

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN NORVÈGE

CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT À ASSURER UNE
RÉGLEMENTATION DE HAUTE QUALITÉ



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Government Capacity to Assure High-Quality Regulation

© OCDE 2004. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation joue aujourd'hui un grand rôle dans les pays de l'OCDE et dans le reste du monde. Pour qu'une réforme de la réglementation porte tous ses fruits, il faut qu'elle soit transparente, cohérente et complète, avec la mise en place du cadre institutionnel adéquat, la libéralisation des industries de réseau, la promotion et le renforcement du droit et de la politique de la concurrence, et l'ouverture des marchés intérieur et extérieur aux échanges et à l'investissement.

Ce rapport sur la *capacité du gouvernement à assurer une réglementation de haute qualité* examine le dispositif institutionnel et l'utilisation des divers instruments d'action en Norvège. Il reprend en outre les recommandations formulées par l'OCDE à l'intention de la Norvège lors de la procédure d'examen.

Ce rapport a été établi en vue de *l'examen de la réforme de la réglementation en Norvège*, publié en 2003. Cet examen fait partie d'une série de rapports par pays relevant du Programme de réforme de la réglementation de l'OCDE, qui résulte d'un mandat conféré par les Ministres des pays de l'OCDE.

L'OCDE a déjà évalué au titre de ce programme la politique réglementaire de 16 pays. Le programme a pour but d'aider les pays à améliorer la qualité de leur réglementation, c'est-à-dire à réformer leurs réglementations de façon à favoriser la concurrence, l'innovation, la croissance économique et les grands objectifs sociaux. Les progrès réalisés par chaque pays sont évalués au regard des principes que les pays Membres ont définis dans *le rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

L'examen par pays a un caractère pluridisciplinaire et s'attache surtout aux aspects suivants : la capacité du gouvernement en matière de gestion de la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, l'ouverture des marchés, un certain nombre de secteurs comme les télécommunications, le contexte macroéconomique.

Ce rapport a été principalement rédigé par Peter Ladegaard, de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial. Il a bénéficié de nombreux commentaires de collègues du Secrétariat de l'OCDE et d'étroites consultations avec un large éventail de fonctionnaires, de parlementaires, de représentants des entreprises et des syndicats, d'organisations de consommateurs et d'universitaires norvégiens. Il a fait l'objet d'un examen par les pairs auquel ont pris part les 30 pays Membres de l'OCDE. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Réforme réglementaire et contexte national.....	5
1.1.	Environnement administratif et juridique.....	5
1.2.	Initiatives récentes en matière de réforme réglementaire pour améliorer les capacités de l'administration publique	7
2.	Facteurs de la réforme réglementaire : politiques et institutions nationales	10
2.1.	Stratégies et principes fondamentaux de la réforme réglementaire	10
2.2.	Mécanismes de promotion de la réforme réglementaire au sein de l'administration publique ..	12
2.3.	Coordination entre les différents niveaux d'administration	16
3.	Capacité des administrations à produire des réglementations nouvelles de haute qualité	21
3.1.	Transparence et prévisibilité administratives	21
3.2.	Choix des instruments d'action : réglementation et solutions de remplacement.....	26
3.3.	Compréhension des effets de la réglementation : l'usage de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR).....	30
3.4.	Acquisition de compétences administratives par la formation	35
4.	Changement dynamique : mise à jour des réglementations	35
4.1.	Révision des réglementations en vigueur	35
4.2.	Réforme des permis et autorisations ; conséquences pour les formalités administratives	38
5.	Conclusions et recommandations.....	41
5.1.	Evaluation générale des forces et des faiblesses actuelles.....	41
5.2.	Avantages et coûts potentiels d'une poursuite de la réforme réglementaire	43
5.3.	Options envisageables	44
	Bibliographie	53

1. Réforme réglementaire et contexte national

1.1. Environnement administratif et juridique

En Norvège, la gouvernance réglementaire est façonnée par les pratiques nordiques en matière de prise de décision et par l'enrichissement qui résulte des ressources pétrolières du pays.

La Norvège a une longue tradition de direction politique homogène de type parlementaire, de grande autonomie ministérielle et de relations étroites entre les responsables politiques et la haute administration. Le mode décisionnel dominant, caractérisé par la recherche du consensus, une large participation ainsi qu'une démarche progressive et pragmatique, est rendu possible par l'absence de formalisme et par l'homogénéité d'une population de quatre millions et demi d'habitants¹. La grande confiance qui règne entre les responsables des politiques, l'administration et les citoyens est aussi un élément essentiel confortant la réforme et les politiques réglementaires en Norvège. Dans beaucoup de domaines de la politique publique, les résultats obtenus et le degré élevé de respect des réglementations ne découlent pas de la contrainte, du contrôle ou de la concurrence, mais tiennent à ce que les décideurs et les responsables de la réglementation sont en droit d'espérer le respect des règles en contrepartie de leur caractère « équitable » et consensuel.

Les dépenses de l'État sont élevées et les fonctions du secteur public relativement larges par rapport à d'autres pays. C'est la conséquence de deux importants choix de société : assurer une ample protection sociale bénéficiant à tous ; favoriser un peuplement décentralisé dans la totalité d'un vaste pays à la topographie et au climat difficiles. En Norvège, le maintien de normes éthiques exigeantes et les aspirations en leur faveur sont des traits distinctifs forts qui conditionnent et inspirent la plus grande partie des programmes. L'ambition inégalée d'être de bons citoyens du monde et une nation réalisant les meilleures pratiques semble être le leitmotiv de bien des initiatives. En 2002, la Norvège a été classée première pour l'indice du développement humain des Nations Unies.

Si la Norvège partage avec ses voisins nordiques beaucoup de ces caractéristiques, ses réserves de pétrole et de gaz constituent pour la réforme réglementaire un contexte et un ensemble de défis sans équivalent. Les ressources tirées du pétrole et du gaz représentent 20 à 25 % du PIB norvégien. Grâce à des politiques budgétaires et monétaires prudentes et au transfert d'une fraction des recettes pétrolières au Fonds pétrolier, l'économie a bénéficié d'une stimulation graduelle et non inflationniste. En même temps, les mesures prises ont permis à la Norvège de constituer une « épargne » pour financer les importations et faire face au vieillissement de la population quand les revenus du pétrole et du gaz commenceront à décliner.

La conjonction des éléments statiques et dynamiques de ces deux facteurs a des effets à la fois très marqués et difficiles à dissocier. Sous l'angle de la gouvernance réglementaire, il convient en particulier de faire six observations liées :

Premièrement, la Norvège est *réticente à réformer* les frontières entre l'État et le marché². Comparée à d'autres pays où les services publics occupent une grande place, elle a continué à donner la préférence à des solutions moins orientées par le marché. La raison en est que dans ce pays la capacité et la légitimité de l'État pour résoudre les problèmes et pour réaliser de façon appropriée les meilleurs résultats au service du bien commun sont largement reconnues.

Deuxièmement, on ne ressent pas l'urgence de réformes réglementaires pour réagir à des crises économiques ou à des échecs retentissants de la réglementation. Contrairement à beaucoup d'autres pays qui ont connu des situations similaires, la Norvège s'est montrée capable de gérer avec efficacité et prudence ses richesses pétrolières.

Troisièmement, les exigences sociales et politiques ont néanmoins accru la complexité et la rigidité de la *structure de gouvernance réglementaire*³. Les gouvernements norvégiens sont confrontés à de grandes aspirations et à une insatisfaction croissante à l'égard de la qualité et de la disponibilité de certains services sociaux, tout particulièrement les hôpitaux, les crèches et les écoles. Les pressions dépressives asymétriques qu'exercent certains groupes d'intérêt peuvent mettre en péril la gestion prudente des ressources norvégiennes en pétrole et en gaz. Alors que les revenus pétroliers devraient commencer à diminuer à partir de 2005 environ, il faudra mettre en place des solutions rapides et ingénieuses pour faire face à la montée des demandes et trouver un équilibre entre elles. Il est essentiel d'adopter des systèmes réglementaires novateurs et souples qui répondent aux défis conjugués de la poussée des dépenses, des contraintes budgétaires et du consensus général qui fait que l'État est considéré comme devant être le principal prestataire de services publics.

Quatrièmement, bien que la Norvège ait consacré beaucoup de ressources au réexamen et à la codification des lois et règlements en vigueur (voir la section 4), il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'*efficacité réglementaire*, surtout en ce qui concerne les règlements. La production de réglementations est abondante, la forte progression enregistrée depuis 1992 étant due presque exclusivement à la transposition des règles de l'UE prévue par l'accord EEE. En 2001, 715 lois et 11 500 règlements étaient en vigueur (voir le tableau 1). Selon une enquête réalisée en 1998 par l'OCDE auprès de 8 000 PME, les entreprises norvégiennes supportaient des coûts administratifs relativement élevés pour l'application des réglementations⁴. De plus, d'après les premières conclusions d'une commission sur le droit applicable aux entreprises⁵, un examen interministériel exhaustif mené pendant trois ans et finalisé en 2002 a fait ressortir des incohérences portant sur la qualité juridique, les évaluations d'impact, la consultation et la communication des textes de nature réglementaire⁶.

Tableau 1. Les lois et règlements en Norvège : stock et flux

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nouvelles réglementations (flux)										
Lois	144	141	80	88	110	99	88	108	127	120
Règlements (nationaux et régionaux)	992	1069	996	966	1117	1168	1079	1163	1375	1525
Réglementations en vigueur (stock)										
Lois	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	800	800	n.d.	720	710	715
Règlements (nationaux et régionaux)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10000	12000	n.d.	12000	11400	11500

Note : les chiffres relatifs aux nouvelles réglementations comprennent ces dernières ainsi que les modifications des réglementations en vigueur.

Source : Lovdata, gouvernement norvégien.

Cinquièmement, les politiques réglementaires⁷ sont divisées entre les ministères et l'efficacité dans la prise de décision est limitée par la surcharge systématique de l'ordre du jour du Cabinet et par la qualité inégale et souvent insuffisante des analyses d'impact de la réglementation. En raison de leur large autonomie, les ministères et même les autres organismes publics ont tendance à mettre au point des mesures et des instruments souvent judicieux, mais qui ne s'inscrivent pas dans une politique globale intéressant l'ensemble de l'État. Dans ces conditions, les responsables de la réglementation dispose de nombreux outils et guides de grande qualité dont l'application et le respect ne sont pourtant pas assurés de

façon constante et cohérente dans la totalité des administrations (voir la section 2). On peut penser qu'une grande partie des décisions réglementaires ne s'appuient pas suffisamment sur des données empiriques et reposent plutôt sur un consensus entre les parties intéressées⁸ ; il est donc possible d'améliorer les capacités et la concertation dans le secteur public pour assurer la mise en œuvre d'ambitieux programmes de réformes.

Sixièmement, compte tenu de ce qui précède, les politiques réglementaires *ne jouissent pas d'un grand soutien politique* en Norvège. Elles sont appliquées de façon ponctuelle, en fonction du poids politique des différents ministres et sans le soutien d'une structure de gestion institutionnalisée. C'est pourquoi les responsables de l'administration et les fonctionnaires ne sont pas fortement incités à appliquer de façon systématique et cohérente les principes directeurs de politique réglementaire déjà définis.

Encadré 1. Les bonnes pratiques permettant à l'administration nationale d'assurer une réglementation de haute qualité

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, qui a reçu un accueil favorable des ministres en mai 1997, comprend un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité réglementaire, dont beaucoup découlent de la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Ces stratégies, qui constituent le fondement de l'analyse effectuée dans le présent rapport, sont les suivantes :

A. ÉTABLIR UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter la politique de réforme de la réglementation aux échelons politiques les plus élevés.
2. Instituer des normes explicites de qualité de la réglementation et des principes pour la prise de décision en la matière.
3. Mettre en place des capacités de gestion de la réglementation.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Analyser l'impact de la réglementation.
2. Prévoir des procédures de consultation systématique auprès des publics concernés.
3. Recourir à d'autres instruments que la réglementation.
4. Améliorer la coordination de la réglementation.

C. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RÉGLEMENTATIONS EN VIGUEUR

(En plus des stratégies énoncées ci-dessus)

1. Réexaminer et actualiser les réglementations en vigueur.
2. Réduire les formalités administratives.

1.2. Initiatives récentes en matière de réforme réglementaire pour améliorer les capacités de l'administration publique

En Norvège, on peut distinguer quatre types principaux d'initiatives de réforme réglementaire au cours des vingt dernières années. En premier lieu, une série de *réformes structurelles* a été lancée dans les années 1980 et au début des années 1990 pour accroître l'efficacité des marchés de capitaux et de produits ainsi que pour augmenter le potentiel productif de l'économie. Les plus importantes de ces réformes comprenaient la déréglementation des marchés de l'immobilier, du crédit et des changes (années 1980), la mise en place d'écotaxes (à partir des années 1980), la déréglementation des marchés de l'électricité (1991), la réforme de l'impôt sur les sociétés et de la fiscalité du capital, la révision de la politique de concurrence (1994), la législation sur les marchés publics (1994) et la déréglementation graduelle des télécommunications (terminée en 1998). Beaucoup de ces réformes ont découlé des obligations contractées au titre de l'accord EEE (voir la section 2.3.2), mais aussi de la crise bancaire de la fin des années 1980 et du début des années 1990.

En deuxième lieu, on a entrepris un ensemble de vastes *réformes du secteur public* pour le rendre plus efficace et plus souple. En Norvège, ces réformes ont développé graduellement la flexibilité de la budgétisation et de la gestion, tout en mettant davantage l'accent sur la qualité des services fournis aux usagers. Dans le cadre d'un dialogue formalisé entre les ministères et les organismes publics placés sous leur tutelle, on a introduit en 1996 des « lettres de mission », qui assignent à ces derniers des objectifs de performance, des dotations budgétaires maximales et des obligations d'information sur leurs résultats effectifs. La plupart des organismes publics ont élaboré des chartes de l'utilisateur. On a également commencé à comparer les services des collectivités locales (voir la section 2.3.1). En outre, le gouvernement fait figurer des objectifs de résultats dans la documentation budgétaire présentée au parlement. Toutefois, de nouveaux défis restent à relever pour ce qui est de la surveillance de la réalisation effective des objectifs et l'établissement de dispositifs d'incitation crédibles, surtout pour les dépenses de collectivités locales⁹. L'encadré 2 dresse la liste des réformes les plus importantes du secteur public.

Encadré 2. Étapes de l'amélioration des capacités réglementaires en Norvège

1963 --	Examen des réglementations en vigueur ; abrogation de 80 lois désuètes
1967 --	Loi sur l'administration publique
1970 –	Loi sur la liberté de l'information
1981 –	Création de la base de données <i>Lovdata</i> pour l'information juridique
1985 –	Première édition des « Instructions pour les études et rapports officiels »
1985 –	Examen des réglementations en vigueur : abrogation de textes datant d'avant 1814 et de 39 autres lois
1986 –	« État moderne », lancement de réformes inspirées de la Nouvelle gestion publique
1986 –	Projet pilote intitulé « Expérience de liberté des communes » : Décentralisation de prestations de services et de compétences réglementaires aux communes.
1989 –	« Une meilleure organisation de l'État » : introduction dans le secteur public d'éléments de programmation et de gestion stratégiques
1989 –	Nomination de la « Commission sur le droit applicable aux entreprises »
1990 –	Examen des réglementations en vigueur. A la suite du rapport sur « L'amélioration de la structure législative en Norvège » (1992), 320 textes dépassés (30 % du total des lois en vigueur) ont été abrogés
1993-96 –	Création dans sept localités de guichets uniques d'administration locale dans le cadre d'un projet pilote ; à partir de 1996, on a donné à cette expérience un caractère permanent.
1994 –	Politique d'information de l'État central
1994 –	Adoption de la liste de référence « Réglementer ou non » à consulter lors du choix des instruments et de l'élaboration de nouvelles réglementations
1994 –	Deuxième édition des « Instructions pour les études et rapports officiels »
1997 –	Nouvelle réglementation de la gestion financière et du contrôle budgétaire ; introduction dans l'administration centrale de la gestion basée sur les performances comme principe directeur
1999 –	Lancement du programme sur deux ans « Simplifier la Norvège »
2000 –	Lancement du programme d'administration électronique « e-Norvège »
2000 –	Troisième édition des « Instructions pour les études et rapports officiels »
2000 –	Principes directeurs concernant les techniques de rédaction et la préparation de la législation (troisième édition)
2001 –	Relance du programme « Simplifier la Norvège », en mettant l'accent sur le poids de la réglementation imposée aux entreprises
2002 –	Principes directeurs pour la rédaction des réglementations dans les collectivités locales
2002 –	Examen des réglementations en vigueur : abrogation de 420 textes réglementaires nationaux (10 % du total) et de plusieurs centaines de réglementations locales.

2002 –	« Moderniser le secteur public en Norvège »
2002 –	Création au sein du ministère du travail et de l'administration publique d'un service de l'innovation et de la modernisation pour soutenir le programme de rénovation du secteur public.
2002 –	Création au sein du ministère du commerce et de l'industrie d'un service d'analyse d'impact sur l'entreprise
2002 –	Mise en place d'un forum consultatif des organisations professionnelles ; non-renouvellement du mandat de la commission sur le droit applicable aux entreprises
2002 –	Lancement du plan d'action « Simplifier la Norvège » (fin octobre)
2003 –	Révision de la gestion financière et du contrôle budgétaire pour moderniser, simplifier et clarifier la réglementation applicable (entrée en vigueur des nouvelles dispositions en octobre 2003)

Mise en place en janvier 2002, *Moderniser le secteur public en Norvège* est la dernière née de ce type de réformes. Elle englobe plus de 200 sous-projets ainsi qu'un ensemble de dispositifs en cours d'application lancé par les gouvernements précédents. Ce programme est financé et contrôlé par un groupe de pilotage dirigé par le ministère du travail et de l'administration publique. Il énonce plusieurs prises de position qui ont des répercussions sur le programme de politique réglementaire (voir l'encadré 3).

Encadré 3. **Moderniser le secteur public en Norvège. Engagements de politique réglementaire**

Le principal objectif du programme est d'orienter davantage le secteur public vers l'utilisateur, de le rendre plus efficace et de le simplifier ; le moyen privilégié pour y parvenir est de déconcentrer au sein de l'État et de décentraliser des attributions au niveau d'administration le plus proche de l'utilisateur. Les principaux buts poursuivis sont :

- Un secteur public moins complexe
- Des services publics adaptés aux besoins individuels
- Un secteur public efficace
- Un secteur public tourné vers la productivité et l'efficacité
- Une politique des ressources humaines basée sur l'adhésion et la motivation¹⁰

Plusieurs engagements de politique réglementaire sont intégrés au programme et à ses sous-projets :

- Regrouper les participations dans le secteur public et les réduire
- Clarifier la distinction entre les responsabilités de l'État en matière d'administration, de financement et de prestation de services
- Renforcer les autorités publiques de tutelle en s'assurant de leur expertise et en élargissant leur autonomie vis-à-vis de l'État central
- Renforcer l'autorité de la concurrence en appliquant un plan d'action qui garantisse une concurrence loyale¹¹
- Créer des guichets uniques au service des usagers des services publics, exerçant certaines missions transversales des organismes publics et des différents niveaux d'administration
- Recourir à la caducité automatique des réglementations
- Simplifier les lois et règlements
- Rendre obligatoire une estimation des coûts totaux en cas d'appel d'offres, d'enquête et de réorganisation majeure des prestations de services
- Déléguer des compétences, décentraliser et octroyer une indépendance accrue aux prestataires de services locaux en ce qui concerne leur organisation, leurs services et les répercussions sur leurs ressources

En octobre 2002, on constate que le suivi de ces engagements s'est traduit par la nomination d'un comité interministériel de membres du Cabinet responsables de l'application du programme concernant le secteur public¹² ainsi que par la révision et la prolongation du mandat donné à une commission pour proposer une refonte de la loi sur la concurrence¹³. De plus, le ministère de l'industrie et du commerce a annoncé un plan d'action (attendu à la fin d'octobre 2002) sur les moyens de réduire les formalités imposées aux entreprises. Ce plan devrait énoncer la stratégie et les priorités du gouvernement dans ce domaine. Enfin, le ministère du travail et de l'administration publique a lancé un examen des organismes de régulation. L'objectif est de définir de nouveaux modèles normatifs pour l'organisation future de ces institutions et d'en recommander l'usage ; il s'agit notamment de nouveaux modes de financement et de la possibilité d'exécution des activités de contrôle par des tiers (privés). Le gouvernement a présenté un livre blanc sur les organismes de régulation en janvier 2003 (prévu en fait pour la fin 2002).

En troisième lieu, *la codification et l'abrogation des réglementations superflues*, parfois intégrées aux réformes du secteur public, sont depuis quelques décennies une préoccupation et une priorité de beaucoup de gouvernements norvégiens (voir la section 4.1). L'examen le plus récent, achevé en mai 2002, a porté sur l'ensemble des textes réglementaires nationaux. Il a conduit à la suppression d'environ 10 % de ces textes et à un ensemble de propositions sur les moyens d'améliorer la qualité des futures réglementations à ce niveau.

