

Commission pour la Libération de la Croissance Française

*Atelier sur la réforme des collectivités publiques*

22 octobre 2007

## Contributions de Franco BASSANINI

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

### NOTE N° 1

#### Évaluation de l'impact de la réglementation préalable et successive; guichet uniques

Pour réaliser une évaluation de l'impact de la réglementation efficace, et tenant compte des meilleures pratiques étrangères (voir Note N°2), je suggère :

- de prévoir que l'Analyse d'Impacte de la Réglementation (AIR) soit requise pour tous les actes législatifs du gouvernement, sauf exceptions indiquées de façon péremptoire (lois constitutionnelles, lois de budget...), et sauf la faculté du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) d'autoriser des dérogations dans les cas d'évident impacte non significatif. Si on limite l'AIR seulement aux lois de réforme, on risque que les réglementations produisant un impacte élevé soient introduites dans lois apparemment moins importants, non classées parmi les lois de réforme
- que, pour les actes réglementaires, une communication préalable au SGG soit toujours prévue, le SGG ayant le pouvoir de demander l'AIR pour les actes les plus importants (voire d'en demander l'examen de la part du Conseil des Ministres).
- que l'évaluation de l'impact préalable soit effectuée par les administrations sectorielles (ministères), avec la tâche de direction méthodologique et de contrôle confiée à un Comité institué auprès du SGG. Les mêmes administrations devraient effectuer l'évaluation *ex-post* de l'efficacité et de l'impact des dispositions introduites.

On pourrait prévoir une phase expérimentale de mise en route de l’AIR de 2/3 ans, en vue d’une successive mise à régime.

### Guichets uniques

Pour réduire de façon évidente les temps et les coûts bureaucratiques imposés aux citoyens et aux entreprises (surtout les PME), il est nécessaire de réduire non seulement le nombre des interlocuteurs publics auxquels les citoyens et les entreprises doivent à présent s’adresser, mais aussi le nombre des administrations compétentes à adopter des actes d’autorisation ou à exercer des activités de contrôle.

Par conséquent, il est utile de prévoir l’institution de guichets uniques informatisés et accessibles par internet (e-guichets uniques), le plus près des citoyens et des entreprises, tels que :

- les guichets uniques pour les activités productives pour toutes les procédures liées au « *start-up* » des activités d’entreprise;

- les guichets uniques du citoyen comme point d’accès à toutes les procédures et services de l’administration.

À la réalisation d’un seul guichet - référent pour les usagers doit correspondre une réorganisation du *back-office*.

## NOTE N° 2

### L’analyse de l’impacte de la réglementation dans le monde et en Italie

L’Analyse de l’impact de la réglementation (AIR) est l’un des instruments plus importants de *better regulation*. Elle permet de préparer des normes juridiques qui soient à mêmes de régler de manière efficace un secteur donné, suite à une instruction approfondie des exigences qui sont à la base de l’intervention et des alternatives possibles pour atteindre le but préfixé.

Comme il apparaît du *OECD Working Papers on Public Governance 2007/7 – Draft working paper 7*, “*some countries have well developed systems of RIA that are required by law to be applied to all regulation, which include rigorous benefit-cost analysis, and are subject to independent oversight. Other countries have very few of the key elements that are considered best practice embedded in their RIA systems. An aggregated approach reveals that at the top end of the scale Korea, Mexico, Canada, the United Kingdom, Iceland, Germany, the Slovak Republic, Poland,*

*Greece, Belgium, New Zealand, Finland, the United States, Italy, Austria and Australia all reported fairly structured RIA systems which comply with a number of the guidelines. At the other end are Turkey, Japan, Portugal and France which have fewer elements”.*

Sur la base du *OECD Working Papers on Public Governance 2007/4 – Indicators of Regulatory Management Systems*, des différences évidentes apparaissent parmi les modèles de AIR adoptés par les États membres.

