

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Atelier sur la réforme des collectivités publiques

22 octobre 2007

Contributions de Franco BASSANINI

NOTE N°5

Encore sur la sécurité juridique, l' évaluation des projets de loi et de règlement et la réduction des coûts bureaucratiques

La politique pour la qualité de la réglementation

Quelques principes généraux.

- La qualité de la réglementation et l' allégement des démarches bureaucratiques et des coûts de réglementation sont facteurs clé pour la compétitivité et la croissance économique
- Une politique pour la qualité de la réglementation va au-delà d'une simple dérégulation ; ce n'est pas une politique exceptionnelle, mais un processus, qui requiert des stratégies spécifiques
- Une politique pour la qualité de la réglementation doit mettre en place un grand assortiment d' outils spécifiques tels que les auto certifications (déclarations sur l'honneur) des citoyens, les guichets uniques, la codification, la dématérialisation des procédures, le registre électronique des formalités administratives et l'analyse de l'impact de la réglementation (*voir les notes n. 1 et 2 de F. Bassanini*)
- Suivant les recommandations de l'OECD et l'expérience d'autres pays (Grande Bretagne, Pays Bas, Australie, Italie, Canada), une politique pour la qualité de la réglementation a besoin aussi d'une claire définition des responsabilités politiques. (à partir de la responsabilité de la stratégie et de la conduite du processus) et de structures techniques dédiées telles qu' une unité centrale pour la qualité de la réglementation et un organisme consultatifs représentant les administrations, les usagers, les entreprises et les organisations syndicales.

Responsabilités politiques et structures

En ce qui concerne les structures et les responsabilités, le Gouvernement et le Parlement sont conjointement responsables de la définition stratégique de la politique de réglementation de qualité.

Au sein du gouvernement, les ministres sectoriels sont les principaux responsables, mais comme «*il est parfois difficile que les ministères se réforment eux-mêmes*», le rôle de direction du processus doit être assuré personnellement par le «chef du gouvernement» (qu'il soit appelé Président, Premier ministre ou Chancelier) qui pourrait délègue ses pouvoirs de coordination à un ministre spécifique «*pour exercer les pressions compensatoires et maintenir la cohésion et la systématisation dans toute l'administration*» (Rapport 2001 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Italie). En Grande Bretagne, le Chancelier pour le duché du Lancaster, Ministre de Cabinet responsable de la Fonction Publique, a été chargé aussi de la qualité de la réglementation (*Better Regulation*)

À ces mêmes fins, il pourrait être également utile d'organiser une Unité centrale pour la qualité de la réglementation, ainsi que des organismes consultatifs avec les représentants des organisations d'entreprises et des travailleurs, les associations des consommateurs et les autres parties concernées (d'ores et déjà en place dans de nombreux pays de l'OCDE, à partir des britanniques *Better Regulation Task Force* et *Better Regulation Unit*, à l'origine fondées, par Margaret Thatcher, avec la dénomination de *Deregulation Task Force* et *Deregulation Unit*).

L'expérience italienne

En Italie, au début des années 1990, une des principales pétitions des citoyens et des entreprises concernait l'allègement des démarches administratives et des coûts des procédures bureaucratiques et réglementaires. En fait, parmi les principaux aspects négatifs du système administratif italien, on pouvait évoquer notamment :

- la lourdeur, et souvent l'inutilité, des contraintes bureaucratiques qui pesaient sur l'usager, les entreprises et même l'administration publique;
- l'inflation en matière de réglementation (plus de 35 000 lois primaires);
- une réglementation obscure, entortillée, peu transparente (ambiguïté , contradictions, duplications et stratification des règles).