En quatrième lieu, on s'est intéressé davantage ces dernières années aux conflits d'intérêt entre *l'État propriétaire* et son rôle d'autorité de tutelle et de réglementation dans nombre de secteurs. Le gouvernement actuel a pris plusieurs mesures dans la voie d'une clarification et d'un consensus politique sur la manière dont l'État devrait améliorer et réduire son rôle d'actionnaire. En 2001, le gouvernement norvégien a transféré l'essentiel de ses participations commerciales des divers ministères dépensiers opérationnels – qui ont également une compétence réglementaire dans le secteur qui les concerne – au ministère du commerce et de l'industrie. « Statoil », de loin l'entreprise publique la plus importante, est restée sous l'égide du ministère du pétrole et de l'énergie. Dans un livre blanc publié en 2002, *Réduire les participations de l'État et améliorer leur gestion*¹⁴, le gouvernement s'est exprimé sur une large gamme de questions relatives aux intérêts capitalistiques de l'État dans les entreprises norvégiennes en envisageant notamment des mesures pour réduire ses participations dans un certain nombre de sociétés qu'il contrôle intégralement ou en partie. Lors du débat qui a eu lieu en juin 2002, le parlement n'a pas approuvé certains aspects importants du livre blanc. Il a demandé au gouvernement d'adopter une approche ponctuelle et de l'associer aux éventuelles privatisations futures de grandes sociétés.

2. Facteurs de la réforme réglementaire : politiques et institutions nationales

2.1. Stratégies et principes fondamentaux de la réforme réglementaire

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 recommande aux pays de faire adopter par les instances politiques des programmes ambitieux de réforme réglementaire qui définissent des objectifs clairs et le cadre de leur application¹⁵. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* énonce un ensemble de principes de meilleures pratiques permettant d'évaluer les politiques de réforme.

Comme on le montrera dans les sections 3 et 4 du présent rapport, plusieurs programmes concernent un certain nombre d'aspects importants de la qualité réglementaire, mais on n'a pas mis en place un dispositif unique, explicite ou publié pour promouvoir une politique réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'État. Les efforts pour améliorer la qualité réglementaire sont dispersés entre ministères et organismes publics et ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique globale. Au niveau de l'ensemble des administrations, les problèmes de qualité réglementaire apparaissent comme une partie d'une réforme plus large du secteur public, qui concerne surtout des éléments comme le réexamen et la réorganisation des réglementations en vigueur ainsi que l'allègement des formalités administratives imposées aux entreprises. Parmi les composantes essentielles des politiques de réforme réglementaire déjà en application figurent les actions suivantes :

Les *Instructions pour les études et rapports officiels*¹⁶ (« Utredningsinstruksen ») sont la pierre angulaire des politiques réglementaires actuelles de la Norvège. Prises par un décret royal de 1985 (révisé en 1997 et 2000), elles fixent la procédure à suivre obligatoirement pour l'élaboration des lois et des règlements comme pour les rapports des commissions préparatoires et des groupes de travail. Les instructions font obligation aux responsables de la réglementation d'étudier les conséquences administratives et les autres incidences significatives des réglementations, puis de faire participer au processus de prise de décision les entités concernées et la population en général. Elles n'imposent pas pour les analyses d'impact une présentation ou une méthode particulières et ne prévoient pas non plus de sanctions en cas de non-respect.

Des directives concernant la manière de procéder aux analyses d'impact figurent dans une série de *directives facultatives* établies par différents ministères. Il existe actuellement une directive pour l'analyse socioéconomique et quatre directives spécifiques pour la conduite des analyses d'impact de la réglementation (égalité des sexes, régions, entreprises, environnement). Une autre directive importante pour l'application des Instructions consiste en une liste de référence établie en 1994 par le ministère du travail et de l'administration publique (voir l'encadré 4). Inspirée des normes de l'OCDE, elle comporte un ensemble de questions destiné à aider les responsables de la réglementation à choisir des instruments réglementaires et non réglementaires¹⁷.

Encadré 4. « Agir ou ne pas agir ? » La liste norvégienne de référence de 1994 pour les nouvelles réglementations

Première partie : Questions générales

1. Définir le problème
2. Veut-on résoudre le problème ?
3. Est-il possible de le résoudre – et si oui, qui doit le faire ?
4. Quelles sont les mesures/combinaisons de mesures qui peuvent être appliquées et qui sont le plus susceptibles de résoudre le problème ?
5. Q'impliquent nos obligations nationales et internationales, existantes ou prévues ?
6. Quel est l'impact financier, administratif et effectif de la mesure ?

Deuxième partie : Questions concernant les réglementations

7. Comment devrait-on formuler une réglementation ?
8. Comment une réglementation devrait-elle être administrée, sanctionnée et appliquée ?
9. Dans quelle mesure la réglementation sera-t-elle respectée ?
10. Si l'on recommande la réglementation : Que devra-t-on faire en matière de publicité, d'information et de mise en œuvre ? Quand faudra-t-il évaluer la réglementation ?

Le document *Techniques de rédaction et préparation des lois* (édition 2000, version antérieure de 1973 révisée en 1979) contient les lignes directrices données par le ministère de la justice aux responsables de la réglementation pour la terminologie et la formulation juridiques ; ce guide donne aussi des avis techniques sur la conception des projets de lois. En outre, il demande aux responsables de réfléchir à l'opportunité d'un réexamen et aux critères pour l'effectuer. En 2002, le ministère de la justice a produit un guide similaire pour contribuer à la qualité juridique des réglementations élaborées par les collectivités locales.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, plusieurs gouvernements norvégiens ont eu, au cours des dernières décennies, le souci d'*abroger les réglementations superflues* et d'établir une structure réglementaire claire et exhaustive. Une série de révisions d'envergure, conduites de 1963 à 2002, a développé les capacités de gestion réglementaire en Norvège. Un résultat important de ces exercices a été l'abrogation d'un grand nombre de réglementations obsolètes et une codification rigoureuse des réglementations en vigueur (voir la section 4.1). Mais la priorité accordée à ce problème par le programme de politique réglementaire a aussi détourné des ressources et l'attention des décideurs de questions plus larges de qualité réglementaire, telles que l'AIR et la nécessité d'un dispositif institutionnel pour appuyer les politiques réglementaires.

Contrairement à beaucoup de pays de l'OCDE, la Norvège ne dispose pas à l'échelle de l'ensemble de l'État d'une politique de promotion de la qualité des réglementations sociales, administratives et économiques. Une politique globale explicite de qualité réglementaire, se fondant sur les institutions et les moyens juridiques nécessaires, renforcerait les effets bénéfiques de la réforme dans ce pays.

2.2. Mécanismes de promotion de la réforme réglementaire au sein de l'administration publique

Il est nécessaire de mettre en place dans l'administration des mécanismes de gestion et de suivi de la réforme pour la mener à bien dans les délais prévus et pour éviter de retomber dans l'excès de réglementation. Les ministères peinent souvent à s'auto-réformer en raison des pressions qui s'exercent en sens contraire. Il convient donc que l'ensemble des administrations s'en tiennent à une approche cohérente et systématique pour que la réforme soit d'application large. On doit pour cela conférer des responsabilités et des pouvoirs spécifiques aux ministères placés au centre de l'État.

L'expérience des pays de l'OCDE conduit à penser que les structures centrales de supervision sont les plus efficaces :

- elles sont indépendantes des responsables de la réglementation (elles ne sont pas étroitement liées à des missions réglementaires spécifiques) ;
- elles opèrent en fonction d'une stratégie réglementaire claire, approuvée par les instances politiques ;
- leur action est horizontale (elles transcendent les frontières administratives) ;
- elles sont composées d'experts (elles disposent de l'information et des capacités permettant d'exercer un jugement indépendant) ;
- elles sont rattachées au centre de l'autorité administrative et budgétaire (cœur de l'État, ministère des finances).

En Norvège, comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, les différents ministères sont responsables de la mise au point des projets de réglementation dans leur sphère de compétence ; ils sont également chargés de consulter les parties intéressées et d'assurer le contrôle de la qualité réglementaire. Dans la plupart des domaines, peu de compétences réglementaires ont été déléguées à des organismes publics ou à des entités administratives autonomes, bien qu'il leur arrive fréquemment de rédiger, d'appliquer et de superviser la législation secondaire. Les ministères jouissent d'une grande marge d'autonomie pour initier, élaborer et appliquer les réglementations dans leur domaine respectif.

La Norvège ne dispose pas d'une structure centralisée qui suive et appuie la réforme réglementaire dans l'ensemble des ministères. Les responsabilités horizontales sont scindées entre plusieurs ministères, comme on le verra ci-dessous. Un certain nombre de ministères prennent actuellement de nouvelles initiatives transversales pour améliorer la qualité réglementaire.

Le ministère des finances. Le ministère des finances joue un grand rôle dans la réglementation en raison de ses responsabilités en matière de politique budgétaire et économique. Son intervention est officialisée dans les *Instructions* et dans d'autres procédures internes. Toute réglementation qui peut exercer une incidence budgétaire, modifier sensiblement l'organisation de l'État central ou avoir des conséquences socioéconomiques importantes doit être soumise au ministère à trois étapes du processus réglementaire : les évaluations préliminaires doivent lui être communiquées « dès que possible », les projets de réglementation avant consultation publique et les projets de loi préalablement à l'examen au sein du Cabinet. Il n'existe pas de service spécialement chargé de contrôler ou de coordonner les réponses du ministère aux projets de réglementation. L'analyse auquel il procède est plus ou moins approfondie. Il est surtout conduit à effectuer un examen minutieux si les projets de réglementation ont des incidences budgétaires et structurelles et des répercussions sur les marchés de produits ou s'ils suscitent des controverses politiques.

Le ministère du commerce et de l'industrie est responsable de l'allègement et de la surveillance des contraintes réglementaires pesant sur les entreprises. Les activités qui concourent à cette mission se divisent en trois grandes catégories. En premier lieu, le ministère offre son soutien et ses conseils aux ministères qui élaborent des réglementations ayant des incidences sur les entreprises. Jusqu'à présent, les ministères ont montré peu d'empressement à appliquer les principes directeurs de l'analyse d'impact sur les entreprises. En 2002, l'action du ministère a été renforcée par la mise en place d'une mission d'analyse d'impact sur les entreprises (dotée d'un effectif de quatre personnes). En deuxième lieu, le ministère entretient un dialogue permanent avec le monde des affaires sur les moyens d'optimiser les obligations réglementaires des entreprises. A cette fin, il a institué en 2002 un forum des organisations professionnelles. Présidé par le ministre, le forum contribuera à trouver des solutions pour simplifier et alléger les réglementations imposées aux entreprises¹⁸. Dans le même esprit, le ministère envisage de créer un certain nombre de panels de test composés d'entreprises¹⁹. En troisième lieu, il est à l'origine de diverses initiatives visant à alléger la réglementation applicable aux entreprises, en ce qui concerne par exemple les obligations d'information.

Le ministère de la justice a pour mission d'assurer la qualité technique et juridique de la législation primaire. Il joue aussi le rôle de conseil juridique des autres ministères pour la programmation et la rédaction de la législation. Les projets de loi font l'objet d'un examen technique du ministère avant d'être soumis au parlement²⁰. Après avoir procédé à une révision critique de la législation secondaire, un comité interministériel a recommandé, en 2002, que le ministère de la justice crée un service central pour aider à l'élaboration de la législation secondaire²¹.

Le *ministère du travail et de l'administration publique* remplit deux fonctions à caractère horizontal dans le processus réglementaire. D'abord, il lui incombe de s'assurer que les changements administratifs et/ou organisationnels nécessaires au sein de l'État central soient dûment pris en compte. Ensuite, le ministère est responsable des *Instructions*²², le document essentiel qui définit les obligations à respecter dans la procédure réglementaire. L'exercice de cette fonction souffre de trois faiblesses. Premièrement, on n'a pas prévu de critères ou de sanctions pour assurer le respect des obligations énoncées dans les instructions. Deuxièmement, le ministère ne dispose pas d'un service ou de personnel pour examiner, appuyer et contrôler les AIR. Troisièmement, la politique réglementaire apparaît relativement secondaire par rapport aux autres politiques. Ces problèmes ont été aggravés par la décision du ministère de déléguer à partir de 2002 ses activités en matière de politique réglementaire au *Statskonsult*, organisme placé sous sa tutelle.

Les *services du premier ministre* sont responsables du calendrier législatif du gouvernement. Ils n'interviennent pas dans la coordination ou le contrôle qualitatif de la procédure d'élaboration des diverses réglementations.

La *commission gouvernementale de modernisation et de simplification* coordonne et supervise les actions prévues par le programme de modernisation du secteur public, notamment les initiatives prises pour simplifier les réglementations et alléger les formalités administratives imposées aux entreprises.

Le *Cabinet* est souvent impliqué dans plusieurs étapes du processus réglementaire. Il n'existe pas de commission chargée de préparer ses réunions. Dans la mesure où les directives actuelles incitent les ministres à intervenir à un stade initial dans les domaines intéressant d'autres ministères, le Cabinet se trouve encombré. Plusieurs études montrent qu'un grand nombre de ministres membres du Cabinet considèrent souvent que le dossier aurait dû être réglé à un niveau inférieur. Néanmoins, ils approuvent très largement la procédure décisionnelle actuelle²³.

En dépit de la grande autonomie des ministères, le Parlement joue également un rôle indépendant d'initiateur et de moteur de la réforme : quand le gouvernement est minoritaire, il est souvent contraint de prendre des mesures ou d'infléchir sa politique à l'égard de toute une gamme de problèmes (voir aussi la note 1).

Différentes *commissions parlementaires* s'efforcent de modifier les projets de loi soumis par le gouvernement (minoritaire) et y parviennent souvent. Toutefois, le contrôle qu'elles exercent s'attache davantage aux objectifs qu'à la qualité de la réglementation.

On a largement recours à des *commissions préparatoires* pour mettre au point les nouvelles lois ou d'autres initiatives. Ces commissions se voient normalement assigner un délai fixe de un à deux ans pour mener à bien leurs travaux. Au cours des dix dernières années, on a utilisé de plus en plus cette formule sous la pression du parlement et du gouvernement. En fonction du sujet traité, les commissions se composent à la fois de représentants des partis politiques, d'associations professionnelles, de syndicats, d'ONG, ainsi que d'experts indépendants et de fonctionnaires des ministères intéressés. Ces derniers assurent souvent leur secrétariat. Les commissions établissent des rapports publics qui contiennent des analyses et des avis dans le cadre du mandat qui leur est assigné par le gouvernement.

Encadré 5. La procédure officielle d'élaboration des réglementations en Norvège²⁴

1. *Circulation au sein du gouvernement d'une analyse d'impact préliminaire.* La procédure est normalement déclenchée par le ministre responsable du domaine concerné. Théoriquement, le ministre doit, avant d'engager les travaux préparatoires détaillés, procéder à une analyse d'impact préliminaire (AIP) déterminant les conséquences significatives d'ordre financier, administratif et autre dans les sphères de responsabilité des autres ministres. Si des travaux préalables doivent être entrepris par une commission préparatoire, l'AIP doit également comporter le projet de mandat de cette commission. L'AIP circule parmi les ministres compétents pendant au moins deux semaines²⁵. La proposition est présentée au Cabinet en cas de désaccord persistant entre les ministres ou si l'un d'entre eux estime qu'elle doit être discutée par cette instance. Dans ce cas, le ministre à l'origine du projet doit préparer une note destinée au Cabinet, tandis que les autres ministres sont autorisés à exprimer brièvement leur opinion sur le sujet (« *merknader* »).
2. *Préparation du rapport de la commission.* Le cadre et la durée des travaux de la commission sont fixés dans le mandat donné par le ministre à l'origine du projet ou par le gouvernement. Les modalités de fonctionnement, la structure et la composition des commissions sont très similaires, bien qu'il n'y ait pas d'autre procédure établie que celle spécifiée dans le mandat. Les *Instructions* prévoient que le mandat oblige la Commission à inclure des AIR dans ses propositions et au moins une solution alternative neutre en termes de coût. Les rapports des commissions contiennent parfois aussi des projets de lois en vue de l'application des recommandations de la commission. Le ministère à l'origine du projet apporte à la commission un soutien technique et administratif pour la réalisation de son étude et l'élaboration du rapport. Quand le rapport est achevé, il est remis officiellement au ministre qui a mandaté la commission ; ce dernier soumet habituellement le rapport à une consultation publique.
3. *Circulation au sein du gouvernement d'une analyse d'impact finale.* Sur la base des travaux préparatoires (entrepris par une commission, un comité interministériel ou le ministre lui-même), le ministre auteur de la proposition la soumet aux ministres concernés avec une évaluation des conséquences significatives d'ordre administratif, financier et autre. L'analyse d'impact finale est communiquée aux ministres compétents pendant au moins deux semaines. En cas de désaccord persistant entre les ministres, la proposition est soumise au Cabinet.
4. *Consultation publique sur les projets de réglementation.* La consultation publique dure normalement trois mois et pas moins de six semaines (voir aussi la section 3.1.2). Le ministère à l'origine du projet est chargé de programmer et d'appliquer les stratégies de communication et de consultation ; il doit aussi s'assurer que la liste des participants est rendue publique et que toutes les parties potentiellement intéressées sont informées dans les formes qui conviennent. Si la consultation aboutit à une modification substantielle de la proposition, celle-ci doit de nouveau être soumise à une procédure de notification publique et d'appel à commentaires. Le gouvernement n'examine pas les projets de réglementation subordonnée, sauf si l'on estime qu'ils soulèvent des difficultés politiques ou ont des incidences économiques ou administratives importantes ; dans de telles situations, le gouvernement peut également consulter le parlement pour qu'il prenne une position politique sur le sujet.
5. *La discussion au sein du gouvernement.* Avant d'être présentés au gouvernement, les projets de loi doivent être une fois encore soumis au ministère des finances et aux autres ministères concernés pendant au moins trois semaines, sauf si ces ministères en décident autrement. Dans le cadre de la présentation globale du projet, les notes adressées au Cabinet doivent comprendre un résumé des conséquences administratives et économiques de même qu'un résumé des commentaires issus de la consultation publique. Après la discussion intergouvernementale, les projets de loi sont soumis au ministère de la justice pour examen technique et juridique. Après avoir recueilli l'accord du gouvernement, le projet est adopté par résolution du Roi prise en Conseil²⁶ avant d'être soumis au Parlement.
6. *L'examen parlementaire.* Les projets de loi sont soumis au Parlement (*Storting*) et examinés par l'une des douze commissions permanentes spécialisées, qui donne son avis par écrit à la première Chambre du parlement, l'Odelsting²⁷. Lors de l'examen, les commissions peuvent auditionner des ministres, des organisations ou des personnes privées, et demander des informations supplémentaires au ministère concerné. Après l'approbation de l'Odelsting en formation plénière, le projet est de nouveau examiné par le Lagting, puis adopté par le Storting en cas d'approbation par les deux chambres.
7. *Consentement royal, publication, entrée en vigueur.* Pour devenir une loi, le projet adopté doit recevoir le consentement du roi (une formalité). Les réglementations doivent être publiées au journal officiel pour prendre effet. Les réglementations affectant l'activité commerciale privée et publique entrent normalement en vigueur au début de l'année suivante²⁸.

L'Office de l'auditeur général. Au cours de la dernière décennie, l'Office de l'auditeur général a ajouté à ses activités des audits de performance, qui consistent à rechercher et à évaluer si les objectifs de politique ont été réalisés. Ces contrôles peuvent se faire à l'initiative de l'Office lui-même en fonction de son appréciation de l'importance et de l'actualité politique du sujet. Même s'il ne joue pas en ce domaine un rôle aussi important que, par exemple, son homologue britannique (le NAO – Office national d'audit)²⁹, l'auditeur général a parfois contribué à la définition du programme de réforme réglementaire en Norvège³⁰. Ainsi, en 1999, l'Office a publié des rapports consacrés aux modèles utilisés pour réguler les réseaux en situation de monopole sur le marché de la production d'électricité ainsi qu'à la gestion du Fonds pétrolier³¹.

2.3. Coordination entre les différents niveaux d'administration

Le rapport de l'OCDE de 1997 conseille aux gouvernements « d'encourager la réforme à tous les niveaux de l'administration ». Cette tâche difficile revêt une importance croissante au fur et à mesure que les responsabilités réglementaires sont partagées entre de nombreux niveaux d'administration, supranationaux, internationaux, nationaux et infranationaux. Une réglementation de haute qualité à un niveau peut subir les effets négatifs de politiques et de pratiques réglementaires médiocres à d'autres niveaux, alors qu'à l'inverse la coordination est en mesure d'accroître très largement les avantages de la réforme. Les politiques et les mécanismes de concertation entre les divers niveaux d'administration contribuent de plus en plus à la mise en œuvre d'un cadre réglementaire efficace.

2.3.1 Niveau national et local

La Norvège est un État unitaire comportant trois niveaux d'administration : l'État central, 19 comtés (*fylkeskommuner*) et 434 communes. La dimension et la densité démographique des communes diffèrent beaucoup : plus de la moitié ont une population inférieure à 5 000 habitants, alors que huit d'entre elles comptent plus de 50 000 habitants. Les comtés et les communes sont administrés par des conseils élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans. Dans chaque comté, l'État central est représenté par un gouverneur (*fylkesmann*). C'est le parlement qui décide de la répartition des compétences entre les niveaux d'administration. Ni la constitution, ni aucune loi d'ordre général ne stipulent comment les fonctions administratives doivent être réparties entre l'État, les comtés et les communes.

Pour éviter la dépopulation des régions excentrées et pour attirer de nouveaux habitants dans ces régions, l'État central impose à chaque commune un ensemble assez contraignant de réglementations et de normes relatives aux services publics de base, en particulier pour l'enseignement primaire, la santé et l'aide aux personnes âgées.

