérielle pour publication préalable

En cas d'approbation, le ministère prépare la série de dispositions réglementaires à soumettre au Comité spécial du Conseil (CSC). Le(s) ministère(s) parrain(s) présente(nt) une demande d'inscription dans la Gazette du Canada en vue d'une publication préalable du projet de réglementation.

Étape 5 : Examen par le SRDC et le CSC en vue d'une publication préalable

La pratique habituelle consiste à ce que le SRDC réclame une série complète de documents 10 jours ouvrés avant la réunion du CSC. Les experts du SRDC passent en revue les AIR et rédigent une note à l'attention des ministres du CSC.

Étape 6 : Publication préalable dans la Gazette du Canada, Partie I, avec période prévue pour les commentaires

En cas d'approbation par le CSC, les propositions de réglementations et les AIR font l'objet d'une publication préalable dans la Gazette du Canada, Partie I.

C. Affinement du projet par l'autorité réglementaire (après consultation)

Étape 7 : Préparation au niveau ministériel des propositions de réglementations pour soumission finale au CSC

En élaborant les propositions de réglementations en vue d'une soumission finale au CSC, le ministère les met à jour, ce qui recouvre une mise à jour des AIR, une Recommandation ministérielle formelle au Gouverneur en Conseil signée par le ministre parrain de la proposition. Les ministères doivent également indiquer la nature des commentaires reçus et quelle suite leur a été donnée ; sont également requis des exemplaires certifiés du Décret du Conseil, une demande d'insertion dans la Gazette du Canada et une résolution.

D. Contrôle « central » et publication si accord

Étape 8 : Examen définitif par le SRDC et le CSC

Le SRDC examine les propositions de réglementations qui lui sont soumises afin de s'assurer que les commentaires reçus durant la période de publication préalable sont correctement reflétés dans les AIR et rédige une note à l'attention des ministres du CSC sur la proposition soumise en vue d'une approbation définitive.

Le CSC examine les résultats de la publication préalable ainsi que le reste des informations contenues dans la série de dispositions réglementaires et décide de donner ou non son accord définitif, de réclamer une seconde publication préalable, d'ajourner sa décision dans l'attente de nouvelles informations ou de rejeter la proposition. Des

exemplaires des Décrets du Conseil sont diffusés aux ministères ou aux agences gouvernementales parrainant les propositions dans un délai d'une semaine après leur approbation par le CSC.

Étape 9 : Élaboration, enregistrement et publication dans la Gazette du Canada, partie II, et diffusion des réglementations

Une réglementation est dite « élaborée » si elle est officiellement approuvée par le CSC. Les réglementations sont enregistrées et entrent en vigueur. La plupart des réglementations sont publiées dans la Partie II de la Gazette du Canada dans un délai de 23 jours après leur enregistrement.

Étape 10 : Examen parlementaire par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Le Comité examine le projet au regard des critères approuvés par le Sénat et la Chambre des communes au début de chaque session du Parlement.

Source : Gouvernement du Canada, (2001) Guide sur le processus de réglementation : Élaboration et approbation d'un projet de règlement, avril. Sauf intitulés (A, B, C, D) ajoutés par l'auteur de la note.

Études d'impact au Danemark¹

Le Danemark a adopté assez tardivement l'analyse de l'impact de la réglementation par rapport aux autres pays de l'OCDE. L'évaluation systématique des incidences économiques et environnementales probables des projets de lois sur les entreprises n'a été imposée qu'en 1993. Y a été ajoutée en 1998 la nécessité d'évaluer les coûts administratifs de ces projets pour les entreprises et les citoyens ainsi qu'une obligation pour les ministères de formaliser ces évaluations sous forme d'AIR (analyse d'impact de la réglementation) accompagnant les projets de loi.

1. Organisation de l'évaluation ex ante

Le gouvernement danois considère qu'une unité centralisée autonome qui dirigerait la réforme réglementaire ne s'intégrerait pas bien dans les structures danoises et risquerait d'y introduire des conflits et des rigidités nuisibles aux résultats. Il a toutefois souhaité coordonner les réformes dans l'ensemble de l'administration.

