

**DIFFUSION GÉNÉRALE**

**OCDE/GD(94)59**

**L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES LOIS ET RÉGLEMENTATIONS :  
TECHNIQUES ÉCONOMIQUES, JURIDIQUES ET DE GESTION**

**ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

**Paris 1994**

**DOCUMENT DISPONIBLE SUR OLIS EN TOTALITÉ, DANS SON FORMAT D'ORIGINE**



## PREFACE

SIGMA (soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale) est une initiative conjointe de l'OCDE/CCET et de CE/PHARE, financée principalement par CE/PHARE. En 1993, les pays participants au Programme étaient la Bulgarie, la République Tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie. A partir de mai 1994, le Programme s'est étendu à l'Albanie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie.

SIGMA a pour mission de favoriser la création d'institutions publiques efficaces et efficaces qui permettent de donner corps à une économie de marché, de préparer la mise en place d'un Etat démocratique et pluraliste et de mettre en oeuvre des politiques publiques. L'amélioration de la gestion des politiques publiques constitue l'un des volets du présent programme. Il s'agit d'étudier les changements affectant les procédures et les institutions permettant de renforcer le processus réglementaire et par là même d'améliorer la qualité des lois et des réglementations.

En juin 1993, un atelier de SIGMA ayant pour thème, *l'amélioration de la qualité des lois et réglementations : techniques économiques, juridiques et de gestion* a eu lieu à l'Institut Commun de Vienne en Autriche. Des spécialistes venus des pays SIGMA de 1993, 6 pays Membres de l'OCDE ainsi que le secrétariat de l'OCDE, ont examiné conjointement l'état actuel de la gestion des processus législatif et réglementaire dans les pays de SIGMA. Utilisant l'expérience de réforme des pays Membres de l'OCDE comme point de départ, les participants ont exploré certaines techniques juridiques, économiques et de gestion afin d'améliorer la qualité législative et réglementaire à court terme, au moindre coût et sans changement radical du secteur public.

Cet atelier de juin 1993 a traité de thèmes débattus en novembre 1991, à l'occasion de la réunion portant sur "les défis de la réforme réglementaire", organisée par le Service de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE à l'intention des pays membres de l'OCDE et des pays d'Europe centrale et orientale.

Les chapitres qui constituent le présent document ont été rédigés à partir des contributions préparés par des spécialistes de différents pays Membres et le secrétariat de l'OCDE à l'occasion des journées d'étude de juin 1993. Le nom des auteurs figure dans le sommaire. Chaque chapitre présente "des techniques de qualité" pour améliorer la qualité des lois et des réglementations. Ces techniques offrent un éventail d'idées qui peuvent d'être adaptées au cas par cas pour répondre aux objectifs spécifiques de la réforme.

En annexe figure la liste des publications de l'OCDE, y compris les documents hors série sur la gestion publique qui concernent l'amélioration de la qualité des lois et réglementations. Ces documents fournissent d'avantage d'information sur certaines "techniques de qualité" présentées dans le présent document.

Le présent document est également disponible en anglais sous le titre: "Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques".

Les idées exprimées ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE, ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.



## SOMMAIRE

### *Chapitre 1*

<b>INTRODUCTION : L'AMELIORATION DE LA QUALITE DES LOIS ET DES REGLEMENTATIONS</b> .....	7
--	---

*Auteur :*

Scott Jacobs, Service de la gestion publique de l'OCDE

### *Chapitre 2*

<b>GESTION DES SYSTEMES REGLEMENTAIRES</b> .....	19
--	----

*Auteur:*

Scott Jacobs, Service de la gestion publique de l'OCDE

### *Chapitre 3*

<b>CONSULTATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC</b> .....	29
--	----

*Auteurs:*

Jon Bing, Centre norvégien de recherche sur l'informatique et le droit, Université d'Oslo, Norvège

Maria Castello-Branco, Secrétariat chargé de la modernisation de l'administration, Portugal

Scott Jacobs, Service de la gestion publique, OCDE

Mark Schoenberg, Regulatory Information Service Center, United States

### *Chapitre 4*

<b>QUALITE SUR LES PLANS TECHNIQUE ET JURIDIQUE</b> .....	39
---	----

*Auteurs:*

Alain Ménémenis, Conseil d'État, France

Jan Van Kreveld, Ministère de la Justice, Pays Bas

### *Chapitre 5*

<b>EVALUATION DES COUTS ET DES INCIDENCES ECONOMIQUES</b> .....	45
---	----

*Auteur:*

John Morrall, Office of Management and Budget, United States

### *Chapitre 6*

<b>EVALUATION DES CONDITIONS DE RESPECT ET D'EXECUTION DE LA REGLEMENTATION</b> .....	51
---	----

*Auteur:*

Eric Milligan, The Regulatory Consulting Group, Canada

### *Chapitre 7*

<b>COMMUNICATION ET CODIFICATION DES LOIS</b> .....	61
---	----

*Auteurs:*

Jon Bing, centre de recherche norvégien sur l'informatique et le droit, université d'Oslo.

Mark Schoenberg, Regulatory Information Service Center, United States.

### *Annexe*

<b>PUBLICATIONS DE PUMA</b> .....	65
-----------------------------------	----

La liste de Publications de PUMA et des documents hors série sur la gestion et la réforme de la réglementation



## **Chapitre 1**

### **INTRODUCTION: L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES LOIS ET DES RÉGLEMENTATIONS<sup>1</sup>**

#### **Amélioration de la qualité des réglementations dans les pays participant au programme SIGMA**

1. Même en présence d'une forme de gouvernement stable, élaborer des lois et des réglementations pertinentes n'est pas une tâche aisée. Certains pays de l'OCDE s'efforcent depuis 15 ans d'améliorer leurs techniques de gestion des processus législatif et réglementaire mais aucun d'entre eux n'est pleinement satisfait des résultats obtenus.

2. Au vu de leur situation en 1994, la tâche est d'autant plus ardue pour les pays SIGMA. Pourtant, il leur faut de toute urgence se doter de techniques éprouvées de gestion des processus législatif et réglementaire. La rapidité et l'ampleur du processus de transformation qui vise à mettre en place une économie de marché et un régime démocratique fondé sur la primauté du droit justifient les pressions immenses en faveur de l'élaboration de nouvelles lois et réglementations. Dans ces pays, dès le début du processus de transition, le Parlement et le gouvernement ont dû prendre une foule de décisions dans les domaines législatif et réglementaire qui allaient avoir une influence durable et profonde sur la physionomie, l'orientation et l'efficacité du nouveau gouvernement et sur les chances de succès de la transition elle-même. Il importe que le passage de l'ancien au nouvel appareil juridique se déroule en douceur afin d'éviter les vides juridiques et les zones d'incertitude. Le rythme d'adoption des lois reste rapide et la réforme actuelle a pour but essentiel de mettre en place un système réglementaire plus étoffé, qui accorde une plus grande importance aux règles subsidiaires (telles que les décrets ministériels), à l'exécution des lois et aux moyens de les faire respecter ainsi qu'à la consultation du public.

3. La qualité des lois et des réglementations, en fait l'efficacité globale des nouveaux systèmes réglementaires, a une influence directe sur le développement économique et démocratique d'un pays. Des textes réglementaires trop contraignants, complexes ou inapplicables risquent de nuire plutôt que de contribuer au bien-être général dans la mesure où ils ralentissent l'activité économique, dissuadent le public de coopérer et accroissent les coûts administratifs. Les lois mal conçues peuvent avoir des conséquences aussi désastreuses qu'inattendues sur la compétitivité, l'investissement ou l'emploi.

4. De nombreux décideurs des pays SIGMA ont ainsi observé qu'ils ne consacraient pas suffisamment de moyens de planification et de gestion à l'élaboration, à l'approbation, à la promulgation et à l'application des lois. Souvent, les gouvernements parviennent à grand peine à rédiger le texte de loi, à parvenir à un consensus la concernant, et à réagir aux amendements déposés par les parlementaires. Les responsables des politiques sont confrontés à une suite incessante de crises qui leur laisse peu de temps pour se consacrer à l'évaluation et à la coordination des projets de loi. Ils sont pris en étau entre, d'une part, leurs supérieurs hiérarchiques et le Parlement qui réclament d'être mieux informés et, d'autre part, les ministères fonctionnels qui n'ont guère les moyens de fournir les informations demandées.

5. En dépit du rôle central qu'ils jouent dans la transition, les parlementaires sont encore moins bien informés que le gouvernement. Ils modifient souvent considérablement les projets de loi émanant du gouvernement mais n'ont pas le temps ou les ressources nécessaires pour évaluer l'impact de ces amendements ou pour déterminer s'ils sont compatibles avec d'autres amendements ou d'autres lois.

---

<sup>1</sup> Ce chapitre a été rédigé pour SIGMA par Scott Jacobs, Service de la gestion publique de l'OCDE.

6. La mise en oeuvre et le suivi du processus législatif constituent également un point faible majeur dans ces pays. Une fois les lois adoptées, les ministères sont chargés de les faire appliquer mais il arrive parfois qu'ils ne disposent ni des ressources ni des moyens administratifs nécessaires. Le public ne comprend pas toujours les lois et les réglementations et quand bien même, il n'est pas forcément en mesure de les respecter. Les procédures de recours et le système judiciaire ne sont pas toujours en mesure de faire face aux problèmes juridiques et réglementaires liés au fonctionnement du nouveau système juridique. En présence de telles difficultés, les gouvernements auront du mal à mettre en oeuvre les nouvelles lois et dispositions légales.

7. Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que des problèmes tels que la complexité, l'incohérence, le manque de coordination, le manque d'informations sur les effets des nouvelles lois, l'inefficacité des mécanismes d'exécution et d'application, et la non-compréhension des lois par le public soient aussi répandus. Ces problèmes frustrant les responsables de l'action gouvernementale et les parlementaires, nuisent à la croissance économique et à l'investissement, retardent le développement du secteur privé et remettent en question la crédibilité du nouveau système juridique et des pouvoirs publics.

### **Quel est le rôle de la réglementation?**

8. Partout dans le monde, les prérogatives des pouvoirs publics sont essentiellement les suivantes: ils prélèvent l'impôt, ils engagent des dépenses et ils réglementent. Parmi tous les instruments dont ils disposent, la réglementation est souvent le moins bien compris. Mais dans de nombreux pays, les effets de cet instrument sur la croissance économique, l'établissement de la primauté du droit et l'efficacité du gouvernement sont plus importants et plus profonds que ceux des politiques fiscales et budgétaires.

9. Il convient donc d'aborder le problème de la réglementation avec prudence et de chercher à définir ses nombreux avantages et ses non moins nombreux inconvénients. Séduits par la facilité avec laquelle on peut écrire de nouvelles lois et réglementations, et convaincus que les problèmes peuvent être résolus du seul fait de l'existence de ces lois et réglementations, la plupart des pays de l'OCDE ont eu tendance à réglementer à l'excès, à produire des réglementations inadaptées et souvent non respectées.

10. Améliorer la manière dont les gouvernements usent de leurs pouvoirs réglementaires est à bien des égards un travail de fond et de longue haleine auquel il faut associer les ministres, les parlementaires, les administrations, les tribunaux et les citoyens. Présentée ainsi, la tâche semble insurmontable. Il existe cependant un moyen rapide et peu coûteux d'améliorer considérablement la qualité de la réglementation. Ce type de réforme à court terme a pour but de focaliser l'attention du gouvernement sur trois questions importantes: que, quand et comment réglementer.

11. Le présent document a pour objet de montrer en quoi les techniques économiques, juridiques et gestionnelles utilisées par les pays de l'OCDE peuvent constituer une aide pratique pour les ministres, les législateurs et les organismes de réglementation confrontés aux trois questions évoquées ci-dessus et par la même contribuer à améliorer la qualité des réglementations. La liste des techniques décrites dans le présent document n'est pas exhaustive. Il s'agit plutôt d'apporter un certain nombre d'idées utiles qui pourront être adaptées au cas par cas de manière à répondre aux besoins particuliers des différents pays.



## Qu'est ce que la réglementation?

12. Avant de procéder plus avant, il serait utile de préciser ce que l'on entend ici par "réglementation" et "système réglementaire" dans la mesure où il n'existe pas de définition acceptée à l'échelle internationale. Les gouvernements définissent généralement la "réglementation" comme un ensemble donné d'instruments juridiques conçus par des autorités jouissant de compétences dans les domaines juridiques et constitutionnels. Cette définition n'est cependant pas utilisable dans le cas d'une analyse faisant intervenir un grand nombre de pays.

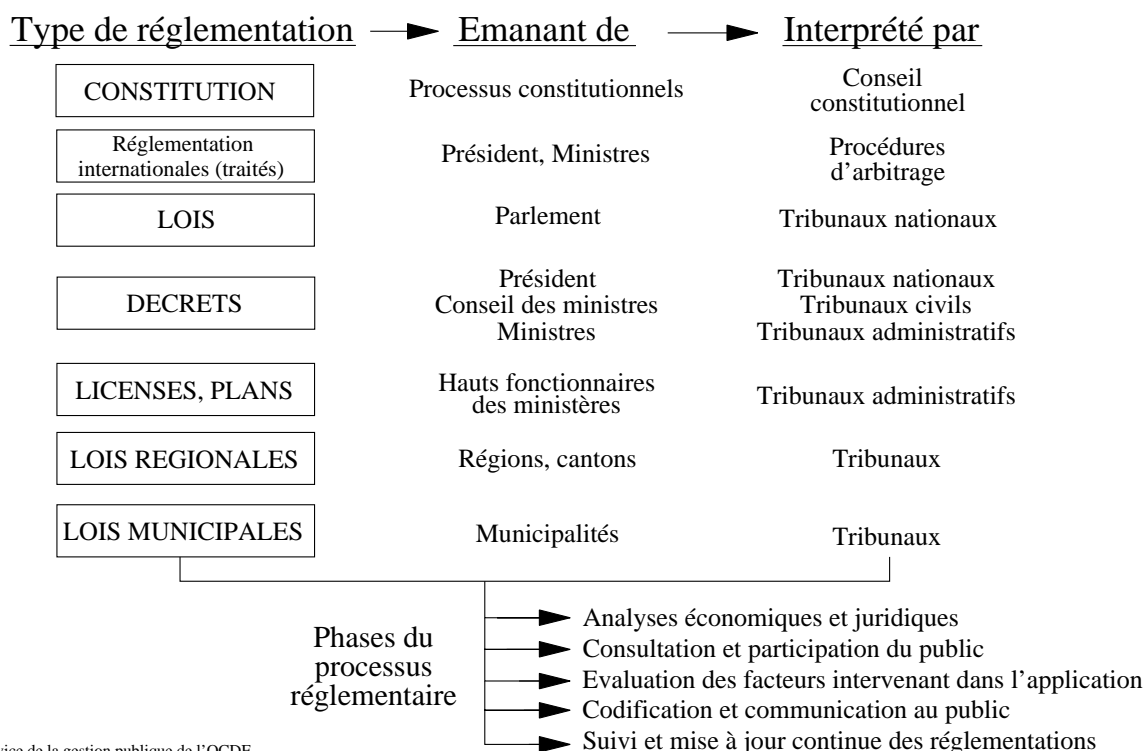
13. Il est préférable de définir la "réglementation" comme un type particulier de mécanisme incitatif, plus exactement un ensemble d'incitations définies par le système législatif, le gouvernement ou l'administration publique, qui permet aux citoyens et aux entreprises (sous entendu les entreprises publiques et privées) ou leur interdit d'entreprendre certaines actions. C'est l'existence de la menace explicite d'une sanction pour non respect qui fait la force de la réglementation. Le fait de concevoir la réglementation comme une "contrainte" montre également que la réglementation crée une relation spécifique entre les pouvoirs publics et les citoyens.

14. **Dans ce document et de manière générale dans le programme PUMA sur la gestion et la réforme du système réglementaire, la réglementation couvre toute la gamme des instruments et des modes de décisions juridiques, la constitution, les actes législatifs, les lois subsidiaires, les décrets, les ordonnances, les normes, les licences, les plans, les codes et souvent même les règles non formelles telles que les recommandations et les instructions, soit tous les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour agir sur le comportement des citoyens et des entreprises.** Nonobstant la distinction faite dans le titre entre "lois" et "réglementations", signalons que les "lois" constituent un sous-ensemble, certes important, de l'ensemble des réglementations appliquées dans un pays. A ce titre, les parlements sont assimilables à des organismes de réglementation.

15. Les "réglementations" sont le produit du "système réglementaire" au sens large, qui inclut les processus et institutions par le biais desquels les réglementations sont conçues, mises en application et interprétées (cf. figure 1 ci-dessous). Le système réglementaire englobe également les processus de consultation du public, de communication et de mise à jour. Les systèmes réglementaires nationaux comprennent non seulement les dispositions nationales mais également celles élaborées par des instances locales tels que les municipalités, ou par des instances supra-nationales telles que le GATT et la Communauté européenne.

FIGURE 1

## SYSTEME REGLEMENTAIRE SIMPLIFIE



Source : Service de la gestion publique de l'OCDE

### Les trois aspects de la réglementation

16. Toute réglementation est un instrument complexe. En effet, elle affecte directement les activités quotidiennes des citoyens et des entreprises prenant part à l'activité qu'elle réglemente et indirectement l'ensemble du système juridique et économique. Les décideurs souhaitant mettre en place un système réglementaire adapté doivent considérer trois aspects: favorise-t-il la mise en oeuvre efficace de politiques prises individuellement?, quel est son impact sur l'économie et comment s'inscrit-il dans le cadre de la primauté du droit? Cela étant, ces trois aspects ne sont pas forcément interdépendants. Souvent, les pouvoirs publics doivent trouver un compromis entre ces trois aspects, chose qu'ils ne peuvent faire qu'après avoir soigneusement évalué toutes les conséquences majeures d'une disposition légale donnée.

- i) **La réglementation en tant qu'instrument d'action.** Toutes les réglementations visent à mettre en oeuvre une mesure gouvernementale spécifique des plus simples -déterminer des normes de qualité pour la bière -- au plus complexes -- établir un mécanisme de tarification à l'attention des entreprises monopolistiques. Concevoir la réglementation de telle sorte que le but poursuivi soit atteint, telle est presque toujours la priorité des ministères et des administrations<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Les politiques mises en oeuvre par le biais d'une réglementation se divisent en deux catégories générales : politique économique et politique sociale. Les économies de marché reposent sur un ensemble de lois définissant les droits de propriété et les conditions de la concurrence. Les réglementations ayant pour but d'améliorer l'efficacité des marchés de biens et de services entrent dans la catégorie des réglementations économiques ; celles qui ont pour but de protéger les valeurs et les droits sociaux, comme la qualité

Cette fonction réglementaire est fondamentale dans la mesure où elle justifie l'existence même d'une réglementation. Il est également important d'admettre que le fait d'utiliser la réglementation pour remédier aux problèmes identifiés **place le gouvernement devant la nécessité de justifier le bien-fondé d'une nouvelle législation** : C'est à lui de démontrer qu'il existe un problème et que la réglementation qu'il propose permet d'y remédier efficacement. Tant qu'il n'apporte pas cette preuve, l'absence de réglementation est préférable à n'importe quelle réglementation. En conséquence, le fait d'utiliser la réglementation comme un outil d'action fait peser une contrainte inhérente sur le gouvernement, tenu de faire un usage raisonnable de ses pouvoirs réglementaires.

Cela étant, il est extrêmement réducteur de ne voir dans la réglementation qu'un instrument de mise en oeuvre d'une politique précise car cela revient à ne tenir aucun compte des conséquences de la réglementation à d'autres points de vue. Les réglementations ont souvent d'autres effets tout aussi importants, si ce n'est plus. Ces effets sont décrits dans les prochains sous-paragraphes.

- ii) **Réglementation de l'économie.** Toutes les réglementations, quelque soit l'objectif poursuivi, ont des effets directs et indirects sur l'activité économique. Elles peuvent induire des coûts directs pour ceux qui ont à l'observer, procurer des avantages à certains agents économiques ou limiter la concurrence sur le marché. Ces effets, souvent complexes, ne sont pas très bien compris.