Bien qu'ils assurent la majorité des services publics³², les comtés et les communes ont des compétences réglementaires limitées. Les principales s'exercent dans les domaines de l'occupation des sols, de la circulation et des heures d'ouverture des magasins. Outre les missions qui leur sont assignées par la loi, les comtés et les communes peuvent exercer des fonctions que les textes n'ont pas conférées à d'autres autorités. Les dépenses des administrations locales sont principalement financées par les subventions de l'État central et par des accords de partage des impôts. Les subventions sont surtout accordées sous la forme de dotations globales. Les impôts locaux sont perçus via l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur la fortune et les impôts immobiliers en fonction de taux minimums et maximums fixés chaque année par le parlement. Dans la pratique, toutes les collectivités locales appliquent les taux maximums, ce qui a été considéré comme la preuve de l'inefficacité des mécanismes d'incitation pour les dépenses des administrations locales³³. L'État central procède à une substantielle redistribution annuelle de ressources entre les communes à haut et à bas revenu.

Le gouverneur du comté exerce un contrôle sur les communes, et les ministres contrôlent les autorités des comtés, de façon que les collectivités locales remplissent leurs missions conformément aux dispositions réglementaires et budgétaires prises par l'État central. Il existe également d'autres modalités de contrôle. Trois membres ou plus d'un conseil municipal ou d'un conseil de comté peuvent déférer au ministère, pour qu'il en vérifie la légalité, une décision prise par une instance élue au suffrage populaire ou par l'administration d'une commune ou d'un comté. La compétence de l'État central pour contrôler la légalité des décisions des communes est largement déléguée au gouverneur de comté (fylkesmann). Le ministère et le gouverneur de comté peuvent également soumettre de leur propre initiative une décision au contrôle de légalité.

La base de données KOSTRA (information communes-État), pleinement opérationnelle depuis juin 2002, donne des références et permet des comparaisons utiles sur l'existence, le prix et le coût de nombreux services des communes et permet à ces dernières de connaître les « meilleures pratiques »³⁴.

La coopération entre les communes se limite aux dépenses de base. Cette situation est due en partie à l'absence de dispositifs appropriés de compensation entre les circonscriptions. Toutefois, dans les secteurs techniques comme l'élimination des déchets, l'alimentation en eau, la comptabilité et l'énergie énergétique (en raison du partage de la propriété des centrales), la plupart des collectivités locales coopèrent³⁵.

Il existe plusieurs mécanismes pour assurer la coordination des projets de réglementation qui concernent l'administration locale. En premier lieu, des réunions officielles ont maintenant lieu régulièrement entre les représentants de l'État central et des collectivités locales. Au niveau politique, quatre consultations annuelles (depuis 2000) rassemblent les principaux ministres du gouvernement central et des représentants de haut niveau de l'Association norvégienne des collectivités locales et régionales (*Kommunenes Sentralforbund (KS)*). Des rencontres similaires sont organisées pour traiter les problèmes qui intéressent spécifiquement les comtés et les communes³⁶. En deuxième lieu – dans le cadre de la consultation publique sur les projets de lois et de règlements – les administrations locales et leurs organisations représentatives (KS) se voient adresser, aux fins de commentaires, les projets de règlement considérés comme intéressant particulièrement l'administration locale³⁷. En troisième lieu, et c'est probablement l'élément le plus important, il existe un dialogue officiel entre les représentants de l'État central et des collectivités locales à différents niveaux et sous des formes nombreuses et diverses ; il porte sur des questions aussi bien politiques que techniques et professionnelles.

La répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration est un problème qui retient beaucoup l'attention des milieux politiques et administratifs norvégiens. A l'instar d'autres pays de l'OCDE à structure politico-administrative similaire, la Norvège connaît une tension inévitable entre, d'une part, le financement et le contrôle par l'État central de certaines activités et, d'autre part, le fait que ces activités soient exercées par des communes qui sont autonomes et dont la responsabilité est « seulement » politique. Pour s'assurer qu'elles rendent des comptes et soient performantes, l'État central pourrait affecter les subventions qu'il leur verse. Mais, ce faisant, il réduirait l'autonomie des administrations locales et rendrait moins justifiable de leur laisser la responsabilité de fournir les services concernés.

Au cours des dernières décennies, la répartition des compétences a évolué en Norvège au profit de l'administration locale. En avril 2002, le gouvernement a présenté un livre blanc (Stortingsmelding n° 19 2001-2002) consacré aux nouvelles fonctions des communes et des comtés. Il a mis l'accent sur la tendance à une décentralisation accrue. Les priorités du projet étaient :

- une diminution du contrôle de l'État sur les communes
- un renforcement des communes par la décentralisation d'attributions

- un accroissement du rôle des comtés dans le développement régional³⁸.

Au total, le dialogue institutionnel entre l'État central et les instances locales fonctionne bien sur le plan de la consultation, de la concertation et de l'échange d'informations. Toutefois, deux autres problèmes de coordination ayant une incidence sur la qualité réglementaire se posent actuellement.

En premier lieu, l'intention de renforcer les communes, de leur transférer des attributions supplémentaires et d'alléger les contrôles de l'État suscite des préoccupations quant à leurs capacités réglementaires. En 1998, une commission sur le droit applicable aux entreprises³⁹ s'est montrée préoccupée de la qualité relativement faible des réglementations locales. A la suite des recommandations de cette commission, un groupe de travail inter-administrations a également estimé qu'il fallait améliorer les principes directeurs sur lesquels se basent les communes et les autorités locales de l'État pour édicter des réglementations de bonne qualité⁴⁰. Le ministère de la justice a apporté une réponse partielle à ce problème en mettant au point un guide pour l'élaboration des réglementations subordonnées des communes. Mais les problèmes de capacité de ces dernières semblent également être de nature structurelle et appeler des changements plus profonds. On pourrait envisager d'inciter davantage les communes à partager les ressources administratives.

En second lieu, l'inefficacité des incitations agissant sur les dépenses des communes risque de conduire à un dosage tout aussi insatisfaisant d'instruments budgétaires et réglementaires pour l'exécution des politiques publiques. La réglementation traditionnelle ou d'un type nouveau peut souvent être une solution de remplacement efficace en termes de coûts à la prise en charge directe des services par l'État. Mais si la décision d'utiliser l'un ou l'autre des différents instruments est imposée ou biaisée par des incitations budgétaires inefficaces, le dosage global des outils budgétaires et réglementaires risque d'être déficient.

2.3.2. Niveau européen

Bien que la Norvège ne soit pas membre de l'Union européenne, elle coopère largement avec l'Union tout en étant fortement intégrée au marché interne. En vertu de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) de 1994, la Norvège fait partie intégrante du marché interne de l'UE, sauf pour les pêcheries et l'agriculture⁴¹. Cet accord l'oblige à se conformer à la législation communautaire visée par l'accord EEE. La transposition de la législation communautaire en droit norvégien a été une tâche immense ; elle a eu des répercussions significatives, non seulement en donnant une vive impulsion à la réforme réglementaire, mais aussi en influençant les pratiques nationales d'élaboration des réglementations.

En 1994, l'accord EEE représentait 15 000 pages de textes juridiques. Depuis, près de 4 300 réglementations de l'UE ont été transposées en droit interne. Une forte proportion des réglementations de l'UE est incorporée continuellement dans la législation du pays. Au cours de chacune des années 1999-2001, l'UE a édicté en moyenne plus de 230 textes ressortissant de l'accord EEE. Comme dans les pays de l'UE, le parlement norvégien est peu impliqué dans le processus de transposition « au jour le jour ». Environ 5 à 10 % des lois modificatives votées par le parlement norvégien découlent des réglementations de l'UE. Sur la base de lois-cadres adoptées par le Storting, d'autres changements réglementaires de même source peuvent être opérés en modifiant les textes d'application, sans intervention du Storting. La mise en application des textes communautaires se fait dans un délai qui va de deux ou trois mois à plusieurs années⁴². Depuis mai 2000, la Norvège a beaucoup réduit son déficit de transposition. En mai 2002, l'arriéré était tombé à 0.5 pour cent des directives du marché interne de l'EEE, soit bien en deçà de l'objectif de 1.5 % fixé par le Conseil européen⁴³.

La procédure de coordination interne du gouvernement sur les questions relatives à l'EEE a été spécifiée dans les instructions générales adressées en octobre 2001 aux ministères par les services du premier ministre⁴⁴. Elles précisent la nature et le rôle des instances qui participent à la prise de décision nationale, le mode de prise de décision, les modalités d'information du parlement et de contact avec lui et l'application des décisions du Comité mixte de l'EEE en droit norvégien.

La formulation d'une position norvégienne sur les questions relatives à l'EEE commence par la préparation de « notes-cadres ». Les instructions générales des services du premier ministre définissent la forme type de ces notes tout en ménageant la possibilité de l'adapter en fonction de la complexité et de l'importance du sujet. Parmi les éléments que doivent obligatoirement comporter ces notes figurent une évaluation des conséquences économiques pour les autorités publiques et les entreprises privées ainsi qu'une analyse des changements institutionnels. Comme pour les autres réglementations, les différents ministères sont responsables de la préparation des documents et des analyses d'impact réglementaire. Les *Instructions* ne s'appliquent pas à l'évaluation de la législation de l'EEE.

L'accord sur l'EEE ne donne à la Norvège (et aux autres pays de l'EEE/AELE) qu'une influence limitée sur l'évolution des réglementations de l'UE. Au stade préparatoire, la Commission européenne est tenue de consulter les experts des pays de l'EEE/AELE sur un pied d'égalité avec ceux des pays de l'UE. En outre, des représentants des pays de l'EEE/AELE peuvent participer à la majorité des comités établis pour aider la Commission à administrer les directives déjà en vigueur et à évaluer si des changements sont nécessaires. La Norvège fait un grand usage de cette possibilité. L'accord EEE permet également aux pays de l'EEE/AELE de soulever des problèmes et de faire des déclarations concernant les nouvelles réglementations de l'UE au cours du processus politique interne à celle-ci, auquel ils ne peuvent participer. Ce dialogue peut avoir lieu au sein du Comité mixte de l'EEE, où la Commission européenne représente l'Union. Les aspects les plus importants des nouvelles réglementations de l'UE qui concernent les pays de l'EEE/AELE peuvent être évoqués par le Conseil de l'EEE, qui réunit deux fois par an les ministres des affaires étrangères de l'AELE et le Conseil de l'UE.

La tradition normative nordique, qui repose sur des lois et des règlements relativement brefs, les modalités étant exposées dans les travaux préliminaires et dans des circulaires, est parfois en contradiction avec le souci de détail et le caractère très prescriptif des textes relevant de l'accord sur l'EEE. Le gouvernement norvégien estime que l'administration doit se doter de meilleures compétences pour appliquer les réglementations de l'UE. A cette fin, il envisage de compléter le guide actuel sur les techniques de rédaction et la préparation des lois par un guide spécifique consacré à la mise en œuvre des réglementations de l'EEE.

L'information sur les actes juridiques qui relèvent de l'accord EEE est communiquée au Storting préalablement à chaque réunion du Comité mixte de l'EEE. En outre, des informations à propos de tous les actes juridiques en rapport avec l'EEE et des projets en préparation sont communiquées au Storting deux fois par an. Ces deux types de documents sont mis à la disposition du public sous une forme électronique, les « listes annotées », qui reprennent une grande partie des informations figurant dans les « notes-cadres ».

Les milieux d'affaires norvégiens se préoccupent de la qualité et de la rapidité des informations que leur communique le gouvernement sur les réglementations envisagées à Bruxelles ainsi que des indications postérieures qui leur sont données sur la manière dont ces réglementations seront appliquées. Pour les sujets relatifs à l'EEE, ils s'appuient plus sur les informations émanant des consultants en place à Bruxelles et des associations professionnelles que sur le gouvernement norvégien. Tout en n'échappant pas à la loi sur la liberté de l'information et en étant souvent en grande partie reprises dans d'autres documents rendus publics, les notes-cadres utilisées par le gouvernement pour préparer et analyser les réglementations élaborées dans la cadre de l'EEE n'échappent pas à la loi sur la liberté de l'information, mais elles sont considérées comme des documents internes et ne sont donc pas systématiquement communiquées au public ou aux entreprises concernées.

Dans son rapport de 2002 au parlement sur la coopération avec l'EEE, le gouvernement reconnaît qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer les travaux de l'administration publique sur les sujets relatifs à l'EEE. Il s'agit en particulier de la participation de la Norvège à la phase préparatoire, de la concertation avec les intérêts concernés et des efforts pour assurer l'application sans retard indu⁴⁵. Il importe de privilégier à cet égard une information rapide et très précise sur les conséquences économiques et réglementaires attendues pour les parties intéressées et sur le calendrier d'application en Norvège. La publication systématique des notes-cadres ou d'autres documents donnant plus de détails sur la mise en œuvre et sur les répercussions économiques prévisibles des réglementations serait un pas décisif dans cette direction.

2.4.2. *La coopération nordique*

Les pays nordiques partagent une identité supranationale qui prend sa source dans leur histoire politique et dans leurs affinités culturelles. La coopération nordique repose officiellement sur deux institutions principales : le Conseil nordique⁴⁶ (1952), qui est un lieu de dialogue et de concertation entre les parlements nordiques, tandis que le Conseil des ministres (1971) est un forum de coopération intergouvernementale coordonné par les ministres nordiques respectifs. Ces deux conseils s'appuient sur un Secrétariat qui compte environ 100 personnes. La création d'une union de passeports (1952) et d'un marché du travail commun des pays nordiques (1954) ont été les résultats les plus significatifs de la coopération nordique. Pendant toutes les années 50 et 60 et au début des années 70, on a pensé que l'intégration pourrait être une solution de remplacement à la coopération européenne, mais cette idée a été finalement abandonnée. A l'heure actuelle, la coopération nordique est essentiellement d'ordre culturel, mais il arrive qu'elle facilite des solutions politiques dans d'autres domaines⁴⁷, en particulier dans celui des affaires étrangères. Le gouvernement norvégien la considère comme un instrument d'importance stratégique de sa politique européenne, car elle lui permet d'obtenir des informations de source interne sur les projets de l'UE. Elle lui donne la possibilité de faire connaître les vues de la Norvège sur les questions à l'ordre du jour de l'UE et dans les domaines où la Norvège a des intérêts importants.

3. Capacité des administrations à produire des réglementations nouvelles de haute qualité⁴⁸

3.1. *Transparence et prévisibilité administratives*

La transparence du système réglementaire est indispensable à l'établissement d'un environnement réglementaire stable et accessible, qui favorise la concurrence, les échanges et les investissements, et elle contribue à prévenir l'influence induite d'intérêts particuliers. La transparence a un rôle tout aussi important pour renforcer la légitimité et l'équité des procédures réglementaires. C'est un concept qui a de multiples facettes et tout changement dans ce domaine n'est pas aisé. Il englobe une large gamme de pratiques ; des procédures normalisées d'élaboration et de modification des réglementations ; la consultation des parties intéressées ; une rédaction en langage simple ; la publication, la codification et d'autres moyens de rendre les règles d'accès et de compréhension faciles ; enfin des procédures d'application et de recours prévisibles et cohérentes.

3.1.1. *Transparence des procédures d'élaboration des nouvelles lois et réglementations*

L'existence de procédures transparentes et cohérentes d'élaboration et d'application des réglementations est une condition fondamentale pour instaurer la confiance dans le processus législatif et garantir la possibilité de participer à la formulation des lois. En Norvège, comme dans la majorité des pays de l'OCDE, des procédures de ce type sont prévues par la loi et par un ensemble de principes directeurs fixés par le gouvernement ou les différents ministères.

La *loi sur l'administration publique* de 1967 contient une série de dispositions applicables à la préparation des réglementations. Elle fait obligation aux organes administratifs de s'assurer « qu'un problème soit clarifié de façon aussi approfondie que possible » et de donner aux catégories concernées « la possibilité d'exprimer leur opinion avant l'adoption de la réglementation ». La loi sur l'administration publique prévoit également que les réglementations ne sont pas opposables avant d'avoir été publiées au Journal officiel norvégien. Le non-respect des obligations fixées par la loi n'invalide pas une décision administrative, sauf s'il y a des raisons de penser que l'erreur a eu un effet déterminant sur la décision.

La *loi sur la liberté de l'information* de 1970 donne aux citoyens le droit de prendre connaissance de tous les documents émanant de l'administration publique. Toute exception à la divulgation publique doit être prévue par la loi ou en découler. Ce texte a été révisé en 1997 pour imposer aux organes de l'État d'élargir le champ de l'information en examinant la possibilité de publier un document même si la loi en restreint la diffusion.

Des procédures administratives standardisées d'un caractère plus élaboré pour la préparation des nouvelles réglementations sont exposées dans les *Instructions pour les études et rapports officiels* (voir la section 2.1.) et dans le guide du ministère de la justice intitulé *Techniques de rédaction et préparation des lois*. Le *Guide des réunions du Cabinet*, établi par les services du premier ministre, règle les modalités des consultations interministérielles sur les lois et règlements.

3.1.2. *Transparence et dialogue avec les groupes concernés : usage de la consultation publique*

Les *Instructions* et la loi sur l'administration publique fixent les obligations officielles en matière de consultation des groupes concernés. Les *Instructions* demandent au ministre auteur de la proposition ou à l'organisme public placé sous son autorité de soumettre les projets de réglementation à un examen général par l'ensemble des organisations publiques et privées concernées. La consultation est ouverte à toute la population. Les documents à consulter sont disponibles sur Internet ou en exemplaire papier transmis sur demande par le ministre responsable. La procédure de consultation est obligatoire. Les *Instructions* prévoient qu'elle dure normalement trois mois et pas moins de six semaines. Il est possible de déroger à cette obligation si des circonstances exceptionnelles l'exigent et si la décision de le faire est prise par le ministre compétent (ou par le ministère si un organisme public qui lui est subordonné est responsable de la réglementation). Les raisons doivent être données par écrit et être jointes aux documents transmis pour consultation.

En 1995 et 1997, le ministère du travail et de l'administration publique a vérifié si les ministères respectaient les délais de consultation prévus par les *Instructions*. En 1995, près de 80 % des 447 consultations ont été effectuées dans un laps de temps plus court que le délai de principe de trois mois. Plus de 25 % ont été achevées dans un délai inférieur au minimum de six semaines. Dans huit sur dix de ces 25 % de cas, il y a eu non-application de la règle sans que la décision obligatoire soit prise par le ministre compétent. En 1997, la situation s'est peu modifiée : plus de 75 % des consultations ont été effectuées en moins de trois mois ; un peu plus d'un quart de ces dernières l'ont été en moins de six semaines et plus de sept sur dix de ces manquements à la règle ont eu lieu sans que la décision soit prise par le ministre responsable⁴⁹. A la suite de chacune de ces enquêtes, le ministère du travail et de l'administration publique a adressé à tous les autres ministères des informations sur l'obligation de consultation et organisé une réunion informative pour mieux les sensibiliser à cette obligation. Certains observateurs notent plusieurs cas de consultations dans la précipitation sur des dossiers très controversés, notamment la récente réforme hospitalière. Souvent, un consensus entre les parties politiques a permis d'accélérer la procédure parlementaire.

Une consultation officieuse de partenaires sélectionnés a souvent lieu lors de la préparation des lois et des règlements. Même si elles sont par définition partielles, les consultations informelles pratiquées en Norvège valorisent souvent le processus réglementaire en prenant en considération à un stade aussi précoce que possible l'avis d'experts et la position des catégories potentiellement concernées.

Une *commission de contact tripartite* créée en 1962 et composée de représentants de l'État et des principales organisations syndicales et professionnelles se réunit deux fois par an pour évoquer les politiques du gouvernement qui présentent un grand intérêt pour les partenaires sociaux. Elle ne prend pas de décisions officielles.

Programmation prospective. La plupart des pays de l'OCDE ont conçu des mécanismes donnant des informations sur les réglementations qu'ils envisagent d'élaborer à l'avenir. L'objectif de cette programmation prospective est de faire participer dès que possible les parties intéressées à la procédure réglementaire et, dans une certaine mesure, de réduire les coûts de transition en notifiant plus largement les réglementations à venir.

En Norvège, la programmation prospective repose officiellement sur les obligations figurant dans les instructions générales des services du premier ministre concernant la « préparation des dossiers soumis au Roi en Conseil » ; elles prévoient que le gouvernement doit établir « périodiquement » des catalogues de projets de lois et de rapports destinés au parlement. Les services du premier ministre coordonnent la programmation prospective des projets de lois et de rapports à soumettre au parlement. Deux fois par an, ils établissent un catalogue des projets de lois des ministères et des rapports qui doivent être présentés au

parlement pendant la prochaine session. Les projets sont discutés par le gouvernement, qui fixe parmi eux des priorités. Chaque année, le premier ministre soumet officiellement le catalogue au parlement en janvier et mars. Le catalogue indique l'intitulé du projet de loi ou de rapport ainsi que le mois où il est prévu de le soumettre au parlement. Il est publié et peut facilement être consulté sur le portail du site web du gouvernement. Celui-ci prépare également un catalogue interne recensant les projets et rapports prévus. Ce document est exempté de l'obligation de divulgation publique et utilisé exclusivement pour la programmation propre au gouvernement.

Il n'existe pas de procédure standard pour la programmation et la notification de la législation subordonnée. Il est vrai que certains ministres et organismes publics annoncent parfois des projets de législation secondaire sur leur site Internet, mais il n'y a pas de pratique commune en matière de délais (combien de temps à l'avance les projets sont annoncés), d'exhaustivité (la totalité ou seulement une partie des réglementations subordonnées est notifiée) ou de degré de détail de la notification.