Par rapport à la typologie d’acte sur le quel l’AIR est effectuée, l’étude conduite par l’OCDE fait une distinction entre la loi et les actes secondaires. Sur la base de ce critère, on peut distinguer essentiellement trois cas :

- Pays où l’AIR est toujours requise pour les deux typologies d’acte (**Italie**, Allemagne, Grèce, Hongrie, Corée, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle Zélande, Norvège, Pologne, Slovaquie, Espagne, Suisse);

- Pays où l’AIR s’applique seulement à “*major regulation*” (comme l’Australie);

- Pays où l’AIR est requise seulement dans des cas spécifiques et déterminés (République Tchèque, **France**, Islande, Suède et Royaume Uni).

### **L’Analyse d’Impact de la réglementation en Italie**

En Italie, l’analyse d’impact de la réglementation (AIR) a été introduite avec l’article 5 de la loi 8 mars 1999, n. 50 (Loi de simplification 1998). Cette disposition a prévu une phase expérimentale, mise en route par la directive du Président du Conseil des Ministres 27 mars 2000, suivi du “*Guide pour l’expérimentation de l’AIR*” – publié dans le Journal Officiel du 7.3.2001.

Malgré la réalisation d’une série de formations pour les fonctionnaires responsables désignés par les administrations, et deux phases successives d’expérimentation, le modèle de AIR introduit par la loi n. 50 de 1999 a montré quelques difficultés dans l’étape de l’application, concernant, surtout, l’aspect relatif aux compétences professionnelles spécifiques nécessaires pour la préparation de l’AIR – surtout le coté économique et l’analyse coûts/bénéfices - et les temps de réalisation d’une analyse complète.

Tout cela a amené l’Italie à l’aboutissement d’une procédure de AIR simplifiée.

Avec l’article 14 de la loi de simplification n. 246/2005, la discipline de l’AIR a été modifiée dans le but, entre autre, d’une complète application de l’AIR. A ce fin, avec le décret du Président du Conseil des Ministres du 12 septembre 2006 et 5 décembre 2006, le Gouvernement italien a constitué auprès de la Présidence du Conseil des Ministres une Unité pour la Simplification et la Qualité Réglementaire. Dans l’Unité, un Groupe de travaux a la tâche de rédiger un règlement pour l’actuation de la loi 246/2005 e de préparer une « Fiche d’Impact » plus légère de celle plus détaillée prévue par le « Guide méthodologique ».

La discipline de l’AIR après la réforme de 2005 s’applique uniquement aux actes normatifs primaires et secondaires du Gouvernement, y compris les actes adoptés par les Ministres, les actes interministériels, ainsi que les projets de loi gouvernementaux. Sont exclus les projets de loi constitutionnelle, les projets de loi en matière de sécurité intérieure et extérieure de l’Etat et les projets de loi de ratification de traités internationaux, n’entraînant pas de dépenses, ni la création de nouveaux secteurs administratifs.

Le Département des Affaires Juridiques et Législatives de la Présidence du Conseil des Ministres (DAGL) peut d’autre part accorder l’exemption de l’AIR en cas de : nécessité et urgence ; complexité et ampleur de l’intervention normative et de ses conséquences possibles.

L’article 14 de la loi n. 246/2005 a attribué aux administrations compétentes pour la présentation d’une initiative normative la responsabilité de préparer l’AIR et d’en faire parvenir les résultats au DAGL, à qui des tâches de direction, de coordination et de contrôle sont confiées.

Le nouveau modèle italien de Fiche d’Impact, en annexe au règlement d’actuation de l’article 14 de la loi n. 246/2005, détermine une série de contenus :

- la séquence logique des informations retenues et organisées par l’administration titulaire de l’initiative ;
- les résultats de l’analyse réalisée et la justification du choix effectué : le contexte, la cohérence de l’initiative par rapport au programme du Gouvernement, les informations utilisées, les procédures de consultation, l’évaluation de l’option de non-intervention (option zéro), l’évaluation des hypothèses alternatives à la réglementation, la justification de l’option réglementaire proposée, l’impact sur la concurrence des marchés et les moyens de mise en œuvre de l’intervention réglementaire.