Les coûts de la réglementation pour ceux qui ont à l'observer constituent l'impact le plus évident. Chaque réglementation absorbe un certain pourcentage de la richesse nationale, censé se traduire par un avantage pour la société. Mais, à la différence d'autres programmes gouvernementaux financés par les recettes fiscales, la réglementation impose un coût direct aux entreprises privées et aux citoyens. Ainsi, dans certains cas, la réglementation environnementale impose aux propriétaires d'usine de se doter de nouveaux équipements pour filtrer les eaux résiduaires. Autre exemple : les normes destinées à garantir la qualité des aliments augmentent le prix payé par le consommateur. Dans la plupart des pays, il est difficile de déterminer le coût exact de la réglementation. D'après de récentes estimations faites aux Etats-Unis, les coûts du respect des réglementations peuvent atteindre jusqu'à 500 milliards de dollars par an, soit environ 10 pour cent du PIB.

Des coûts directs aussi élevés ont à l'évidence un impact important sur la croissance économique et la création d'emplois mais certains coûts indirects ont des conséquences aussi plus importantes, si ce n'est plus. Au vu de plusieurs d'études, il apparaît que certains types de réglementation nuisent à la productivité et à la capacité d'innovation et ralentissent le processus d'ajustement structurel sur les marchés mondiaux. Ce sont les petites entreprises, souvent à l'origine de la plupart des emplois créés, qui risquent tout particulièrement d'en pâtir. Beaucoup de réglementations entravent directement ou indirectement la concurrence et multiplient les facteurs d'inefficacité invisibles. A long terme, ces effets négatifs peuvent affecter la compétitivité d'un pays.

Les avantages procurés par la réglementation justifient une bonne part des coûts qu'elle induit. Dans la plupart des pays, l'augmentation du coût de la construction de voitures plus sûres se justifient par la volonté de renforcer la sécurité et ce faisant de réduire le nombre de morts sur les routes. Mais dans de nombreux cas, les pays considèrent que les coûts liés à la réglementation ont peu de raison d'être parce qu'ils se traduisent rarement par des

---

des aliments, la protection de l'environnement et les droits des minorités entrent plutôt dans la catégorie des **réglementations sociales**. La plupart des pays de l'OCDE s'emploient actuellement à déréglementer l'économie et à introduire davantage de réglementations dans le domaine social.

avantages pour le public ou parce que les coûts indirects induits sont bien supérieurs aux bénéfices retirés. Certes, si chaque disposition prise individuellement semble n'avoir que peu d'impact, des centaines voire des milliers de réglementations inutiles et mal conçues peuvent contribuer à dilapider une bonne part des ressources nationales et nuire à la qualité de vie de tout un chacun. Cela explique que de nombreux gouvernements s'emploient actuellement à concevoir des méthodes d'évaluation et de comparaison des coûts directs et les avantages de la réglementation.

Il est souvent difficile de cerner les effets de la réglementation sur la concurrence mais cela ne signifie pas pour autant qu'ils soient moins importants. Si l'établissement de monopoles est l'exemple le plus patent, toutes les réglementations procurent des avantages commerciaux sous des formes plus subtiles. Par exemple, les lois qui interdisent certains produits chimiques bénéficient aux entreprises qui utilisent des produits de remplacement. Les réglementations qui imposent le recours à des pratiques comptables plus modernes profitent aux entreprises déjà équipées d'ordinateurs.

En résumé, les réglementations peuvent avoir des effets à la fois positifs et négatifs sur l'activité économique. Les stratégies permettant d'identifier et de contrôler ces effets font l'objet d'une attention accrue de la part des pays de l'OCDE.

**iii) Réglementation et primauté du droit.** Les pouvoirs réglementaires reposent sur un système de lois. Les lois et les réglementations traduisent sur le plan fonctionnel la manière dont le gouvernement doit exercer ses pouvoirs. En l'occurrence, l'idée maîtresse est que la réglementation limite ces pouvoirs en même temps qu'elle définit la manière dont ils doivent être exercés. En conséquence, les réglementations ne doivent pas être considérées comme des outils par lesquels les pouvoirs publics agissent sur le comportement des citoyens mais comme **un contrat passé entre les pouvoirs publics et les citoyens en vertu duquel le comportement de chacune des parties est compris de l'autre et accepté au nom de l'avantage qui en découle pour la société.**

Le principe de la primauté du droit repose sur la reconnaissance par le gouvernement et les citoyens de la légitimité des réglementations, sur l'ouverture et la transparence du système réglementaire et sur des procédures permettant aux citoyens d'avoir un droit de regard sur le contenu des lois et réglementations. Il est essentiel de communiquer avec le public et d'organiser des consultations. En un mot, les systèmes réglementaires doivent être le reflet des valeurs démocratiques. C'est précisément parce qu'ils ont reconnu l'importance que revêt la réglementation dans l'établissement de la primauté du droit que les pays SIGMA se préoccupent de changer le style des réglementations en abandonnant l'autoritarisme au profit de la concertation, afin que de nouvelles relations s'établissent entre les citoyens et les pouvoirs publics.

### **Qu'entend-on par une réglementation de qualité ?**

17. Tout le monde s'accorde à réclamer une "bonne" réglementation. Tout le problème consiste à déterminer des normes de qualité qui définissent ce qu'est une "bonne" réglementation. En ce domaine, il n'y a pas consensus sur le plan international bien que plusieurs pays de l'OCDE aient défini des normes de qualité explicites concernant **certaines de leurs réglementations**. Ces normes sont les suivantes:

- les normes relatives à l'utilisateur : clarté, simplicité et accessibilité pour les citoyens et les entreprises;

- les normes relatives à l'élaboration: souplesse et compatibilité avec d'autres règles et les normes internationales;
- les normes juridiques: structure, cohérence, clarté de la rédaction, terminologie et désignation claire de l'instance à saisir;
- normes relatives à l'efficacité: référence à des problèmes clairement définis et à des conditions réelles;
- normes relatives à des critères économiques et analytiques : analyses coûts-avantages et du coût-efficacité ou mesure de l'impact sur les petites entreprises, la compétitivité et le commerce;
- normes relatives à l'exécution: caractère pratique de l'exécution, faisabilité, possibilité de faire respecter ladite réglementation, acceptation par le public et disponibilité des ressources publiques nécessaires.

18. Plus récemment, certains pays de l'OCDE se sont attachés à déterminer des normes de qualité concernant cette fois les systèmes réglementaires dans leur ensemble. Ces normes sont les suivantes:

- cohérence, compatibilité et équilibre entre les différentes politiques en vigueur;
- stabilité et prédictabilité des dispositions réglementaires;
- facilité de gestion et de supervision et capacité d'ajustement aux changements d'orientation politique;
- transparence et ouverture vis-à-vis des responsables politiques et du public;
- cohérence, équité et régularité des procédures d'exécution;
- capacité d'adaptation aux changements.

### **Techniques d'amélioration de la qualité des réglementations**

19. Comment les gouvernements doivent-ils concevoir leur système réglementaire de manière à y introduire des réglementations de qualité ? Les pays de l'OCDE ont obtenu des améliorations sensibles par le biais de techniques économiques, juridiques et gestionnelles dont certaines peuvent être mises en oeuvre dans les pays SIGMA. Le présent document décrit plusieurs de ces techniques "qualité" mais s'attarde plus longuement sur celles qui sont applicables à court terme et à peu de frais et ne nécessitent pas une réforme radicale du secteur public. Les techniques décrites dans chaque chapitre sont répertoriées de manière synthétique dans le tableau 1, intitulé "Techniques d'amélioration de la qualité du système réglementaire". Cette liste donne des idées que chaque pays pourra adapter selon les cas de manière à répondre à ses besoins particuliers.

20. **Gestion des systèmes réglementaires.** Le chapitre 2 est consacré à la mise en place de méthodes de gestion de la réglementation visant à discipliner et à contrôler le processus d'élaboration des réglementations. Un système de gestion de la réglementation fonctionnant de manière optimale permet aux pouvoirs publics de décider de manière plus rationnelle à quelle occasion et comment ils doivent user de leurs pouvoirs réglementaires et juridiques. Un tel système doit s'appliquer de manière routinière, systématique à l'échelle du gouvernement dans son ensemble et avoir la capacité de s'ajuster aux changements d'orientation politique. La création d'un organisme de supervision central, l'établissement d'une liste de normes de qualité, la mise en place d'un système permettant d'identifier, d'enregistrer et de planifier les nouvelles réglementations sont autant de stratégies de gestion du système réglementaire.

21. ***Renforcement de la participation et de la consultation du public.*** Le chapitre 3 traite de la manière dont les entreprises privées et le public peuvent être amenés à participer directement à l'élaboration de lois et de réglementations et montre en quoi la participation du public contribue à améliorer la qualité des réglementations. Par ailleurs, la consultation et la participation du public sont l'expression de deux valeurs démocratiques : l'ouverture pratiquée par le gouvernement et son aptitude à écouter les citoyens. Différentes approches destinées à renforcer la participation du public sont présentées. La Commission portugaise chargée des rapports entre l'administration et les entreprises est présentée comme l'un des modèles de participation et de consultation du public. Cette commission mixte secteur privé/secteur public de haut niveau réunit des hauts fonctionnaires des ministères chargés de la réglementation du secteur privé et des experts issus du privé.

22. ***Respect de la qualité sur les plan juridique et technique.*** Le chapitre 4 examine les procédures mises en oeuvre par l'Etat (en France et aux Pays-Bas) dans le but de restructurer et de clarifier sur le plan juridique le processus d'élaboration des nouvelles lois et réglementations. Les pouvoirs publics étant souvent tentés d'agir sans disposer d'une base juridique adaptée, des procédures claires et rigoureuses sont nécessaires pour préserver le principe de primauté du droit. Le chapitre 4 décrit également certains principes relatifs à la conception et à la prise de décision en matière réglementaire permettant de produire des réglementations de grande qualité sur les plans juridique et technique. A l'inverse, les lois mal rédigées risquent d'être incompréhensibles, incohérentes, inefficaces et inapplicables.

23. ***Evaluation des coûts et des incidences économiques.*** Le chapitre 5 examine dans quelle mesure la qualité des lois et des réglementations affecte la viabilité économique et le bien-être. L'analyse économique est un outil précieux pour les pays soucieux de passer d'un système d'économie planifiée à un système favorisant les mécanismes du marché. En prenant compte de l'ensemble des coûts et autres impacts économiques, elle cherche à déterminer lesquelles des actions gouvernementales sont à l'origine des avantages nets les plus importants pour la société en général. Il convient de distinguer l'approche privilégiant le "bien-être social" et l'analyse distributive, qui se préoccupe uniquement des intérêts des différentes catégories sociales (par exemple, les agriculteurs, les syndicats, ou les fonctionnaires). Les pays désireux de mettre en place un système d'analyse économique peuvent créer un comité indépendant et objectif chargé de fournir des analyses économiques aux personnes impliquées dans le processus d'élaboration des lois et des réglementations, informations dont ils se serviront pour étayer leurs décisions.

24. ***Evaluation des conditions de respect et d'exécution.*** Le chapitre 6 présente des outils d'évaluation des conditions de respect et d'exécution des nouvelles réglementations. Pour que la loi soit exécutée efficacement, il convient de s'assurer que la qualité technique de la réglementation (clarté, légalité, etc.) est satisfaisante, que les pouvoirs publics et les institutions judiciaires ont la capacité et la volonté de mettre en oeuvre le programme d'exécution des réglementations et que les entités soumises à la réglementation ont la capacité et la volonté de les respecter. L'applicabilité, l'exécutabilité et le respect des lois dépendent énormément de la manière dont elles sont rédigées. Les stratégies d'évaluation des conditions de respect et d'exécution consistent à améliorer la qualité des informations, à utiliser une liste de contrôle des critères d'évaluation de l'exécution, à élaborer des méthodes favorisant le respect des lois, à exiger du Parlement qu'il examine et approuve le montant des ressources affectées à l'exécution des lois et à former les décideurs et les responsables politiques. Chercher en priorité à renforcer les instances communes à l'intérieur du système réglementaire, telles que les institutions judiciaires, permet également d'obtenir de meilleurs résultats en matière d'exécution et de respect des réglementations.

25. ***Communication et codification des lois et réglementations.*** Le chapitre 7 explore un aspect souvent négligé de la qualité des réglementations : la communication avec les citoyens sur le contenu des nouvelles lois et réglementations. Le lien entre l'administration et les citoyens est peut-être le plus fondamental qui se noue au sein du processus d'élaboration des réglementations car ce sont les actions

du public qui déterminent si la réglementation aura l'effet escompté. Le principe de la primauté du droit repose également sur l'hypothèse selon laquelle les citoyens connaissent et comprennent les obligations découlant de la loi. Une fois les dispositions légales publiées, les pouvoirs publics doivent veiller à ce qu'elles soient entièrement accessibles aux citoyens. Ce chapitre présente les différents modes de diffusion des lois appropriés : bulletins nationaux, codifications périodiques, bureaux d'information du public et groupes de travail intra-gouvernementaux.

## Tableau 1. Liste de contrôle des techniques qualité en matière de réglementation

### Gestion des systèmes réglementaires

- √ Etablir un système d'identification et d'enregistrement des lois et des réglementations existantes et de planification des lois et réglementations futures
- √ Désigner un responsable de l'amélioration à l'échelon ministériel (qui peut être le Premier ministre)
- √ Mettre en place un organe de supervision central
- √ Mettre en place une commission consultative de haut niveau
- √ Etablir une "liste de contrôle" normalisée pour les prises de décision relatives au système réglementaire dans les ministères
- √ Adopter une loi relative aux procédures administratives
- √ Mettre en place un système d'analyse des réglementations
- √ Mettre en place des mécanismes de consultation et de participation du public
- √ Examiner systématiquement les réglementations existantes
- √ Promouvoir l'évolution des mentalités dans les administrations

### Mise en place de mécanismes de consultation et de participation du public

- √ Publier un bulletin qui répertorie les réglementations en cours d'élaboration
- √ Etablir des conditions générales de consultation du public
- √ Etablir des procédures de notification et d'appréciation
- √ Elaborer des procédures d'organisation d'auditions publiques
- √ Elargir le processus de consultation en soutenant les groupes d'intérêts désavantagés
- √ Exiger que les décideurs soient informés des résultats de la consultation
- √ Mettre en place des groupes consultatifs

### Garantie de la qualité sur les plans juridique et technique

- √ Désigner clairement l'entité responsable du processus d'élaboration des lois et réglementations
- √ Etablir des normes de légalité
- √ Etablir des normes de qualité concernant la rédaction
- √ Evaluer le contenu substantiel des réglementations
- √ Exiger la réalisation d'études de faisabilité
- √ Etablir des normes relatives au processus réglementaire
- √ Centraliser la rédaction, la coordination et la révision des textes de loi

### Evaluation des coûts et des incidences économiques

- √ Exiger une analyse de l'impact des coûts et avantages des propositions de lois et de réglementations
- √ Mettre en place un comité d'analyse économique central
- √ Prévoir des moyens d'analyse économique dans les programmes de réglementation
- √ Intégrer l'analyse économique dans les processus législatif et réglementaire



## Tableau 1. Liste de contrôle des techniques qualité en matière de réglementation (Suite)

### Evaluation des conditions de respect et d'exécution

- √ Inclure les critères relatifs à l'exécutabilité et à l'applicabilité dans en rédigeant les directives pour l'élaboration des instruments légaux
- √ Développer des stratégies systématiques favorisant le respect des lois
- √ Utiliser une liste de critère d'évaluation de l'exécution
- √ Soumettre le montant des ressources nécessaire à l'exécution à l'examen et à l'approbation du Parlement
- √ Appliquer des techniques de gestion et de planification de projet
- √ Eduquer et faire participer les décideurs
- √ Organiser des séminaires de formation sur l'évaluation de l'exécution à l'attention des hauts fonctionnaires des ministères
- √ Renforcer les instances communes au sein du système réglementaire
- √ Atténuer les problèmes d'exécution en ralentissant le rythme d'adoption des nouvelles réglementations

### Communication et codification des lois

- √ Exiger que toutes les dispositions légales soient compréhensibles
- √ Exiger que les amendements aux lois et dispositions existantes spécifient les points sur lesquels portent les changements
- √ Mettre en place des organisme de révision rédactionnelle
- √ Publier des bulletins nationaux
- √ Préparer des codifications périodiques des lois et réglementations
- √ Mettre en place des bureaux d'information du public
- √ Mettre en place des groupes de travail intra-gouvernementaux



## Chapitre 2

### GESTION DES SYSTEMES REGLEMENTAIRES<sup>3</sup>

#### SYNTHESE

Un grand nombre de pays de l'OCDE soucieux de remédier à différents problèmes découlant de l'utilisation des réglementations s'emploient actuellement à définir des principes de gestion systématique dans le but de discipliner et de contrôler le processus d'élaboration des nouvelles lois et réglementations. A l'instar d'autres fonctions centrales de gestion, ces méthodes s'appliquent systématiquement, de manière centralisée et globale. Autrement dit, elles s'appliquent aux lois et réglementations élaborées à tous les niveaux du gouvernement et par le Parlement. Ces stratégies ont pour but d'aider les pouvoirs publics à décider de manière plus rationnelle à quelle occasion et comment ils doivent user de leurs pouvoirs réglementaires et juridiques. Ce chapitre présente dix techniques de base visant à établir un système de gestion de la réglementation, dont plusieurs sont étudiées dans les chapitres suivants.

#### Pourquoi vouloir gérer le système réglementaire?

26. A tous les niveaux de l'Etat (des parlementaires aux fonctionnaires qui délivrent les licences d'exploitation), la réglementation constitue l'instrument indispensable à la mise en oeuvre des politiques publiques dans les pays de l'OCDE<sup>4</sup>. Il y a plus important : les processus et les décisions réglementaires sont à la base du "principe de primauté du droit" démocratique et créent les conditions favorables au développement de l'activité économique. Cela étant, les pouvoirs publics ont souvent tendance à trop réglementer et à utiliser les réglementations à mauvais escient.

27. Dans les années 80, il est devenu évident dans la plupart des pays de l'OCDE que les systèmes réglementaires nationaux ne fonctionnaient pas aussi bien qu'ils auraient pu. De graves problèmes commençaient en effet à se manifester:

- les réglementations, trop **complexes** et trop **nombreuses**, donnaient lieu à des récriminations de la part des citoyens qui étaient incapables de les comprendre et de la part des administrations qui étaient incapables de les faire appliquer;
- les **coûts de la réglementation** supportés par les entreprises augmentaient rapidement, entravant la croissance économique, la création d'emplois et la compétitivité;

---

<sup>3</sup> Ce chapitre a été rédigé pour SIGMA par Scott Jacobs, Service de la gestion publique de l'OCDE.

<sup>4</sup> Conformément à la définition donnée au chapitre 1 (paragraphe 14), on entend par "réglementation" l'ensemble des dispositions et décisions juridiques (constitution, actes législatifs, décrets, ordonnances, normes, licences, plans, codes et même souvent les règles à caractères non officielles telles que les recommandations et les consignes) par lesquels les pouvoirs publics influent sur le comportement des citoyens et des entreprises. Les "réglementations" sont le produit du système réglementaire au sens large, lequel englobe les processus et institutions à l'origine de l'élaboration, de l'exécution, de l'interprétation et de la révision des réglementations.

- trop **rigides**, les réglementations ne permettaient pas d’agir sur les conditions économiques et sociales;
- les nombreux cas d’**incompatibilité** entre les réglementations étaient à l’origine de confusion pour les administrations et de conflits juridiques;
- loin de faire l’objet d’un débat **ouvert** et d’être **justifiées**, les décisions semblaient prises par des instances **distantes et invisibles**;
- de l’avis de nombreux observateurs, la manière dont l’Etat **intervenait dans la vie privée** des individus allait à l’encontre des valeurs démocratiques.

### Qu’entend on par gestion de la réglementation?

28. Dans les années 80, soucieux de remédier à ces problèmes, la plupart des pays de l’OCDE ont introduit des réformes administratives pour être en mesure de réglementer de manière plus précise et plus efficace. Ces réformes constituent à présent **des méthodes de gestion systématique destinées à discipliner et à contrôler le processus d’élaboration des nouvelles lois et réglementations**.

29. **La gestion de la réglementation** fait avant tout référence à la capacité des pouvoirs publics à décider de manière plus rationnelle à quelle occasion et comment ils doivent user de leurs pouvoirs réglementaires et juridiques. C’est là la qualité essentielle d’un Etat souple et discipliné. La gestion du système réglementaire présente les mêmes caractéristiques que d’autres fonctions de gestion centralisées telles que l’établissement du budget. Ce processus intervient:

- de manière **routinière et systématique**, ce qui signifie qu’il est partie intégrante du processus d’élaboration des lois et réglementations. Il ne s’agit pas d’une action à caractère exceptionnel mise en oeuvre de manière ponctuelle;
- **à tous les niveaux de l’Etat** et s’applique à tous les ministères et les organes gouvernementaux chargés d’élaborer lois et réglementations;
- Ce processus est supervisé par un organisme qui a pour mission d’identifier les manquements et de prendre des mesures pour faire appliquer les réglementations;
- Il est partie intégrante du système de contrôle administratif qui permet aux pouvoirs publics de veiller à ce que les instances étatiques n’outrepassent pas leurs pouvoirs sur les plans juridique et politique;
- Il peut être ajusté en fonction de l’orientation politique, ce qui permet aux responsables politiques de déterminer les objectifs de la gestion.