Le Comité de la réglementation, mis en place en 1998 (suites aux recommandations du rapport 1997 de l'OCDE), a été créé en ce sens. Il relève directement du Premier ministre. Il comprend les secrétaires généraux du gouvernement et des ministères de la justice, des finances, du commerce et de l'industrie, et de l'économie. Il est chargé d'élaborer la

(1) Cf. le rapport publié par l'OCDE, *La réforme de la réglementation au Danemark* (2000).

politique d'amélioration de la qualité de la réglementation mais aussi de filtrer les projets de textes en fonction de critères de nécessité, de faisabilité et d'efficacité. **Lui est adjoint un secrétariat assuré conjointement par les services du Premier ministre et du ministère des finances.**

De fait, le Comité de la réglementation évalue les projets de texte (législatifs uniquement) en préparation selon trois critères :

- identification du problème à traiter et description de l'objet du projet de loi ;
- évaluation préliminaire de ses conséquences probables pour les entreprises, la branche d'activité, les citoyens, l'environnement et les pouvoirs publics ;
- autres solutions envisageables en dehors d'une réglementation descriptive.

Outre le comité de la réglementation, différents ministères interviennent dans le processus d'évaluation *ex ante*. En plus du secrétariat conjoint du Comité de la réglementation, **le ministère des finances** est chargé d'examiner les analyses d'impact de la réglementation faites par les ministères, en ce qui concerne les aspects financiers et administratifs, mais aussi de plus en plus les effets sur le secteur des entreprises et l'économie en général. **Le ministère de la justice** a la responsabilité générale de la qualité technique des lois. **Le ministère du commerce et de l'industrie** est chargé des mesures qui visent à surveiller et réduire le poids de la réglementation pour les entreprises. Il est à ce titre responsable des analyses d'impact de la réglementation en diffusant à l'intention des autres ministères des lignes directrices pour l'évaluation des impacts probables des projets de lois sur les entreprises.

Les compétences en matière d'évaluation sont diffusées par deux voies : la publication de manuels détaillés sur les différents aspects de la réalisation des AIR (par le ministère des finances, le ministère du commerce et de l'industrie, le ministère de l'environnement, notamment). Le ministère des finances a en particulier publié des directives pour l'AIR qui indiquent comment réaliser des analyses coûts – avantages et coûts – efficacité. L'autre voie consiste en l'offre de conseils et d'assistance d'experts du ministère du commerce et de l'industrie.

2. La prise en compte de l'évaluation dans le processus d'élaboration des projets de loi

La Constitution danoise donne au gouvernement le droit d'initiative législative. Comme dans la plupart des pays, il incombe aux ministères initiateurs des réglementations d'assurer la responsabilité de l'AIR, mais cette responsabilité décentralisée est plus étendue au Danemark que dans beaucoup de pays en ce sens que la décision d'effectuer une AIR « globale » appartient aux ministères. S'il y a un fort élément de « conseil » émanant de l'échelon central (via notamment le Comité de la réglementation), chaque ministère a un certain pouvoir d'appréciation quant au type d'AIR à réaliser dans un cas déterminé. Il apparaît néanmoins que le « conseil » est généralement suivi par les ministères.

Trois contrôles de la qualité de la réglementation interviennent au cours de son élaboration ou juste après son adoption :

a – Le Comité de la réglementation examine les propositions d’inscription au programme législatif au début de chaque année parlementaire, propositions qui sont accompagnées, dès ce stade préliminaire, d’une justification des coûts et avantages. La vérification par le CR du fait que le projet proposé respecte les trois critères pour une réglementation de meilleure qualité (et notamment le point 3 qui invite les ministères à étudier la possibilité d’autres options à la réglementation) intervient donc au tout début du processus d’élaboration de la réglementation.

b – Le ministère des finances évalue les différentes AIR du point de vue des incidences financières et administratives des projets de loi : il s’agit du seul examen formel de l’AIR. Lorsque le ministère des finances est en désaccord (et après discussion avec le ministère concerné) il peut tenter de bloquer l’examen du projet en Conseil des ministres.

c – Un contrôle de qualité est appliqué par le ministère du commerce et de l’industrie, mais seulement *a posteriori* au moyen d’un rapport annuel concernant l’impact sur les entreprises des projets de loi adoptés l’année précédente.