D’autre part, le modèle italien prévoit aussi la Vérification de l’Impact de la Réglementation (VIR). Il s’agit d’un instrument pour le monitoring *ex post* des effets produits par l’acte normatif sur les destinataires (citoyens et entreprises).

### **NOTE N°3**

#### **L’évaluation préalable des effets financiers des projets de loi en Italie**

En Italie, tout projet de loi présenté au Parlement par le Gouvernement doit être assorti de **trois rapports**: la relation politique, explicative des motivations et des buts du projet, l’analyse de l’impact de la nouvelle réglementation (voir Note N° 2), et un **rapport technique sur les effets financiers du projet**.

Dès 1988, ces rapports techniques sont obligatoires pas seulement pour les projets de loi mais aussi sur les amendements d'initiative gouvernementale. Ils visent à quantifier les effets financiers des mesures législatives sur le budget de l'État, avec la prescription d'explicitier clairement les critères, les méthodes et les sources d'information de ces évaluations.

Les rapports - rédigés par les administrations de secteur - doivent être positivement vérifiés par la Direction Générale de la Comptabilité de l'État, un département du Ministère de l'Économie caractérisé par sa fonction historique de contrôle sur les dépenses des ministères sectoriels et par une certaine indépendance technique.

Dès 1989, les Règlements de la Chambre des députés et du Sénat ont prévu l'impossibilité de procéder à l'examen du projet de loi en cas d'absence du rapport technique.

Un autre élément de la réforme fut, en 1991, l'institution des Services du budget de la Chambre des députés et du Sénat, ayant la tâche spécifique de vérifier les quantifications proposées par le Gouvernement.

**Sur toutes les initiatives législatives, non seulement d'origine gouvernementale mais aussi parlementaire, les Commissions du budget de la Chambre et du Sénat sont appelées à formuler un avis portant sur la couverture financière. Si contraire, celui-ci a des effets procéduraux particuliers qui conditionnent l'examen des projets de loi et des amendements dans la phase de Commission ainsi que dans la phase plénière. Ainsi, par exemple, l'Assemblée du Sénat ne peut surmonter l'avis contraire de la Commission du budget portant sur la couverture financière qu'avec la majorité absolue (50% plus un) des sénateurs élus.**

En élaborant ces avis, les Commissions du budget utilisent les rapports techniques dont j'ai déjà écrit, ainsi que les élaborations produites par les Services du budget de la Chambre et du Sénat et d'autres éléments d'information demandés au Ministère de l'économie et à la Cour des Comptes.

Il faut souligner la double implication des administrations de secteur et de la comptabilité, visant à mettre en valeur la compétence des administrations concernées et à promouvoir la conscience du choix financier à un niveau capillaire. En tout cas, la responsabilité finale des évaluations reste à l'organisme chargé du contrôle de la finance publique (Direction Générale de la Comptabilité de l'État).

De même, le prompt rappel à l'explicitation de méthodes et de données utilisées pour leur quantification exige l'adoption de méthodes d'analyse établies et partagées et non pas la simple présentation d'un numéro final correspondant à une évaluation intuitive et non vérifiable scientifiquement. Les prescriptions des règlements parlementaires sur les conditions pour procéder ont l'effet de garantir la présence de la documentation technique au début et au cours de l'examen parlementaire.

Il s'agit d'un système qui rend plus efficace l'obligation de budget et qui - supporté par de forts éléments techniques - est l'instrument pour développer des choix d'allocation responsables.

En effet, la présence de forts noyaux d'évaluation économique à l'intérieur du gouvernement et du parlement semble une condition nécessaire pour réaliser une "protection" de la phase technique de la rédaction d'évaluations de finance publique.

Naturellement le système politique doit être conscient que l'introduction de compétences techniques et économiques dans les décisions de politique fiscale, ainsi que toute autre mesure susceptible d'augmenter la transparence, conditionne ses choix, car, sous l'effet de la contrainte budgétaire, elle oblige à identifier les priorités et à les ordonner, surtout dans un contexte de ressources limitées.