## Objectifs de la gestion de la réglementation

30. La gestion de la réglementation est confrontée à trois problèmes d'ordre réglementaire fondamentaux: **volume et coût excessifs, qualité et cohérence insuffisantes et manque de légitimité.**

31. **Volume et coût excessifs.** Dans les pays de l'OCDE, l'un des principaux objectifs de la gestion de la réglementation est de mettre en place un mécanisme de surveillance exhaustif du volume et du coût des nouvelles lois et réglementations, de sorte que les représentants du monde politique connaissent les limites à ne pas dépasser. Un excès de réglementations, aussi judicieuses soient-elles, peut avoir des conséquences économiques et sociales graves.

32. Les administrations et le secteur privé ne sont pas toujours en mesure de comprendre et de maîtriser le flot des nouvelles réglementations qui leur parviennent. Dans ce cas, l'extension inconsidérée du système réglementaire présente de grands risques : en effet, si la société est réglementée à l'excès, il devient impossible de respecter la loi, d'où une fragilisation de l'Etat de droit. Lorsque les citoyens et les pouvoirs publics sont tenus de faire le tri entre les lois qu'il faut ou non respecter et faire appliquer, l'obéissance à la loi diminue.

33. La maîtrise du coût de la réglementation est une priorité absolue. En effet, celui-ci croît au moins aussi rapidement que le volume des réglementations. Dans la mesure où les contraintes budgétaires sont de plus en plus rigoureuses, les coûts administratifs supportés par les pouvoirs publics représentent un problème de plus en plus important. Néanmoins, les coûts directs de la réglementation pour les citoyens et les entreprises qui ont à l'observer sont encore plus élevés. Ces coûts "invisibles" de la réglementation peuvent atteindre des proportions considérables. Il a été dit dans le chapitre 1 qu'aux Etats-Unis, les dépenses globales du gouvernement fédéral en matière de réglementation avaient été estimées à 500 milliards de dollars des Etats-Unis en 1992, ce qui représente environ 10 % du PIB et un quart des dépenses inscrites au budget.

34. **Qualité et cohérence insuffisantes.** La gestion de la réglementation a également pour objectif d'améliorer la "qualité" des lois et des règlements. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les gouvernements de plusieurs pays de l'OCDE ont défini des normes de qualité explicites s'appliquant à des réglementations données ou à des systèmes réglementaires.

35. La recherche d'outils d'action à la fois efficaces et moins coûteux a débouché sur l'utilisation de nouveaux types de réglementations. Plusieurs pays sont déçus par le manque d'efficacité et le coût des réglementations traditionnelles de type "imposer et contrôler". Dans le domaine de l'environnement notamment, de nombreux pays de l'OCDE ont recours à des prélèvements ou à des taxes, à des permis négociables ou à des systèmes de consigne, qui permettent de réduire les coûts, d'accroître la souplesse de fonctionnement et la capacité d'innovation et de générer des recettes. La diffusion des informations - description du produit sur les étiquettes et éducation du consommateur - tend à se substituer à la réglementation directe des normes relatives aux produits. Cette stratégie sous-tend l'approche de la "reconnaissance mutuelle" adoptée par la Communauté européenne dans le cadre de la mise en oeuvre du Marché unique.

36. Certains pays ont fait des progrès considérables dans le domaine de la qualité des réglementations. Depuis 1981, aux Etats-Unis, toutes les propositions de réglementation font l'objet d'une analyse coûts-avantages rigoureuse qui aurait permis de réduire de plusieurs milliards de dollars le coût des nouvelles réglementations. En supprimant les incohérences réglementaires, qui sont autant d'obstacles aux échanges commerciaux et à la concurrence, le Marché unique de la Communauté européenne devrait largement stimuler la croissance économique. Plusieurs pays ont abrogé leurs lois anachroniques et réorganisé leur système juridique, de manière à en améliorer la clarté et l'accessibilité. Ainsi, la Turquie vient d'élaborer un programme de codification visant à supprimer 1 600 lois et à synthétiser le contenu de 12 600 autres pour n'en garder que 700. D'autres pays tels que le Royaume-

Uni et l'Allemagne ont constaté que le simple fait de poser les bonnes questions, en utilisant des "listes de contrôle" ou listes de principes, est de nature à sensibiliser les organes de réglementation à un éventail de problèmes plus large tels que celui des coûts et à favoriser l'adoption de réglementations plus cohérentes.

37. Ces résultats tendent à prouver que le recours à des pratiques et à des méthodes de réglementation adaptées permet de réduire les coûts dans une large mesure et d'accroître l'efficacité.

38. **Manque de légitimité.** Les procédures et les obligations d'ordre réglementaire ont désormais une large incidence sur la portée et la forme de l'autorité des pouvoirs publics. Pour certains pays, le principe en vertu duquel les processus de contrôle et de prise de décision doivent relever de systèmes réglementaires bureaucratiques a fait son temps, compte tenu de l'attachement de ces pays aux valeurs démocratiques. Ce sentiment est à l'évidence étroitement lié au volume croissant des réglementations évoqué ci-dessus.

39. Certaines des réformes visant à renforcer la légitimité du système réglementaire - encouragement à la participation et à la consultation du public et à la diffusion des informations - affectent le processus de réglementation. Ainsi, la décentralisation des décisions a une influence sur le partage du pouvoir réglementaire. D'autres réformes, qui visent par exemple à tenir les ministres informés et à soumettre les réglementations à l'examen et à l'approbation des parlementaires, ont pour but d'établir des liens directs entre le système réglementaire et des représentants politiques responsables. Un comité parlementaire canadien formulait en 1993 la mise en garde suivante : "Le fait que le Parlement ait perdu le contrôle du processus de réglementation est facteur d'inquiétude un peu partout, et à juste titre selon nous".

40. Les problèmes liés à la légitimité devraient s'accroître dans les années 90, dans la mesure où les organismes et les accords internationaux réglementent de plus en plus de questions qui relevaient autrefois des compétences des gouvernements nationaux.

### **Définition d'un cadre pour la gestion de la réglementation**

41. Tous les pays de l'OCDE qui ont axé leurs efforts sur la gestion de la réglementation jugent les résultats obtenus suffisamment encourageants pour poursuivre dans le même sens. Dans certains pays, les gains ont même été substantiels. Même des efforts minimes ont porté leurs fruits, ce qui prouve que la marge de perfectibilité est très grande, et que des investissements modestes peuvent générer des gains réels. Si aucune stratégie "type" ne semble s'imposer, les expériences des différents pays révèlent un certain nombre de points négatifs et positifs communs. Cela signifie que le **cadre de conception du programme** ci-dessous, accompagné d'une **liste de dix techniques qualité**, peut réellement induire une réduction des coûts et une amélioration de l'efficacité des lois et des réglementations.

#### ***i) Le soutien politique est une condition essentielle de l'amélioration de la qualité des réglementations***

42. Dans les démocraties, la réglementation est essentiellement un outil d'action. La réforme du système réglementaire s'assimile bien souvent à un exercice d'auto-discipline que s'imposent les processus politiques et législatifs de gouvernement. De la même manière, les processus visant à définir les politiques budgétaires et fiscales sont soumis à un exercice d'auto-discipline qui agit sur les décisions de dépenses. Si les ministres, les cabinets ministériels et les parlementaires se montrent incapables de remettre en question leurs décisions en matière de réglementation, la portée de la réforme ne peut qu'être limitée. Cela signifie qu'il convient d'accorder davantage d'importance à la qualité des lois à mesure qu'elles sont élaborées et amendées par le biais des processus politiques, et que le gouvernement et le parlement doivent travailler en plus étroite collaboration et s'apporter un soutien

mutuel. Il serait souhaitable que les ministres et les parlementaires communiquent et échangent des informations justifiant l'élaboration et l'amendement de certaines lois et expliquant les conséquences éventuelles de tels changements, afin de nourrir le débat politique.

*ii) Parce que le soutien politique est indispensable, les objectifs et les stratégies d'amélioration des lois et des règlements doivent contribuer à promouvoir des objectifs économiques et sociaux plus larges*

43. La plupart des pays reconnaissent que la réforme du système réglementaire ne relève pas uniquement d'une démarche technocratique et légaliste, et qu'elle ne saurait être séparée de la réforme générale du secteur public. Pour que la réforme bénéficie du soutien politique et des ressources nécessaires, il convient de l'appliquer à des politiques plus larges, pour qu'elle étaye et améliore les critères et les résultats des pouvoirs publics de manière générale. La nécessité d'améliorer la qualité des lois doit faire l'objet d'un dialogue plus nourri entre les responsables politiques et les ministres. Il convient d'étudier les conséquences des activités de réglementation sur les préoccupations économiques et sociales plus générales des pouvoirs publics et d'explicitier les objectifs de la réforme ainsi que leurs liens avec d'autres objectifs.

*iii) L'amélioration des réglementations nécessite de mettre en place un système d'élaboration des politiques, de pressions administratives et d'incitations au changement. L'amélioration ne se produira pas d'elle-même*

44. Les nouvelles procédures de réglementation doivent être conçues comme des éléments opérationnels faisant partie intégrante du système réglementaire. Le principal défaut des réformes du système réglementaire entreprises par les pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie est qu'elles attendent trop des directives émises à l'échelon politique. On n'a pas accordé assez d'attention aux possibilités offertes par le remaniement de la machine étatique et des structures incitatives qui sont à l'origine des problèmes actuels.

#### **Liste de contrôle des techniques qualité intervenant dans la gestion de la réglementation**

✓ **Etablissement d'un système d'identification et d'enregistrement des lois et des réglementations existantes, et de planification des lois et des réglementations futures**

45. La mise en place d'un système d'identification et d'enregistrement des lois et des réglementations existantes est essentielle à la gestion de la réglementation. Curieusement, de nombreux pays de l'OCDE ne disposent d'aucun registre central répertoriant les réglementations existantes, ni d'aucun système d'identification ou de planification des nouveaux règlements. Il semble pourtant difficile de comprendre et de gérer un système réglementaire sans connaître les réglementations existantes, sans savoir qui réglemente quoi, ou quelles lois et réglementations sont en cours d'élaboration.

46. Plusieurs pays ont institué des systèmes répertoriant les réglementations actuelles ou futures. En 1985, la Suède a instauré la fameuse "guillotine", disposition en vertu de laquelle des centaines de réglementations qui ne figuraient dans aucun registre centralisé ont été annulées. La Norvège est également tentée par cette démarche. Fin 1992, le Royaume-Uni a entrepris de constituer une base de données centralisée incluant toutes les réglementations affectant les entreprises. Depuis plusieurs années, le Canada et les Etats-Unis planifient systématiquement les activités de réglementation, et identifient quelles lois feront l'objet d'un projet l'année suivante.

47. Les registres centralisés, les codifications et les plans et programmes de réglementation sont de bons outils de gestion et de supervision. Dans la mesure où ils peuvent maintenant être facilement

consultés par des individus qui ne font pas partie des organes de réglementation, les nouveaux règlements sont sur la sellette. Par ailleurs, ces outils facilitent grandement la coordination et favorisent la transparence en informant notamment les citoyens et les entreprises de leurs obligations et des développements juridiques récents.

√ **Désignation d'un responsable de l'amélioration à l'échelon ministériel (qui peut être le Premier ministre)**

48. Il est indispensable qu'un ministre important ou même le Premier ministre suive de près le processus d'amélioration des lois et des réglementations. S'il n'existe pas, aux échelons les plus élevés de la sphère politique, de moyen crédible de faire appliquer la loi, la politique de réforme perdra inéluctablement de son efficacité du fait des conflits et des désaccords que provoqueront la définition de son contenu et de son orientation. Au Canada, par exemple, un ministre important, président du conseil du Trésor, a été nommé responsable des problèmes de réglementation.

√ **Etablissement d'un organe de supervision central**

49. Plusieurs pays ont ressenti la nécessité d'établir un organe de supervision indépendant et transversal, et d'en faire un élément important de leur programme de réforme. La Suède a constaté qu'il était préférable d'attribuer aux responsables d'un tel organe des compétences larges, pour qu'ils puissent identifier les problèmes présentant des aspects communs et proposer des solutions de rechange aux réglementations traditionnelles. Selon des responsables japonais, "il convient de limiter la possibilité pour les ministères et les agences de lancer des réformes de leur propre initiative. Cela étant, ils restent responsables en dernier ressort de la réglementation...". L'Allemagne a fait remarquer qu'il fallait désigner un examinateur neutre chargé de défendre les objectifs de la réforme. Dans le cas contraire, la réforme risque "d'être reléguée à l'arrière-plan". D'autres pays ont constaté qu'un organe indépendant est mieux à même de soulever des problèmes que les législateurs jugent trop sensibles ou n'ont pas envie de traiter, et d'assurer des tâches de vérification et de rééquilibrage, pour contrebalancer les perspectives par trop étroites des organismes de réglementation.

50. Ces organes relèvent d'entités très diverses dans les pays de l'OCDE : services politiques de haut niveau informant le Premier ministre, services de gestion ou services budgétaires centraux, services de vérification des comptes, ministère de l'industrie, services de contrôle juridique. Néanmoins, de plus en plus, on constate que cette fonction est attribuée aux organes de gestion centraux traditionnels, ce qui est logique. Ces organes sont investis d'une multitude de missions allant de l'examen journalier et intensif des différentes réglementations, à la coordination entre les ministères, en passant par la supervision générale des activités de réglementation et les conseils aux responsables politiques. Ils agissent souvent en qualité de "garde-fous" en surveillant les processus législatif et réglementaire.

51. Il importe que ces organes de surveillance interviennent aussi tôt que possible dans le processus d'élaboration de nouvelles lois et réglementations, c'est-à-dire bien avant que les ministères ne présentent leurs projets de loi. En effet, à ce stade, les décisions importantes ont déjà été prises, et les ministres rechignent à apporter des modifications significatives à leurs projets. Pour avoir une chance d'influencer la décision finale, les idées et les problèmes nouveaux doivent être intégrés au processus dès sa phase initiale.

52. La mise en place de ces organes de supervision pose un problème majeur : celui de la définition de leurs relations avec les systèmes réglementaires bureaucratiques, que leurs compétences et leur savoir-faire juridiques autorisent à élaborer des réglementations (ou à les proposer aux ministres). L'expérience montre que l'indépendance vis-à-vis des ministères est un puissant moyen de lutte contre la gestion centralisée. En dernière analyse, la nature de l'influence et de l'autorité conférées à l'organe de gestion central dépendent des objectifs de la réforme et des chances qu'ont les ministres de les atteindre sans aide extérieure.



√ **Mise en place d'une commission consultative de haut niveau**

53. Certains pays comme l'Allemagne, le Japon et le Portugal font également appel à des commissions indépendantes de haut niveau pour promouvoir la réforme du système réglementaire. Ces commissions sont constituées de représentants du secteur privé seul ou des secteurs public et privé, et ne sont attachées à aucun ministère en particulier. Elles informent directement le conseil des ministres, les ministres responsables de la réforme administrative ou le Premier ministre. En tant qu'organes indépendants et transversaux, les commissions peuvent adopter des positions impopulaires, que les ministères ne peuvent ou ne souhaitent pas adopter, et s'intéresser à des questions d'ordre plus général, qu'un ministre seul pourrait difficilement traiter.

54. Ces commissions peuvent avoir à examiner les propositions des ministères, donner des conseils aux ministres en toute indépendance, identifier les problèmes existants et proposer des solutions, surveiller la progression du travail dans les ministères, organiser des auditions publiques et rassembler l'information.

55. C'est lorsqu'elles sont investies d'un mandat légal de 3 à 5 ans, qu'elles sont constituées de membres connus et respectés, qu'elles ont le pouvoir de collecter les informations émanant des ministères, qu'elles bénéficient du soutien d'organes de gestion centraux tels que le ministère des finances et qu'elles sont en relation directe avec les ministres les plus importants que les commissions consultatives travaillent le mieux.

√ **Etablissement d'une liste de contrôle normalisée pour les prises de décisions relatives au système réglementaire dans les ministères**

56. L'utilisation de listes de contrôle établies sur décision du gouvernement ou du conseil des ministres peut s'avérer très utile pour orienter le développement du système réglementaire<sup>5</sup>. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les "listes de contrôle" prennent la forme de questionnaires adressés aux organes de réglementation, et permettent de déterminer si une nouvelle réglementation se justifie et si oui, quelle forme elle doit prendre. A cet égard, la "Liste bleue" utilisée en Allemagne depuis 1984 a été copiée à maintes reprises. Ce type de liste oblige les organes de réglementation à s'interroger sur le bien-fondé d'une nouvelle réglementation, à envisager de nouvelles formes d'action gouvernementale, à évaluer les coûts et les avantages administratifs et économiques, à déterminer quels membres des pouvoirs publics sont les mieux à même de prendre des mesures, etc.

57. Les listes de critères réglementaires sont susceptibles d'améliorer la qualité des réglementations de diverses manières : (1) elles définissent et présentent les principes et les politiques de réglementation fondamentaux du gouvernement (la nécessité de minimiser les incidences économiques des réglementations sur le secteur privé par exemple), (2) en tant qu'instruments de réglementation internes aux pouvoirs publics, elles stimulent la capacité d'adaptation de l'administration aux priorités politiques, (3) elles permettent d'ordonner le processus de réglementation en fixant les étapes de la prise de décision (consultation inter-ministérielle par exemple), (4) elles définissent des normes de qualité (analyse du coût-efficacité par exemple) s'appliquant au contenu des réglementations, (5) elles attirent l'attention sur l'application des réglementations, (6) elles promeuvent l'évolution des mentalités et l'éducation en informant les organes de réglementation des problèmes clés et (7) elles facilitent la supervision du système réglementaire par les organes de gestion en leur fournissant un cadre cohérent d'examen des politiques d'ordre plus général.

---

<sup>5</sup> Cette stratégie de gestion est présentée plus en détail dans le document PUMA intitulé "Mise au point et utilisation des listes de critères à prendre en compte pour l'élaboration des réglementations dans les pays de l'OCDE" [PUMA/REG(93)3/REV1]

58. L'amélioration de la qualité de la réglementation s'explique simplement par le fait que les organes de réglementation ont été amenés à se poser les bonnes questions. En fait, les structures de décision ont été utiles davantage en sensibilisant l'opinion aux problèmes les plus importants qu'en apportant systématiquement les bonnes réponses à ces problèmes. Comme le Portugal en a fait l'expérience, "la diffusion des idées nouvelles provoque d'elle-même le réajustement des actions internes".

#### √ **Adoption d'une loi sur les procédures administratives**

59. Il existe dans de nombreux pays de l'OCDE une loi sur les procédures administratives qui régit les processus d'élaboration des lois et de prise de décision au sein de l'administration publique. Destinées aux pouvoirs publics dans leur ensemble, ces lois sur les procédures administratives établissent les principes d'un comportement administratif démocratique: conduite administrative égalitaire, certitude juridique et application d'un processus administratif équitable. Ce faisant, la loi sur les procédures administratives tente de concilier efficacité de l'administration et droits des citoyens.

60. Ces lois influencent généralement le processus d'élaboration des réglementations de plusieurs manières: elles définissent des normes concernant la prise de décision telles que la "proportionnalité" ou exigent des organes de réglementation qu'ils respectent les procédures de notification et de consultation du public et qu'ils pratiquent l'ouverture. Aux Etats-Unis, par exemple, les organes de réglementation doivent tenir tous les documents de référence à la disposition du public et lui donner une réelle possibilité d'émettre des critiques avant de prendre une décision d'ordre réglementaire. Ces lois constituent le meilleur moyen d'ordonner et de normaliser le processus de réglementation, dans la mesure où leur non respect donne droit aux tribunaux d'invalidier une réglementation.