D'autres mécanismes globaux sont en place pour notifier les projets législatifs et en indiquer les objectifs. Tout d'abord, le budget national annuel (qui comporte un rapport sur la politique économique) et le programme gouvernemental pour quatre ans donnent un aperçu général des réformes en gestation et des priorités politiques. Ensuite, quand il y a un changement de gouvernement, la nouvelle équipe fait normalement une déclaration de politique générale.

En résumé, les procédures de notification et commentaire prévues par les *Instructions* et les mécanismes qui existent pour faire connaître les projets de réglementation représentent un cadre officiel conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE. L'absence de formalisme, la confiance mutuelle et les liens étroits qui existent entre les responsables de la réglementation et les parties concernées jouent un grand rôle dans le processus préparatoire. Les manquements aux obligations officielles de consultation méritent de retenir l'attention pour éviter un possible affaiblissement de la crédibilité et de la légitimité des procédures de consultation.

3.1.3. *Transparence dans l'application de la réglementation : la communication*

La Norvège recourt à divers moyens pour s'assurer que les textes législatifs et réglementaires soient effectivement communiqués aux parties concernées. A l'instar de la plupart des pays de l'OCDE, il y a une obligation fondamentale de publier toute la nouvelle législation primaire et secondaire au Journal officiel (*Norsk Lovtidend*)⁵⁰. Les modifications de la législation primaire sont toujours intégrées à la loi correspondante. Il n'existe par conséquent qu'une version officielle codifiée de la loi en vigueur.

Selon les *Instructions*, le ministre investi de la responsabilité d'élaborer une réglementation doit également informer les parties concernées des réglementations nouvelles ou modifiées.

L'ensemble de la législation primaire et secondaire en vigueur est consultable sur un site Internet facile d'accès et gratuit (www.lovdata.no). La base de données comprend toutes les réglementations en vigueur publiées au Journal officiel norvégien, à quoi s'ajoutent d'autres informations légales comme diverses décisions de justice et études officielles. La loi sur l'administration publique pose comme règle essentielle que seules les réglementations subordonnées publiées au JO peuvent faire grief aux personnes privées. On trouve également dans la banque de données *Lovdata* une classification sectorielle des lois et règlements applicables.

Utilisation d'un langage simple. Le guide du ministère de la justice *Techniques de rédaction et préparation des lois* donne des indications sur l'emploi d'un langage simple et d'un vocabulaire cohérent dans l'élaboration des lois et règlements. Il est complété par un opuscule plus détaillé qui donne des conseils pratiques sur la présentation linguistique des textes⁵¹.

3.1.4. Application des réglementations et voies de recours

L'adoption et la publication d'une loi ou d'un règlement posent un cadre. Mais, pour que ce cadre puisse atteindre l'objectif attendu, il faut que les réglementations soient appliquées, exécutées et respectées. Il doit également exister un mécanisme pour corriger les abus réglementaires, à la fois comme sauvegarde démocratique d'une société basée sur la règle de droit et comme moyen d'obtenir un retour d'informations permettant d'améliorer les réglementations.

Respect des réglementations. Le degré de conformité est un instrument essentiel pour apprécier les résultats d'une réglementation. De plus en plus, les procédures réglementaires des pays de l'OCDE comprennent une analyse préalable sur ce point, bien que les ressources et l'attention accordées à cet aspect soient assez variables. En Norvège, les orientations générales données par le gouvernement pour l'élaboration des réglementations soulignent la nécessité de prendre en considération les problèmes de conformité. Par exemple, la liste de référence de 1994 (voir l'encadré 4), qui guide les responsables dans leur choix des instruments réglementaires et non réglementaires, favorise une meilleure prise de conscience en indiquant qu'il vaut mieux s'abstenir d'adopter des réglementations quand on prévoit qu'elles ne seront pas respectées et quand les réglementations en vigueur dans le domaine concerné sont déjà peu observées. Dans cette dernière hypothèse, le guide recommande de faire observer plus strictement les anciens textes plutôt que d'en introduire de nouveaux. De même, le guide du ministère du commerce et de l'industrie sur l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux entreprises relève qu'il est important de réfléchir aux problèmes de conformité. Comme la plupart des pays de l'OCDE, la Norvège ne mesure ni ne suit de façon systématique le respect de l'ensemble des réglementations. Pourtant le niveau de conformité semble élevé dans une grande majorité de domaines. Certains organes spécialisés donnent des informations sur le degré de conformité dans certains secteurs. Ainsi, l'Autorité norvégienne de contrôle de la pollution divulgue sans cesse des informations, publiquement disponibles, qui concernent toutes les installations régies par des permis d'émission. Les données indiquent le nombre d'inspections effectuées et de manquements aux obligations réglementaires⁵². Les résultats globaux relatifs au respect des réglementations en matière d'environnement et de sécurité contre l'incendie et les accidents électriques sont résumés dans un rapport annuel établi par les organismes chargés d'assurer ce respect.

Exécution. Là aussi, les directives générales du gouvernement insistent sur la nécessité de réfléchir aux possibilités d'exécution des lois envisagées. La liste de référence de 1994, qui aide les responsables à opter pour des moyens réglementaires ou non réglementaires, comprend un ensemble de questions annexes relatives à l'exécution, au contrôle et aux sanctions. Il n'y a pas de politique globale définissant les mesures à mettre en oeuvre dans les différents domaines. Néanmoins, les dispositions du droit public en la matière sont normalement similaires ; elles mentionnent notamment les obligations d'information, les possibilités d'enquête et d'inspection par des fonctionnaires, et, dans certains cas, des sanctions pénales. Les différents ministères prévoient des mesures d'exécution lors de l'élaboration de la loi. Chaque ministère doit assurer, par l'intermédiaire de ses services régionaux ou locaux, le suivi du respect et de l'exécution des lois et règlements de son ressort. Bien qu'il y ait des exemples de large coordination des inspections et de la répression entre ministères et organismes publics⁵³, les procédures se sont souvent développées de façon indépendante dans chaque secteur. Mais on ne voit pas qu'il en résulte un manque d'efficacité et de cohérence entre régions et entre autorités.

Recours administratifs. En Norvège, la notification des décisions administratives doit s'accompagner d'une information sur les recours, les délais pour les exercer, l'instance à saisir et la procédure spécifique à suivre⁵⁴. La première étape est le recours gracieux, formé directement auprès de l'administration. Le requérant doit d'abord adresser la réclamation à l'organisme qui a pris la décision. Si cette dernière est maintenue, l'instance de recours est l'échelon administratif situé directement au-dessus de l'organisme responsable de la décision contestée⁵⁵. Le ministre compétent est généralement l'instance de recours à l'égard des décisions des organismes publics et des autorités indépendantes de régulation, de telle sorte que

le Cabinet tranche souvent les affaires importantes ou controversées. Le délai maximal pour exercer un recours est de trois semaines à compter de la notification de la décision administrative. L'instance de recours peut se prononcer sur tous les aspects de l'affaire, mais ne peut généralement modifier la décision au détriment du requérant. Elle n'est pas soumise à un délai pour revenir sur la décision contestée ou la modifier. Cependant, elle doit instruire et trancher l'affaire « sans retard indu »⁵⁶. L'organe responsable de la décision peut décider que le requérant doit épuiser tous ses droits de recours administratif pour pouvoir agir en justice. Un plaignant aura plus de chances de faire modifier une décision auprès des instances administratives qu'en saisissant les tribunaux, car contrairement à ces derniers, elles peuvent porter une appréciation discrétionnaire.

Contrôle judiciaire des décisions administratives. Une action en justice peut également être intentée contre les actes administratifs, sous la forme d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours en annulation. La Norvège n'a pas de juridiction administrative ou constitutionnelle. On peut attaquer les décisions administratives ou contester la légalité des réglementations devant les tribunaux ordinaires. Le juge a une grande latitude pour contrôler les actes administratifs. En premier lieu, il peut vérifier leur base juridique et leur conformité aux lois applicables ; il peut aussi contrôler l'interprétation de la loi faite par l'administration et son appréciation des faits. En deuxième lieu, le juge peut rechercher tout manquement aux procédures prévues par la loi sur l'administration publique ou d'autres lois. En troisième lieu, il peut vérifier si l'organe administratif qui a pris la décision était autorisé à le faire en l'espèce (contrôle particulièrement approprié quand il y a délégation de pouvoirs). Dans les deux derniers cas, une décision administrative reste valide s'il n'y a pas raison de penser que l'erreur commise a influé de manière décisive sur son contenu. En règle générale, les tribunaux ne peuvent se prononcer sur les aspects d'une affaire qui concernent les compétences discrétionnaires de l'administration. Toutefois, ils peuvent annuler une décision si elle a été prise sur la base de considérations non pertinentes ou de façon arbitraire, ou si elle est le résultat d'un abus de pouvoir ou d'une discrimination.

Contrôle judiciaire des réglementations. La constitution norvégienne donne à toutes les juridictions compétence pour contrôler la constitutionnalité de toute loi invoquée dans les affaires dont elles sont saisies. Elles ne peuvent statuer sur la constitutionnalité de dispositions réglementaires que si celles-ci ont été appliquées à une situation concrète. Outre le contrôle de constitutionnalité, le juge peut vérifier la conformité des lois et règlements aux obligations internationales en matière de droits de l'homme (loi de 1999 sur les droits de l'homme) et aux obligations qui découlent de l'accord sur l'EEE (loi de 1992 sur l'EEE). Un tribunal ne peut écarter une loi sur le fondement de principes de justice non constitutionnels.

En 2001, le délai moyen de jugement dans les affaires non pénales (y compris le contrôle judiciaire des réglementations et des décisions administratives) a été de 6.4 mois en première instance et de 9 mois en appel.

Médiateur. L'institution du médiateur parlementaire fonctionne depuis 1963. Toute personne – parties et sociétés étrangères comprises – qui juge avoir été victime d'une injustice de la part de l'administration publique peut se plaindre au médiateur⁵⁷. Le médiateur ne peut être saisi qu'après épuisement des recours administratifs et dans un délai maximal d'un an à compter de la décision administrative. En général, le médiateur instruit les réclamations qui lui sont adressées à moins qu'elles ne soient manifestement infondées⁵⁸. A la date du 31 décembre 2001, ses services employaient 36 personnes. En 2001, le médiateur a reçu 2209 plaintes visant des organes administratifs. Au total, 2214 affaires ont été réglées la même année. Sur ce total, 998 plaintes ont été rejetées et 1216 ont fait l'objet d'une enquête⁵⁹. Dans 216 cas, le médiateur a critiqué l'administration. Les décisions⁶⁰ du médiateur ne lient pas les autorités administratives, mais celles-ci suivent habituellement son avis. L'opinion du médiateur est bien respectée par l'ensemble de l'administration publique, qui l'estime basée sur une analyse complète et objective.

3.2. *Choix des instruments d'action : réglementation et solutions de remplacement*

La capacité de l'administration à choisir les mesures les plus efficaces et les plus efficaces, réglementaires ou non réglementaires, est un élément capital de la qualité de la réglementation. L'éventail des instruments de politique et de leurs utilisations s'élargit parallèlement aux expérimentations, à la diffusion des connaissances et à une meilleure compréhension du rôle potentiel du marché. Mais les administrateurs sont souvent confrontés au risque inhérent à l'emploi d'instruments relativement inusités, les bureaucraties sont conservatrices et les serviteurs de l'État peuvent être dissuadés d'innover. Pour que les solutions autres que la réglementation traditionnelle puissent véritablement progresser dans le système de décision, les autorités responsables de la réforme doivent jouer clairement un rôle d'impulsion au service de l'innovation et de l'apprentissage des politiques.

La Norvège utilise depuis longtemps des moyens autres que la réglementation de type autoritaire. L'innovation et la transformation réglementaires sont présentes sous de multiples formes qui englobent les instruments économiques, les accords volontaires et l'autorégulation, les stratégies reposant sur l'information et la régulation fondée sur les performances. L'innovation réglementaire s'est étendue à beaucoup de domaines, tout en visant surtout l'environnement avec l'introduction d'instruments économiques dans les années 1980⁶¹.

La liste de référence établie en 1994 par le ministère du travail et de l'administration publique (voir l'encadré 4) donne des indications sur les solutions nouvelles. Cette liste aide les responsables de la réglementation à choisir des instruments réglementaires et non réglementaires pour réaliser les objectifs publics (cf. section 2.1). Depuis 1995, les *Instructions* incluent l'obligation de se prononcer sur l'utilisation potentielle d'instruments de substitution dans le cadre du processus réglementaire.

Les instruments de substitution complètent la réglementation administrative, de sorte qu'ils n'ont nulle part remplacé le stock de législation existant ou l'utilisation des concessions/permis. Les taxes environnementales et les accords volontaires/négociés ont surtout été appliqués aux nouveaux problèmes d'environnement comme la politique climatique et la gestion des déchets. L'instauration en 1991 d'une large taxe sur le dioxyde de carbone a constitué une étape majeure de la « fiscalité verte ». Les évolutions intervenues ces dernières années ont eu une incidence relativement mineure sur le montant des recettes fiscales, mais importante en raison de la création et de l'amélioration de taxes qui ont des effets incitatifs favorables à l'environnement. On a récemment abrogé certaines taxes écologiques ou réduit leurs taux. En mars 2002, le gouvernement a présenté un livre blanc sur la politique climatique norvégienne, où il a proposé d'introduire à partir de 2005 un système national de quotas négociables pour l'émission de gaz à effet de serre (GES). Il a obtenu l'accord de principe du parlement. Un système de quotas applicable à partir de 2008 (et proposé par le précédent gouvernement) a également été approuvé.

Depuis janvier 2002, on a confié à un nouvel organisme, Enova SF, la responsabilité de promouvoir les économies d'énergie, les nouvelles énergies renouvelables et les solutions bénéfiques à l'environnement qui recourent au gaz naturel. Cette société est propriété de l'État, représenté par le ministère du pétrole et de l'énergie. La création d'Enova est le signe d'une nouvelle orientation de la politique norvégienne en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. En concentrant les responsabilités stratégiques dans une organisation de petite taille, souple et inspirée du marché, la Norvège entend disposer d'un instrument volontariste capable d'améliorer l'efficacité énergétique en encourageant des décisions d'investissement économes et saines pour l'environnement. Le financement est assuré par un prélèvement sur les tarifs de distribution de l'électricité et par des subventions ordinaires provenant du budget de l'État central. On a donné à Enova la liberté de déterminer sa politique et la responsabilité d'introduire des incitations et des dispositifs de financement qui se traduiront par des investissements économes et favorables à l'environnement

Le tableau 2 résume les solutions réglementaires de substitution utilisées en Norvège.

Tableau 2. Solutions réglementaires de substitution utilisées en Norvège

Exemple	Résultats / effets
Instruments économiques	
<i>Ecotaxes.</i> Introduites pour inciter à modifier des activités néfastes à l'environnement, particulièrement en matière de transport, d'utilisation de l'énergie et d'élimination des déchets.	En 2002, les écotaxes ont représenté 8 % des recettes fiscales de l'administration centrale (soit 3.1 % du PIB). On a critiqué l'usage étendu d'incitations fiscales (écotaxes) au motif que les nombreuses exemptions accordées à divers secteurs risquent de réduire le rendement de l'impôt relativement à son coût ⁶² .
<i>Redevances pour l'élimination des déchets.</i> A la suite d'une modification de la loi sur la lutte contre la pollution entrée en vigueur le 1 ^{er} février 1994, les communes sont incitées à moduler les redevances afin de favoriser la réduction des déchets et leur recyclage.	En 1999, près de 50 % des communes modulaient ces redevances sous une forme ou une autre.
<i>Taxes liées à la santé.</i> Mises en place pour freiner la consommation de produits nocifs pour la santé (tabac, alcool, sucre et boissons non alcoolisées).	En 2002, ces taxes ont rapporté 3.1 % des recettes fiscales de l'administration centrale (soit 1.1 % du PIB).
<i>Consignes.</i> Pratiquées pour les véhicules en fin de vie ainsi que pour les récipients à boissons.	Le taux de récupération des véhicules et récipients métalliques est supérieur à 90 % ; pour les récipients en plastique, le taux de récupération, qui était faible, s'accroît actuellement, le dispositif de consigne ayant été récemment élargi à de nouvelles catégories de boissons en bouteille.
<i>Subventions.</i> Soutien à l'exploitation des énergies renouvelables équivalant à 50 % de la taxe sur l'électricité. Les investissements peuvent également ouvrir droit à une subvention directe de 25 %. De plus, une subvention directe de 25 % est possible pour certains investissements ⁶³ .	On estime que les subventions de 72 millions de NOK accordées en 2001 se sont traduites par la production d'environ 120 GWh/an pour l'énergie éolienne et celles de 110 millions de NOK par la production d'environ 328 GWh/an pour les bioénergies, les pompes à chaleur, etc.
<i>Permis négociables.</i> Proposition gouvernementale de création en 2005 d'un système national de quotas négociables pour les émissions de gaz à effet de serre (GES), approuvée sur le principe par le parlement. Un large système de quotas applicable à partir de 2008 (proposé par le gouvernement précédent) a également été approuvé.	Selon la proposition du gouvernement, le système devrait s'appliquer, dans la mesure du possible, à toutes les émissions de GES qui sont exemptées de la taxe sur le dioxyde de carbone (environ 30 % des émissions de GES). Les quotas seront alloués gratuitement (« clause d'antériorité »). Un large système couvrant plus de 80 % des émissions de GES est prévu à partir de 2008.
<i>Quotas de pêche</i> transférables en cas de cessation définitive de la pêche (« quotas unitaires »), mais seulement à l'intérieur de certaines catégories de bateaux et pour une durée limitée.	Le nombre de bateaux a diminué de plus de 20 % pour les catégories bénéficiant de « quotas unitaires ».
Accords volontaires et autorégulation	

Exemple	Résultats / effets
<p><i>Pêcheries.</i> Attribution de quotas. Les quotas sont généralement répartis entre des groupes de bateaux conformément aux propositions des organisations de pêcheurs (le ministère des pêches les répartit officiellement). Les organisations commerciales communiquent à la direction des pêches des données sur les prises et les irrégularités.</p>	<p>Forte légitimité de l'attribution de droits exclusifs à un nombre limité de pêcheurs.</p>
<p><i>Industrie du recyclage et de la récupération.</i> Accord bilatéral qui engage le secteur à atteindre certains objectifs arrêtés en commun. Si les dispositifs volontaires ne donnent pas de résultats satisfaisants, les professionnels sont rappelés à l'ordre et sanctionnés conformément à la loi sur la lutte contre la pollution.</p>	<p>Forte incitation à coopérer plutôt que d'être taxé. Pour éviter l'application d'un nouvel impôt, les associations professionnelles ont signé en 1994-1995 avec le ministère de l'environnement un accord prévoyant qu'elles établiraient leur propre système de collecte et de récupération pour les matières plastiques, les métaux, le verre, les boissons, les cartons et la tôle. Jusqu'à présent, le suivi et le contrôle effectués par la profession elle-même ont évité des problèmes majeurs de déviance.</p>
<p><i>Santé et sécurité sur le lieu de travail.</i> Le 1^{er} janvier 1992, un nouveau concept d'inspection du travail est entré en vigueur. La législation s'applique à toutes les entreprises et oblige l'employeur à assumer la responsabilité intégrale de l'application dans l'entreprise de la législation sur la santé et la sécurité ainsi que de l'établissement d'un dialogue démocratique avec le personnel pour garantir la santé et la sécurité au travail.</p>	<p>Si les résultats sont ambigus pour les PME, le système est très largement respecté dans les grandes entreprises. La législation a été révisée en 1997, afin de faciliter les contrôles internes dans les PME, et elle a été harmonisée davantage avec le cadre de l'AELE. De 1993 à 1996 le nombre d'entreprises qui ont adopté complètement le programme est passé de 8 % à 45 % et les accidents du travail ont diminué.</p>
<p><i>Le réseau industriel d'efficacité énergétique</i> est un dispositif volontaire d'économies d'énergie. Les sociétés participantes sont tenues de mettre en place des système de surveillance de la consommation d'énergie. En retour, elles bénéficient d'une aide de l'État pour la formation du personnel nécessaire et pour les audits spécialisés. Un réseau similaire existe dans le secteur de la construction.</p>	<p>Le réseau d'efficacité énergétique, créé en 1989, couvre actuellement 80 % environ de l'énergie utilisée dans le secteur industriel continental (800 sociétés membres). Il aide de différentes manières les industriels à utiliser plus efficacement l'énergie.</p>
<p><i>Médias.</i> Règles d'éthique, appliquées par l'Association norvégienne des éditeurs de journaux et l'Association norvégienne des rédacteurs de journaux, qui en assurent également le respect.</p>	<p>n.d.</p>

Exemple	Résultats / effets
<i>Industrie de l'aluminium.</i> Accord volontaire avec le ministère de l'environnement pour limiter les émissions de GES (signé en 1997). D'ici à 2005, cette industrie doit réduire ses émissions de GES par unité de produit de 55 % relativement à 1990.	En 2000, quand l'application de l'accord a été examinée, les émissions totales de GES de l'industrie de l'aluminium ont été estimées à un peu moins de 50 % du niveau de 1990. Toutefois, l'essentiel de la réduction avait été réalisé avant la signature de l'accord.
Stratégies basées sur l'information et la performance	
<i>Le centre GRIP⁶⁴.</i> Institué en 1995 par des organisations publiques et privées, le centre GRIP a pour vocation de contribuer à « l'éco-efficience » et du même coup à la compétitivité des entreprises norvégiennes, en mettant au point, expérimentant et diffusant des méthodes qui conjuguent un développement commercial viable et une capacité concurrentielle accrue.	n.d.
<i>L'éco-étiquetage – le « cygne nordique »</i> – lancé en 1989, est un label certifié officiellement en Norvège, au Danemark, en Suède et en Islande.	Selon une enquête effectuée en 1996, 80 % des Norvégiens reconnaissent le label et 79 % préféraient les produits labellisés.
<i>Les marchés publics basés sur la performance.</i> En 1994, à la suite de modifications de la loi sur les transports, les comtés ont été autorisés à opter pour des appels d'offres lors de l'achat de services de transport public (autobus et trafic local des ferries). Les marchés basés sur les performances prévoient des incitations financières pour le développement de produits, des obligations de qualité et la possibilité de soumettre le marché à un appel d'offres si l'opérateur ne répond pas aux attentes.	Jusqu'à présent, les résultats sont positifs : les subventions publiques diminuent.