Pour ces raisons, il était fondamental, pour le succès de la réforme de l'Etat, d'élaborer une stratégie intégrale permettant de réduire les coûts bureaucratiques et les contraintes administratives et réglementaires pour les usagers et les entreprises. Afin d'obtenir le consensus à la réforme de la part des citoyens et des entreprises, on a donc décidé de donner priorité, dans le processus réformateur, à certaines innovations importantes et très symboliques, fondées sur l'introduction de nouveaux instruments de simplification tels que:

- l'auto déclaration des citoyens, en remplacement de la plupart des certificats délivrés par les administrations publiques et exigés par d'autres administrations publiques;
- la déclaration de démarrage d'une activité, et le «consentement implicite de l'administration», en remplacement d'un grand nombre d'autorisations et licences administratives;

- une conférence de services, en remplacement de nombreuses démarches administratives;

- des "lois annuelles de simplification" identifiant les procédures, autorisations et licences que le Gouvernement était délégué à supprimer ou à simplifier par décret;

- des guichets uniques pour les usagers et pour les entreprises (pour l'ouverture d'unités industrielles, pour le permis de construire, pour les automobilistes, etc.).

Ainsi et pour mentionner un seul exemple : grâce aux nouvelles normes sur la documentation administrative de 1997 et 1998 (rassemblées en un seul code en 2001), plus de 95% des certificats ont été remplacés par des auto certifications qui ne requièrent que la signature de l'usager sur une «simple feuille de papier blanc» (exonérée d'impôts) ; l'utilisation d'instruments électroniques et fax est toujours admise ; l'administration publique n'a plus le droit d'exiger de certification lorsque une auto certification peut être produite ; les fausses auto certifications sont sévèrement punies (ainsi, en 2000, seulement 0,4% des contrôles *ex-post* ont détecté fraude en ce domaine) ; la législation prévoit une «décertification» complète à rejoindre avant 2010, grâce au développement du partage des données électroniques des administrations publiques.

En ce qui concerne les structures, en 1999 a été institué *le Centre pour la simplification des lois et des procédures*, établi dans le cadre de la Présidence du Conseil des Ministres, sous la responsabilité et la direction politique du Ministre chargé de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat. Il a fait un excellent travail de 1999 à 2002, très apprécié par le Rapport OCDE sur la Réforme de la Réglementation en Italie: « *Depuis 1997, dans le cadre des «réformes Bassanini», de nombreuses mesures concrètes ont été prises. Il en résulte que l'Italie fait des rapides progrès dans l'utilisation des outils relevant des meilleures pratiques en matière de qualité réglementaire* »¹.

Le Centre se composait de 25 experts, dotés de haut professionnalisme dans les domaines de la rédaction de textes normatifs, de l'analyse économique, de l'évaluation d'impact des lois, de l'analyse coûts bénéfiques, du droit communautaire, du droit public comparé, de la linguistique, des sciences et des techniques de l'organisation, de l'analyse de l'organisation et de l'analyse des politiques publiques ; il était assisté par un secrétariat technique de 40 unités. Synthétiquement, les missions fondamentales attribuées au Centre pour la simplification étaient les trois suivantes: la simplification des procédures; la réorganisation du système normatif à travers la rédaction de textes uniques; l'évaluation et le contrôle de l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR).

A coté de l'Unité centrale pour la qualité de la réglementation, la première loi de simplification (1998) a prévu l' *Observatoire pour la simplification*, présidé par le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat: un organisme consultatif, mais aussi un comité de surveillance, rassemblant les représentants des administrations centrales, des gouvernements locaux, des organisations d'entreprises et des travailleurs, des associations des consommateurs et autres parties concernées. Il avait deux missions fondamentales: permettre des formes stables de consultation avec les partenaires sociaux, les autonomies territoriales et les autres sujets concernés par les processus de simplification ; proposer des nouvelles mesures de simplification des lois et de procédures, analyser les obstacles éventuels et apprécier l'efficacité des simplifications déjà approuvées, eu égard notamment à leur capacité de réduire les charges administratives, en vue aussi de soumettre éventuellement à révision les règlements approuvés. De 1999 à 2002, il a eu un important

¹ Oecd, *Regulatory Reform in Italy*, 2001, p.71

rôle dans la vérification du degré réel de réalisation du travail d'assouplissement des procédures administratives et de l'efficacité des simplifications déjà approuvées..