#### √ **Etablissement d'un système d'analyse des réglementations**

61. Le processus d'analyse des réglementations est efficace en ce sens qu'il attire l'attention des organes de réglementation sur l'impact des lois et fournit aux ministres et aux législateurs des informations utiles à leurs prises de décision. Deux pays de l'OCDE -- les Etats-Unis (depuis 1981) et le Canada (depuis 1992) -- demandent aux organes de réglementation de procéder à une analyse formelle coûts-avantages et de ne retenir que les projets dont les avantages dépassent les coûts. Au cours des dernières années, plusieurs autres pays, dont la Suède, le Royaume-Uni et la France, ainsi que la Commission des Communautés européennes ont adopté l'analyse du système réglementaire ou en ont généralisé l'application<sup>6</sup>.

#### √ **Etablissement de mécanismes de consultation du public**

62. La participation et la consultation du public sont des moyens efficaces d'améliorer la qualité des réglementations. Outre qu'elle est l'un des aspects fondamentaux de la transparence et de l'ouverture pratiquées par les pouvoirs publics, la consultation du public présente deux avantages majeurs : (1) elle permet d'identifier les problèmes que posent les lois et les réglementations proposées et leurs conséquences pour la société civile et de concevoir des réglementations à la fois moins coûteuses et plus efficaces et (2) elle permet aux secteurs-clés du public de parvenir à un consensus quant aux objectifs et à la conception des nouvelles réglementations, ce qui facilite leur respect futur.

---

<sup>6</sup> Cette stratégie de gestion est présentée plus en détail dans le chapitre 5 de ce document dans le document du service de la gestion publique "Comment améliorer la base analytique des décisions en matière de réglementation" [PUMA/REG(93)1].

63. Il existe plusieurs manières de consulter le public: publication systématique des propositions de réglementation et soumission à l'appréciation du public (systèmes de "notification appréciation") ou mise en place de groupes consultatifs composés de représentants des entreprises concernées. Ce point est discuté plus en détail dans le chapitre 3.

#### √ **Examen systématique des réglementations existantes**

64. Les programmes financés par le budget de l'Etat font chaque année l'objet d'un examen minutieux susceptible de remettre en question les décisions de financement. En revanche, la réglementation présente l'inconvénient d'être durable et immuable. A moins que des efforts d'évaluation particuliers soient consentis (ce qui survient en général en cas de crise embarrassante), les réglementations perdurent, souvent noyées dans une foule d'autres lois, et continuent à coûter de l'argent, même lorsque des changements économiques et sociaux, l'émergence de nouvelles valeurs au sein du public et l'adoption de nouvelles lois les rendent caduques. Parfois, le caractère inadéquat des lois et des réglementations ne se manifeste qu'une fois celles-ci entrées en vigueur. D'autre part, même lorsqu'elles sont bien conçues, les réglementations s'accumulent au fil des années et finissent par désorienter le public. C'est pourquoi il est essentiel que les pouvoirs publics mettent en place des procédures systématiques d'examen et d'évaluation des réglementations existantes, afin de déterminer si ces dernières sont encore utiles et si l'on peut les améliorer.

65. Dans plusieurs pays de l'OCDE, ces examens sont effectués pas à pas par les ministères responsables, qui font part de leurs conclusions à une autorité centrale telle que le conseil des ministres. Ces examens gagneraient à tenir compte des commentaires du public. En effet, l'expérience du public en matière de réglementation permettrait aux pouvoirs publics de s'assurer que les obligations définies sont toujours sensées et efficaces.

#### √ **Promotion de l'évolution des mentalités dans les administrations**

66. A plus long terme, l'amélioration de la qualité des lois et des réglementations nécessitera un changement "contre-culturel" au sein des institutions de réglementation elles-mêmes. Les contrôles et la surveillance extérieurs sont une condition nécessaire mais non suffisante pour vaincre la résistance bureaucratique et la philosophie profondément ancrée visant à "imposer et contrôler". A cet égard, plusieurs approches ont été utilisées : formation et information, redéfinition des tâches et des critères d'évaluation, et établissement d'organes réformateurs au sein des organes de réglementation.

67. L'expérience prouve que la réforme bureaucratique est davantage un investissement à long terme dans l'efficacité des pouvoirs publics qu'une solution aux problèmes actuels. Les dysfonctionnements du système réglementaire sont profondément enracinés dans les lois, les institutions et les "cultures" administratives existantes, et perdurent souvent du fait de l'existence d'intérêts particuliers. Il faudra peut-être plusieurs décennies pour que les bureaucrates conçoivent la réglementation différemment. Dans la mesure où l'évolution des mentalités est un processus de longue haleine, il est nécessaire de mettre en place **à court terme** des organes de gestion centraux afin de promouvoir et de dynamiser le processus de réforme.



## **Chapitre 3**

### **CONSULTATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC<sup>7</sup>**

#### **SYNTHESE**

**Ce chapitre décrit les avantages de la consultation et de la participation effectives du public. La plupart des tentatives d'amélioration de la gestion de la réglementation passent par l'établissement ou le perfectionnement des mécanismes de consultation et de participation du public. Il y a beaucoup à gagner à s'assurer du soutien des parties concernées, non seulement lorsqu'il s'agit de faire respecter, mais également d'élaborer, d'adopter et d'examiner les dispositions réglementaires. Les informations fournies et l'implication de différents groupes d'intérêts sont un bon moyen de lutte contre les réglementations inutiles et trop coûteuses. De cette manière, il est possible d'améliorer la qualité et la cohérence des réglementations, et de renforcer la légitimité du processus de réglementation et des obligations légales qui en résultent. On encouragera ainsi le respect volontaire de la loi, d'où un moindre recours aux dispositifs visant à la faire respecter par la contrainte et aux mesures coercitives de l'Etat.**

**Il existe plusieurs manières de développer la consultation du public et sa participation au système réglementaire. A cet égard, l'expérience du Portugal est tout à fait concluante : une commission mixte (secteurs public et privé) de haut niveau a été instituée dans le but d'améliorer les relations entre l'administration publique et les petites et moyennes entreprises et de réduire l'impact négatif de la bureaucratie sur le développement économique. Représentants du gouvernement et spécialistes du secteur privé travaillent en collaboration pour identifier les problèmes que pose la bureaucratie aux entreprises, proposer des solutions et contrôler et faire connaître les actions correctrices proposées par les ministères. L'approche portugaise présente un intérêt particulier pour les pays SIGMA car elle s'inscrit dans un programme à long terme destiné à modifier le rôle des pouvoirs publics et le mode de gouvernement en fonction des activités économiques et de l'avis des citoyens.**

#### **Description du problème**

68. La participation des citoyens et des entreprises privées aux processus d'élaboration, d'adoption et d'examen des dispositions réglementaires est de nature à renforcer considérablement la légitimité démocratique, l'efficacité des réglementations et leur acceptation par le public.

- La réglementation est un instrument clé de l'action gouvernementale. Il importe donc que les procédures de prise de décision respectent un certain nombre de principes en matière d'ouverture, de communication et de responsabilité pour garantir le respect des valeurs

---

<sup>7</sup> Ce chapitre s'inspire de documents élaborés pour SIGMA par Jon Bing, Centre de recherche norvégien sur l'informatique et le droit, Université d'Oslo, Maria Castello-Branco, du Secrétariat chargé de la modernisation de l'administration au Portugal, Scott Jacobs, du Service de la gestion publique de l'OCDE et Mark Schoenberg, du Regulatory Information Service Center des Etats-Unis.

démocratiques. Dans certains pays tels que les Etats-Unis, la consultation du public participe totalement de l'esprit d'ouverture et de l'équité du processus de prise de décision, au point que les réglementations qui n'ont fait l'objet d'aucune consultation adéquate peuvent être rejetées par les tribunaux.

- La possibilité pour le public d'examiner les lois proposées, d'émettre des critiques et de participer au débat est de nature à améliorer la qualité des décisions finales. Les entreprises du Royaume-Uni sont consultées sur la conception des réglementations, ce qui permet de réduire les coûts supportées par les entreprises censées s'y conformer.
- Les lois seront peut-être mieux respectées si les parties concernées ont la possibilité de participer à l'élaboration des réglementations et de constater que l'on tient compte de leur avis.

69. Les pouvoirs publics devraient prendre conscience du fait qu'en impliquant les parties potentiellement concernées pendant toute la durée de vie des dispositions réglementaires -élaboration, révision et déréglementation-, ils oeuvrent en faveur de l'amélioration de la qualité des réglementations. En adoptant cette approche de la participation du public "du berceau à la tombe", les gouvernements ont davantage de chances pour que les dispositions réglementaires reposent sur une bonne compréhension du problème, des conséquences de l'action gouvernementale, et des possibilités pour les parties concernées de respecter la loi.

### **Leçons générales à tirer de l'expérience des pays de l'OCDE**

70. Plusieurs méthodes permettent de diffuser l'information sur les initiatives de réglementation et de donner au public la possibilité de participer au processus de réglementation. Dans la plupart des pays, divers mécanismes sont utilisés. Ils peuvent être classés en trois catégories :

- **Notification:** elle consiste à fournir des informations aux citoyens et aux entreprises sur ce que le gouvernement compte faire, est en train de faire ou a fait. La notification est un moyen de communication unidirectionnel entre les pouvoirs publics et l'opinion.
- **Consultation:** elle consiste à demander aux citoyens et aux entreprises de donner leur avis et de formuler des conseils concernant les propositions de réglementation. La consultation est un moyen de communication bidirectionnel entre les pouvoirs publics et l'opinion. Elle permet aux pouvoirs publics de rassembler des informations et des données susceptibles d'orienter leurs décisions.
- **Participation:** elle consiste à donner aux citoyens et aux entreprises l'occasion de participer à la définition des objectifs de réglementation, à choisir une stratégie générale et à rédiger la proposition de réglementation initiale. Si les pouvoirs publics restent responsables en dernier ressort de la décision prise, le processus de participation du public permet aux acteurs non gouvernementaux de participer à la prise de décision dès les premières phases du processus.

71. Dans la pratique, ces trois approches de l'ouverture pratiquée par les pouvoirs publics sont complémentaires et non pas concurrentes. La meilleure stratégie consiste certainement à marier les trois approches, en adaptant le "dosage" en fonction des questions à réglementer. D'autre part, le choix du mécanisme et la conception précise de chaque processus dépendent de facteurs tels que la constitution, le mode de gouvernement, les distinctions qui s'opèrent au sein des organes de réglementation et des différents types d'instruments juridiques, le cadre politique et les aptitudes relatives des groupes d'intérêts concernés.

72. L'expérience des pays de l'OCDE en matière de consultation du public permet cependant de tirer des conclusions d'ordre général. On peut ainsi affirmer que le processus de participation du public peut nécessiter de réformer radicalement le processus de réglementation existant et d'induire un changement d'attitude chez les administrateurs. Dans certains pays de l'OCDE, le processus de consultation du public s'est avéré superficiel et inefficace, ce qui s'est traduit par un gaspillage de temps et de ressources et a entraîné une certaine désillusion dans le public. Les processus de consultation imposés aux administrations par des autorités haut placées sans qu'aucune formation initiale ou aucune supervision n'aient été prévues amènent souvent les pouvoirs publics à consulter le public alors même que les efforts consentis pour l'éduquer et l'écouter sont insuffisants.

73. Par ailleurs, tout processus de consultation du public digne de ce nom nécessite que le public soit bien informé des questions débattues. Il ne faut pas se contenter de publier un projet de loi de 200 pages car de nombreux individus ne savent pas déchiffrer les textes juridiques ni en comprendre les conséquences pratiques. Les gouvernements doivent se montrer particulièrement actifs et publier des informations utiles telles que des analyses, des résumés et des exemples de propositions de réglementation.

74. Le public doit être consulté suffisamment tôt dans le processus de décision. Si l'on attend que le ministre ait fait part de son projet de loi, il sera alors peut-être trop tard pour tenir compte des propositions du public.

75. Les conditions d'accès au processus de consultation doivent être équitables et ne privilégier aucun groupe d'intérêt en particulier. Si par exemple on décide de ne faire participer que les entreprises intéressées, la décision finale risque d'être biaisée en ce sens qu'elle ne prend pas en compte les intérêts du public, de la main-d'oeuvre et des consommateurs. Une participation équilibrée garantit la qualité des informations recueillies et la légitimité du processus de réglementation.

76. Les processus de consultation et de participation doivent être soigneusement conçus, de manière à garantir la crédibilité et la qualité du processus de réglementation et à n'induire aucun coût ou retard inacceptable. Les pouvoirs publics ont le choix entre plusieurs options à cet égard. S'ils souhaitent une réponse rapide, il semblerait que la mise en place d'organes consultatifs constitués de groupes d'intérêts équitablement choisis soit préférable à l'organisation d'auditions publiques.

77. Il importe que les informations relatives aux processus de réglementation et aux propositions soient communiquées au public concerné. La clarté, la simplicité et la transparence juridique des propositions et des décisions liées à la réglementation sont donc des conditions nécessaires. Il serait peut-être même judicieux de concevoir par ailleurs un système de notification, de publication, de codification et d'interprétation assurant la diffusion auprès du public d'informations cohérentes.

78. Enfin, le succès de la consultation du public est subordonné à la constitution d'un réseau de groupes d'intérêts organisés, dynamiques et motivés, à savoir d'une "société civile" saine. Les pouvoirs publics peuvent contribuer dans une large mesure à la formation de cette société. A vrai dire, le seul fait d'autoriser le public à participer peut favoriser l'émergence de groupes d'intérêts organisés. Les groupements d'entreprises, les associations de consommateurs, les syndicats, les autorités locales, les communautés et autres groupes d'intérêts peuvent travailler avec le gouvernement sur une base continue pour éduquer leurs membres, répondre aux propositions qui leur sont faites et produire les informations nécessaires.

## Liste de contrôle des techniques qualité appliquées à la consultation et à la participation du public

79. Les principales méthodes d'amélioration de la qualité appliquées aux systèmes de notification, de consultation et de participation sont répertoriées ci-après :

### √ **Publication d'un bulletin répertoriant les réglementations en cours d'élaboration**

80. La publication d'un bulletin répertoriant les lois et les réglementations prévues ou en cours d'élaboration donnerait aux parties concernées l'occasion de prendre connaissance le plus tôt possible de leurs futures obligations. En étant averties assez tôt, les parties intéressées seraient à même de réagir à temps aux propositions dans un délai suffisant pour influencer la décision finale. D'autre part, les entreprises seraient ainsi en mesure de planifier les coûts futurs de la réglementation à un stade antérieur dans le cycle économique. Un organe central pourrait se charger de rédiger ces bulletins en se basant sur des rapports périodiques fournis par les ministères.

### √ **Etablissement de principes généraux pour la consultation du public**

81. Les pouvoirs publics pourraient exiger que toutes les questions de réglementation soient notifiées au public et soumises à son examen, soit par le biais d'une loi sur les procédures administratives (comme aux Etats-Unis par exemple), soit par celui d'une directive "administrative" émanant du conseil des ministres (comme au Canada). C'est aux ministères que devrait échoir la responsabilité de faire respecter cette disposition. Il conviendrait de définir des principes souples tels que la nécessité pour les groupes d'intérêts concernés d'être avertis et de disposer d'un temps suffisant pour se faire entendre des pouvoirs publics. Ces principes généraux doivent laisser une marge de manoeuvre confortable aux autorités, pour qu'elles puissent adapter les processus de notification et de consultation, tout en veillant à ce que des normes minimales de performances soient définies pour cet aspect du système réglementaire.

### √ **Etablissement de procédures de notification et d'appréciation**

82. Les procédures de notification et d'appréciation sont peut-être les mesures de notification et de consultation du public les plus ouvertes. Elles consistent à soumettre les propositions de réglementation à l'examen du public, et ont pour but de permettre à toute personne ou institution souhaitant se prononcer d'être entendue. Les Etats-Unis ont codifié cette approche en 1946. En 1992, le Portugal a adopté une loi de portée similaire. Le succès des procédures de notification et d'appréciation dépend des efforts de communication consentis par les ministères, du dynamisme et des connaissances des membres du public, qui doivent être choisis de manière à représenter un large éventail de points de vue, et de l'efficacité avec laquelle les réponses sont analysées.

### √ **Etablissement de procédures d'organisation d'auditions publiques**

83. Même les processus de consultation les plus efficaces sont incapables de rallier un grand nombre d'individus. Pour obtenir des informations utiles sur la qualité des propositions de réglementation auprès des parties qui n'ont pas eu l'occasion de participer à un autre processus consultatif, les pouvoirs publics seraient bien inspirés d'organiser des auditions publiques avant d'adopter les réglementations. L'accessibilité de ces auditions peut contribuer à renforcer la légitimité du processus et de la loi qui en résulte, a fortiori si elles sont organisées dans l'ensemble du pays, à l'échelle des municipalités par exemple.



√ **Elargissement du processus de consultation par le soutien des groupes d'intérêts désavantagés**

84. Certains groupes d'intérêts sont désavantagés dans le cadre du processus consultatif. Il s'agit de groupes mal organisés, qui disposent de peu de ressources et dont les membres pris individuellement retireront peu d'avantages du processus. Citons, à titre d'exemple, les usagers de services publics tels que le téléphone, l'hydro-électricité et l'eau. Pour ces usagers, le coût de la participation à une procédure portant sur la hausse des tarifs peut être nettement supérieur à la seule augmentation du prix du service en question. En revanche, il est dans l'intérêt financier des services publics et de leurs plus gros clients, les industries, de prendre part à la décision finale. Toutefois, les processus de consultation qui ne tiennent compte que de groupes d'intérêts organisés triés sur le volet sont susceptibles de biaiser l'information et donc de fausser les prises de décision relatives à la réglementation. Les pouvoirs publics peuvent rétablir l'équilibre en aidant les groupes désavantagés, soit directement soit en leur permettant d'obtenir des informations et de donner leur avis plus facilement.

√ **Nécessité pour les décideurs d'être informés des résultats de la consultation**

85. Pour vérifier que le public a réellement été consulté et que les résultats de la consultation sont pris en compte dans la proposition finale, il est possible d'exiger que les rapports et les analyses de l'impact des réglementations soumis aux hauts responsables et aux décideurs contiennent des informations sur la façon dont la consultation a été menée, et indiquent qui a été consulté et quelles réponses ont été obtenues. Cette méthode est un bon moyen de vérifier que les informations soumises aux décideurs sont objectives. Elle permet également de faire respecter les obligations liées aux processus sus-mentionnés.

√ **Mise en place de groupes consultatifs**

86. Plusieurs pays de l'OCDE sont satisfaits des résultats obtenus par les groupes consultatifs permanents ou temporaires qu'ils ont désignés pour participer à l'élaboration de nouvelles lois et réglementations ainsi qu'à l'examen et à la suppression des lois et des réglementations obsolètes. L'Allemagne a mis sur pied un groupe consultatif de haut niveau présidé par un secrétaire d'état habilité à obtenir des informations auprès des ministères et à communiquer ses résultats directement à la chancellerie. Le Japon a institué un conseil renouvelable tous les trois ans, constitué de représentants du monde des affaires, d'universitaires, de journalistes, etc. qui soumettent des propositions de réforme à la Diète. De plus, tous les ministères japonais s'inspirent des recommandations de groupes consultatifs travaillant dans des domaines précis. Le Royaume-Uni a récemment créé des groupes consultatifs se consacrant aux entreprises, chargés de donner leur avis sur le programme de déréglementation. Comme nous le verrons ci-après, le Portugal a mis en place avec succès un groupe consultatif constitué de représentants des secteurs public et privé.

**Encouragement à la consultation et à la participation : le cas du Portugal**

87. Au cours de la dernière décennie, le secteur public du Portugal a connu d'importantes mutations. La reprivatisation, la déréglementation et la rationalisation des procédures administratives ont largement contribué à l'intégration réussie du Portugal au marché unique européen. Les méthodes de résolution des problèmes et de prise de décision des pouvoirs publics ont radicalement changé, et avec elles l'attitude des citoyens, des responsables politiques et des fonctionnaires.

88. Le passage à une **société plus ouverte** a constitué l'un des principaux défis relevés par le Portugal. Ce changement a été motivé par la décision de faire participer activement les citoyens à la recherche de solutions plus efficaces et moins coûteuses, et par l'intensification des relations entre le Portugal et la CE. La participation et la consultation du public ont également été perçues comme jouant un rôle essentiel en ce qui concerne le soutien des politiques favorisant la croissance économique, la

lutte contre l'inflation, la réduction du déficit, l'augmentation du niveau d'emploi et la compétitivité sur le plan international, les défis à relever dans le cadre de la CE, et l'équité des salaires entre secteur public et secteur privé. Il s'agit en réalité des principaux objectifs du Conseil économique et social, organe constitutionnel tripartite composé des représentants des pouvoirs publics, des syndicats et des entreprises.