Source : Gouvernement norvégien

Évaluation. En Norvège, comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE, le degré d'utilisation des solutions autres que la réglementation est très élevé. Dans bien des cas, la « menace crédible » d'une intervention de l'État semble avoir été un facteur important de l'introduction réussie d'un substitut à la réglementation. Il existe une obligation officielle d'envisager des solutions nouvelles, de même que des indications générales sur les moyens de choisir les instruments de politique à utiliser.

On a surtout recouru aux solutions de remplacement pour réaliser les objectifs de politique de l'environnement, alors que leur usage dans les autres domaines de l'action publique a été relativement limité. Cette situation est peut-être due en partie à la place généralement modeste des politiques réglementaires : on n'a donc pas conscience des avantages potentiels des solutions non réglementaires et de la nécessité de les analyser. Un respect plus strict des *Instructions*, notamment de l'obligation d'envisager des solutions de remplacement, pourrait inciter à utiliser et à envisager davantage ces solutions.

3.3. Compréhension des effets de la réglementation : l'usage de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

En 1995, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* a insisté sur le rôle que joue l'AIR pour garantir de façon systématique que les options les plus efficaces et les plus efficaces soient retenues. Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 a recommandé aux gouvernements « d'intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ».

3.3.1 Description de l'usage actuel de l'AIR

En comparaison des autres pays de l'OCDE, la Norvège a adopté relativement tôt des éléments des procédures d'AIR. Les premières obligations officielles d'analyse des incidences administratives et économiques des projets de réglementation ont été prévues par un décret royal de 1985. Les *Instructions pour les études et rapports officiels* ont fait l'objet de révisions en 1995 et 2000. Ces révisions ont donné aux ministres une vaste latitude pour s'écarter des obligations figurant dans les instructions ; en outre, afin que ces dernières visent exclusivement les exigences de procédure, les révisions ont éliminé toutes les obligations et tous les conseils sur les modalités concrètes des analyses d'impact.

Les *Instructions* s'appliquent à tous les travaux relatifs à des « études, réglementations, réformes et mesures officielles ainsi qu'aux propositions et rapports destinés au parlement, établis par des organes de l'État ou à leur demande ». Le ministre auteur d'une proposition de réglementation est toujours responsable de la préparation d'une analyse d'impact, mais la portée et le contenu de l'AIR doivent être adaptés à l'importance du projet et de ses incidences.

Une *analyse d'impact préliminaire* doit être faite et soumise aux ministres concernés dans les délais les plus brefs. Elle doit comprendre des estimations des conséquences significatives attendues sur le plan financier, administratif et autre. Dans le cadre des travaux préparatoires ultérieurs, il faut procéder à une *analyse d'impact intégrale* selon les modalités suivantes :

« Les conséquences financières doivent être évaluées sous l'angle des ressources et des charges, des parties affectées, notamment des budgets de l'État central, des comtés et des communes ainsi que des entreprises et des ménages. Cette évaluation doit intégrer, dans la mesure nécessaire, des analyses socioéconomiques approfondies et réalistes. En cas d'incertitude appréciable sur l'un des éléments du calcul, il faut procéder à des estimations d'alternatives maximales et minimales en termes de coûts/avantages ; il faut également évaluer comment les effets de la mesure sont jugés dépendants des facteurs d'incertitude. On doit analyser les répercussions administratives sur l'État central, l'administration régionale et locale, les comtés et les communes, de même que l'impact de tout changement sur la structure des organismes publics, les nouvelles institutions, les situations respectives et les autres conséquences qui peuvent induire des changements significatifs dans les responsabilités, les procédures administratives ou la charge de travail. »

Il y a lieu, si on l'estime nécessaire dans le cas d'espèce, de préparer des analyses d'impact supplémentaires sur l'environnement, les entreprises, l'égalité des sexes, les répercussions régionales etc. Le ministère des finances a défini des principes directeurs pour l'analyse socioéconomique, y compris en termes de coûts/avantages. Plusieurs autres ministères ont établi des directives non obligatoires sur les modalités concrètes des analyses d'impact dans leurs domaines de responsabilité respectifs :

- principes directeurs des analyses d'impact sur les entreprises (ministère du commerce et de l'industrie) ;

- principes directeurs des analyses d'impact sur les régions (ministère des communes et du développement régional) ;
- principes directeurs des analyses d'impact sur l'environnement (ministère de l'environnement) ;
- principes directeurs des analyses d'impact sur l'égalité des sexes (ministère de l'enfance et des affaires familiales).

En outre, le ministère des finances a donné des instructions pour les calculs de rentabilité dans le secteur public et pour le traitement des taux d'actualisation, des estimations de prix, des évaluations de risques et des coûts fiscaux dans l'analyse économique. On se référera ci-après aux meilleures pratiques d'AIR pour décrire et évaluer les pratiques d'AIR en Norvège⁶⁵.

3.3.2. Description et comparaison avec les meilleures pratiques de l'OCDE définies en 1997

Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR. L'utilisation de l'AIR à l'appui de la réforme devrait bénéficier du soutien des plus hautes sphères de l'État. Le système norvégien actuel fait pâle figure à l'aune de ce critère. L'engagement politique en faveur de la modernisation réglementaire se confond avec la réforme plus vaste du secteur public et s'attache surtout à l'évaluation a posteriori de la qualité, c'est à dire au réexamen et à la simplification de la réglementation en vigueur, plutôt qu'à des instruments *ex ante* comme l'AIR (cf section 2.1).

Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments du programme d'AIR. Pour assurer l'appropriation par les responsables de la réglementation, tout en établissant le contrôle de la qualité et la cohérence, il faut partager les responsabilités entre ces responsables et une unité centrale de contrôle de la qualité. La Norvège demande aux ministères qui réglementent d'exercer la principale responsabilité pour la conduite de l'AIR et les invite individuellement à commenter les AIR de leur ressort. Plusieurs intervenants exercent effectivement un contrôle sur les analyses d'impact qui concernent leurs domaines de responsabilité. Mais il n'existe pas d'unité unique et centrale de contrôle de la qualité. Le ministère du travail et de l'administration publique, qui est à l'origine des *Instructions*, ne dispose ni de critères ni de sanctions ; il ne possède pas non plus un personnel ou un service spécialisés pour l'informer du respect des obligations de procédure prévues par les *Instructions* ou les faire exécuter.

La création dans l'administration centrale d'un organisme de supervision doté de larges prérogatives en matière de politique réglementaire refléterait l'importance que le gouvernement attribue à la politique réglementaire. Cet organisme aurait essentiellement pour mission de superviser le dispositif d'AIR et de donner des avis techniques sur la qualité des mesures envisagées. Il pourrait aussi proposer des formations et fournir des conseils quant à l'utilisation des divers instruments réglementaires. Une autre solution serait d'investir cet organisme d'une fonction officielle de contestation à l'égard des projets de réglementation des ministères. Malgré le succès enregistré dans certains pays, il est peu probable qu'en Norvège une telle fonction de contestation soit à même d'améliorer la qualité et l'efficacité des AIR⁶⁶.

Former les responsables de la réglementation. Ils doivent maîtriser les compétences leur permettant de procéder à des AIR de grande qualité. Sur ce point, la Norvège a pris une série d'initiatives efficaces. Deux fois par an, la direction de la communication et de la gestion publique du ministère du travail et de l'administration publique organise des sessions de développement des compétences en matière de lois et de règlements. Elles sont surtout consacrées aux aspects juridiques/judiciaires de l'élaboration des réglementations. On met à la disposition des participants les très nombreux guides, manuels et recueils d'instructions qui traitent des analyses d'impact et de la procédure réglementaire. Le *Service d'impact sur les entreprises*, actuellement en cours de création au ministère des entreprises et de l'industrie, aura pour vocation de conseiller et d'assister les ministères lors de l'établissement de réglementations affectant les entreprises (voir aussi la section 3.4).

Adopter une méthode d'analyse cohérente mais flexible. En principe, les *Instructions* sont de large portée et ne prescrivent pas une analyse détaillée. Le ministère des finances a fait paraître un guide exhaustif de l'analyse coûts/avantages. Pourtant, les analyses d'impact pèchent sur le plan de la cohérence et de la quantification. Bien que certaines AIR soient bien préparées et correctement quantifiées, leur qualité générale est très variable et s'avère souvent faible ou médiocre. Les modèles et les méthodes de nature empirique sont surtout utilisés dans les AIR qui portent sur les réformes les plus importantes (par exemple la mise en œuvre des engagements norvégiens au titre du protocole de Kyoto), mais il y a d'importantes différences entre les secteurs et les domaines d'action, tant en ce qui concerne la mise au point d'instruments analytiques que l'inclusion de l'analyse empirique dans les documents officiels. La prise de décision réglementaire fait rarement appel aux analyses coûts/avantages⁶⁷ malgré l'intérêt qu'elle présente, en particulier pour les mesures concernant l'environnement.

Définir et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données. L'utilité de l'AIR dépend de la qualité des données employées pour l'évaluation de l'impact. Une analyse d'impact qui s'en tiendrait à l'aspect qualitatif inciterait moins les responsables de la réglementation à s'expliquer sur leurs propositions. Les problèmes de données étant l'une des principales difficultés des évaluations quantitatives, il est essentiel pour le succès d'un programme d'AIR quantitatif que les ministères définissent des stratégies et des orientations. Le ministère du commerce et de l'industrie a l'intention de recourir à des panels de tests d'entreprises⁶⁸ lorsque cet instrument paraît approprié. Le problème de la collecte des données est aussi à rapprocher du suivi systématique qu'effectue le centre Brønnøysund des obligations déclaratives des entreprises (voir la section 4.2). Actuellement l'information sur ces obligations n'est disponible qu'a posteriori : elle n'apparaît dans le rapport annuel du registre Brønnøysund qu'*après* la mise en œuvre des réglementations. Si l'on intégrait dans la prise de décision réglementaire une estimation de la charge que représentent les obligations déclaratives, la qualité de la procédure serait améliorée.

Cibler les travaux d'AIR. Pour les rédacteurs des réglementations, la préparation d'une AIR adéquate est une tâche qui mobilise des ressources substantielles. Les efforts en matière d'AIR doivent être consacrés aux réglementations dont l'impact est le plus important et pour lesquelles on a les meilleures perspectives de modifier les résultats. Le temps et les efforts qu'il convient de consacrer à l'analyse réglementaire devraient être proportionnels à l'amélioration de la réglementation qui est susceptible d'en résulter. La Norvège se conforme en principe à ce « critère » : selon les *Instructions*, « la portée et le contenu de l'analyse d'impact doivent être adaptés à l'importance du sujet et de ses conséquences ». Toutefois, il n'existe pas de normes contraignantes ou sanctionnées sur la manière de préparer l'AIR ; les responsables ne disposent pas non plus de critères ou de principes directeurs pour juger du degré d'effort analytique qu'il faudrait d'appliquer à l'AIR. Il est donc peu probable que les travaux d'AIR entraîneront une amélioration de la réglementation à la hauteur de leurs potentialités.

L'absence effective de critères clairs pour le ciblage des AIR a eu deux conséquences notables. En premier lieu, les AIR se concentrent de façon disproportionnée sur le secteur public et en particulier sur les incidences en matière de personnel. En deuxième lieu, bien que les AIR soient exigées aussi bien pour la législation primaire que secondaire, celles qui portent sur la législation secondaire sont souvent de qualité médiocre. Accorder moins d'effort aux AIR portant sur la législation subordonnée est généralement cohérent avec le fait de privilégier les répercussions les plus significatives. Mais, dans le cas norvégien, c'est plutôt le résultat d'une négligence systématique que la conséquence d'évaluations ad hoc. Beaucoup de règles de statut inférieur ont des conséquences majeures et cela justifierait de cibler les efforts d'AIR sur leur préparation. Les officiels norvégiens reconnaissent qu'il existe un potentiel d'amélioration de la qualité des réglementations secondaires. Dans son rapport final de mai 2002, un groupe de travail interministériel chargé d'examiner et de simplifier les réglementations secondaires concluait : « l'impact des réglementations nouvelles et révisées est souvent évalué de façon insatisfaisante et les analyses négligent fréquemment de présenter des solutions de remplacement »⁶⁹. Il est hautement désirable d'assurer une application intégrale des AIR à la législation secondaire, puisque celle-ci n'est pas sujette à l'examen parlementaire détaillé réservé aux lois. Les pays de l'OCDE qui le font maîtrisent les coûts en ciblant seulement les réglementations les plus significatives, en intégrant l'AIR à la consultation publique pour réduire les frais d'information et en l'insérant au tout début du processus de définition de la politique au lieu de l'ajouter tardivement.

Intégrer l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible. Si l'on intègre l'AIR dans la prise de décision, c'est pour faire en sorte que la mesure des coûts et des avantages, la définition et l'examen de solutions de substitution ainsi que le choix d'une politique en fonction de sa capacité à atteindre les objectifs soient une discipline habituelle dans la définition d'une politique. Cette intégration est un processus de long terme, qui exige souvent d'importants changements d'état d'esprit dans les ministères qui réglementent. Dans certains pays où l'AIR ne fait pas partie de la procédure d'élaboration des politiques, l'analyse d'impact est devenue simplement une justification a posteriori des décisions ou une formalité sans objet.

L'approche en deux étapes de l'AIR exposée dans les *Instructions*, associée aux directives générales des services du premier ministre pour assurer une présentation précoce au gouvernement des projets de réglementation importants (comportant notamment une estimation coûts/avantages), constitue un cadre officiel parfait pour intégrer l'AIR au tout début du processus. Pourtant, les analyses d'impact jouent apparemment un rôle mineur dans les mécanismes de prise de décision politique. Les responsables ne peuvent citer que peu de cas où la conduite d'une AIR ait abouti à des modifications significatives des projets de réglementation. Il y a peut-être deux raisons à cela. D'abord, la qualité actuelle des analyses d'impact et le défaut de présentation de solutions de remplacement ne peuvent tout simplement convaincre les responsables que l'AIR offre la possibilité d'améliorer les procédures de prise de décision. Ensuite, le processus réglementaire de décision politique est davantage guidé en Norvège par la recherche du consensus que par des méthodes d'inspiration empirique comme l'AIR. Pour faire jouer aux AIR un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques, il faudrait qu'elles soient de meilleure qualité qu'aujourd'hui et que la culture des décideurs réglementaires soit plus réceptive à une approche empirique des propositions.

Associer très largement le public. L'implication du public dans l'AIR présente plusieurs avantages notables. La population, et en particulier celle qui est affectée par les réglementations, peut fournir les données nécessaires pour compléter l'AIR. La consultation peut être aussi un moyen précieux de contrôler la faisabilité des propositions, la gamme des autres solutions envisagées et le degré d'acceptation des parties concernées à l'égard de la réglementation proposée. Comme on l'a indiqué ci-dessus, la Norvège dispose de plusieurs mécanismes pour assurer la participation du public à l'élaboration d'une politique. Le système de la commission utilisé pour mettre au point les projets de textes garantit une large représentation des groupes d'intérêts organisés et peut servir de relais pour obtenir les données d'AIR. En outre, la diffusion des projets de réglementation en vue de la consultation publique – qui doit s'accompagner d'une

appréciation des conséquences économiques et administratives – est une occasion supplémentaire d'enrichir le contenu des mesures envisagées et des analyses d'impact.

Appliquer l'AIR aux réglementations en vigueur comme aux réglementations nouvelles. Les disciplines de l'AIR sont aussi utiles à l'examen de la réglementation en vigueur qu'à l'analyse préalable de nouveaux projets de réglementation. De fait, le caractère *a posteriori* de la révision réglementaire a pour effet que les problèmes de données sont moindres et que la qualité des résultats de l'analyse est potentiellement plus élevée. Bien qu'en Norvège le réexamen des règles en vigueur suscite un vif intérêt politique, il n'existe pas de méthodologie cohérente pour examiner les activités exercées. Jusqu'à présent, on a demandé aux ministres de réexaminer la législation dont ils sont responsables, mais les révisions intervenues n'ont pas été guidées par des directives détaillées ou sujettes à un contrôle de la part d'organes centraux. Comme on l'a noté plus haut, un groupe interministériel chargé de revoir la législation secondaire norvégienne au début de 2002 a conclu que l'impact des réglementations nouvelles et révisées était rarement analysé de façon satisfaisante. Il a recommandé la rédaction de principes directeurs s'appliquant entre autres aux révisions des réglementations en vigueur. Appliquer cette recommandation donnerait à l'évidence la possibilité de promouvoir la mise en œuvre et l'intégration des disciplines de l'AIR dans le réexamen de la réglementation en vigueur.

3.3.3. Évaluation

Globalement, le bilan de l'utilisation des AIR en Norvège est inégal. D'un côté, la plupart des instruments et des principes directeurs sont en place, de même que l'obligation officielle d'intégrer pleinement les AIR tôt dans le processus de prise de décision. De plus, la préparation approfondie des principales réformes, parfois par des groupes d'experts, et la large consultation des parties concernées sont de nature à assurer aux projets de réglementation une qualité élevée. Considérés dans leur ensemble, les six ou sept principes directeurs optionnels en matière d'AIR donnent des conseils solides de fond et de forme sur la manière de procéder. Jusqu'à présent, le respect et la mise en œuvre des diverses normes d'AIR ont reposé principalement sur l'appréciation des différents ministères eux-mêmes.

Les *Instructions* ne dictent pas la forme ou la nature des AIR demandées et elles ne disent pas non plus comment (ou si) les diverses analyses d'impact doivent être pondérées et regroupées. Il n'existe pas de service chargé d'examiner, de contrôler et de faciliter la préparation des AIR. Alors que les *Instructions* sont en vigueur depuis 1985, il n'y a pas eu d'évaluation de leur usage, de leur utilité et de leurs effets. Aucune étude générale officielle n'a été encore faite sur le respect des obligations et sur la qualité des AIR qui ont été effectuées. La plupart des responsables reconnaissent que, jusqu'à présent, l'AIR a relativement peu influé sur l'élaboration de la réglementation et n'a donc que modestement contribué à l'amélioration de la qualité réglementaire. En l'absence de supervision, de contrôle et de coordination institutionnalisés et du fait que l'AIR n'est pas au premier rang des intérêts et des priorités politiques, la procédure réglementaire a développé un biais systématique. Ce biais se compose de plusieurs éléments qui interagissent. D'abord, les réglementations « mineures », c'est-à-dire celles qui ne sont pas élaborées par des groupes d'experts ou des commissions interministérielles, ne font généralement pas l'objet d'évaluations appropriées. Ensuite, les analyses d'impact accordent une attention disproportionnée aux effets sur le secteur public, tout particulièrement en matière d'effectifs ; les incidences sur la concurrence, les entreprises et les consommateurs sont bien moins approfondies. De plus, une meilleure supervision et coordination pourrait contribuer plus efficacement à l'évaluation *a posteriori* des instruments et procédures réglementaires. On obtiendrait ainsi une précieuse rétroaction pour l'amélioration et la révision de la politique réglementaire de la Norvège.

3.4. *Acquisition de compétences administratives par la formation*

La direction de la communication et de la gestion publique (Statskonsult) du ministère du travail et de l'administration publique organise chaque année des sessions de développement des compétences qui couvrent de nombreux domaines, notamment celui de la réforme réglementaire. Ces sessions sont réservées aux fonctionnaires de l'administration publique et, jusqu'à maintenant, les agents des collectivités territoriales n'y ont pas eu accès. Les principaux sujets traités sont les méthodes et règles juridiques, mais certaines sessions ou certains thèmes abordés concernent des éléments importants de la procédure réglementaire, tels que la recherche et l'évaluation des solutions susceptibles de remplacer la réglementation traditionnelle, le processus de réglementation, les techniques de rédaction et la préparation des textes, la terminologie spécialisée, les AIR (analyses d'impact de la réglementation) en général et dans des domaines particuliers, les modalités de communication et d'examen des études, réglementations et propositions officielles ainsi que des rapports au parlement (Storting). La participation à ces sessions est volontaire et il n'y a pas d'examen ; les cours sont gratuits ou financés en général par l'employeur des participants.

4. *Changement dynamique : mise à jour des réglementations*

Les réglementations qui sont efficaces aujourd'hui peuvent rapidement cesser de l'être, sous l'effet de l'évolution sociale, économique ou technologique. Au fil des années, la plupart des pays de l'OCDE ont vu s'accumuler un stock imposant de réglementations et de formalités administratives. Faute de contrôle ou de révision, on peut aboutir à un système réglementaire particulièrement pesant. Le rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation recommande aux gouvernements de « réexaminer systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés ». Le recours à une méthode systématique contribue à assurer la cohérence des conceptions et des critères de révision, crée une dynamique et permet d'éviter que des secteurs importants n'échappent à la réforme en raison des pressions exercées par des intérêts puissants.

Depuis plusieurs décennies, la Norvège accorde beaucoup d'attention à la révision des réglementations en vigueur de même qu'à la simplification et à l'allègement des formalités administratives.