Il est « conseillé » aux ministères d’effectuer une AIR exhaustive sur les projets de loi qui ont des incidences économiques importantes, en prenant comme base le guide pour les évaluations coûts – avantages et coût – efficacité des investissements publics établis par le ministère des finances. Dans la réalité, l’AIR est le plus souvent constitué d’évaluations partielles, constituées de manière indépendante qui ne sont pas systématiquement regroupées en un ensemble cohérent et intégré.

Au total, le bilan de l’existant montre que l’AIR n’a eu jusqu’à présent qu’un impact relativement limité sur la conception des réglementations. Elle ne semble pas encore véritablement intégrée au processus d’élaboration des politiques. En revanche, du fait de la tradition de gouvernement de coalition minoritaires et de la composition du Parlement danois où sont représentés un grand nombre de partis politiques, la disponibilité grâce aux AIR d’informations détaillées et structurées sur les projets de loi peut influer sur le processus de débat et sur l’amendement des projets de loi présentés par le gouvernement.

Annexe 3

L'évaluation d'impact à la Commission européenne

Lignes directrices internes sur l'analyse d'impact procédure développée pour les services de la Commission

Résumé

« Les propositions doivent être élaborées sur la base d'une analyse effective de l'opportunité d'une intervention au niveau de l'Union et de la nécessité d'une action réglementaire. Dans l'affirmative, l'analyse doit également porter sur l'incidence économique, sociale et environnementale potentielle, ainsi que sur les coûts et avantages de l'approche retenue. Un élément clé de cette évaluation est la définition claire des objectifs de toute proposition. » (Gouvernance européenne, un Livre blanc.)

« Le développement durable devrait devenir l'objectif premier dans tous les secteurs et au niveau de chaque politique. Il faut, par conséquent, que les décideurs déterminent les retombées éventuelles – positives et négatives – dans les autres domaines et qu'ils en tiennent compte. Une étude minutieuse de toutes les conséquences d'un projet de proposition doit comprendre une évaluation de ses effets économiques, environnementaux et sociaux au sein de l'UE et dans les pays tiers. » (Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable.)

« Cette approche de l'analyse d'impact vise à intégrer, renforcer, rationaliser et remplacer tous les mécanismes distincts d'analyse d'impact qui existent actuellement pour les propositions de la Commission. » (Communication sur l'analyse d'impact, 5 juin 2002.)

Les présentes lignes directrices sont destinées à aider le personnel de la Commission à organiser, concevoir, réaliser et/ou revoir une évaluation d'impact.

Contexte

Dans le cadre du « paquet pour une meilleure réglementation », la Commission propose plusieurs mesures concrètes afin d'améliorer la manière dont elle conçoit la politique. L'une d'elles est l'introduction d'une nouvelle méthode d'évaluation intégrée d'impact. Les Conseils de Göteborg et de Laeken ont introduit deux considérations politiques importantes :

- premièrement, s'intéresser aux conséquences économiques, sociales et environnementales possibles des propositions présentées ;
- deuxièmement, simplifier et améliorer l'environnement réglementaire.

Le nouveau processus est exposé dans la **Communication de la Commission sur l'analyse d'impact (COM 2002/276)**.

Qu'est-ce qu'une évaluation d'impact ?

L'évaluation d'impact aide à structurer le processus d'élaboration politique. Elle identifie et apprécie le problème en jeu et les objectifs poursuivis. Elle identifie les principales possibilités pour atteindre l'objectif et analyse leurs impacts potentiels. Elle souligne les avantages et les inconvénients de chaque possibilité ainsi que les synergies et les compromis. L'analyse d'impact est une **aide** à la décision politique, mais elle ne la remplace pas.