89. L'ouverture a joué un rôle primordial dans les réformes destinées à restructurer et à moderniser l'économie ainsi qu'à renforcer le tissu social, dans la mesure où nombre de ces réformes ont directement affecté le secteur privé. Parmi les stratégies adoptées, il convient de citer le programme inter-ministériel de rationalisation des procédures administratives et d'amélioration des relations entre l'administration publique et les petites et moyennes entreprises (PME).

90. Le programme de modernisation a commencé par l'examen des interactions entre l'Etat, les partenaires sociaux et les citoyens. A la suite de cet examen, le programme gouvernemental de 1991 a reconnu la nécessité de **renforcer la capacité d'adaptation** de l'administration. **L'interdépendance et la responsabilité conjointe des citoyens et de l'administration publique** ont été jugées essentielles dans le processus d'amélioration de la qualité de vie au sein de tous les secteurs. Plusieurs des objectifs du nouveau mode d'élaboration des politiques figurent dans un Programme d'options générales établi en 1993:

- rationalisation des procédures administratives
- transparence du processus de prise de décision mis en oeuvre par les pouvoirs publics
- renforcement de la capacité d'adaptation et de la qualité des services offerts au public, ce qui passe par la diffusion d'informations sur ces services et par la collecte des suggestions et des commentaires du public concernant d'éventuelles améliorations des services existants ou la proposition de nouveaux services ou produits
- souplesse de la gestion
- rationalisation de l'utilisation des fonds publics
- défense des droits des citoyens

91. La politique gouvernementale comprend diverses stratégies de modernisation des pouvoirs publics et de renforcement de leurs relations avec les citoyens:

- applications en continu de méthodes de consultation du public (boîtes à suggestions, cahiers de doléances dans les lieux publics, etc.)
- création de nouvelles formes de communication (films vidéo, stylos, sacs, classeurs, posters, etc.)
- programmes de formation continue
- accroissement de la motivation et des compétences des fonctionnaires
- application de nouvelles méthodes de travail dans l'administration, dont des programmes sectoriels de réforme administrative
- création d'une commission chargée des rapports entre l'administration et les entreprises (CEA)

### **La commission chargée des rapports entre l'administration et les entreprises (CEA)**

92. La commission chargée des rapports entre l'administration et les entreprises (CEA ou *Commissao Empresas Administracao*) rassemble des spécialistes travaillant dans des entreprises privées et des responsables des ministères dont relèvent directement ces entreprises. La CEA a pour mission de favoriser l'amélioration des rapports entre l'administration et les PME, ce qui passe par la réduction des contraintes administratives qui entravent le développement économique. Hauts fonctionnaires et spécialistes travaillent en collaboration afin d'identifier les problèmes des entreprises privées, de

chercher à y remédier en proposant des solutions, de coordonner l'action des ministères et de contrôler et commenter les actions correctrices prises par ces ministères.

93. La CEA part de l'hypothèse selon laquelle la multiplication des interactions entre les secteurs public et privé permettra à chacune des deux parties de mieux comprendre les valeurs et les attitudes de l'autre. Mettre en présence les individus qui font les lois et ceux à qui elles s'appliquent devrait aller dans le sens d'une législation plus efficace, et plus facile à respecter. Par ailleurs, en faisant participer les entreprises privées concernées par la législation, la CEA permet à ceux à qui la loi s'applique de participer au processus de prise de décision.

94. La multiplication des interactions préconisée par la CEA se fonde sur les postulats suivants :

- les entreprises jouent un rôle essentiel dans la croissance économique,
- les petites et moyennes entreprises (PME) sont le fleuron de l'industrie portugaise,
- l'action gouvernementale gêne davantage les PME que les grandes entreprises,
- les PME et l'Etat sont interdépendants, notamment dans le domaine de la réglementation.

95. La CEA a été créée en 1987 en vertu d'une Résolution gouvernementale et dépend du Secrétariat pour la modernisation de l'administration (SMA), organe composé de hauts fonctionnaires et placé sous l'autorité du Premier ministre. Restructurée en 1992, la CEA est actuellement présidée par le Secrétaire d'Etat à la modernisation de l'administration. Elle fait toujours partie du SMA.

96. La CEA étant composée de membres du secteur privé (experts nommés par les principales associations professionnelles) et de membres de l'administration (représentants des ministères ayant des contacts avec les entreprises), elle a été désignée comme "lieu privilégié de dialogue entre les associations professionnelles et l'administration".

97. Ses fonctions consistent plus particulièrement à identifier les procédures administratives qui entravent le fonctionnement des entreprises privées, à sélectionner des problèmes spécifiques qui seront soumis à l'analyse des ministères compétents, à proposer des mesures de simplification, à maintenir le contact entre le secteur privé et l'administration, et à présenter des rapports périodiques (tous les six mois) sur les progrès réalisés. Notons que le secrétariat d'Etat qui préside la CEA est habilité à déterminer, après consultation interne, quels projets de lois doivent être soumis à l'examen et à l'appréciation de la CEA avant d'être présentés au Conseil des ministres.

### **Détermination des priorités**

98. Dans le cadre de ses travaux, la CEA a mis en évidence quatre domaines dans lesquels les entreprises sont confrontées à des difficultés particulières: (1) les démarches préalables à la création d'une entreprise; (2) l'obligation de fournir à l'administration des données statistiques et financières; (3) le respect de la législation fiscale; (4) l'accès aux aides publiques. La paperasserie administrative est un important sujet de préoccupation. Une enquête réalisée par la CEA auprès de 100 entreprises a recensé 113 demandes de réponse à des questionnaires, notes et autres formulaires émanant de 42 services administratifs différents. Une autre enquête portant sur les formulaires à remplir pour bénéficier de certaines aides financières et exonérations fiscales a montré qu'il existait 397 règlements pour 11 catégories d'aides.

99. La CEA recueille également les suggestions visant à alléger les formalités administratives qui lui sont soumises par le secteur privé et les ministères. Elle en a déjà reçu plusieurs centaines qu'elle a triées et classées par thème. Ces suggestions serviront de base à ses futurs travaux.

## **Méthodes de travail de la CEA**

100. En 1988, la CEA a soumis au gouvernement un projet de programme interministériel de rationalisation des procédures administratives. Ce programme prévoyait la mise en place d'équipes de rationalisation des procédures affectées à sept secteurs clefs: industrie, fiscalité, justice, transports, bâtiment et logement, planification et administrations locales. Chaque équipe était constituée de hauts fonctionnaires des ministères qui y étaient affectés à plein temps et travaillaient sous la direction d'un Secrétariat d'Etat responsable du secteur. Les équipes étaient chargées de coordonner les activités dans leur domaine de compétence, de simplifier les procédures administratives existantes et d'empêcher l'introduction de nouvelles formalités inutiles. Les équipes n'étaient pas responsables devant la CEA, mais la tenaient informée de leurs activités.

101. Parmi les mesures prises par ces équipes figurent la simplification des procédures et formulaires fiscaux, l'informatisation des procédures douanières et la diffusion d'informations aux usagers des services publics. L'équipe chargée du secteur administrations locales par exemple, a travaillé en collaboration avec dix municipalités en vue de simplifier les formalités imposées par celles-ci aux entreprises.

102. Ces équipes étaient également chargées d'examiner les nouvelles propositions de lois et de règlements dans leur domaine de compétence "afin d'éviter un alourdissement des contraintes et des coûts administratifs". Des projets de lois et de règlements affectant directement la vie des entreprises étaient soumis à la CEA dans le cadre de la procédure normale de consultation interministérielle aboutissant, au prix de concessions mutuelles, à la formation du consensus gouvernemental, dans lequel l'avis de la CEA était pris en compte.

103. Après la restructuration de la CEA, ces équipes ont été remplacées par des équipes "ad hoc" qui assurent les mêmes fonctions mais laissent davantage de liberté à la CEA.

104. La CEA peut également agir de manière autonome par rapport aux équipes. Ainsi, pour faciliter la création de nouvelles entreprises, la CEA a publié, en collaboration avec l'Institut des petites et moyennes entreprises, un guide sur "les aspects juridiques de la création d'entreprises" et "les méthodes de création d'une entreprise industrielle". La CEA travaille actuellement sur une réforme des procédures juridiques relatives à l'enregistrement des entreprises, prévoyant notamment la création d'agences centralisatrices qui devraient permettre d'abaisser les coûts et d'éliminer certaines des obstacles que rencontrent les jeunes entreprises. En outre, une analyse systématique des contraintes administratives auxquelles sont soumis un certain nombre de secteurs économiques est également en cours. La CEA collabore par exemple avec des associations professionnelles (travaux publics, textiles, habillement, chaussures et agro-alimentaire) afin de dresser la liste des contraintes administratives dans ces secteurs.

105. La CEA n'intervient pas directement dans la politique du gouvernement mais travaille à l'amélioration des procédures administratives. Elle a pour objectifs de résoudre les problèmes d'ordre administratif, de simplifier, de rationaliser et de réduire les contraintes administratives du secteur privé. Le secteur public est tenu de répondre à ses demandes d'informations, et ses plans d'action sont soumis à l'approbation du gouvernement et ont un caractère obligatoire.

## **Liste de contrôle permettant d'évaluer les projets de loi**

106. Par ailleurs, la CEA a établi une liste préliminaire permettant d'évaluer les effets d'un projet de loi. Cette liste, reproduite ci-dessous, n'a aucun caractère obligatoire. Elle a été dressée en vue de rendre plus pertinents les commentaires écrits de la Commission sur les projets de loi.

## Liste préliminaire permettant d'évaluer les effets d'un projet de loi

1. Nom et objectifs du projet de loi
2. Entreprises qui seront particulièrement concernées:
  - 2.1 leur secteur d'activité
  - 2.2 leur taille
  - 2.3 leur situation géographique
3. Ces entreprises devront-elles prendre des mesures particulières pour se mettre en conformité avec la loi ?
4. Effets sur:
  - 4.1 l'investissement
  - 4.2 l'emploi
  - 4.3 les nouvelles entreprises
  - 4.4 la concurrence (sur les marchés intérieur et extérieur)
  - 4.5 la fiscalité
  - 4.6 les coûts administratifs
5. Le projet de loi prévoit-il un régime particulier pour les PME ?
6. Suggestions de modifications

## Conclusion sur la CEA

107. La CEA est un organisme évolutif, prêt à se réformer, à modifier ses plans de travail et à introduire de nouveaux concepts dans ses propres méthodes de travail. Elle a par exemple proposé des méthodes novatrices de consultation du secteur privé dont l'utilisation d'une "carte de mesure d'impact" remplie par les représentants des entreprises lors de l'examen des projets de loi. Le succès de son action jusqu'à aujourd'hui est dû à un ensemble de facteurs dont le soutien important manifesté par les milieux politiques et le secteur privé pour l'organisme et ses méthodes de travail. Cependant, son meilleur atout est peut-être la force des deux principes qui ont présidé à sa création: la société ne coopérera avec l'administration et l'Etat que lorsque les améliorations dans le secteur public seront réelles; et des mécanismes d'interaction plus performants entre les secteurs public et privé permettront une meilleure compréhension mutuelle de leurs valeurs et de leurs attitudes.



## Chapter 4

### COMMENT GARANTIR LA QUALITE SUR LES PLANS JURIDIQUE ET TECHNIQUE<sup>8</sup>

#### SYNTHESE

**Dans la plupart des pays, les stratégies visant à garantir la cohérence du processus d'élaboration de la réglementation, la légalité des interventions gouvernementales et la qualité juridique et technique des lois et règlements sont des composantes communes à la gestion de la réglementation. Ces objectifs, essentiels à l'efficacité et à la responsabilisation du processus administratif, sont également indispensables au maintien d'une législation durable, cohérente et exploitable.**

**S'inspirant des expériences néerlandaise et française, ce chapitre indique, à l'attention des gouvernements, quelques techniques qualité permettant de définir clairement les entités responsables de la préparation des projets de lois et de règlements, de fixer des normes concernant la rédaction et le contenu des textes, de favoriser le développement de compétences pointues dans le domaine de la rédaction des textes et de créer des organes centraux chargés d'examiner les textes.**

#### Contexte

108. Il y a souvent un conflit entre la volonté du gouvernement de prendre des mesures en réponse aux pressions exercées et la nécessité de garantir la légalité de l'intervention gouvernementale. Ce conflit se manifeste de diverses manières. Les hommes politiques, les fonctionnaires et le reste de la société surestiment souvent la force pratique des lois dans la vie quotidienne. Lorsqu'ils élaborent une nouvelle politique ou préparent une nouvelle loi, les politiques ne se préoccupent pas suffisamment de savoir si elle sera viable dans la pratique et si l'on dispose des moyens nécessaires pour la faire appliquer. Ils préfèrent penser qu'elle sera scrupuleusement respectée et entièrement efficace. Leurs espoirs sont souvent déçus. Ils ont alors tendance, ce qui est quelque peu surprenant, à se contenter de renforcer les dispositions légales ou à s'accorder une plus grande marge de manoeuvre administrative pour continuer de prendre des mesures en se prévalant du droit, voire à agir sans base juridique.

109. Si des mesures discrétionnaires, prises sans que ne soit vérifiée leur conformité avec des textes légaux existants, peuvent se traduire par des actions administratives simples, peu coûteuses, souples, et par conséquent efficaces, de telles mesures peuvent également être imprévisibles et arbitraires. En outre, si elles ne sont pas légitimes et n'ont pas le soutien de la population, leur efficacité risque de s'en trouver diminuée. Par ailleurs, elles auront plus de chances d'être annulées par des tribunaux que des actions fondées sur un texte juridique.

---

<sup>8</sup> Ce chapitre s'inspire d'articles rédigés pour SIGMA par Alain Ménéménis, Conseil d'Etat, France, et Jan Van Kreveld, ministère de la Justice, Pays-Bas.

110. Les bonnes intentions ne suffisent pas à garantir que la législation est conforme aux normes de contenu, de légalité, de compréhensibilité et qu'elle respecte la procédure de création de lois. Les gouvernements doivent fixer des normes précises concernant ces caractéristiques et mettre en place des mécanismes permettant de garantir le respect de ces normes. Celles-ci peuvent prendre la forme d'une décision administrative ou d'une loi.

111. La France et les Pays-Bas ont mis en place des mécanismes de gestion de la réglementation très sophistiqués permettant aux pouvoirs publics de mener leur politique à l'aide d'instruments juridiques de qualité supérieure sur les plans juridique et technique. Ainsi, aux Pays-Bas, le ministre de la Justice a rédigé 346 Directives sur la législation qui doivent être respectées par l'ensemble des ministres. Le Parlement néerlandais a également voté la première partie d'une Loi générale sur le droit administratif ; cette loi comportera trois autres parties actuellement en préparation. Son objectif est double : d'une part harmoniser et simplifier la législation, d'autre part codifier la jurisprudence y afférente. L'examen de la démarche adoptée par ces deux pays met en évidence sept techniques efficaces d'élaboration d'une législation de qualité.

### **Liste de contrôle des techniques qualité permettant de garantir la qualité de la législation sur les plans juridique et technique**

#### √ **Identifier clairement l'autorité chargée d'élaborer lois et règlements**

112. L'une des étapes fondamentales de la mise en place d'un système efficace de gestion de la réglementation consiste à identifier clairement l'autorité chargée d'élaborer lois et règlements. Dans de nombreux pays, c'est la Constitution qui l'indique. Dans la plupart des cas, le chef du gouvernement, agissant au nom de l'ensemble du gouvernement, a officiellement l'essentiel de l'autorité pour présenter des projets de loi et de textes réglementaires. Les pouvoirs de chaque ministre dans ce domaine doivent cependant être clairement définis. Lorsque la responsabilité de l'élaboration des projets de loi et de textes réglementaires est déléguée par le biais d'arrangements administratifs internes, il convient de déterminer et d'indiquer clairement au public comment sont attribués les responsabilités et quels sont les processus d'examen collectif.

113. Bien que ce soient les parlements qui votent les lois, dans les pays démocratiques, la plupart des textes normatifs sont d'origine gouvernementale. En France par exemple, environ 90 % des nouvelles lois sont élaborées par le gouvernement. Il est donc essentiel que soit précisé qui, au sein de l'exécutif, a le pouvoir de déposer des projets de loi devant le Parlement et d'adopter des textes réglementaires. Si tous les ministres disposent de tels pouvoirs, il existe un risque de contradiction, de désordre et de conflit qui peut nuire à la qualité des lois en projet.

114. En France, cette responsabilité est clairement déterminée et admise. En vertu de la Constitution et sous réserve des prérogatives du Président de la République, c'est le Premier ministre qui a l'initiative des lois et exerce seul un pouvoir réglementaire par décret. Cela n'empêche pas les différents ministres et les administrations de préparer des textes de loi. Chaque décret du Premier ministre est d'ailleurs contresigné par le(s) ministre(s) qui l'a(ont) préparé et qui sera(ont) chargés de son application.

#### √ **Définir des normes de légalité**

115. Fixer des normes précises de légalité peut considérablement contribuer à améliorer la qualité des lois et des règlements. Dans certains cas, ces normes se trouvent déjà dans la Constitution, lois d'interprétation, les lois sur les procédures administratives ou la jurisprudence. Il peut cependant être nécessaire de combiner des principes existants ou d'élaborer de nouvelles normes.



116. Les Pays-Bas disposent de normes extrêmement sophistiquées destinées à garantir la légalité des lois et des règlements. Tous les règlements doivent respecter les principes d'égalité et de sécurité juridique (absence de rétroactivité, dispositions de transition raisonnables) et de proportionnalité (les mesures adoptées doivent être adaptées à l'objectif fixé). La Loi générale sur le droit administratif exige la collecte minutieuse des informations nécessaires et la prise en compte de tous les intérêts (principe de prudence). Tout règlement doit être raisonnablement et correctement justifié et les motifs de son élaboration doivent être publiés.

117. Aux Pays-Bas et en France, les citoyens et les organes régionaux et locaux ne peuvent être soumis à une obligation que dans le cas où la Constitution où une loi a établi qu'il était possible d'imposer une telle obligation. Ce pouvoir doit être clairement défini et les pouvoirs discrétionnaires doivent être limités. Le Parlement est autorisé à déléguer des pouvoirs réglementaires au cabinet ministériel ou, en cas de mesures urgentes ou comprenant des détails techniques, à un ministre donné, à condition que la loi de délégation comprenne les principaux éléments. Certaines décisions, telles que la création de droits de sécurité sociale, exigent une loi votée par le Parlement.

118. Tout nouveau règlement doit s'intégrer dans la structure juridique existante. En d'autres termes, tout texte normatif doit respecter les textes de niveau supérieur, qu'ils relèvent du droit national ou international. Tous les pays démocratiques disposent de mécanismes administratifs ou judiciaires d'évaluation de la légalité des nouveaux textes, du moins au plus haut niveau du système juridique ; ainsi, en France, le Conseil d'Etat indique au gouvernement si un projet est conforme ou non à la Constitution, puis une fois la loi adoptée, le Conseil constitutionnel peut la déclarer, en totalité ou en partie, non conforme à un principe constitutionnel. De même, aux Pays-Bas, tous les règlements doivent être conformes aux droits civils constitutionnels. Ils ne peuvent pas non plus, sans raison valable, déroger aux Codes généraux du droit privé, du droit pénal et du droit administratif (code de procédures inclus), à la Loi générale relative à l'environnement et aux Lois générales relatives aux municipalités, aux provinces et aux autorités chargées de l'eau.

119. Les traités internationaux et la législation communautaire servent de plus en plus à établir la légalité des législations nationales. Le développement du droit communautaire oblige les pays membres de la CE à faire de plus en plus attention à ce que leur législation soit conforme à la législation communautaire. Tout texte réglementaire national non conforme aux obligations communautaires sera annulé par la Cour européenne de justice de Luxembourg ou par un tribunal du pays concerné. Les pays membres peuvent également se voir ordonner par leurs tribunaux de verser des indemnités à leurs citoyens s'ils violent le droit communautaire sur le fond ou s'ils n'appliquent pas la réglementation dans les délais prescrits.

120. Nombre de traités internationaux bilatéraux et multilatéraux (en droit privé, droit pénal, droit de l'environnement, droit de la propriété industrielle, etc.) visent à harmoniser ou à rapprocher les réglementations nationales des pays signataires. Ce type de législation internationale a pour objectif de permettre la coopération entre les gouvernements, d'éviter que des entreprises privées ou des particuliers exerçant des activités à l'échelle internationale ne soient confrontés à des obligations réglementaires diverses, ou de supprimer les barrières non tarifaires.