4.1. *Révision des réglementations en vigueur*

Le guide de février 2000 du ministère de la justice consacré à la préparation et à la rédaction des réglementations donne des lignes directrices sur le moment et les modalités du réexamen des réglementations en vigueur⁷⁰. Il recommande aux responsables d'envisager dès le stade de la préparation d'une réglementation si et quand il conviendra de la réviser. Il relève également que l'intérêt du réexamen dépend d'une énonciation claire des objectifs réglementaires.

Au cours des quatre décennies passées, la Norvège a mené à bien cinq réexamens majeurs de l'ensemble de son dispositif réglementaire. Il s'est agi, surtout, d'abroger les textes désuets et d'améliorer la présentation et la qualité technique des réglementations :

- En 1963, on a supprimé environ 80 lois dépassées.
- En 1985, toutes les dispositions législatives ou réglementaires adoptées avant 1814 et ne présentant plus d'intérêt ont été abrogées. On a fait de même pour 39 lois adoptées après 1814, mais d'importance mineure ou sans portée pratique.

- Dans le cadre de la création, pendant les années 1980, de la base exhaustive de données réglementaires *Lovdata*, la totalité des lois et règlements en vigueur a été examinée de près et on a vérifié leur conformité aux normes techniques/juridiques. Seuls les textes répondant à ces critères ont été admis dans la base de données, alors que tous les autres ont été abrogés.
- En 1990, à la suite des recommandations d'une commission désignée l'année précédente par le gouvernement pour améliorer la structure de la législation nationale, le parlement norvégien a abrogé 320 lois dépassées, soit à peu près 30 % des lois alors en vigueur.
- A partir de 1999-2002, une commission interministérielle a entrepris une révision technique complète des réglementations subordonnées applicables au niveau national (voir l'encadré 6). Ce travail a entraîné l'abrogation de 420 réglementations dépassées, superfétatoires ou techniquement déficientes (quelque 10 % du stock total)⁷¹. De plus, dans certains cas, on a amélioré la précision des textes et on leur a donné une présentation plus conviviale. Enfin, le réexamen a été l'occasion de publier des textes qui ne l'avaient pas été et de fusionner des réglementations qui faisaient double emploi.

Encadré 6. Réexamen des réglementations subordonnées

En mai 2002, une commission interministérielle a remis un rapport contenant les résultats d'un travail de trois années de révision et de simplification de l'ensemble de la législation secondaire en Norvège. L'exécution de ce projet a permis de réduire d'environ 10 % le nombre de réglementations secondaires de portée nationale. La commission a également formulé une série de propositions pour améliorer la qualité des textes futurs :

- Création d'un service central qui apporte son expertise pour conseiller et superviser la totalité de l'activité réglementaire de niveau subordonné. Il est suggéré de le rattacher à la direction de la législation du ministère de la justice
- Nouvelle organisation des ministères et des autres instances responsables de la préparation des réglementations (par exemple création d'unités dispensant des conseils et assurant le contrôle de la qualité ainsi que d'un réseau de cadres spécialisés chargés de rédiger les projets de lois et de règlements)
- Publication obligatoire de tous les textes réglementaires sur le site Internet du registre central Lovdata
- Une réglementation subordonnée qui n'aura pas été enregistrée sur le site Internet du registre Lovdata ne pourra être invoquée pour faire grief aux administrés
- Abrogation automatique, dans un délai spécifié, de toutes les réglementations en vigueur non enregistrées sur Lovdata
- Adjonction aux *Instructions* de l'obligation explicite d'apprécier l'opportunité de réexaminer une loi en préparation à une date ultérieure et, le cas échéant, de fixer la date du réexamen.
- Programme de formation à l'élaboration des réglementations
- Définition de principes directeurs relatifs à la réglementation subordonnée, au réexamen des réglementations en vigueur et à l'analyse d'impact.
- Réflexion sur l'opportunité d'étendre le recours à la « caducité automatique » des réglementations. Le ministère de la justice devrait continuer à approfondir cette question sur un plan général.

Caducité automatique. Actuellement la caducité automatique n'est pas utilisée pour la législation primaire et les autres réglementations comme une obligation de réexamen automatique et ce dernier ne concerne que très peu de réglementations primaires ou subordonnées.

Les engagements politiques en faveur d'une mise à jour et d'une simplification des réglementations en vigueur demeurent en bonne place dans le programme du gouvernement norvégien. Le discours inaugural du Premier Ministre en 2001 a fait état d'une reprise du projet « Simplifier la Norvège », qui avait été lancé en 1999 par son prédécesseur. Selon les évaluations réalisées pour les deux premières années de ce projet, une coordination et une direction plus fermes sont indispensables si l'on veut obtenir des effets plus tangibles (voir l'encadré 7). Le gouvernement a également fait savoir qu'il simplifierait les réglementations et fixerait pour les réglementations subordonnées une date limite d'application⁷².

Le gouvernement norvégien n'a pas encore décidé comment il mettrait en œuvre l'engagement de caducité automatique pris pour les réglementations subordonnées et notamment quelle serait la période retenue⁷³.

Évaluation. Les efforts substantiels consentis pour mettre à jour, codifier et simplifier le stock de réglementations ont permis d'épurer et de rationaliser un très grand nombre de textes superflus. De ce fait, les réglementations en vigueur en Norvège sont bien codifiées, ainsi que d'accès et de lecture aisés. Deux aspects des modalités du réexamen des réglementations en vigueur sont révélateurs du potentiel d'amélioration supplémentaire de la qualité réglementaire.

En premier lieu, il convient de noter que les réexamens, et l'abrogation de réglementations qui s'en est suivie, ont été de nature ponctuelle et ont principalement reposé sur des critères techniques et sur l'obsolescence. En l'absence de méthodes standardisées, toute discrétion est laissée aux parties qui conçoivent et effectuent la révision. Cela a eu manifestement des avantages sur le plan de la souplesse et de l'adaptation aux objectifs, mais il en résulte nécessairement des incohérences et le contrôle de la qualité ne peut s'exercer dans une perspective globale. Le travail de réexamen a souvent privilégié des changements marginaux et techniques qui n'améliorent pas forcément le contexte réglementaire global. L'inclusion, dans les programmes de réexamen, des coûts budgétaires et économiques de la réglementation n'a pas été prévue, sinon à de rares occasions. À l'avenir, l'application des normes d'AIR – comprenant un ensemble de critères d'efficacité et de performance servant à évaluer les réglementations – pourrait rendre encore plus productifs les efforts consacrés au réexamen des réglementations en vigueur en Norvège.

En deuxième lieu, la « productivité » même du réexamen implique que les pratiques actuelles qui assurent la qualité réglementaire bénéficieraient largement d'un recours accru et plus systématique à l'évaluation préalable des réglementations. Les réexamens *a posteriori* peuvent contribuer à déterminer si la législation atteint ses objectifs initiaux. Mais ils ne sauraient se substituer aux analyses préalables d'impact pour donner dès le départ un fondement méthodique aux choix entre les différentes possibilités d'action. L'analyse *a posteriori* corrige, alors que l'analyse *préalable* prévient.

Encadré 7. « Simplifier la Norvège »

Simplifier la Norvège est un projet sur deux ans, lancé à l'origine en 1999 et coordonné par une commission de 16 ministres présidée par le Premier Ministre. Il a été abandonné au bout de 18 mois en raison d'un changement de gouvernement, mais le gouvernement actuel l'a relancé en 2001.

Au départ, les principaux objectifs étaient les suivants : 1) simplifier les réglementations publiques intéressant le secteur des entreprises ; 2) orienter l'administration publique vers le citoyen et l'usager ; 3) simplifier le cadre réglementaire des communes, afin qu'elles se préoccupent plus du service rendu que de la conformité aux directives générales de l'État central. En rendant l'administration et la réglementation moins complexes, le projet vise à développer la flexibilité et l'autonomie des agents publics, à opérer une décentralisation partielle en faveur des communes et à faire un usage plus intensif de l'Internet pour rassembler l'information et la documentation publiques.

Ce programme a servi de cadre à un ensemble de mesures prises par les différents ministères. Ainsi, en 1998, le ministère du travail et de l'administration publique a fait paraître un guide pour aider tous les organismes publics à établir leurs chartes de services.

La relance du projet en 2002 met l'accent sur l'allègement des formalités administratives imposées aux entreprises. A la demande du gouvernement, le ministère du commerce et de l'industrie élabore une stratégie permanente de réduction des contraintes administratives que subissent les entreprises. Dans un « plan d'action » reflétant les contributions et les suggestions de tous les ministères, celui du commerce et de l'industrie donnera une vue d'ensemble des initiatives en cours et fera des propositions pour établir un calendrier d'application des nouvelles mesures. A la fin d'octobre 2002, le gouvernement présentera la première version du plan d'action.

Il n'y a pas d'évaluation officielle de l'ensemble du projet ou de ses composantes. Toutefois, une enquête conduite à la fin de 2000⁷⁴ a révélé que 40% des ministres et des haut fonctionnaires interrogés sur les résultats du projet estimaient que ses effets avaient été « presque nuls sur le plan de l'amélioration de l'efficacité »⁷⁵. Ils jugeaient que l'exercice n'avait abouti à aucune simplification. Malgré une volonté politique ferme, le projet n'était pas soutenu par des moyens suffisants et n'avait pas le concours des responsables politiques centraux ; en outre, il se heurtait à la résistance de la haute administration. Il était enfin considéré comme trop morcelé, en raison du grand nombre d'institutions et de ministères concernés.

4.2 Réforme des permis et autorisations ; conséquences pour les formalités administratives

L'allègement des formalités administratives imposées aux entreprises est également au coeur des efforts déployés par la Norvège pour améliorer la qualité de la réglementation en vigueur. Le pays a pris toute une gamme de mesures pour remédier à ce problème, notamment avec les guichets uniques, les inventaires de formalités et la réduction du nombre de permis et autorisations.

Les registres Brønnøysund constituent un moyen privilégié de surveiller et d'alléger les contraintes administratives. Comme on le verra dans l'encadré 8, ils ont pour vocation de :

- procéder à un recensement à jour et exhaustif des obligations déclaratives imposées aux entreprises par l'État central (669 au total) ;
- procéder à un recensement à jour et exhaustif des permis et autorisations accordés par l'État central aux entreprises dans les différents secteurs (255 au total) ;
- fournir des estimations quantitatives, exprimées en personnes-années, des coûts de respect des formalités imposées aux entreprises par l'État central (voir le tableau 4) ;
- coordonner les obligations d'information des entreprises et des branches d'activité en s'assurant que les entreprises ne donnent jamais plus d'une fois la même information.

Encadré 8. Meilleures pratiques de l'OCDE : les registres Brønnøysund

Le centre d'enregistrement Brønnøysund, organisme administratif dépendant du ministère du commerce et de l'industrie, est à la fois l'autorité nationale d'enregistrement et une source d'information. Il gère actuellement 14 registres qui contiennent notamment des informations sur les obligations d'information des entreprises, les personnes morales, les comptes des sociétés, les faillites, etc. Les registres – en particulier le registre des obligations d'information des entreprises et le registre central de coordination pour les personnes morales – jouent un rôle essentiel dans les efforts déployés pour surveiller et alléger les formalités administratives.

Le registre des obligations d'information des entreprises (*Oppgaverregistret*)

Ce registre, créé en 1997, a pour principale fonction de donner une vue d'ensemble, constamment mise à jour, des obligations d'information imposées aux entreprises par l'État central, mais aussi de trouver les moyens de les coordonner et de les simplifier. Il actualise en permanence l'inventaire des demandes d'informations adressées aux entreprises. L'information fournie par chaque entreprise n'est pas enregistrée par l'*Oppgaverregistret*, mais par l'autorité utilisatrice. En vertu de la loi sur les obligations d'information des entreprises, les autorités publiques doivent coordonner leur action. Cela signifie que si plusieurs de ces autorités posent les mêmes questions au même type de société, elles doivent collaborer afin que la question ne soit posée qu'une fois. Le registre tient également une liste des autorisations exigées pour opérer dans un certain nombre de professions et de secteurs et il renseigne sur la façon de les obtenir. Pour le moment, le registre ne couvre que les obligations d'information imposées par les autorités centrales aux entreprises et aux branches d'activité. Chaque année, il publie les résultats de son action de suivi. Le registre a créé une base de données, qui compte environ 669 obligations d'information et un total de 255 permis et autorisations concernant tous les secteurs d'activité norvégiens. Il évalue en temps le poids des formalités liées à la communication des informations.

Le registre central de coordination pour les personnes morales

Créé en 1995, il a pour principale mission de coordonner l'information relative aux entreprises et branches d'activité qui se trouve dans les divers registres publics et qui, en outre, est fréquemment demandée dans les questionnaires émanant des autorités publiques. Au lieu que chaque autorité publique adresse son propre formulaire aux entreprises, le registre permet que toute l'information soit recueillie en un lieu unique⁷⁶. Grâce à l'attribution à chaque entité d'un numéro d'identification à neuf chiffres, les autorités peuvent collaborer plus aisément avec elle pour échanger des informations. En vertu de la loi qui régit ce registre, les autres registres publics doivent coopérer avec lui et actualiser l'information qu'ils collectent. Les formulaires d'enregistrement émanant de diverses administrations qui étaient utilisés auparavant ont été remplacés par une notification coordonnée. Beaucoup d'associations et d'autres entités qui n'ont pas d'obligation d'enregistrement estiment utile de s'inscrire volontairement au registre. La démarche est gratuite. Le registre ne contient que les informations prévues par la loi et auxquelles le public a accès, par exemple le nom et l'adresse exacts, l'objet de la société, le secteur ou la branche et le représentant légal. On peut obtenir sans frais des informations essentielles par Internet ou par téléphone.

Application de définitions nationales

Afin de créer des synergies dans l'administration et de développer les moyens de coordination, la politique de partage de codes se double d'une procédure de classification et d'homologation des éléments d'information. Récemment, le registre des obligations d'information des entreprises a établi un inventaire des définitions à partir d'une base de données qui comprend toutes les informations collectées auprès des entreprises dans l'ensemble du pays. Il est ouvert au public et on en attend des retours d'information à la fois du monde des affaires et de l'administration. Tous les ministères et organismes publics sont tenus d'utiliser ces définitions dans tout ce qui touche aux obligations d'information des entreprises. Les grands projets nationaux d'information électronique emploient également les définitions qui se trouvent dans ce registre. L'emploi de définitions nationales pour les éléments d'information simplifie à l'évidence les situations où deux organismes publics demandent à une entreprise le même type d'information, tout en éliminant l'ambiguïté ou la confusion à propos de ce qui est attendu des entreprises interrogées. Le système national de définitions informationnelles s'appuie aussi sur un degré élevé de compatibilité avec les normes internationales, ce qui présente des avantages évidents.

Les registres Brønnøysund offrent une excellente vision d'ensemble des obligations d'information imposées aux entreprises norvégiennes et faciliteront l'allégement des formalités en utilisant des définitions informationnelles identiques dans l'ensemble des administrations. Deux mesures pourraient rendre le registre encore plus exhaustif.

Premièrement, on ne couvre pas actuellement les obligations d'information émanant des communes. Si on le faisait, cela permettrait de comparer dans la transparence les différentes méthodes d'application par les communes des réglementations qui impliquent des obligations d'information. Il pourrait en résulter de fructueux échanges de pratiques et une pression pour alléger les contraintes là où les obligations d'information des communes sont plus coûteuses qu'ailleurs pour les entreprises. Deuxièmement, on pourrait davantage sensibiliser les ministères à l'obligation d'utiliser le registre. Selon une enquête réalisée en 1999 par la Confédération norvégienne des entreprises et de l'industrie (NHO), 30 % seulement des ministères interrogés calculaient toujours ou souvent le coût des nouvelles obligations d'information des entreprises au moment de leur préparation. Moins de 20 % des ministères interrogés vérifiaient auprès des registres Brønnøysund les obligations d'information résultant potentiellement des réglementations⁷⁷. Une meilleure prise de conscience et une plus stricte application des obligations d'information permettraient d'obtenir des chiffres plus exacts pour le calcul des coûts administratifs supportés par les entreprises. On pourrait de cette manière alléger ces charges du fait de la coordination et de l'harmonisation des obligations au moyen des définitions communes des données du registre.

Mesure des contraintes administratives. Les contraintes administratives que les autorités publiques imposent aux entreprises sont mesurées par le temps passé à remplir les formulaires et par le travail de préparation des informations exigées. Le centre d'enregistrement Brønnøysund est chargé de la méthodologie et de la collecte des données auprès des ministères et organismes publics, alors que les ministères qui appliquent la réglementation ont la responsabilité principale du calcul de la charge effective d'une nouvelle obligation d'information. Les autorités qui créent l'obligation d'information procèdent essentiellement aux estimations du temps de travail à partir de leur jugement individuel. Quand le centre d'enregistrement Brønnøysund donne une vue d'ensemble d'une obligation d'information, il demande aux autorités publiques de lui donner une estimation du temps (en minutes) qu'une entreprise consacre à remplir chaque formulaire, préparation comprise, du nombre d'entreprises concernées et de la fréquence des envois d'informations. Si un formulaire doit être rempli périodiquement (par exemple mensuellement, trimestriellement, annuellement), la charge administrative totale correspond à :

Minutes par formulaire X nombre d'entreprises concernées X par fréquence. Si l'obligation d'information n'est liée qu'à un événement, la charge administrative totale correspond à :

Minutes par formulaire X nombre d'entreprises concernées X par nombre moyen de formulaires par entreprise. Dans le calcul, on fait l'hypothèse que toutes les entreprises qui ont une obligation d'information la respectent. L'autorité publique établit une estimation de la charge de travail que représente l'information électronique et du pourcentage d'utilisation de ce type d'information. Cet aspect est également pris en considération pour calculer l'estimation totale.

Tableau 4. **Coûts pour les entreprises norvégiennes du respect des obligations administratives (personnes/années)**

	1998	1999	2000	2001
Coûts d'exécution des obligations administratives (CEOA)	7385.9	7338	7342.3	7358
CEOA en % des personnes-années dans le secteur privé	0.53 %	0.52 %	0.52 %	0.52 %
-----	-----	-----	-----	-----
Incidence des nouvelles formalités	60.4	11.3	16.3	1.8
Incidence des nouvelles initiatives de simplification	-12.5	-15.6	-32	-65.5
Variation nette	47.9	-4.3	-15.7	-63.7

Source : Brønnøysundregistrene et statistiques Norvège⁷⁸.

Formalités électroniques. Dans toute la zone OCDE, divers moyens informatiques jouent un rôle croissant dans les mesures de réduction des contraintes administratives, en particulier celles qui pèsent sur les entreprises⁷⁹. En Norvège, il n'existe pas actuellement de point d'accès électronique unique pour les relations entre les entreprises et l'État. Mais, dans le cadre de la stratégie globale du gouvernement intitulée *Norvège en ligne*, tous les formulaires utilisés par les entreprises dans leurs rapports avec les autorités publiques devront, d'ici à la fin de 2004, être disponibles et transmissibles par Internet à l'administration compétente. A cette fin, le projet *Alltinn*, piloté par le centre d'enregistrement Brønnøysund, la direction des impôts et le service statistique national prépare un portail commun d'information électronique destiné aux entreprises. Dans ce contexte, un groupe « formulaires en ligne » définit des principes directeurs pour la conception des formalités en ligne. L'objectif est que la communication en ligne de tous les ministères avec les entreprises et les citoyens se fasse dans les meilleures conditions de cohérence. Actuellement, l'envoi d'informations par échange de données informatiques (EDI) est possible – au stade de projet pilote – dans des domaines comme les données comptables, l'enregistrement et les impôts. Le ministère des finances a mis au point un mécanisme de recouvrement de la TVA qui permet, depuis 2001, d'adresser électroniquement les déclarations de TVA (mais pas d'opérer les règlements). Une commission est chargée de l'application du plan *Norvège en ligne* et un délégué nommé par le gouvernement informe fréquemment le Premier Ministre de l'état d'avancement et des difficultés du projet, qui se décompose en plus de 150 sous-projets⁸⁰. Parmi les autres actions susceptibles d'avoir un effet positif sur les contraintes administratives et la qualité réglementaire figurent :

- la création d'un marché électronique pour tous les achats publics⁸¹ ;
- des initiatives pour que le traitement électronique des dossiers devienne la norme ;
- la certification électronique (pour la formation professionnelle).

Consentement tacite. Au niveau national, la Norvège n'a pas coutume de recourir à la règle d'approbation tacite (qui consiste à donner automatiquement une autorisation si l'administration ne réagit pas à une notification dans un délai spécifié).

Évaluation. En définitive, comparées à celles de la plupart des pays de l'OCDE, les initiatives que la Norvège a prises ou envisage de prendre pour mesurer et alléger les charges administratives sont de large portée et techniquement bien conçues. Il semble que la Norvège dispose d'une marge d'amélioration en élargissant le registre Brønnøysund aux obligations d'information des communes et en faisant mieux prendre conscience aux ministres qu'il est à la fois utile et obligatoire de consulter et d'alimenter ce registre.

5. Conclusions et recommandations

5.1 Évaluation générale des forces et des faiblesses actuelles

Les réformes passées témoignent de la capacité de la Norvège à s'adapter aux évolutions internationales et nationales, tout en conservant des priorités qui lui sont propres en ce qui concerne le rôle et la dimension du secteur public.