Valeur ajoutée de la méthode

Par le passé, la Commission a utilisé toute une gamme d'instruments pour évaluer ses propositions : évaluations environnementales, fiches pour les PME, analyses réglementaires, études économiques, consultations *ad hoc*, évaluations d'entreprises, intégration de l'égalité hommes/femmes, livres verts et dialogues avec les groupes d'intérêt.

Toutefois, les outils actuels tendent à ne concerner qu'un seul secteur et sont donc ciblés trop étroitement pour saisir la complexité et la nature transversale des impacts et propositions politiques d'aujourd'hui. Les approches traditionnelles compliquent l'évaluation des compromis et la comparaison de différents scénarios par les responsables de l'élaboration des politiques, chargés de décider d'une ligne d'action donnée, en particulier pour les initiatives présentant une dimension transsectorielle.

La Commission a donc décidé d'introduire un nouvel instrument d'évaluation d'impact qui intègre, renforce, analyse et remplace les différentes pratiques existantes, aidant ainsi les décideurs à prendre des décisions mieux informées. L'**analyse proportionnelle** guidera le processus : le détail et l'étendue de l'évaluation d'impact à réaliser varieront en fonction des impacts probables d'une proposition.

L'utilisation de l'évaluation d'impact au sein de la Commission améliorera donc **la qualité et la cohérence** de la conception des politiques.

Établissement du rapport

La Commission rendra publics les résultats de son évaluation d'impact au moment de l'adoption de ses propositions, **améliorant ainsi la**

transparence, la communication et l'information. Il devrait donc être plus facile, pour les services de la Commission, de justifier l'option politique choisie devant le Conseil et le Parlement.

Champ d'application

L'évaluation d'impact sera appliquée aux principales propositions adoptées par la Commission, c'est-à-dire celles qui sont énumérées dans sa stratégie politique annuelle ou son programme de travail, qu'il s'agisse de propositions **réglementaires** ou d'autres propositions ayant un impact **économique, social ou environnemental**.

Calendrier

Le processus d'évaluation d'impact comporte deux phases :

- premièrement, un travail de filtrage sur la base d'une **brève évaluation préliminaire** de toutes les propositions présentées dans le cadre de la stratégie politique annuelle ou du programme de travail de la Commission, et
- deuxièmement, une **évaluation approfondie** des propositions sélectionnées.

Le processus d'évaluation d'impact est intégré dans le cycle de programmation stratégique et de planification de la Commission.

La nouvelle méthode sera introduite progressivement, sur une période de deux ans, et appliquée avec souplesse étant donné la nature différente des propositions concernées.

À titre expérimental, à compter de l'adoption de son programme de travail 2003, la Commission identifiera certaines propositions pour lesquelles une évaluation d'impact approfondie pourrait être effectuée.

Les évaluations d'impact préliminaires seront obligatoires pour toutes les propositions présentées dans le cadre de la stratégie politique annuelle de 2004, que la Commission adoptera en **février 2003**. Sur la base des évaluations préliminaires, la Commission sélectionnera, dans cette décision, les propositions nécessitant des évaluations d'impact approfondies.

Le système sera pleinement opérationnel en 2004/2005.

Annexe 4

Aperçu du système britannique d'analyse d'impact de la réglementation communautaire

1. Extrait de l'introduction du guide « Pour une meilleure réglementation communautaire »

Le présent guide intitulé *Pour une meilleure réglementation européenne* propose de bonnes pratiques en matière de rédaction, de négociation, d'application et de présentation des textes réglementaires européens, l'objectif étant de garantir que la législation communautaire produite soit de la meilleure qualité possible et qu'elle soit profitable pour l'ensemble des citoyens européens. Il constitue une étape majeure des travaux annoncés dans le Livre blanc sur la modernisation de l'État en vue d'améliorer le processus d'élaboration de la réglementation communautaire. Il fait également pendant au guide qui a été publié l'année dernière sous le titre *Pour une meilleure réglementation*.