121. Les traités sur les droits civils, tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, influent également largement sur le contenu des réglementations nationales. Ainsi, aux termes de la Constitution néerlandaise, les tribunaux du pays ne sont pas autorisés à appliquer les lois et les règlements en contradiction avec une disposition de ces traités.

122. Le droit international se développe rapidement. Bien que les pays SIGMA ne soient pas signataires de tous les accords internationaux, la cohérence de leurs réglementations est souhaitable moins pour des raisons juridiques qu'économiques et stratégiques.

## √ **Fixer des normes de qualité pour la rédaction des textes**

123. La qualité des nouveaux instruments juridiques dépend dans une large mesure de celle de leur rédaction. Différentes normes peuvent être appliquées. Les prescriptions et les interdictions doivent être clairement indiquées. Ainsi, tout nouveau texte normatif doit préciser quels textes existants il abroge ou modifie. Ses objectifs doivent être clairement définis, sinon, la réglementation risque d'être dépourvue de toute valeur normative réelle ; elle risque d'être inutile, irréaliste, ambiguë, voire dangereuse.

124. La valeur des projets de textes est plus facile à déterminer - au cours de leur élaboration et par la suite également - s'ils sont précédés d'un exposé des motifs, qui n'en soit pas la simple paraphrase mais qui en explicite les objectifs.

125. Des directives générales portant sur la rédaction de projets de lois et de textes réglementaires peut contribuer à faciliter l'établissement d'obligations juridiques claires et univoques. En voici quelques-unes:

- des phrases courtes, des articles brefs et clairs, une langue simple sont très importants. Les définitions doivent être rédigées autant que possible en langage courant.
- A l'intérieur d'un règlement, chaque terme doit garder la même signification. Il importe de décider d'une terminologie valable pour l'ensemble de la réglementation nationale (à l'aide de directives et de recommandations sur la législation par exemple).
- Eviter les abréviations et les dispositions non réglementaires (telles que les déclarations d'ordre politique et autres affirmations vagues).
- Réduire au minimum les références à d'autres articles, en particulier s'il s'agit d'articles issus d'autres règlements. Eviter de faire référence à des articles contenant eux-mêmes des références.
- Etablir une structure normalisée (articulation en chapitres, divisions, subdivisions, etc.) pour l'ensemble des réglementations, et organisée de la manière suivante :
  - définitions
  - règles générales
  - identification des autorités, des comités (consultatifs)
  - dispositions de fond (droit privé, droit pénal et/ou droit administratif)
  - pouvoirs des autorités administratives dans les différents cas prévus (autorisations, exemptions, prélèvements, injonctions, subventions)
  - pouvoirs réglementaires délégués aux autorités administratives
  - dispositions de procédure à respecter par les citoyens et les autorités administratives
  - obligations relatives à la fourniture d'informations
  - inspections administratives
  - pouvoirs d'investigation au pénal
  - pouvoirs de recours auprès d'un tribunal ou d'une autorité administrative
  - évaluation du règlement même
  - dispositions transitoires (aspect très important)
  - date d'entrée en vigueur et mode de publication

## √ **Evaluer le contenu des règlements**

126. Il va de soi que le contenu politique des projets de lois et de textes réglementaires doit être évalué de sorte que la solution proposée soit adaptée au problème, que son coût ne soit pas excessif (cf. chapitre quatre), etc. De nombreux gouvernements ont défini des normes, des critères ou une politique relatifs au contenu de ces textes. On peut regrouper ces instruments de politique sous l'expression "listes de critères réglementaires" suggérée dans le chapitre deux (paragraphe 56 à 58). Ces listes contiennent des éléments communs: (1) confirmation du problème; (2) justification de l'intervention de l'Etat; (3) identification et évaluation des solutions de remplacement; (4) évaluation de l'impact social et économique du projet de loi ou de texte réglementaire; et (5) étude de faisabilité<sup>9</sup>.

127. Concernant la qualité sur le plan juridique, le critère d'évaluation le plus important est peut-être celui de l'utilité du texte proposé. Le problème ne peut-il pas être résolu au moyen des textes existants ? Ne peut-on recourir à des solutions moins coûteuses et moins lourdes ? Il convient de lutter en permanence et dans toute la mesure du possible contre la prolifération des textes, laquelle nuit à la sécurité juridique des acteurs économiques et sociaux et implique des coûts économiques et administratifs considérables.

## √ **Exiger des études de faisabilité**

128. Les projets de textes importants doivent être accompagnés d'une étude de faisabilité (cf. aussi chapitre six). Rien ne sert en effet d'envisager de nouvelles mesures si leur coût est prohibitif ou si les services administratifs ne sont suffisamment équipés (humainement et matériellement) pour les appliquer dans de bonnes conditions.

## √ **Normaliser le processus d'élaboration de la réglementation**

129. Les ministères doivent consacrer suffisamment de temps à la préparation de projets de textes précis. Un processus cohérent et systématique de décision d'élaboration d'une réglementation peut dans certains cas allonger le temps de préparation des textes mais améliorera leur qualité. Ce système peut également faire gagner du temps dans la mesure où il permet d'identifier et d'éviter des erreurs au début du processus d'élaboration et de mettre à la disposition des ministres et de leurs conseillers des informations plus fiables sur lesquelles ils peuvent fonder leurs décisions.

130. Le processus d'élaboration de nouveaux textes pourrait comprendre plusieurs étapes routinières dont une de coordination ou d'étroite collaboration avec d'autres organes gouvernementaux tels que le ministère des Finances, une concertation avec les acteurs économiques et sociaux, ou la consultation de commissions indépendantes chargées d'examiner en détail les projets de textes. Ce processus peut prendre force de loi -c'est le cas de la Loi générale sur le droit administratif aux Pays-Bas et de la Loi sur les procédures administratives aux Etats-Unis - ou prendre la forme de directives émanant du Conseil des ministres telles que la Politique en matière réglementation au Canada.

## √ **Centraliser la rédaction, la coordination ou l'examen des textes juridiques**

131. Au sein de l'administration, diverses entités participent généralement à la production des lois et règlements. Même si chacune d'elles s'acquitte correctement de sa tâche, des divergences d'approche peuvent entraîner des incohérences, voire des contradictions de fond, des différences du point de vue de la structure et de la technique juridique, une confusion juridictionnelle, des chevauchements et des répétitions, et ainsi nuire à la qualité du texte. Une solution consiste à créer un organe législatif central

---

<sup>9</sup> Cf. "Mise au point et utilisation des listes de critères à prendre en compte pour l'élaboration des réglementations dans les pays de l'OCDE" [PUMA/REG(93)3/REV1].

à l'échelle des ministères ou du gouvernement, chargé de rédiger ou d'examiner les textes, et de garantir la qualité de l'ensemble de la législation. Nombre de pays SIGMA se sont déjà dotés de ce type d'organe.

132. Aux Pays-Bas, chaque ministère doit avoir un organe législatif central chargé de garantir la qualité des lois et règlements préparés par ce ministère. En outre, tous les projets de lois et de règlements ministériels sont soumis au ministre de la Justice (Division de la politique législative générale) avant d'être transmis au cabinet ministériel.

133. En France, le Premier ministre doit disposer d'un organe de coordination gouvernementale, le Secrétariat général du gouvernement, qui coordonne le travail d'élaboration des textes réalisé par les différents ministères et administrations et contrôle le processus d'arbitrage concernant les décisions définitives en cas de désaccord entre les ministres. Le Secrétariat est une structure légère comprenant une centaine de personnes qui tient "l'agenda" de travail du gouvernement, organise les réunions inter-ministérielles, officialise les décisions du Premier ministre et veille au bon déroulement du processus d'élaboration et d'adoption des textes.

134. Le Conseil d'Etat, en tant qu'organe consultatif et non comme juge administratif, veille à ce que l'élaboration des textes s'effectue conformément à certains principes et méthodes. Tous les projets de loi et les propositions de réglementation les plus importantes sont soumis au Conseil d'Etat pour avis avant d'être présentés au Parlement, dans le cas des projets de loi, ou d'être adoptés, lorsqu'il s'agit de textes réglementaires.

## Chapitre 5

### EVALUATION DES COUTS ET DES INCIDENCES ECONOMIQUES<sup>10</sup>

#### SYNTHESE

L'un des principaux objectifs de la gestion de la réglementation est de garantir que les conséquences économiques des lois et règlements ont été déterminées et que tout effet négatif, tel que le coût pour les entreprises, est réduit au minimum. L'analyse économique des nouveaux textes peut permettre d'éviter des erreurs coûteuses, en particulier pour les pays désireux de transformer leur économie planifiée en économie de marché.

L'analyse économique vise à déterminer quelles sont les interventions gouvernementales qui se traduisent par le maximum d'avantages nets pour l'ensemble du pays. Elle commence par poser la question suivante : la loi ou le règlement en question répondent-ils à un besoin économique ? Si l'intervention gouvernementale est justifiée, il convient d'étudier d'autres solutions réglementaires possibles. D'une manière générale, les solutions qui exploitent ou imitent le marché sont les plus rentables. Ce chapitre présente plusieurs techniques qualité concernant la création de moyens d'analyse économique efficaces et de l'intégration de l'analyse économique dans le processus d'élaboration de lois et de règlements.

#### Description du problème

135. La qualité des lois et règlements d'un pays est une composante déterminante de la viabilité de son économie et de sa prospérité. C'est d'ailleurs l'un des enseignements importants de l'histoire économique postérieure à la Seconde Guerre mondiale. Les pays qui ont adopté une réglementation encourageant la formation de capital, l'investissement étranger, la concurrence et les échanges internationaux ont enregistré une croissance rapide. Les autres sont restés en arrière.

136. Ces principes sont désormais acceptés et mis en oeuvre dans le monde entier. Mais une question difficile demeure : quels sont les meilleurs moyens de les appliquer en fonction du contexte institutionnel ? En particulier, comment doivent procéder les pays qui sont obligés de transformer rapidement leur économie planifiée en économie de marché et de démocratiser leur société pour évaluer les conséquences économiques de l'adoption de nouveaux règlements et lois ? Le chapitre part de l'hypothèse suivante: **l'analyse économique** peut fournir une méthode pratique de détermination et d'élaborer les lois et règlements nécessaires à cette transformation.

137. Pour améliorer la qualité de la réglementation, l'analyse économique vise essentiellement à déterminer les projets d'action gouvernementale qui se traduiront par des avantages nets pour l'ensemble du pays. Autrement dit, compte tenu des effets positifs de ces textes sur certaines catégories de la population et de leurs effets négatifs sur d'autres catégories, le pays dans son ensemble en retirera-

---

<sup>10</sup> Ce chapitre est adapté d'un article rédigé dans le cadre du programme SIGMA par John Morrall, Office of Management and Budget (OMB), Executive Office of the President, Etats-Unis. Les points de vue exprimés ici ne correspondent pas nécessairement à ceux de l'OMB.

t-il ou non un avantage? L'analyse économique est en conflit constant avec l'analyse distributive, qui s'intéresse aux intérêts de catégories sociales telles que les agriculteurs, les grosses entreprises, les syndicats ou les fonctionnaires.

138. L'analyse économique des lois et règlements, et l'expérience qu'ont acquise de nombreux pays en ce qui concerne la mise en oeuvre des recommandations découlant de cette analyse au cours des 20 dernières années, mettent en évidence certains principes pouvant guider les pays qui souhaitent suivre cette démarche. Ce chapitre n'a pas pour ambition de communiquer tout le savoir acquis en la matière par les économistes et les analystes politiques mais il donne cependant une idée de la manière dont l'analyse économique peut contribuer à améliorer la qualité de la réglementation.

139. En théorie, l'analyse économique est utilisée selon une procédure fondamentale simple: à un certain moment avant l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un règlement, on doit évaluer son incidence économique sur la croissance du revenu, l'emploi et l'inflation. Cette évaluation doit ensuite être examinée par des experts et faire l'objet d'un débat public.

### **Comment traiter le problème**

140. Pour intégrer de manière optimale l'analyse économique dans les processus législatif et réglementaire, on peut envisager plusieurs démarches. Tout d'abord, le gouvernement pourrait contraindre l'ensemble des ministères d'où émanent des projets de loi et de réglementation à analyser l'impact de toutes leurs propositions. Idéalement, il faudrait que cette analyse comporte une estimation de l'ensemble des coûts supportés par les secteurs public et privé ainsi que l'ensemble des avantages. Les parlements pourraient également se doter de moyens d'analyse similaires pour évaluer rapidement les incidences économiques et financières des nouvelles lois et des amendements proposés. Les informations recueillies auraient le mérite d'améliorer la qualité du débat politique préalablement à l'adoption de la loi.

141. Le coût de cette analyse ne doit pas dépasser les gains qu'elle est censée générer en améliorant la réglementation. C'est pourquoi la qualité de l'analyse doit dépendre de l'impact potentiel de la réglementation. Pour les réglementations peu coûteuses, une estimation qualitative coûts-avantage succincte peut suffire. En revanche, dans le cas des réglementations qui concernent des branches entières, il peut s'avérer nécessaire de procéder à une analyse quantitative coûts-avantages complète, ce qui implique de mener des enquêtes et de recueillir un volume de données considérable. Trois types d'analyse doivent être pris en compte : l'**analyse des coûts** directs de la réglementation pour ceux qui s'y soumettent, qui permet de déterminer quels sont les principaux impacts de la réglementation; l'**analyse du coût-efficacité** d'un éventail d'approches réglementaires, qui permet de déterminer laquelle de ces approches atteint l'objectif fixé au moindre coût ; l'**analyse coûts-avantages**, qui permet de déterminer si la société dans son ensemble tirera profit de la réglementation.

142. En second lieu, le gouvernement devrait mettre sur pied, en son sein même, un comité d'analyse indépendant chargé d'aider le conseil des ministres à mesure qu'il passe en revue les nouvelles réglementations et lois, d'aider les ministères, de vérifier la qualité des analyses d'impact et de fournir sa propre analyse économique des lois et réglementations proposées. Ce comité serait constitué d'économistes compétents et d'analystes maîtrisant la théorie économique et la modélisation économétrique et ayant l'expérience des problèmes concrets de politique dans les autres pays. Par souci de crédibilité, il est nécessaire que les faits établis et les analyses soient soumis à l'examen d'experts indépendants et qu'ils soient mis à la disposition du public avant l'adoption de la législation ou de la réglementation.

143. L'analyse doit en premier lieu poser la question suivante: la législation ou la réglementation répondent-elles à un besoin économique? Dans l'économie de marché, il faut qu'il y ait imperfection

avérée du marché pour que celui-ci puisse être réglementé. En l'absence de telles imperfections, la meilleure politique gouvernementale consiste à ne pas réglementer ou à supprimer les réglementations existantes. Les imperfections du marché relèvent de trois catégories:

- i) **Externalité.** Il se produit une externalité ou "effet induit" lorsque les actions de l'une des parties en présence entraînent des avantages ou des coûts non compensés pour l'autre partie, en marge de la transaction. Par exemple, la pollution provoquée par les produits chimiques, le bruit des motocyclettes ou la fumée des cigarettes sont des externalités.
- ii) **Monopole naturel.** Il existe un monopole naturel lorsque le marché ne peut être desservi au moindre coût que s'il n'existe qu'une source de production. Les services locaux de téléphone, de gaz et d'électricité en sont des exemples traditionnels, mais l'évolution des technologies pourrait marquer la fin de ces monopoles.
- iii) **Manque d'informations.** Si l'une des parties à la transaction détient plus d'informations que l'autre partie, elle risque d'en profiter indûment. Ainsi, les consommateurs n'ont aucun moyen de savoir si un aliment contient des produits chimiques si cette information n'apparaît pas sur l'étiquette. Mais comme l'information n'est pas gratuite, la meilleure solution ne consiste pas forcément à fournir davantage d'informations à la partie défavorisée.

144. Dès lors que l'intervention des pouvoirs publics se justifie, il convient d'examiner et d'analyser les différentes solutions réglementaires et non réglementaires envisageables. L'analyse économique permet aux organes de réglementation de déterminer quelle est la meilleure solution. De manière générale, les solutions les plus rentables sont celles qui consistent à exploiter ou à imiter l'approche du marché, car elles offrent le maximum d'avantages au moindre coût.

145. En cas d'externalités négatives telles que la pollution, l'approche la plus rentable consiste à fixer des niveaux de pollution autorisés (le soufre émis par une centrale électrique par exemple) de telle sorte que le coût supplémentaire d'une réduction de la pollution soit égal à l'avantage supplémentaire que présente cette réduction pour le reste de la société. En la matière, il importe avant tout de mettre en regard les coûts et les avantages sociaux. Si le niveau de pollution toléré était fixé à zéro, la société serait perdante car de nombreuses entreprises feraient faillite et seraient contraintes de licencier leur personnel. Mais la société serait également perdante si un grand nombre d'individus étaient contaminés par des polluants aux abords de l'usine responsable. La réglementation sur l'environnement doit donc faire en sorte que le coût de la réduction de la pollution soit proportionnel aux avantages de cette réduction.

146. Plutôt que d'imposer à chaque entreprise d'installer un filtre sur les cheminées de ses usines, il peut être souhaitable de recourir à des méthodes plus compatibles avec l'approche du marché, notamment :

- i) des normes de performance exprimées en tonnes par usine;
- ii) un prélèvement ou à une taxe sur la pollution par tonne, équivalente au coût par tonne supporté par la société; et
- iii) un système de permis négociables permettant aux usines de s'échanger des autorisations d'émission de polluants (le soufre par exemple). Cette dernière approche, adoptée par les Etats-Unis, est celle qui donne les meilleurs résultats en matière de réduction de la pollution au moindre coût.

147. En ce qui concerne les monopoles naturels, ils ont régulièrement diminué au cours des 20 dernières années. Le monopole naturel type était jusqu'à présent le service téléphonique, mais avec l'avènement du téléphone cellulaire et des chaînes de télévision câblées, même les services téléphoniques locaux ne sont plus un monopole naturel. Cela prouve que les réglementations qui visent à protéger la plupart des secteurs de la concurrence n'ont guère de chances d'apporter des avantages nets à la société. L'analyse économique des réglementations qui entravent le processus de pénétration des marchés et la formation des prix doit tenir compte du rythme du progrès technologique et de l'expérience des secteurs concernés dans les autres pays.

148. Enfin, les réglementations imposant la divulgation des informations doivent mettre en regard le coût de la fourniture de ces informations et leur utilité pratique. Par exemple, il est possible de faire figurer sur l'emballage d'un pain le nom et les proportions de ses ingrédients, mais les consommateurs ne seront peut-être pas disposés à payer le pain plus cher pour avoir ces informations. Il faut également se préoccuper de l'harmonisation à l'échelle internationale des obligations en matière de diffusion des informations. D'importants gains d'efficacité sont possibles si l'on normalise les quantités et les types d'informations fournies pour les biens et services faisant l'objet d'échanges internationaux.

### **Liste de contrôle des techniques qualité concernant l'évaluation du coût et des incidences économiques**

149. Le lecteur trouvera ci-après quelques suggestions reflétant les approches adoptées avec succès par les pays de l'OCDE.

#### **√ Nécessité d'analyser l'impact des coûts et des avantages des lois et réglementations proposées**

150. Les ministères qui élaborent de nouvelles lois et réglementations devraient systématiquement analyser l'impact des coûts et des avantages de leurs propositions, à mesure que celles-ci sont soumises à l'examen des décideurs et des ministres. Cette analyse devrait aider les organes de réglementation à prendre de meilleures décisions et les ministres et les parlementaires à comprendre les aspects pertinents des réglementations. Les critères d'analyse de l'incidence des coûts et des avantages sont généralement définis par l'organe central du gouvernement, à savoir le Premier ministre ou le conseil des ministres, et font l'objet d'une directive gouvernementale interne. Ce type d'analyse pose parfois des problèmes, notamment lorsque les informations ne sont pas disponibles ou qu'elles ne sont pas fiables. Pourtant, les pouvoirs publics ont à leur disposition une large palette de techniques peu coûteuses pour recueillir des informations utiles: enquêtes auprès des entreprises concernées, estimation de l'impact sur des entreprises "modèles" et consultation du public. Même si les informations recueillies ne sont pas adéquates, le simple fait de poser les bonnes questions et d'utiliser les informations disponibles exige un effort de rigueur et de discipline susceptible d'améliorer la décision finale.