Le gouvernement Berlusconi, dans la seconde moitié de l'année 2002, a supprimé *l'Unité centrale* et *l' Observatoire pour la simplification*. Mais en 2006 le Gouvernement Prodi a reconstitué des structures pour la qualité de la réglementation: *l'Unité pour la simplification et la qualité de la réglementation*, le *Comité interministériel pour l'orientation et la direction stratégique des politiques de simplification et de qualité de la réglementation*, et la *Table pour la simplification*.

L'Unité pour la simplification et la qualité de la réglementation; présidée par le Sous-Secrétaire à la Présidence et composée d'experts, elle est coordonnée par le Chef du Département des Affaires juridiques et législatives, aidé par le Chef du Bureau législatif du Ministre pour les réformes et l'innovation dans l'administration publique.

Institué pour préparer chaque année un Plan d'action pour la poursuite des objectifs du Gouvernement en matière de simplification et de qualité de la réglementation, le *Comité interministériel pour l'orientation et la direction stratégique des politiques de simplification et de qualité de la réglementation* coordonne l'activité de réalisation de ces objectifs et vérifie périodiquement leur réalisation.

L'Unité est articulée en blocs opérationnels selon leurs fonctions et par matières homogènes: elle fournit un soutien pour le déroulement des fonctions d'orientation et de coordination de l'activité normative du Gouvernement et des institutions publiques, en vue d'assurer la réalisation des politiques de simplification et de qualité de la réglementation.

En particulier, à l'Unité sont déléguées les tâches suivantes:

- a) fournir un soutien général au Comité interministériel;
- b) établir le plan d'action annuel pour la simplification, en accord avec les bureaux compétents des Départements pour la fonction publique et pour les innovations et les technologies de la Présidence du Conseil des Ministres, ainsi que le projet de loi annuel de simplification;
- c) coordonner l'examen, mené par les diverses administrations, des secteurs et des matières où l'intervention réglementaire de l'État est constitutionnellement légitime et remplir une tâche d'orientation, de coordination et, si nécessaire, d'impulsion de l'activité de simplification normative par des sources secondaires dans les matières relevant de la compétence de l'État;
- d) coordonner l'application normative des lois concernant l'activité administrative et portant sur la simplification et la qualité de la réglementation;
- e) formuler des propositions pour la définition d'orientations et de critères généraux pour la réorganisation normative et la codification et surveiller les initiatives qui s'ensuivent prises par les diverses administrations – et que l'on appelle « coupe-lois »;
- f) définir, en accord avec le Département pour la fonction publique de la Présidence du Conseil des Ministres, un programme d'évaluation et de réduction des charges administratives et vérifier préalablement l'impact des projets de lois, des décrets législatifs et des règlements d'initiative gouvernementale sur la simplification et la qualité de la réglementation;
- g) promouvoir des formes de liaison entre le Parlement et les autres sujets titulaires de pouvoirs normatifs pour l'amélioration du processus législatif.

L'Unité encourage les formes de liaison et participe aux initiatives pour l'adoption de mesures de simplification et d'amélioration de la qualité de la réglementation que prennent les organes constitutionnels, les autorités indépendantes, les régions et les collectivités

locales. Elle participe également aux initiatives et aux programmes en matière de simplification et de qualité de la réglementation de l'Union européenne, de l'OCDE et d'autres organismes internationaux.

L'Unité a enfin une fonction de soutien technique aux activités de la Table permanente pour la simplification, participe aux auditions générales avec les représentants des administrations, des catégories productrices et des associations d'utilisateurs et de consommateurs et met en place des groupes et d'autres formes de consultation sectorielle.