Ce guide s'adresse non seulement à l'ensemble des ministres et des fonctionnaires britanniques, mais également à tous ceux qui, au sein du grand public, souhaitent approfondir leurs connaissances sur le fonctionnement de l'État. Il nous permettra de garantir que le rôle que nous jouons en Europe contribuera à la mise en place de la société sûre et prospère que chacun d'entre nous est en droit d'attendre.

Tony Blair

2. Quand procéder à une analyse d'impact de la réglementation ?

Les informations figurant dans le présent tableau s'appliquent aux propositions soumises soit au Conseil, soit au Parlement européen et au Conseil.

Stade de la proposition	Forme d'évaluation requise *
En cours d'examen par la Commission européenne.	<i>Évaluation initiale des options, risques, coûts, et avantages éventuels, des catégories affectées et des raisons pour lesquelles une action autre que réglementaire est jugée insuffisante.</i>
La Commission émet une proposition formelle de nouvelle législation ou propose d'amender la législation existante.	Identification d'un ensemble précis de priorités et des questions susceptibles de poser le plus de difficultés. Mise au point d'arguments solides fondés sur une <i>RIA partielle</i> , à la suite de certaines consultations informelles.
Soumission de la proposition au Parlement britannique.	Tout mémoire explicatif doit être accompagné d'une <i>RIA intégrale ou partielle</i> . (Une RIA intégrale devra être produite dès que possible si une RIA partielle a été initialement présentée).
Avec les services du premier ministre, les comités ministériels, le Premier Ministre ou tout autre ministre concerné, recherche d'un accord sur la position adoptée par le Royaume-Uni dans le cadre des négociations.	Toute correspondance doit inclure un paragraphe relatif à la charge réglementaire, convenue avec la RIU, et au moins une <i>RIA partielle</i> . À ce stade de la procédure, la mise à disposition du gouvernement d'une <i>RIA intégrale</i> est facultative.
Diffusion pour consultation du public ou annonce.	Une <i>RIA partielle</i> abordant l'ensemble des aspects majeurs doit être jointe au document de consultation transmis. Une lettre d'accompagnement peut attirer l'attention sur les points essentiels.
Évolution de la proposition au cours des négociations.	Il convient d' <i>actualiser la RIA</i> lorsque des modifications notables sont apportées à la proposition, par ex., du fait de la position commune qui a été adoptée ou à la suite d'un amendement proposé par le Parlement européen.
Législation soumise au Parlement britannique	Une <i>RIA intégrale</i> doit accompagner tout acte réglementaire soumis à l'approbation des ministres. Une <i>RIA finale</i> est nécessaire lorsqu'il s'agit de lois ou de règlements britanniques soumis au Parlement.

Les quatre principales catégories de RIA (analyses d'impact de la réglementation) sont les suivantes :

- **l'évaluation initiale.** Il s'agit d'une évaluation préliminaire qui inclut l'estimation des risques, options, coûts et avantages possibles, effectuée sur la base des informations ou avis aisément accessibles ;
- **la RIA partielle.** Ce terme recouvre une large catégorie d'évaluations. Une RIA partielle devrait respecter la structure fondamentale d'une RIA intégrale, même si elle peut être moins complète, tant du point de vue des éléments que des domaines couverts. Elle devra toutefois fournir une évaluation plus approfondie des options, risques, coûts et avantages éventuels, des catégories qui seront affectées ainsi que des raisons qui vous amènent à penser qu'une action autre que réglementaire serait insuffisante ;
- **la RIA intégrale.** Elle inclut, d'une manière suffisamment détaillée, tous les domaines couverts par une RIA, notamment les conclusions de toute procédure de consultation qui aura été menée et elle est prête à être soumise à l'approbation de votre ministre ;
- **la RIA finale.** Une RIA intégrale devient une RIA finale lorsqu'elle a été approuvée par le ministre et que ce dernier a signé la déclaration jointe. Cette RIA devra toutefois être actualisée (particulièrement dans le cadre de négociations afférentes à la législation communautaire) à mesure que la proposition évolue.