#### **√ Création d'un comité d'analyse économique central**

151. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place un comité d'analyse économique central chargé d'examiner les lois et les réglementations proposées. Il est nécessaire de "vendre" cette solution aux responsables politiques et administratifs les plus importants et de déterminer le mode de financement et d'organisation des comités en question, qui doivent être objectifs et indépendants. Ces comités pourraient accueillir des économistes et des analystes de formation maîtrisant la théorie économique et les techniques de modélisation économétrique et ayant l'expérience des problèmes de politique concrets à l'échelle internationale, et conseiller les parlementaires, les ministres et les bureaucrates.



√ **Prise en compte de moyens d'analyse dans les programmes de réglementation**

152. Mettre en place un comité d'analyse économique centralisé ne suffit pas : l'objectif ultime de la gestion de la réglementation est de veiller à ce que les incidences économiques des réglementations proposées soit évalué correctement et de manière exhaustive dès les premières phases du processus. Prévoir des moyens d'analyse suffisants dans les programmes de réglementation n'est pas une tâche aisée pour les pouvoirs publics. Néanmoins, les bénéfices à long terme d'une réglementation de meilleure qualité et d'une administration plus efficace peuvent être considérables. Il serait bon, dans un premier temps, que des économistes de formation travaillent en collaboration avec les hauts fonctionnaires chargés d'élaborer et d'examiner les lois et les réglementations. Par ailleurs, de nombreux hauts fonctionnaires tireraient le plus grand profit d'un cours succinct sur les aspects économiques de la réglementation.

√ **Intégration de l'analyse économique dans les processus législatif et réglementaire**

153. Les décideurs des systèmes législatif et réglementaire doivent commenter et comprendre les analyses économiques et les évaluations des coûts qui leur sont soumises, avant que la réglementation ne soit adoptée. Il convient de s'interroger sur les meilleurs moyens d'intégrer l'analyse dans les processus législatif et réglementaire à l'échelle de l'Etat. Les méthodes qui ont fait leurs preuves dans un pays peuvent ne pas être adaptées à un autre, compte tenu de différences d'ordre politique, constitutionnel ou organisationnel. Les options possibles vont de la simple divulgation d'informations à l'obligation pour les nouvelles propositions d'être soumises à une analyse coûts-avantages. L'utilité de l'analyse dépend en dernier recours de l'engagement des responsables politiques. Les conseils des ministres et les parlementaires, par exemple, peuvent décider de n'examiner que les propositions accompagnées d'analyses économiques adéquates. S'ils ne le font pas, l'analyse économique deviendra vite un pur exercice théorique ou sera complètement abandonnée.



## Chapitre 6

### EVALUATION DES CONDITIONS DE RESPECT ET D'EXECUTION DE LA REGLEMENTATION<sup>11</sup>

#### SYNTHESE

Comme bon nombre de responsables gouvernementaux ont pu s'en apercevoir, il ne suffit pas de concevoir une bonne réglementation : les pouvoirs publics doivent également faire en sorte qu'elle fonctionne. Il leur faut pour cela soigner la qualité de la planification, recourir à des pratiques de gestion publique saines, et prêter attention à une multitude de problèmes précis et souvent techniques liés à l'exécution de la réglementation. Ce chapitre traite de l'évaluation des conditions de respect et d'exécution des lois et des réglementations, et fournit une liste de contrôle de techniques qualité à l'attention des gouvernements désireux de progresser dans ce domaine.

#### Attirer l'attention sur l'exécution et le respect de la réglementation

154. Il est essentiel de concevoir des réglementations de grande qualité pour disposer d'une législation efficace et efficiente. Mais si les gouvernements s'en tiennent là, le système réglementaire risque d'échouer plus souvent qu'il ne réussira. Les stratégies de respect et d'exécution sont également essentielles à l'élaboration de programmes de réglementation performants en ce sens qu'elles constituent la jonction entre l'administration et le public. La négligence des questions de respect et d'exécution peut avoir des conséquences redoutables pour les gouvernements:

- **Non respect:** certains individus peuvent ne pas connaître leurs obligations légales ou ne pas vouloir les respecter parce qu'ils n'y sont pas encouragés;
- **Incohérence et inéquité:** les institutions judiciaires ne savent pas toujours que faire en cas de non respect. L'application de la réglementation peut n'être pas cohérente, équilibrée et équitable;
- **Corruption:** un contrôle insuffisant du processus de mise en oeuvre du programme de réglementation peut encourager la corruption, tant dans les secteurs public que privé;
- **Manque de légitimité:** le fossé qui sépare les attentes et les résultats effectivement obtenus est de nature à entamer la confiance mutuelle des citoyens et du gouvernement, et donc à remettre en cause la légitimité du système juridique et à affaiblir l'adhésion au principe de la primauté du droit.

155. Par contre, si les réglementations sont mieux exécutées, et notamment si elles sont mieux respectées, les programmes de réglementation y gagneront sur le plan fonctionnel, et les pouvoirs publics dans leur ensemble en tireront des bénéfices indirects. Les principaux sont les suivants:

---

<sup>11</sup> Ce chapitre a été écrit pour SIGMA par Eric Milligan, du Regulatory Consulting Group, à Ottawa (Canada).

- progression régulière et contrôlée du cycle de vie des réglementations et des lois, de leur approbation à leur application;
- respect accru des dispositions réglementaires;
- application plus équitable et cohérente de la législation par les autorités chargées de la faire respecter et les institutions judiciaires;
- accroissement de l'équité et de la régularité des procédures;
- baisse du coût du respect des réglementations pour le public;
- utilisation plus efficace et mieux contrôlée des ressources disponibles pour l'application des programmes de réglementation.

### **Facteurs affectant l'exécutabilité des réglementations**

156. Pour être efficace, l'exécution des lois et des réglementations nécessite que l'on tienne compte de trois facteurs:

- i) la qualité technique de l'instrument juridique lui-même (contenu, valeur juridique et mode d'expression);
- ii) l'aptitude des organes administratifs et des institutions judiciaires à assumer les fonctions réglementaires nécessaires de manière cohérente, ouverte et équitable;
- iii) la possibilité et la volonté des entités soumises à la réglementation de s'y conformer.

### **Premier facteur: qualité technique des instruments juridiques**

157. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, la qualité de la rédaction d'un instrument juridique influence l'exécutabilité, l'applicabilité et le respect de ce dernier. Il importe que les dispositions réglementaires soient définies clairement, organisées de manière logique, et qu'elles soient cohérentes tant du point de vue de leur contenu intrinsèque que par rapport aux autres instruments juridiques. Elles doivent être dénuées de toute ambiguïté. Les risques d'interprétations divergentes de la part des organes de réglementation et des institutions judiciaires doivent être réduits au minimum. Il doit être possible de vérifier que la loi est effectivement respectée à partir d'actions ou des faits visibles ou pouvant être établis objectivement et prouvés définitivement en vertu des règles de preuve en vigueur dans le cadre des procédures juridiques. Les informations servant à déterminer s'il y a respect de la réglementation doivent être mises à la disposition des autorités chargées de la faire appliquer et aux entités qui y sont soumises, et ce pour un coût minimum.

158. Dans de nombreux pays, les listes de critères réglementaires tiennent compte de ces considérations. La liste de contrôle Directives sur la législation établie par les pouvoirs publics néerlandais (cf. chapitre 4) accorde une grande importance à cet aspect de la préparation de la législation et formule des recommandations détaillées concernant la rédaction des réglementations. Bien qu'il existe à l'échelle internationale des principes communs portant sur la clarté des textes juridiques, la diversité des langues, des systèmes juridiques, des principes d'interprétation juridique et des conventions de rédaction d'un pays à l'autre donne nécessairement lieu à des approches différentes.

## **Deuxième facteur: aptitudes des institutions créées par les pouvoirs publics**

159. L'applicabilité des réglementations dépend également de l'aptitude des pouvoirs publics à mettre en place les institutions nécessaires et à remplir les fonctions requises pour "mettre en oeuvre" le programme de réglementation. Pour évaluer les critères de mise en oeuvre du programme de réglementation, il convient d'examiner de près les fonctions, les contrôles administratifs, les ressources, les structures organisationnelles, les informations et les moyens de contrôle et de responsabilisation nécessaires pour étayer les prescriptions réglementaires.

160. Pour identifier et évaluer les critères de mise en oeuvre du programme de réglementation, il est possible d'utiliser la méthode suivante, en procédant aux ajustements nécessaires.

### ***Objectif des institutions***

161. **Définition des rôles et des responsabilités:** Il convient de définir précisément les rôles et les responsabilités inhérents au programme de réglementation. Ceux-ci sont dictés par la structure juridique du programme de réglementation, définie par la législation, par la stratégie retenue pour faire respecter les dispositions réglementaires et par l'évaluation de chacune des fonctions de l'institution.

162. **Contrôles administratifs:** Pour asseoir la légitimité du système réglementaire, il est nécessaire de surveiller la manière dont les autorités chargées de faire respecter la loi utilisent leurs pouvoirs, pour éviter que les hauts fonctionnaires ne commettent des abus ou ne se livrent à la corruption. L'élaboration de systèmes de contrôle efficaces par le biais de procédures administratives générales, d'audits, de méthodes garantissant la transparence et d'examens judiciaires doit s'accompagner de la mise en place de programmes visant à faire respecter la réglementation. Cette mesure est en rapport avec le problème plus général du développement d'une culture du service public et d'un code de déontologie.

163. **Ressources humaines et financières:** Le niveau et le type de ressources nécessaires pour faire exécuter la réglementation sont dictés par la définition des fonctions requises. Cette évaluation doit prendre en compte les ressources humaines (compétences, expérience, aptitudes, besoins en formation), les besoins en budget et en capitaux.

164. **Structure organisationnelle:** La structure organisationnelle du programme de réglementation doit découler des fonctions, des rôles et des responsabilités, de l'identification des ressources requises et des critères liés à la mise en oeuvre et à l'accessibilité des services définis par le programme.

### ***Les différentes fonctions: planification, politique, consultation et élaboration des lois***

165. **Mécanismes de planification, de détermination des priorités et d'examen périodique:** Les systèmes de planification permettent de fixer des priorités à l'avance concernant la conception de nouvelles réglementations et d'activités de vérification du respect de la réglementation (inspections, audits et autres méthodes de supervision), d'investigations, de poursuites et d'autres fonctions des institutions judiciaires. Les priorités fixées par ces systèmes doivent se fonder sur des facteurs tels que le risque, la gravité du dommage réel ou potentiel, la manière dont a été respectée la loi et son importance économique et sociale.

166. **Elaboration des politiques et des réglementations:** L'élaboration de politiques de réglementation et de règles individuelles est une composante non négligeable des programmes de réglementation des pays de l'OCDE. Il importe de mettre l'accent sur la recherche et l'analyse économique et juridique, ainsi que sur la rédaction des textes juridiques tant à l'échelle

gouvernementale que parlementaire. De même, il est de plus en plus nécessaire d'acquérir un savoir-faire dans le domaine de l'analyse coûts-avantages et de l'analyse des risques.

167. **Mécanismes de consultation:** Les programmes de réglementation prévoient généralement des mécanismes de consultation qui instaurent un véritable dialogue entre les organes de réglementation et les groupes d'intérêts à qui la réglementation s'applique sur toute une série de sujets tels que les politiques générales, les nouvelles réglementations proposées et les stratégies visant à les faire respecter. Néanmoins, de plus en plus de programmes de réglementation adoptent des approches multilatérales pour qu'une représentation plus large des groupes d'intérêts concernés, y compris les bénéficiaires du programme de réglementation (les consommateurs et les salariés par exemple) et diverses catégories de pouvoirs publics parviennent à un consensus.

#### *Activités visant à faire respecter la réglementation*

168. **Activités de promotion du respect de la réglementation:** Pour promouvoir le respect de la réglementation, il est indispensable de communiquer aux intéressés les informations de base sur les dispositions réglementaires. Tout bon programme de réglementation se doit de communiquer avec les individus qui doivent s'y soumettre, ceux qui bénéficient du régime de réglementation et, dans la plupart des cas, le public. Parmi les conditions requises, il importe avant tout que cette communication soit un véritable dialogue.

169. **Activités de vérification du respect de la réglementation:** La méthode de vérification traditionnelle fait appel à des inspecteurs, des laboratoires d'essais, des investigations, des enquêtes régulières de vérification du respect de la réglementation, des procédures de notification obligatoire, etc. Néanmoins, la supervision réglementaire présente des limites en tant qu'outil visant à faire respecter la loi. En effet, dans la plupart des domaines faisant l'objet d'une réglementation générale, les responsables de la réglementation ne peuvent pas être toujours au bon endroit et au bon moment.

170. **Activités visant à faire appliquer la loi par la contrainte:** Pour garantir l'efficacité à long terme du régime réglementaire et veiller à ce qu'il soit administré de façon équitable, il est nécessaire de pouvoir recourir à des mesures visant à faire appliquer la loi par la contrainte lorsqu'un manquement à la réglementation est mis en évidence. Pour faire appliquer la loi, les organes de réglementation ont le choix entre un grand nombre de mesures:

- avertissements verbaux ou écrits;
- contraventions assorties d'une amende;
- directives ou décisions administratives;
- accroissement du fardeau de la réglementation (conditions de notification plus sévères, inspections plus poussées, remboursement du coût des inspections supplémentaires);
- amendes imposées par l'administration;
- solutions négociées en cas de non respect de la réglementation, faisant appel à diverses méthodes (cautions de bon fonctionnement, médiation, suspension des pénalités, etc.);
- contre-publicité;
- sanctions liées à l'octroi de licences (restriction accrue, renouvellements fréquents, suspension);
- établissement d'une liste noire (perte du droit de participer aux marchés publics);
- autres mesures relevant du droit civil (injonctions, amendes plus élevées, restitution) et
- poursuites au pénal (qui peuvent se traduire par un large éventail d'injonctions à prendre des mesures correctrices).

171. **Procédures d'interprétation et de jugement (institutions judiciaires):** Il existe plusieurs institutions judiciaires dans un pays: les divers tribunaux qui composent son appareil judiciaire, les tribunaux administratifs, des responsables désignés, les ministres, le cabinet ministériel ou, dans certains

cas, les organes législatifs. Pour exercer leurs fonctions, elles doivent jouir d'une certaine autonomie par rapport aux autres composantes du système réglementaire. Pour des raisons liées à l'exécution, il est souhaitable que l'institution judiciaire soit un sous-système distinct. Il convient d'examiner les implications de la réglementation pour les différents mécanismes que mettent en oeuvre les institutions judiciaires: les procédures de planification et de gestion, les ressources humaines et financières, les procédures de diffusion de l'information, les procédures de vérification des documents, les procédures administratives, d'interprétation et de jugement et la sécurité.

### ***Gestion de l'institution***

172. **Compétences spécialisées:** Il ne suffit pas d'avoir le pouvoir de faire appliquer la loi par la contrainte : il faut encore être capable d'utiliser ce pouvoir de façon efficace. Voici tout ce dont l'organe chargé de faire appliquer la loi par la contrainte a besoin: des compétences spécialisées (dans le domaine juridique, scientifique et des méthodes d'investigation), des capacités de planification et de coordination, des systèmes de diffusion de l'information, des procédures normalisées et des dispositifs de garantie de la sécurité, soit la majorité des paramètres clés dont dépend le système réglementaire dans son ensemble.

173. **Collecte de données et systèmes d'informations:** Pour que les fonctions de planification et de gestion prévues par les programmes de réglementation soient assurées de manière idoine, il convient de disposer d'informations fiables sur l'environnement réglementaire extérieur, les activités commerciales, le respect des lois, les activités administratives et visant à faire appliquer la loi par la contrainte, les procédures d'interprétation et de jugement et les innovations dans le domaine de la recherche, des politiques et de la législation dans d'autres juridictions.

174. **Systèmes de gestion:** L'institution doit se doter de systèmes de gestion des ressources humaines, de planification financière et de gestion, de dispositifs visant à garantir la sécurité et l'accès à l'information. Par ailleurs, elle doit mettre en place des procédures couvrant les fonctions essentielles du programme de réglementation: planification, systèmes de diffusion de l'information, formation, coordination opérationnelle, inspections, analyses, investigations, poursuites, interprétations et jugements, examen périodique, établissement du budget et gestion des ressources humaines.

### **Troisième facteur: Possibilités et volonté des groupes d'intérêts de respecter la réglementation qui les concerne**

175. Il existe un troisième facteur à prendre en compte dans le cadre de l'exécutabilité des réglementations: il s'agit de la possibilité et de la volonté des groupes d'intérêts soumis à la réglementation de la respecter. L'un des principaux objectifs de la mise en application des lois est de concentrer un volume limité de ressources là où les besoins sont les plus grands. Il est impossible d'obtenir qu'une loi soit respectée à 100 %. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent se fixer certaines priorités. Il ne suffit pas à la réglementation d'exister, ni même d'être accompagnée de sanctions, pour être respectée. Le respect d'une réglementation donnée dépend d'une conjonction complexe de facteurs dont certains sont extérieurs à la sphère des pouvoirs publics et d'autres découlent des actions entreprises par les organes de réglementation.

176. Les travaux de recherche menés dans certaines juridictions ont mis en évidence une série de facteurs qui affectent dans une large mesure le respect des réglementations:

- compréhension et acceptation des objectifs et des réglementations;
- applicabilité des réglementations;

- coûts élevés et autres facteurs affectant la capacité des groupes d'intérêts soumis à la réglementation de la respecter;
- facteurs sociaux, culturels et psychologiques;
- capacité du programme de réglementation à inciter les parties concernées à se soumettre volontairement à la réglementation, à veiller à son respect et à prendre des mesures efficaces en cas de violation;
- existence d'une véritable société civile et sens des responsabilités des citoyens.

177. L'une des stratégies d'exécution des programmes de réglementation consiste à optimiser les effets des ressources et des activités des pouvoirs publics en renforçant les facteurs externes favorables au respect de la loi et en atténuant ou en éliminant les facteurs dissuasifs. En concevant dans les meilleurs délais une stratégie détaillée qui, dans le but de faire respecter la loi, jauge l'environnement réglementaire (c'est-à-dire les facteurs externes qui influent positivement ou négativement sur le respect de la loi) et procède à une analyse du coût-efficacité des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre l'objectif recherché, les organes réglementaires sont mieux à même d'élaborer des réglementations pertinentes. Par ailleurs, cette stratégie est un élément clé de la planification du processus d'exécution.

### **Liste de contrôle des techniques qualité permettant d'évaluer les conditions de respect et d'exécution des lois**

178. Les dix techniques qualité suivantes, qui s'inspirent des trois facteurs décrits ci-avant, permettent d'évaluer les conditions de respect et d'exécution des nouvelles réglementations.

#### √ **Inclusion de critères d'exécutabilité et d'applicabilité dans les propositions de lois et réglementations**

179. C'est au cours des processus de préparation et d'approbation de la réglementation qu'il convient de s'interroger sur les moyens de la faire respecter et les conditions nécessaires à son exécution. Pour que les critères d'exécutabilité et d'applicabilité soient pris en compte dans la rédaction des nouvelles lois et réglementations, il faut que les ministères concernés s'intéressent à la question suffisamment tôt. Cela permettrait également aux responsables de l'action gouvernementale et aux parlementaires d'obtenir des informations sur les conditions de mise en oeuvre du programme de réglementation.

#### √ **Elaboration systématique de stratégies visant à faire respecter la loi**

180. Cette méthode d'évaluation de l'exécutabilité des réglementations s'apparente à la précédente: il s'agit cette fois d'imposer des stratégies exhaustives visant à faire respecter la loi pour l'ensemble des programmes de réglementation nouvellement créés ou profondément modifiés du fait de l'introduction de lois nouvelles. Ce type de stratégie peut faire l'objet d'un document interne qui aurait pour but de:

- expliquer les objectifs politiques de la réforme proposée, résumer les principaux critères et identifier les autorités qui seraient habilitées à prendre des décisions une fois la réforme adoptée;
- décrire et analyser l'environnement économique et social général de la réglementation proposée;
- identifier les principales parties prenantes (y compris les groupes d'intérêts soumis à la réglementation et ses bénéficiaires);



- identifier et évaluer les facteurs économiques, sociaux et psychologiques qui encouragent les acteurs à respecter la loi ou les en dissuadent;
- proposer une stratégie de mise en oeuvre du programme de réglementation qui exerce la plus grande influence possible sur les facteurs externes, c'est-à-dire qui renforce les facteurs favorables au respect de la loi et qui atténue ou élimine les facteurs qui y sont défavorables;
- décrire précisément les activités suivantes : promotion des stratégies visant à faire respecter la loi, vérification du respect de la loi et mise en application de la loi par la contrainte;
- décrire les systèmes de contrôle administratif susceptibles de prévenir tout abus ou tentative de corruption de la part des pouvoirs publics.