On a mis en place des éléments essentiels d'une politique réglementaire saine. Au premier chef, les investissements considérables consacrés pendant plus de vingt ans aux capacités de révision et de simplification de la réglementation en vigueur expliquent que les lois et règlements en vigueur soient bien codifiés, faciles à consulter et de lecture aisée. Le pays dispose aussi de systèmes efficaces de planification prospective, de coordination, de consultation et de communication des réglementations. La capacité de

la Norvège à mesurer et à surveiller les charges administratives qui pèsent sur les entreprises est conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE. La Norvège possède une tradition bien établie de recours aux solutions de substitution à la réglementation, les innovations prenant de multiples formes. Enfin, elle a procédé à des évaluations a posteriori de l'utilisation de certains instruments réglementaires (consultations et solutions de remplacement).

Du fait de la richesse pétrolière et de l'absence de toute perspective immédiate de crise économique, la réforme réglementaire n'est pas perçue comme urgente. Toutefois, les résultats économiques et réglementaires ne justifient aucunement l'autosatisfaction. Les gouvernements norvégiens sont confrontés à des demandes croissantes de normes réglementaires plus exigeantes, en particulier dans les services publics. Les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques sont renforcées par la tentation qu'éprouvent la population et le monde politique d'alourdir à court terme les charges publiques en puisant dans le Fonds pétrolier. La manne pétrolière peut masquer la nécessité d'améliorer les politiques réglementaires et rendre leur application plus ardue. Dans ses efforts pour satisfaire et équilibrer les aspirations qui s'expriment, le gouvernement norvégien doit tenir compte des contraintes fiscales et budgétaires et aussi du consensus autour du rôle de l'État, censé assurer l'essentiel des services publics.

Répondre à ces défis exige de meilleures politiques réglementaires, mises en oeuvre dans le cadre d'un dispositif institutionnel porteur. La plus grande difficulté consiste à définir une politique réglementaire complète pour l'ensemble des administrations et à mettre en place les rouages institutionnels nécessaires pour surveiller et guider son application. Il faut également s'attacher à consolider et affiner les outils déjà utilisables pour évaluer les effets de la réglementation.

Bien qu'elle dispose déjà d'éléments de première importance, la Norvège n'a pas de stratégie unique, explicite ou publiée pour promouvoir une politique réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'État. De ce fait, les politiques réglementaires sont dispersées parmi les ministères sans que leur application soit assurée partout de façon cohérente. Les problèmes de politique réglementaire s'insèrent dans la réforme plus large du secteur public ; l'objectif est surtout de réviser et de restructurer les réglementations en vigueur et d'alléger les contraintes administratives pesant sur les entreprises. Malgré leurs effets positifs, les priorités retenues pour la politique réglementaire ont détourné des ressources et l'attention des décideurs des problèmes plus larges de qualité réglementaire comme l'AIR et l'organisation institutionnelle nécessaire pour appuyer cette politique. Dans la conception de sa politique réglementaire, la Norvège devrait chercher non seulement à intégrer et à renforcer les instruments déjà disponibles dans le cadre d'un dispositif institutionnel plus solide, mais également mettre l'accent sur les aspects « préalables » de la qualité réglementaire.

Plusieurs ministères centraux jouent un grand rôle dans la qualité réglementaire. Toutefois, leurs préoccupations diffèrent et il n'existe pas de service ou de ministère qui soit seul responsable d'une appréciation globale fondée sur une série de critères prédéfinis. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'ordre du jour du Cabinet est surchargé. Il y a peu de contraintes officielles ou officieuses qui puissent empêcher les ministres d'y ajouter d'autres points. De plus, en l'absence de mécanismes efficaces de concertation et de critères clairs d'analyse de la qualité réglementaire, on présente au Cabinet des AIR de qualité variable et parfois médiocre (voir ci-dessous). Une conception intégrée de la logistique institutionnelle des politiques réglementaires pourrait bénéficier à la Norvège en créant des synergies et en favorisant une application plus efficace, plus cohérente et plus transparente des politiques réglementaires.

En ce qui concerne la planification, la coordination, la consultation et la communication des réglementations, la Norvège a également mis au point un ensemble d'instruments de haute qualité pour assurer une évaluation optimale de l'impact réglementaire. Néanmoins, les instructions actuelles n'imposent aucune condition de forme ou de fond pour l'exécution de l'AIR. Faute d'une instance pilote, ce à quoi il faut ajouter une utilisation incohérente des instruments d'assurance qualité, l'examen des projets de

réglementation est plus ou moins approfondi. Dans de nombreux cas, la réglementation n'est pas évaluée correctement. L'analyse est surtout consacrée à l'impact sur le secteur public et on ne prête pas suffisamment attention aux effets sur la concurrence, les entreprises et les consommateurs. L'analyse coûts-avantages est rarement utilisée pour la prise de décision concernant les réglementations. Pour tirer pleinement parti de l'AIR actuelle et de l'optique coûts-avantages, il faudrait que l'AIR soit exécutée de façon intégrée et soit publiée dans un document si possible standardisé, en précisant clairement à quel moment et selon quelles modalités elle doit être effectuée. La prise de décision concernant les réglementations y gagnerait beaucoup en substrat empirique si l'on rappelait et si l'on faisait respecter l'obligation de procéder à une analyse coûts-avantages.

La répartition des responsabilités entre les niveaux d'administration est un problème qui retient beaucoup l'attention des milieux politiques et administratifs norvégiens. Globalement, le dialogue institutionnel entre l'État central et les échelons locaux fonctionne bien en ce qui concerne la consultation et les échanges d'informations. Mais le transfert continu de fonctions aux communes et l'amenuisement du contrôle de l'État conduisent à s'interroger sur les capacités réglementaires locales. Le gouvernement norvégien, qui est conscient de ce problème, y a répondu jusqu'à présent en prodiguant plus de conseils et en incitant à de meilleures pratiques pour la notification et le réexamen de la législation secondaire émanant des communes. Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure cela assurera au niveau local la qualité et les capacités réglementaires nécessaires. Inciter davantage les communes à coopérer – notamment pour le partage des ressources administratives – constituerait sans doute une autre mesure importante pour résoudre les problèmes de capacité.

Le gouvernement norvégien met au premier plan de ses priorités l'amélioration de son influence sur la préparation des réglementations de l'UE qui doivent être incorporées dans l'accord EEE. Il fait également des efforts accrus pour se concerter au stade le plus précoce possible avec les personnes concernées par les réglementations nouvelles ou modifiées de l'UE. C'est sa réponse aux vives préoccupations des parties prenantes, en particulier les milieux d'affaires. En outre, on pourrait faire sensiblement plus pour améliorer et diffuser les évaluations des effets attendus et de l'application des réglementations en question.

Enfin, il semble exister une marge d'amélioration supplémentaire des pratiques norvégiennes en matière de réexamen des réglementations en vigueur. Jusqu'à présent, les efforts ont surtout porté sur des changements marginaux et techniques plutôt que sur des évaluations systématiques des résultats des réglementations au regard de critères prédéterminés comme l'efficacité en termes de coût. L'application, pour les réexamens futurs, de normes d'AIR – notamment une série de critères d'efficacité et de performance pour évaluer les réglementations – pourrait donner une valeur encore plus grande aux vastes efforts consacrés en Norvège aux réexamens des réglementations en vigueur.

5.2. *Avantages et coûts potentiels d'une poursuite de la réforme réglementaire*

Un nouveau renforcement de la capacité du pays à élaborer une réglementation de haute qualité pourrait être bénéfique. Il améliorera la qualité des choix de politique, de manière à répondre plus facilement aux aspirations croissantes en faveur d'une protection sociale plus large et plus efficace ainsi que de normes réglementaires élevées. Une application plus cohérente et constante des instruments au service de la qualité réglementaire fera ressortir la nature des arbitrages à opérer entre les différentes options et clarifiera la nature et l'importance des coûts liés à des normes réglementaires élevées.

L'adoption de procédures d'élaboration des réglementations plus rigoureuses, davantage fondées sur l'information et plus transparentes, peut sembler ne pas prêter à controverse, mais elle est susceptible de se heurter aux traditions norvégiennes (et nordiques) dans ce domaine. Si, en particulier, on va plus loin dans la transparence des coûts, des avantages, des solutions de rechange et des critères utilisés pour pondérer les différents types de conséquences, il peut devenir plus difficile d'atteindre l'objectif traditionnel de consensus. En revanche, on peut considérer qu'un accord réalisé sur la base d'une meilleure information des parties intéressées sera forcément plus solide et plus durable.

5.3. Options envisageables

On présentera dans cette section les mesures qui, au regard du consensus international sur les bonnes pratiques réglementaires et des expériences concrètes des pays de l'OCDE, seraient sans doute particulièrement utiles pour améliorer la réglementation en Norvège. Elles s'inspirent des recommandations et du cadre qui figurent dans le *Rapport sur la réforme de la réglementation* établi par l'OCDE.

En ce qui concerne le choix des priorités, l'application des recommandations 3 et 9 pourrait avoir le plus rapidement des effets positifs sur la qualité réglementaire.

1. Faire de la politique réglementaire une priorité essentielle du gouvernement.

Bien que plusieurs programmes et engagements officiels concernent différents aspects de la politique réglementaire, la Norvège ne dispose pas d'une stratégie unique, explicitée ou publiée pour promouvoir une politique réglementaire globale. Actuellement, beaucoup d'éléments de la politique réglementaire sont appliqués ponctuellement, en fonction de l'influence des différents ministres, sans avoir l'appui d'une structure de gestion institutionnalisée et couvrant la totalité des administrations. Les décideurs et les fonctionnaires ne sont pas fortement incités à rechercher une application constante et cohérente des principes directeurs de politique réglementaire préalablement définis. Une politique de qualité réglementaire explicite et englobant toute la sphère publique, soutenue par un dispositif institutionnel et juridique, permettrait à la Norvège de bénéficier bien davantage de la réforme. Le Royaume-Uni et le Canada donnent l'exemple de pays qui ont accordé aux politiques réglementaires une place importante dans les stratégies d'encouragement de la croissance économique et de l'innovation.

2. Désigner une commission ministérielle permanente, chargée d'assigner des objectifs ambitieux à la politique réglementaire norvégienne. Elle devrait rendre les ministères plus responsables des résultats de la réforme réglementaire en établissant un mécanisme de surveillance systématique dans le cadre duquel ils rendraient des comptes.

Quand les plus hautes autorités politiques auront décidé la création de cette commission, il faudra l'organiser et l'adapter de manière qu'elle conforte la politique réglementaire de la Norvège. Elle pourrait être particulièrement utile pour adopter et revoir la politique réglementaire, tout en manifestant l'autorité nécessaire pour en assurer l'application effective. Des dispositions de ce type, visant à attirer l'attention des hauts responsables politiques et à assigner les responsabilités en matière de réforme réglementaire, ont été introduites avec succès au Danemark (la commission de réglementation) et aux Pays-Bas (la commission MDW).

Actuellement, la commission gouvernementale de modernisation et de simplification, dirigée par le ministre du travail et de l'administration publique, est chargée de coordonner et de superviser les projets dans le cadre du programme de modernisation du secteur public ; il s'agit notamment des mesures prises pour simplifier les réglementations et alléger les contraintes administratives visant les entreprises. Afin de dégager des synergies et d'éviter d'éventuels doubles emplois, cette commission pourrait – sous réserve d'une adaptation appropriée de ses compétences, de sa composition et de ses moyens – assumer la responsabilité de la définition et du suivi d'une politique réglementaire intégrée en Norvège.

L'expérience de la Norvège et d'autres pays de l'OCDE laisse penser que des commissions externes, bien visibles et indépendantes de l'administration d'État, peuvent jouer un rôle très important en oeuvrant à la réforme réglementaire, en stimulant le programme de réformes et en le faisant progressivement avancer. Conformément à ses pratiques actuelles, la Norvège devrait s'assurer que les parties intéressées concourent à la définition d'une politique réglementaire pour l'ensemble de l'État et que les instances représentatives des experts et des intérêts concernés (comme la commission de contact et le Forum des organisations professionnelles) soient en permanence impliquées dans la conception et la mise en œuvre de la politique réglementaire norvégienne.

3. Créer un organisme central doté des fonctions, des capacités et des ressources nécessaires pour les missions de promotion, de conseil, d'assistance et d'évaluation qu'exige une politique réglementaire globale et intégrée.

Il est crucial pour l'application de la politique réglementaire norvégienne que l'on substitue à l'absence actuelle de critères, de sanctions ou de moyens en personnel pour faire respecter les obligations d'AIR un dispositif institutionnel plus solide et plus crédible. La création au centre de l'État d'une structure de supervision ayant de larges responsabilités en matière de politique réglementaire serait un signe de l'importance que le gouvernement accorde à cette question. Sa principale mission serait de superviser le système d'AIR et de donner des avis techniques sur la qualité des mesures proposées. Elle pourrait également donner des informations et des conseils sur les instruments réglementaires. Dans ce cadre, l'évaluation a posteriori des instruments de procédure permettront d'obtenir une précieuse rétroaction pour l'amélioration et la révision de la politique réglementaire. Une autre solution pourrait être de lui assigner une fonction officielle de critique vis-à-vis des projets réglementaires des ministres. Malgré le succès de cette formule dans certains pays, il est plus douteux que, dans le contexte institutionnel et culturel norvégien, une fonction officielle de contestation améliorerait la qualité et l'efficacité des politiques d'AIR. Il est souhaitable que cette structure soit instituée au cœur de l'État, qu'elle dispose d'une expertise (particulièrement économique) suffisante et de moyens crédibles de remplir sa mission, en particulier l'application des obligations d'AIR (voir ci-dessous).

4. Intégrer, formaliser et faire respecter les obligations d'AIR ; conférer à l'organe central (recommandé ci-dessus) la responsabilité d'assurer la qualité de l'AIR sous tous ses aspects.

La Norvège devrait remédier à la dispersion actuelle des obligations d'AIR en prévoyant que toutes les AIR soient conduites de façon intégrée et publiées dans un document unique, si possible standardisé. Outre les dispositions de pure procédure des obligations actuelles d'AIR, la Norvège devrait réfléchir à la possibilité de mettre en place des critères plus clairs pour ce qui concerne le moment et les modalités de préparation des AIR. On pourrait par exemple incorporer dans les *Instructions* des éléments des six principes directeurs qui aident actuellement les responsables à préparer les AIR.

5. Adopter pour l'ensemble des administrations des critères explicites et mesurables pour décider si et comment il convient de réglementer, notamment en appliquant plus strictement le principe coûts/avantages.

En Norvège, les AIR diffèrent énormément par leur qualité, leur portée et les méthodes analytiques utilisées. Les évaluations d'impact des réglementations recourent rarement à l'analyse coûts/avantages. L'adoption de critères précis et de méthodologies détaillées coûts/avantages, conjuguée à un mécanisme de ciblage des évaluations, offrira une base objective à la prise de décision réglementaire, notamment pour comparer les diverses solutions. Le renforcement graduel de la rigueur analytique exigée dans l'évaluation d'importantes réglementations et l'extension de l'AIR à la législation secondaire auraient progressivement des effets de plus en plus bénéfiques à mesure que l'expertise s'accumulera et si les ressources le permettent. Si la consultation publique était intégrée dans l'AIR, comme on le recommande ci-dessous, elle serait plus efficace, tandis que la réglementation y gagnerait sur le plan de la transparence et de la responsabilité.

6. Améliorer encore les procédures de réexamen des réglementations en vigueur en y incorporant les éléments de qualité réglementaire, conformément aux obligations d'AIR appliquées aux nouveaux projets de réglementation.

Grâce à plusieurs réexamens des réglementations en vigueur, le stock norvégien de réglementations nationales est bien codifié et répond à des normes techniques élevées. Jusqu'à présent, les critères de réexamen ont été surtout juridiques/techniques et déterminés ponctuellement. Il conviendrait que les futurs réexamens intègrent des éléments de qualité réglementaire cohérents avec ceux qui s'appliquent aux nouvelles réglementations. Il pourrait surtout s'agir d'évaluer les résultats et l'efficacité réglementaires en se basant sur les analyses d'impact et sur la recherche et l'évaluation des autres options. Dans la mesure du possible, ces critères pourraient être également utilisés et intégrés dans le réexamen des réglementations pouvant avoir des effets sur la concurrence (voir le chapitre 3).

7. Renforcer l'application des obligations de consultation et d'information déjà en vigueur

Les responsables de la réglementation peuvent s'appuyer sur un grand nombre d'instruments et de procédures réglementaires de grande qualité. Même si leur mise en oeuvre est généralement bien développée, il est possible de l'améliorer. En premier lieu, il faudrait corriger les manquements actuels aux obligations officielles de consultation pour éviter un affaiblissement potentiel de la crédibilité et de la légitimité des procédures en la matière. En deuxième lieu, on pourrait utiliser plus efficacement les registres Brønnøysund i) en introduisant des obligations d'information de la part des communes, ii) en rendant les ministères plus conscients des obligations d'informer et de consulter les registres et en les incitant davantage à s'y conformer, iii) en estimant systématiquement dans l'AIR les contraintes d'information, calculées selon la méthodologie conçue pour les registres Brønnøysund.

8. *Faire mieux connaître et respecter l'obligation d'évaluer les autres options lors de l'élaboration des politiques.*

Bien que les règles en vigueur obligent les responsables à envisager, lors de la formulation des politiques, les solutions de rechange à la réglementation de type autoritaire, ces solutions restent peu utilisées dans les domaines autres que l'environnement. L'instance centrale de politique réglementaire (recommandée ci-dessus) devrait veiller au règlement de ce problème, notamment au moyen de sessions de formation. L'adoption de solutions de remplacement inusitées implique nécessairement une part de risque. Le gouvernement doit donc prendre la responsabilité d'encourager les décideurs à recourir à ces autres solutions. Un premier pas dans cette direction serait de faire connaître et d'encourager davantage les progrès déjà réalisés, particulièrement dans le domaine de l'environnement. On pourrait également établir un rapport public et périodique relatant les progrès réalisés dans l'application des solutions de remplacement.

9. *Améliorer les analyses d'impact, la consultation et la communication des réglementations de l'EEE en appliquant les critères d'AIR, tout en faisant participer et en informant les parties concernées le plus tôt possible dans la procédure d'application.*

La Norvège devrait poursuivre ses efforts pour informer les parties intéressées au stade le plus précoce des procédures régissant l'EEE. Dans les améliorations actuellement envisagées des mécanismes de consultation, il faudrait mettre davantage l'accent sur une estimation plus fine des conséquences économiques et autres attendues des réglementations de l'EEE et sur l'information concernant la mise en œuvre envisagée de la réglementation.

10. *S'assurer qu'à la décentralisation des pouvoirs réglementaires correspondent des capacités suffisantes de préparation, d'évaluation, d'application et de suivi des réglementations au niveau local.*

La volonté de renforcer les communes, de leur transférer davantage d'attributions et d'alléger le contrôle de l'État pose le problème de leurs capacités réglementaires. Malgré les mesures prises par l'État central pour mieux conseiller et assister les communes, il semble nécessaire de veiller davantage à les doter de capacités réglementaires suffisantes.

NOTES

1. Après quelque trente années d'expérience des gouvernements de coalition (et depuis 1985 de coalitions minoritaires), le consensus cher aux Nordiques est solidement ancré dans le processus réglementaire. Le parlement est élu pour une durée fixe de quatre ans et ne peut être dissous par le gouvernement. Ce dernier s'appuie donc sur différentes coalitions en fonction des politiques suivies. Le parlement norvégien a de plus en plus tendance à constituer des majorités n'incluant pas le gouvernement, qui se trouve ainsi obligé d'évaluer, d'étudier ou d'appliquer d'autres politiques. On en a eu des exemples récemment avec la modification par le parlement du projet de privatisation du gouvernement et sa décision volontariste de plafonner les tarifs des crèches.
2. Voir, par exemple, Johan P. Olsen, « Norway: Slow Learner or Another Triumph of the Tortoise? », pp. 181-213, dans Olsen et Peters, *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, 1996.
3. Les conclusions d'un projet de recherche de cinq ans sur les changements et les défis auxquels la démocratie norvégienne est confrontée mettent en lumière certaines des évolutions nécessaires pour que le secteur public s'adapte à des besoins qui augmentent et se modifient. La conclusion la plus substantielle a été résumée comme « la retraite de la politique », en vertu de laquelle le système politique a, au cours des dernières décennies, perdu ou délaissé l'essentiel de son pouvoir de décision. Le verdict sur la politique norvégienne est qu'elle a été minée au sommet par l'instabilité parlementaire et l'absence de majorité ainsi que par la faible coordination de l'appareil d'État, tandis qu'elle a pâti à la base de l'écroulement des partis politiques et de leur perte d'influence sur l'électorat. En outre, « les politiques de réforme n'ont pas réussi à créer un système plus simple et plus facile à gérer parce qu'on a sous-estimé les coûts de transition, qu'on a ignoré les difficultés de fixation d'objectifs au secteur public et qu'on n'a pas pris la mesure de la capacité des évolutions guidées par le marché à fausser leurs propres hypothèses ». (groupe de recherche Øyvind Østerud dans *Aftenposten* du 7 mars 2002 : « Foreløpig maktdiagnose: Politikken på retrett. »). En 1997-1998, le parlement norvégien a lancé le projet Pouvoir et Démocratie. A l'instar des projets similaires entrepris en Suède et au Danemark, Pouvoir et Démocratie a été inspiré par « les défis vitaux qu'une démocratie représentative devra relever – l'internationalisation croissante, le développement et la disponibilité des technologies modernes ; le rôle grandissant de l'opinion publique ; les questions d'environnement ; les problèmes suscités par les communautés pluriethniques ; les exigences de qualification et de savoir ; la décentralisation, la déréglementation, les privatisations, les mécanismes influençant les marchés et la participation des consommateurs ». Voir www.sv.uio.no/mutr/eng/index.html.
4. Source : OCDE (2001) En Norvège, le coût pour chaque PME du respect des formalités administratives était proche de la moyenne des 11 pays (US 27 500), mais si on mesurait le coût total en pourcentage du chiffre d'affaires annuel, il représentait 8 % en moyenne dans les entreprises norvégiennes, soit sensiblement au-dessus de la moyenne de 4 % et des résultats des autres pays couverts par l'enquête.
5. La commission a été nommée en 1990 par le gouvernement avec pour mission d'examiner la législation concernant les entreprises et de proposer des simplifications et d'autres changements qui pourraient stimuler l'activité économique. L'objectif des travaux était de parvenir à l'établissement de réglementations opérant harmonieusement, susceptibles de créer les conditions d'une plus grande efficacité et donc d'une plus grande compétitivité. Elle devait s'attacher particulièrement aux besoins des petites et moyennes entreprises. La commission sur le droit applicable aux entreprises a formulé entre 30 et 40 propositions. Son mandat a été prolongé à plusieurs reprises, mais il n'a pas été renouvelé en 2002.
6. Ministère norvégien de la Justice et ministère du commerce et de l'industrie (2002).