Annexe 5

Éléments sur les coûts à prendre en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation

Principaux postes identifiés :

1. Élaboration de la nouvelle réglementation

Étape	Éléments de coûts	Méthode d'évaluation
Préparation du projet (interne à l'administration)	Temps de travail des agents	Nombre d'heures de travail + utilisation des taux moyens de rémunération ¹
Consultations préalables	Temps de travail des agents (préparation, diffusion, temps de réunions)	Nombre d'heures de travail +utilisation des taux moyens de rémunération
	Édition et diffusion du projet de réglementation	<i>Papier</i> : estimation à partir de coûts moyens (édition, envoi, traitement des réponses). <i>Dématerielisé</i> : mise en place d'un site ou mise à jour du site existant, traitement des réponses
Processus de prise de décision (réunions entre administration, arbitrages interministériels, consultations obligatoires, éventuellement débats parlementaires)	Temps de travail des agents Frais de fonctionnement divers	Nombre d'heures de travail +utilisation des taux moyens de rémunération

(1) À titre d'illustration, les coûts moyens annuels chargés d'un agent civil de la fonction publique de l'État, communiqués par la direction du Budget, s'établissent à 39 351 euros pour un agent de catégorie A, 30 863 euros pour un agent de catégorie B et 25 350 euros pour un agent de catégorie C (source : fichier de paie 2002).

2. Mise en œuvre de la réglementation (coûts initiaux)

Étape	Éléments de coûts	Méthode d'évaluation
Préparation des mesures d'application (par exemple : décrets pour les lois ; circulaires ; documentation interne à l'administration, guides...)	Temps de travail des agents (préparation des textes et diffusion) Édition des documents	Nombre d'heures de travail +utilisation des taux moyens de rémunération <i>Papier</i> : estimation à partir de coûts moyens ¹ (édition, envoi). <i>Dématerialisée</i> : mise en place d'un site ou mise à jour du site existant (= temps de travail des agents) +estimation des coûts d'impression en local.
Modification des systèmes d'information (préparation des cahiers des charges, adaptation des applications informatiques, tests)	Temps de travail des agents de l'administration Investissement informatique éventuel, coûts des applications nouvelles Dépenses liées à la sous-traitance informatique éventuelle	Nombre d'heures de travail +utilisation des taux moyens de rémunération Estimation en fonction de la complexité des systèmes d'information à mettre en place. Contrat ponctuel ou tarification au temps (coût en homme/jour informaticien)
Formation des agents	Dépenses liées à la formation Dépenses exposées par les agents formés	Temps de travail des formateurs, supports pédagogiques Temps de la formation imputé sur le temps de travail +frais associés (déplacements).

(1) À titre d'exemple, le coût de diffusion du BOI a été estimé à un peu moins de 2M€ en 2002 pour 352 numéros publiés comprenant au total 2 600 pages.

3. Application de la réglementation (coûts récurrents)

Étape	Éléments de coûts	Méthode d'évaluation
Diffusion des supports nécessaires à la mise en œuvre de la réglementation	Imprimés éventuels	Élaboration des imprimés : temps de travail des agents ou sous-traitance. Diffusion des imprimés (dans le réseau ou aux usagers, avec les coûts informatiques lorsqu'ils sont préadressés). Mise en ligne des imprimés : coût de mise à jour du site.
Traitement des flux (déclarations le cas échéant accompagnées de paiement, demandes, réclamations)	Temps de travail des agents (analyse puis prise de décision) En cas de paiement : fonction encaissement	Nombre d'heures de travail +utilisation des taux moyens de rémunération Temps de saisie comptable +traitement des deniers ou des chèques ou rapprochement des virements +comptabilisation.
Gestion du contentieux	Temps de travail des agents Frais de fonctionnement (documents, déplacements)	Estimation d'un pourcentage de risque de contentieux puis du coût moyen d'un dossier contentieux (par exemple à partir du temps moyen passé par un agent)