181. Ce type de stratégie a le mérite de fournir un cadre analytique exhaustif. La méthode de mise en oeuvre du programme de réglementation qu'elle définit permet de rentabiliser au maximum les ressources de l'Etat, qui sont comptées. Elle tente d'établir un compromis acceptable entre les activités et les ressources consacrées à la promotion du respect volontaire de la loi et celles consacrées à l'application forcée de cette dernière.

182. Cette démarche présente un avantage supplémentaire : les stratégies visant à faire respecter la loi peuvent être l'occasion, pour les pouvoirs publics, de communiquer au public leur politique dans ce domaine, moyennant quelques modifications préalables. En même temps qu'il publie son projet de loi ou de réglementation, le gouvernement pourrait ainsi rendre public ce qu'il entend faire pour qu'elles soient respectées. Le public prendrait ainsi connaissance non seulement du contenu de la loi mais de son mode d'application.

#### √ **Utilisation d'une liste de contrôle qui évalue les facteurs intervenant dans le processus d'exécution**

183. Une autre approche est encore envisageable : elle consiste à évaluer les facteurs intervenant dans le processus d'exécution à l'aide d'une liste de contrôle, laquelle pourrait jeter les bases d'une liste plus générale de critères réglementaires et inclure les trois facteurs affectant l'exécutabilité: qualité technique de l'instrument juridique, critères liés à la mise en oeuvre du programme de réglementation, et respect de la réglementation.

184. Voici un modèle de liste de contrôle sur l'évaluation des conditions d'exécution des réglementations:

## Liste de contrôle sur l'évaluation des conditions d'exécution des réglementations

1. La loi est-elle rédigée de manière à faciliter son exécution et son application?
2. Quelle est la stratégie retenue pour garantir le respect de la réglementation?
3. Quels mécanismes devront être mis en oeuvre pour que cette stratégie fonctionne?
4. Comment organiser les activités de communication et de promotion du respect de la loi?
5. Comment s'assurer que la loi est bien respectée?
6. Quels moyens mettre en oeuvre pour tenir à jour les dispositions légales?
7. Comment faire appliquer la loi?
8. Comment interpréter la loi?
9. Quelles informations seront nécessaires à la réalisation du programme? Comment les produire, les compiler, les protéger et les diffuser?
10. Quels sont les besoins en ressources humaines et financières? Comment les obtenir et les gérer?
11. Quelle structure organisationnelle choisir pour parvenir à un juste équilibre des contrôles, responsabiliser les personnes impliquées, offrir des services?
12. Quelles dispositions prendre en matière de sécurité?

185. Cette liste de contrôle pourrait être utilisée en complément des recommandations relatives à la rédaction figurant au chapitre 4. Seule, elle est susceptible de servir à l'organe de supervision du processus réglementaire central, au ministère de la justice, au ministère des finances, au cabinet ministériel et aux ministres concernés.

186. D'autre part, elle présente un intérêt supplémentaire : elle permet de structurer les informations fournies aux différents ministres, au conseil des ministres, au Premier ministre, au président, aux conseils spéciaux de révision de la législation, aux organes consultatifs supplétifs ou au Parlement. Dans certains cas, la liste de contrôle pourrait servir d'ordre du jour aux débats organisés de la législation proposée.

187. Même si les listes de critères de réglementation et les instructions relatives à la rédaction sont respectées, il ne faut pas avoir des attentes démesurées quant à la vitesse et l'ampleur des améliorations. Tout comme pour l'analyse économique, la qualité de l'analyse des conditions d'exécution et de respect pourrait être décevante au début. Cela étant, les choses iront s'améliorant avec le temps et cette approche a au moins le mérite de ne pas éluder les problèmes. Le principal mérite des listes de critères, semble-t-il, est de rationaliser le processus d'élaboration des législations. Petit à petit, les responsables et les hommes politiques se mettent à envisager différemment le processus réglementaire.

### √ **Exiger que les ressources nécessaires à la mise en oeuvre soient soumises à l'examen et à l'approbation du Parlement**

188. Dans le cadre de la rationalisation des processus d'élaboration et de mise en oeuvre des réglementations, il est également possible que les ressources à consacrer à la mise en oeuvre de la réglementation soient explicitement soumises à l'examen et à l'approbation du Parlement. Une solution consiste à exiger que le budget nécessaire à la mise en oeuvre de la réglementation soit voté et figure dans le projet de loi. On peut également envisager d'exiger la rédaction d'un projet de loi distinct portant exclusivement sur le financement du programme de mise en oeuvre.

### √ **Utilisation de techniques de planification et de gestion de projet**

189. Il peut être très utile de recourir aux techniques de planification et de gestion de projet dans le cadre de la mise en oeuvre. Dans un premier temps, il convient d'identifier de manière précise l'ensemble des activités et des tâches à accomplir. Cela implique que les ministères tiennent compte de chacun des éléments de la mise en oeuvre du programme.

190. Dans le cadre d'un plan d'exécution de qualité, il faudrait également identifier les liens de dépendance et les relations ou les besoins de coordination entre les différentes activités. Il conviendrait d'estimer avec précision le temps nécessaire à la réalisation des différentes tâches et demander aux gestionnaires (ainsi qu'aux administrateurs du programme) de procéder à l'affectation des ressources. Il faudrait que le plan soit approuvé en haut lieu mais également par les membres de l'équipe chargée de l'exécution. Les activités liées à l'exécution pourraient être gérées dans le cadre de ce plan, ce qui permettrait de vérifier régulièrement la progression des travaux et de responsabiliser les membres de l'équipe.

√ **Formation et implication des décideurs**

191. Une autre approche consiste à débattre des problèmes d'ordre général liés à l'exécution des réglementations avec les responsables politiques et les parlementaires et à chercher à y remédier. Il s'agit de sensibiliser les décideurs aux problèmes pratiques auxquels sont confrontés les responsables chargés de l'exécution, d'essayer d'améliorer la communication et d'établir des relations de confiance entre les différents intervenants. Les sujets à aborder sont : les conséquences possibles de problèmes généralisés d'exécution sur le principe de la primauté du droit et la légitimité des actions gouvernementales. Il ne fait aucun doute que ces aspects préoccupent tant les parlementaires, les membres du gouvernement que les hauts fonctionnaires.

√ **Organisation de séminaires de formation sur l'évaluation des conditions d'exécution à l'attention des hauts fonctionnaires des ministères**

192. Une fois encore, il serait également possible d'organiser des séminaires de formation sur l'évaluation des conditions d'exécution à l'attention des hauts fonctionnaires dans les ministères.

√ **Renforcement des instances communes au sein du système réglementaire**

193. Comme on l'a vu ci-avant, certaines entités du programme réglementaire ne peuvent relever du gouvernement responsable au premier chef de la réglementation. Il peut s'agir par exemple de services d'investigation, de tribunaux, de tribunaux administratifs, de systèmes réglementaires communs, de systèmes d'informations sur le processus législatif communs et de systèmes de législation administrative. Le fait de renforcer ces entités bénéficie à tous les programmes réglementaires qui en dépendent de près ou de loin.

√ **Atténuation des problèmes d'exécution par le ralentissement du rythme d'élaboration des réglementations**

194. Pour accorder un délai supplémentaire au processus d'exécution des dispositions légales, on peut envisager de ralentir le rythme auquel les nouvelles lois et autres formes de réglementation sont créées. Pour ce faire, il faudrait agir sur les systèmes de planification législative qui existent actuellement au sein des gouvernements.



## **Chapitre 7**

### **COMMUNICATION ET CODIFICATION DES LOIS<sup>12</sup>**

#### **SYNTHESE**

**Pour tout gouvernement, la communication des lois et réglementations aux citoyens et aux administrations est une condition essentielle de la qualité de la réglementation. Des stratégies de communication efficaces contribuent à renforcer la légitimité des actions réglementaires et à en faciliter le respect et l'application. En ce domaine, la compréhensibilité et l'accessibilité sont deux notions essentielles.**

**Ce chapitre passe en revue toute une gamme de techniques qualité en rapport avec ces deux notions. Il en ressort que des initiatives relativement peu coûteuses, ne nécessitant pas d'investir dans l'informatique, permettent d'obtenir d'excellents résultats. A mesure que les besoins et les ressources disponibles augmentent, on peut envisager de renforcer les systèmes de base en adoptant des technologies avancées et notamment en ayant recours à des bases de données juridiques et à des réseaux informatiques grâce auxquels les pouvoirs publics et le secteur public auront instantanément accès aux textes de loi et aux réglementations en vigueur ainsi qu'aux dispositions en cours d'élaboration.**

#### **Compréhensibilité des dispositions légales**

195. Comme on l'a vu aux chapitres précédents, les lois et les réglementations ayant fait leurs preuves reposent sur les techniques suivantes: choix d'une analyse idoine, consultation du public concerné, formulation des détails dans les termes juridiques appropriés et élaboration d'un programme d'application adapté. Cependant, ce sont les dernières étapes, à savoir l'accès du public à la réglementation et son aptitude à la comprendre qui conditionnent le succès de l'entreprise. Les lois et les réglementations doivent être parlantes pour ceux qui vont devoir s'y soumettre. Dans cette mesure, les lois et les réglementations doivent être considérées comme un "système d'informations" favorisant la communication entre l'administration et les citoyens. Ce chapitre examine ces mécanismes de communication.

196. Des dispositions légales incompréhensibles peuvent engendrer de graves problèmes:

- les intéressés sont peu enclins à les respecter
- les obligations en découlant ne sont pas clairement identifiées (par les citoyens et les administrations)
- il se pose des problèmes d'applicabilité et de compatibilité
- le public ne se sent pas concerné par la législation, ce qui remet en question le principe de la primauté du droit.

Diverses techniques de communication permettent d'éviter ce genre de problèmes.

---

<sup>12</sup> Ce chapitre a été préparé pour SIGMA par Jon Bing, Centre de recherche norvégien sur l'informatique et le droit, Université d'Oslo, Norvège et par Mark Schoenberg, Regulatory Information Service Center, United States.

## Liste de contrôle des techniques qualité relatives à la compréhensibilité

### √ Exiger que toutes les dispositions légales soient compréhensibles

197. On peut envisager que les listes utilisables à tous les niveaux de l'Etat telle que celle présentée au chapitre 2 (paragraphe 57-59) incluent une déclaration ferme de l'exécutif à l'attention des ministères chargés de la rédaction des lois et des réglementations, les informant que tous les textes juridiques doivent être rédigés dans un langage simple et intelligible. En Allemagne, par exemple, la Liste bleue pose expressément la question suivante aux instances chargées de la rédaction des nouvelles réglementations "le citoyen moyen est-il en mesure de comprendre immédiatement et d'accepter la nouvelle réglementation?". On relève de nombreux autres exemples dans les pays de l'OCDE. La diffusion d'une liste de critères est de nature à sensibiliser les administrations à ce problème. Il est également possible d'ajouter des suggestions concrètes et des exemples pertinents afin d'initier les rédacteurs aux techniques de simplification de la langue juridique.

### √ Exiger que les amendements aux lois et aux réglementations existantes spécifient les points sur lesquelles portent les modifications

198. Un texte de loi rédigé de manière cohérente, structurée et logique permet de réduire les coûts et les problèmes de compréhension. La loi n'est pas un puzzle que le lecteur doit reconstituer en cherchant les pièces manquantes dans les textes juridiques. Ainsi, plutôt que de se contenter de déclarer de manière générale que les amendements annulent et remplacent les dispositions existantes, il serait plus judicieux d'indiquer de manière précise sur quel point porte la modification. Il deviendrait alors plus aisé de comprendre l'objet des amendements et de codifier les lois et réglementations. En Autriche, par exemple, les "Directives relatives à la rédaction et la formulation des lois" comportent des instructions détaillées sur la manière d'amender une loi qui évitent aux intéressés d'avoir à lire des notes spéciales pour comprendre le sens de la loi originale.

### √ Mettre en place des organes de révision rédactionnelle

199. En mettant en place des organes de révision rédactionnelle au niveau central ou dans les différents ministères, il est possible de vérifier que les dispositions légales satisfont aux normes de compréhension communes. Certains pays ont mis en place des services centraux de rédaction (rattachés au Parlement, au conseil des ministres ou au ministère de la justice) mieux placés que les fonctionnaires des ministères fonctionnels pour rédiger correctement les textes des nouvelles lois.

## Liste de contrôle des techniques qualité relatives à la diffusion des dispositions légales

200. Une fois les dispositions légales parues, les pouvoirs publics doivent s'assurer qu'elles sont mises à la disposition des citoyens. Donner à chacun la possibilité de prendre connaissance des dispositions légales est, en fait, un des principes fondamentaux du droit, appliqué par les Romains et avant eux par les Athéniens dans la Grèce antique. Ce principe inhérent aux systèmes démocratiques, se justifie également d'un point de vue pratique. Pour obtenir des citoyens qu'ils respectent les lois dans une mesure acceptable, il est indispensable d'assurer la diffusion des textes y afférents. L'une des raisons les plus communes pour lesquelles les lois et réglementations ne sont pas toujours respectées dans les pays de l'OCDE tient tout simplement au fait que les citoyens ignorent leur existence.

201. Une fois encore, les pouvoirs publics peuvent sélectionner un certain nombre de techniques qualité leur permettant d'atteindre ces objectifs et les adapter en fonction des conditions particulières prévalant dans leur pays (ressources disponibles, état des systèmes de diffusion des informations, technologies disponibles, situation géographique, langues multiples, etc.). Dans plusieurs pays SIGMA,

il existe des systèmes de codification mis en place sous le régime communiste et sur la base desquels il sera possible de développer des stratégies de communication plus dynamiques.

#### √ **Publier des bulletins nationaux**

202. Pour s'assurer que les parties intéressées ont la possibilité de prendre connaissance des dispositions légales à respecter, on peut envisager de publier régulièrement des bulletins nationaux contenant les nouvelles lois et réglementations ou les amendements à celles existantes, qui seront mis à la disposition du public. Deux possibilités se présentent : soit la publication de ces bulletins est centralisée, de sorte que l'ensemble des lois, réglementations et amendements sont publiés par le même organisme, soit chaque ministère se charge de diffuser les dispositions le concernant. Quelle que soit la solution envisagée, il est essentiel que le contenu du bulletin soit lisible et que le bulletin soit largement diffusé parmi les citoyens susceptibles d'être concernés. Il faudrait également envisager de diffuser, à l'échelle de l'Etat, des bulletins régionaux et locaux couvrant les lois et réglementations élaborées à ces niveaux.

#### √ **Codifier régulièrement les lois et réglementations**

203. Dans le cadre de l'amélioration de la qualité des lois et des réglementations, il importe dans un premier temps de préparer un code structuré et exhaustif des lois et réglementations répertoriant la totalité des dispositions légales existantes. Cela revient à créer une banque de données des dispositions légales en libre accès. Avec ce système, il y a également moins de risques pour que les textes contenus dans la banque de données donnent lieu à des interprétations divergentes. Autre solution utile, quoique moins efficace : afficher à l'attention du public dans les ministères un registre ou une liste des réglementations. Il faudrait également envisager d'établir ce type de systèmes aux échelons régional et local si le volume des dispositions légales élaborées à ces niveaux le justifiait.

#### √ **Mettre en place des bureaux d'information du public**

204. Les pouvoirs publics peuvent mettre en place au niveau des ministères et des organes législatifs, des bureaux d'informations dont la mission serait de signaler au public les dernières dispositions parues, l'interprétation livrée par les instances chargées de leur application, ainsi que les projets d'amendement. Autre solution très efficace du point de vue du respect de la loi: mettre un numéro de téléphone à la disposition du public, pour lui permettre de poser des questions sur des points précis. La mission de ces bureaux d'information n'est pas d'indiquer aux intéressés s'ils sont en infraction ou non, ni ce qu'ils doivent faire. Ils sont là pour venir en aide à des citoyens perplexes et désireux de bien faire. Dans le cadre d'une approche plus dynamique, les bureaux d'information pourraient également organiser des campagnes d'information et d'éducation (par exemple, animer des séminaires dans les entreprises) dans le but de "vendre" les nouvelles dispositions au public.

#### √ **Former des groupes de travail intra-gouvernementaux**

205. Les pouvoirs publics peuvent former des groupes de travail faisant intervenir les ministères et les organismes concernés, afin de favoriser la diffusion des informations relatives aux dispositions légales à l'intérieur de l'appareil d'Etat. Par ailleurs, il est possible de demander aux différents groupes de coopérer de manière à éviter les problèmes de double-emploi, d'incohérence et de chevauchement.

#### **Autres techniques faisant intervenir des outils technologiques**

206. La mise en place des techniques qualité répertoriées ci-avant ne nécessite généralement pas de gros moyens financiers ni technologiques. Beaucoup se fondent sur des systèmes rudimentaires qui pourront intégrer des technologies plus sophistiquées à mesure que les besoins augmenteront. Par

exemple, face à l'augmentation du volume de lois et réglementations, les pouvoirs publics pourraient décider de regrouper toutes ces informations au sein d'un système informatisé. Le transfert de ces données d'un système à l'autre ne devrait poser aucun problème dès lors que les informations sont toutes archivées selon le même système. Dans la quasi-totalité des cas, quel que soit le support original, les informations pourront être traitées par la suite et converties dans un format courant.

207. Dans d'autres cas, les instances gouvernementales nationales peuvent avoir à déléguer leurs pouvoirs réglementaires à des instances régionales ou locales. Si les fonds nécessaires sont disponibles, il peut s'avérer préférable de regrouper toutes les dispositions nationales et régionales dans une même base de données, ce qui permettrait, pour un groupe d'intéressés donné, d'identifier une gamme plus large de dispositions. Cette base de données élargie pourrait également servir à mettre en évidence les incompatibilités entre les dispositions régionales et nationales. Par la suite, on pourrait compléter cette base de données en y intégrant les dispositions relevant d'instances internationales ou supranationales.

208. Les pouvoirs publics devraient faire en sorte de garantir aux citoyens et aux administrations l'accessibilité la plus totale aux informations juridiques. Ce faisant, non contents de renforcer la légitimité de leurs actions, ils contribuent à améliorer la qualité rédactionnelle des dispositions légales, qui seront plus facile à respecter et à faire appliquer.



## *Annex*

### **PUBLICATIONS DE L'OCDE**

#### **Documents hors série sur la gestion publique**

La collection de "Documents hors série sur la gestion publique", lancée à la suite de la création en 1990 du Comité de la gestion publique, se compose principalement de courts textes préparés en tant que contributions aux travaux du Comité. Les documents traitent d'aspects spécifiques de la modernisation administrative, tels que la budgétisation, la gestion des ressources humaines, la réforme de la réglementation ainsi que l'utilisation des technologies de l'information.

#### **Collection gestion et réforme de la réglementation:**

- No 1 **Gestion et réforme de la réglementation: sujets de réflexion dans les pays Membres de l'OCDE** par le Secrétariat de l'OCDE [OCDE/GD(92)58]
- No 2 **La Maîtrise des coûts de la réglementation: le recours à la budgétisation des réglementations** [OCDE/GD(92)176]
- No 3 **L'amélioration du respect de la réglementation: Stratégies et applications pratiques dans les pays Membres de l'OCDE** [OCDE/GD(93)63]
- No 4 **Mise au point et utilisation des listes de critères à prendre en compte pour l'élaboration des réglementations dans les pays Membres de l'OCDE** [OCDE/GD(93)181]
- No 5 **Amélioration de la gestion de la réglementation: l'utilisation des systèmes d'information** (à paraître en 1994)
- No 6 **Technique et pratique de l'analyse de la réglementation** (à paraître en 1994)

#### **Publication de SIGMA**

**Profils de gestion publique de pays SIGMA** [OCDE/GD(93)129]

#### **Articles de l'Observateur de l'OCDE**

Jacobs, Scott (1992) "La maîtrise de la réglementation publique: une nouvelle autodiscipline" **l'Observateur de l'OCDE**, avril/mai, p. 4-8

Jacobs, Scott (1994) "Réglementation: Le choc de l'interdépendance" **l'Observateur de l'OCDE**, février/mars, p. 13-16

Pour obtenir ces documents, prière de contacter:

OCDE, Programme de SIGMA  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
France

Tél: (33-1) 45 24 82 00  
Telex: 640048