7. On peut définir une politique réglementaire comme un ensemble de mesures visant à maximiser l'efficacité, la transparence et la responsabilité des réglementations, qui se fonde sur une approche intégrée de l'application des instruments réglementaires et de la gouvernance des institutions. Les politiques réglementaires ne s'attachent pas à la « substance » même des réglementations (réformes structurelles de grande envergure ou réglementations spécifiques sur la protection de l'environnement ou la sécurité alimentaire), mais visent à créer un cadre optimal pour le processus d'élaboration et d'examen des réglementations. Les objectifs clefs des politiques réglementaires sont : 1) améliorer la qualité des décisions réglementaires en générant une information pertinente à l'intention des parties intéressées et des décideurs, qui les éclaire sur les conséquences à attendre d'une décision de politique et 2) s'assurer que les décisions réglementaires sont mises en application et respectées.
8. Comme l'ont observé Christensen et Lægriid (1998) ainsi que Lægriid (1999), « le pilotage des règles est aussi fort dans les ministères norvégiens qu'il y a 20 ans et les fonctionnaires jugent l'efficacité beaucoup moins importante que la rationalité des normes juridiques et les vertus bureaucratiques comme la neutralité, la prévisibilité et la régularité des procédures ».
9. OCDE (2002).
10. Voir www.modernisering.dep.no
11. Les engagements comprennent : 1) un examen du cadre réglementaire existant dans le but d'abroger les dispositions qui entravent la concurrence, 2) la soumission à l'avenir de tous les contrats-cadres importants de l'État relatifs aux marchés publics à l'appréciation de l'autorité de concurrence avant le lancement d'appels d'offres et 3) la création d'une nouvelle instance de recours pour les marchés publics.
12. Le comité est présidé par le ministre du travail et de l'administration publique et comprend les membres du Cabinet suivants : le ministre des collectivités locales et du développement régional, le ministre de la santé, le ministre de la justice, le ministre des affaires sociales, le ministre de l'éducation et de la recherche ainsi que le ministre du commerce et de l'industrie. En outre, des secrétaires d'État représentent les services du premier ministre et le ministre des finances. D'autres ministres membres du Cabinet peuvent y participer quand des affaires de leur ressort sont traitées.
13. Selon le mandat de la commission, la proposition devra correspondre aux règles de la concurrence figurant dans l'accord EEE. Il appartiendra à la commission d'envisager un modèle qui se compose d'une instance de recours politiquement indépendante, alors que, dans le modèle actuel, le ministère du travail et de l'administration publique est l'instance de recours contre les décisions prises par l'autorité norvégienne de la concurrence. La commission devra également examiner si le modèle approprié est celui avec lequel toutes les lois relatives à la concurrence doivent être exclusivement du ressort de l'ANC ou le modèle actuel avec lequel les autorités des différents secteurs sont responsables des problèmes de réglementation de la concurrence. Enfin, la commission devra examiner une disposition de la loi sur la concurrence qui fait obligation aux autorités de répondre dans un certain délai aux questions soulevées par l'ANC en ce qui concerne les effets des réglementations publiques sur la concurrence.
114. Ministère du commerce et de l'industrie (2002).
15. OCDE (1997), Rapport de L'OCDE sur la réforme de la réglementation, éditions de l'OCDE, Paris.
16. Ministère du travail et de l'administration publique (2000).
17. Ministère du travail et de l'administration publique (1994) : « Skal – Skal Ikke. Sjekkliste for valg af virkemidler og nye reguleringer. », Administrationsdepartementet. Novembre 1995.
18. www.odin.dep.no/nhd/norsk/aktuelt/pressem/024081-070021/index-dok000-b-n-a.html

19. Un panel d'entreprises est directement interrogé sur la charge administrative attendue d'un projet de réglementation. Cette mesure a été instaurée pour la première fois au Danemark en 1996.
20. Cela ne s'applique pas aux propositions d'ordre fiscal, qui sont examinées par la direction de la législation fiscale du ministère des finances.
21. Ministère de la justice et de la police, ministère du commerce et de l'industrie, *The Norwegian* (2002).
22. Instructions, section 1.4.
23. Hege Skeje : « Inne i « beslutningsmaskinen » – Regjeringen som kollegium » (Inside « the decision-making machine » – the Cabinet as a collegium), page 184, in Bent Sofus Tranøy and Øyvind Østerud (eds.) « Den fragmenterte staten – Reform, makt og styring » (The fragmented state – Reforms, power and governance), 2001.
24. Les Instructions pour les études et rapports officiels – qui font l'objet d'un décret royal de février 2000 (troisième et dernière édition) – fixent la procédure de préparation des projets de lois et de la législation secondaire préalablement à leur présentation au Cabinet. Deux autres guides établis par les services du premier ministre – Les réunions du Cabinet et Les réunions du Conseil des ministres – donnent des indications sur les formes et les procédures de l'examen des textes par le Cabinet et de leur présentation au parlement.
25. En fonction des résultats, l'évaluation préliminaire doit être soumise aux ministres suivants : le ministre des finances, s'il ressort de cette évaluation que la réglementation peut entraîner un relèvement des plafonds de dépenses budgétaires, une réduction des recettes, un redéploiement substantiel des crédits dans le cadre des plafonds, des changements significatifs de l'organisation des administrations centrales ou des conséquences socio-économiques notables ; le ministère du travail et de l'administration publique, s'il ressort de l'évaluation préliminaire que la réglementation peut entraîner des changements administratifs et/ou organisationnels notables dans les administrations centrales ; le ministère des collectivités locales et du développement régional, s'il ressort de l'évaluation préliminaire que la réglementation peut avoir des conséquences financières et/ou administratives substantielles pour les collectivités locales ou des répercussions régionales substantielles ; les ministres qui sont largement concernés, s'il ressort de l'évaluation préliminaire que la réglementation peut avoir des conséquences importantes dans leurs domaines respectifs. Le ministère de la justice doit être consulté avant d'entreprendre des travaux législatifs importants ou toute autre opération législative qui risque de soulever des questions intéressant les structures juridiques.
26. Quand le gouvernement prend des résolutions en formation plénière, il agit en tant que Conseil du roi sous l'autorité du souverain. Le Cabinet se réunit normalement deux fois par semaine et le Conseil une fois par semaine.
27. Pour l'examen des lois, le Storting, qui est normalement une chambre unitaire, se divise en deux, l'Odelsting et le Lagting. Les membres du Storting choisissent un quart d'entre eux qui forment le Lagting, le reste constituant l'Odelsting. Chaque « Ting » se réunit séparément avec son propre président et secrétaire. Les deux formations participent à l'examen et à l'approbation des projets de loi, qui sont généralement adoptés à la majorité simple.
28. Les textes votés par le parlement ont force de loi soit à la date d'entrée en vigueur indiquée dans le texte lui-même, soit à la date décidée par le Roi en son Conseil (normalement dans la résolution qui donne aussi l'assentiment royal) ou – si aucune date spécifique n'est indiquée – un mois après la publication au Journal officiel. Les réglementations subordonnées prennent effet un mois après leur date de publication au Journal officiel si aucune autre date n'a été fixée. Les lois et réglementations importantes pour l'activité commerciale publique et privée doivent normalement entrer en vigueur au début d'une nouvelle année.
29. Voir OCDE (2002b).

30. Christensen et alia (2002): 75.
31. Voir riksrevisjonen.no/Default.asp?Application=Riksrevisjonen_Norsk
32. L'État central a la responsabilité des services publics suivants : l'enseignement supérieur et les universités, le système de sécurité sociale, la défense, le réseau routier national, les chemins de fer, les dispositifs de formation professionnelle, la justice et la police, les prisons, la politique étrangère et, depuis 2002, les hôpitaux. La responsabilité des comtés concerne : l'enseignement secondaire (deuxième cycle), la formation professionnelle, les institutions de protection de l'enfance, les institutions pour toxicomanes et alcooliques, le réseau routier des comtés, les transports publics locaux et les musées. Les compétences des communes concernent : les écoles primaires et secondaires (premier cycle), les écoles maternelles et les crèches, la protection de l'enfance, les dispensaires, la prise en charge des personnes âgées et handicapées, les bibliothèques publiques, les services de lutte contre l'incendie, les ports, le réseau routier local, l'alimentation en eau, l'assainissement, la collecte et l'élimination des déchets, l'occupation des sols. Les dépenses des administrations locales s'élèvent à 40 % des dépenses totales des administrations publiques. Elles emploient environ un cinquième de la population active et 75 % des agents du secteur public.
33. OCDE, 2002a.
34. Voir www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en
35. *Op. cit.*
36. Dans le seul but d'examiner les problèmes concernant les relations entre l'État central et les administrations régionales, le ministre de l'environnement et celui du développement local et régional se réunissent chaque année avec les autorités régionales représentées par les présidents des comtés et par l'Association des collectivités locales et régionales. Pour examiner les problèmes concernant les relations entre l'État central et les collectivités locales, le représentant local, de l'État – le gouverneur – rencontre chaque année les collectivités locales, représentées par le maire et le chef de l'administration. Les 19 gouverneurs ont également des contacts réguliers avec le ministre et le ministère du travail et de l'administration publique.
37. En outre, les considérations locales sont officiellement prises en compte dans les consultations au sein du gouvernement, bien que de façon indirecte, par le canal du ministère de l'administration locale et du développement régional. Selon les Instructions pour les études et rapports officiels, les autres ministères doivent consulter celui de l'administration locale et du développement régional à propos des réglementations qui ont des conséquences significatives sur le plan financier et/ou administratif pour les comtés ou les collectivités locales.
38. www.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016001-040007/index-dok000-b-n-a.html
39. Voir note 5.
40. Ministère du commerce et de l'industrie, The Norwegian, 2002.
41. L'accord EEE concerne également un certain nombre de domaines de coopération autres que le marché intérieur qui sont d'une grande importance pour la Norvège ; il s'agit par exemple de la recherche-développement, de l'éducation, de la politique de l'environnement, de la politique sociale, de la culture, de la santé, de l'égalité des chances et de plusieurs autres programmes et activités de l'UE.
42. Source : gouvernement norvégien.
43. Source : Autorité de surveillance de l'AELE, Tableau d'affichage des États de l'AELE pour le marché unique (mai 2002). Disponible sur le site www.efta.int/structure/SURV/efta-srv.asp

44. www.odin.dep.no/archive/smkvedlegg/01/01/eossa020.pdf (Remplace le précédent guide de 1997 (rundskriv 97/1259, 30. Mai 1997))
45. Voir www.odin.dep.no/ud/engelsk/publ/p10001859/032141-040002/index-hov001-b-n-a.html
46. Le Conseil se compose de 87 membres qui représentent les cinq pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) et trois régions autonomes (Åland, îles Féroé et Groënland).
47. Ainsi, plusieurs textes importants de droit privé concernant les successions, les biens meubles corporels, le droit d'auteur, les questions maritimes, etc. ont été préparés ensemble par certains des États nordiques. De ce fait, les réglementations adoptées sont plus ou moins identiques dans les pays nordiques, ce qui est tout à fait dans l'intérêt des citoyens de l'un des pays nordiques allant s'installer dans un autre.
48. Les organes et les institutions réglementaires de la Norvège font l'objet d'un rapport spécifique, dans le cadre de l'examen de la réforme réglementaire de ce pays, et ne sont donc pas examinés ici en détail.
49. Source : notes du ministère du travail et de l'administration publique du 27/02/1996 et de la direction de la programmation et de la coordination du 12/12/1997 : Almindelige høringsfrister og gitte høringsfrister [i 1997]
50. La loi numéro 53 du 19 juin 1969 prévoit la publication obligatoire au journal officiel norvégien de toute la législation nouvelle, y compris les décisions d'entrée en vigueur et d'abrogation des lois. La loi sur l'administration publique du 10 février 1967 soumet aux mêmes obligations fondamentales les réglementations subordonnées, sous réserve de quelques exceptions en cas d'application brève du texte ou s'il est relatif à des événements spécifiques. La réglementation peut alors être annoncée d'une autre manière ; cf. loi sur l'administration publique, article 38.
51. Vinje, Finn-Erik (1995) : Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk.
52. www.sft.no/bmi
53. On en a l'exemple avec la coordination systématique des inspections et des mesures d'exécution entre les ministères et les organismes publics responsables de la santé, de l'environnement et de la sécurité. C'est aussi le cas des activités pétrolières sur le plateau continental norvégien, pour lesquelles un seul organisme public coordonne les contrôles d'application de plusieurs obligations réglementaires.
54. Loi sur l'administration publique, article 27.
55. *Op. cit.*, article 28.
56. *Op. cit.*, article 11a.
57. En vertu de l'article 6 de la loi n 8 du 22 juin 1962 concernant le médiateur du Storting pour l'administration publique.
58. En vertu de l'article 6 paragraphe 4 de la loi sur le médiateur, ce dernier décide s'il existe des motifs suffisants pour instruire une plainte. Il prend sa décision discrétionnairement.
59. Source : Rapport annuel du médiateur, 2001, www.sivilombudsmannen.no/melding/2001E.pdf (version anglaise).
60. En vertu de l'article 10 de la loi sur le médiateur, ce dernier est invité à exposer son avis et à faire savoir si l'administration a commis une erreur ou a fait preuve de négligence. Quand il estime qu'une décision peut être considérée comme infondée, il a également le droit de le faire savoir.

61. Les réexamens du cadre réglementaire intervenus dans les années 1990 ont fortement décentralisé les responsabilités d'application des politiques environnementales. Les 19 comtés et les 435 communes ont pour mission de mettre en œuvre cette politique en ce qui concerne la conservation, les contrôles locaux sur la pollution de l'eau, la gestion des déchets et l'analyse d'impact sur l'environnement.
62. OCDE (2001), *Examen des performances environnementales*, Paris.
63. La Norvège a actuellement l'une des consommations d'énergie par tête les plus élevées du monde et l'objectif de ces subventions est de promouvoir la production d'énergies renouvelables.
64. Le centre GRIP – « Fondation pour une production et une consommation viables » – a été créé par le ministère de l'environnement, qui le dirige en association avec la Confédération des entreprises et industries norvégiennes, la Confédération des syndicats norvégiens, la Fédération des entreprises commerciales et de services norvégiennes, l'Association norvégienne des collectivités locales et régionales, la Société norvégienne pour la protection de la nature et l'Autorité de contrôle de la pollution. Le financement du GRIP est assuré essentiellement par le ministère de l'environnement. Une grande partie du financement des projets est à la charge des entreprises qui y participent. Source : www.grip.no/Felles/english.htm
65. OCDE (1997).
66. Dans les systèmes avancés de gestion réglementaire, des conflits peuvent se produire entre les fonctions de conseil et les AIR. Voir OCDE (2002d).
67. Jusqu'à présent, l'analyse coûts/avantages a été beaucoup utilisée pour les projets de construction de routes.
68. Voir note 19.
69. Ministère de la justice et de la police et ministère du commerce et de l'industrie, 2002: 32.
70. Ministère de la justice (2000): 209-210.
71. Ce projet a également abouti à l'abrogation de plusieurs centaines de réglementations locales adoptées par les autorités nationales (il s'agit de réglementations édictées par les collectivités locales, mais dont la validité est conditionnée par l'approbation des autorités nationales).
72. Voir par exemple le programme de modernisation du secteur public et le discours inaugural www.odin.dep.no/smk/engelsk/aktuelt/taler_statsmin/taler/001001-090228/index-dok000-b-n-a.html
73. L'expérience des pays de l'OCDE donne une idée du succès et des résultats du recours à la caducité automatique. Un nombre limité de pays de l'OCDE emploie cette méthode et il existe peu d'évaluations des avantages et des coûts. Une étude de l'OCDE *) consacrée à l'utilisation de la caducité automatique dans plusieurs États australiens a conclu qu'elle avait permis de diminuer substantiellement le nombre total de réglementations en vigueur, d'abroger de nombreux textes faisant double emploi et d'encourager la mise à jour et la reformulation d'une grande partie des textes conservés. Quatre des cinq États adeptes de la caducité automatique ont opté pour une périodicité de dix ans, tandis que la Nouvelle-Galles-du-Sud a adopté un rythme de cinq ans. Mais l'expérience d'une décennie a convaincu les principaux utilisateurs qu'une périodicité de cinq ans est trop courte : elle conduit à un gaspillage d'énergie pour respecter les obligations de réexamen et à une propension répandue à abuser des exemptions limitées prévues par la législation en la matière. Par ailleurs, la caducité automatique peut susciter des difficultés imprévues et des incitations inadéquates, en particulier si on prévoit une période trop brève. Dans certains cas, les PME ont exprimé la préoccupation que ce système puisse rendre le contexte réglementaire moins prévisible. La caducité automatique peut également tendre à affaiblir le respect des réglementations à l'approche de leur

date d'extinction. Enfin, elle est potentiellement coûteuse pour les instances réglementaires, car il faut affecter des ressources à la définition de nouvelles règles et à l'exécution de la procédure d'élaboration.

- *) Rapport du service de la gestion publique de l'OCDE sur l'analyse d'impact réglementaire en Nouvelle-Galles-du-Sud PUMA/OCDE. Publié par la commission de révision de la réglementation du parlement de Nouvelle-Galles-du-Sud, rapport n°18/51 de janvier 1999. Voir en particulier les pages 38 à 40.
- 74. A la fin de 2000, Per Laegreid et Tom Christensen ont interrogé 58 responsables politiques et hauts fonctionnaires, comprenant les membres du Cabinet (1997-2000), les secrétaires généraux des ministères, les dirigeants des organismes publics et des entreprises nationalisées. Les résultats ont été présentés dans « Administrative reform policy : the challenges of turning symbols into practice », étude présentée à la sixième conférence nationale de recherche sur la gestion publique de l'Ecole d'administration publique de l'université d'Indiana (2001).
- 75. Laegreid et Christensen (2001), p. 18. (Les secrétaires généraux ont été encore plus critiques, environ deux tiers de leurs réponses ne citant aucun effet du projet.)
- 76. Le registre central de coordination pour les personnes morales contient des données de base portant sur les entités qui doivent adresser des informations au registre des employeurs, au registre des assujettis à la TVA, au registre des entreprises commerciales, au registre des activités industrielles et commerciales de Statistique Norvège, au registre des données concernant l'imposition des sociétés ou au registre des fondations des gouverneurs de comté.
- 77. Norwegian Business Association (NHO) : Skemaveldet fem år etter – undersøkelse af skemarutiner i statsetater, 22 novembre 1999.
- 78. Brønnøysundregistrene: www.brreg.no/statistikk/2001/oppgl.html ; Statistique Norvège : www.ssb.no/english/subjects/09/01/nr_en/tabe_1991-2001_23.html
- 79. OCDE (2003).
- 80. Voir <http://odin.dep.no/nhd/engelsk/publ/handlingsplaner/024101-990053/index-dok000-b-n-a.html>
- 81. Voir www.ehandel.dep.no

BIBLIOGRAPHIE

- Christensen et Lægriid (1998): « Administrative reform policy: The case of Norway » in *International Review of Administrative Science*, 64: 457-475.
- Christensen et alia (2002): *Forvaltning og Politik*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Lægriid, Per (1999): *Administrative Reforms in Scandinavia – testing the cooperative model*. Université de Bergen.
- Ministère de la Justice (2000): *Lovteknik og lovforberedelse*, Oslo.
- Ministère de la Justice et de la Police, Ministère du commerce et de l'industrie (2002): *Forskiiftsdugnaden. Prosjekt for opprydding i og forenkling af forskriftsverket*, Oslo.
- Ministère du travail et de l'administration publique, the Norwegian (2000): *Instructions for Official Studies and Reports (Instructions pour les études et les rapports officiels)*, Oslo.
- Ministère du commerce et de l'industrie (2000): *Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltag*, Oslo.
- Ministère du commerce et de l'industrie (2002) : *Reduced and Improved State Ownership*, Oslo
<http://odin.dep.no/archive/nhdvedlegg/01/03/White034.pdf>
- OCDE (1997), *Analyse d'impact de la réglementation: Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2000), *Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE. De l'intervention à la gouvernance de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2001), *L'opinion des entreprises sur les tracasseries administratives. Les contraintes administratives et réglementaires qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises*, Paris.
- OCDE (2002a), *Étude économique de la Norvège*, Paris.
- OCDE (2002b), *La réforme de la réglementation au Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2002c), *Simplification administrative – Pratiques et expériences des pays de l'OCDE*, Paris.