

# La Réforme de la Réglementation au Danemark

La capacité du gouvernement à produire des  
réglementations de grande qualité



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

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

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

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

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

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

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

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

## AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique au Danemark. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Danemark* publié en 2000. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été principalement préparé par Rex Deighton-Smith, et Scott H. Jacobs, du Service de la gestion publique. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires au Danemark. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

1. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU DANEMARK.....	7
1.1. Le contexte administratif et légal au Danemark.....	7
1.2. Initiatives récentes, en matière de réforme de la réglementation, destinées à renforcer les capacités de l'administration .....	11
2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES NATIONALES ET INSTITUTIONS.....	15
2.1. Les politiques et les principes clés de réforme de la réglementation .....	15
2.2. Mécanismes destinés à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique .....	17
2.3. Coordination entre les différents niveaux de gouvernement.....	19
3. CAPACITÉS DE L'ADMINISTRATION À PRODUIRE DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ.....	20
3.1. Transparence administrative et prévisibilité .....	20
3.2. Choix des instruments de politique : réglementation et autres instruments envisageables .....	25
3.3. Comprendre les impacts de la réglementation : le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) .....	32
4. DYNAMIQUE DU CHANGEMENT : RÉACTUALISATION DE LA RÉGLEMENTATION.....	39
5. CONCLUSIONS ET MESURES À ENVISAGER POUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION .....	41
5.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles de la situation actuelle .....	41
5.2. Coûts et avantages potentiels d'une poursuite de la réforme réglementaire .....	44
5.3. Mesures à envisager .....	44
5.4. Gestion de la réforme de la réglementation .....	46
NOTES .....	47
BIBLIOGRAPHIE .....	50

## Sommaire

### La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité

L'administration nationale peut-elle faire en sorte que la réglementation sociale et économique respecte les principes fondamentaux d'une bonne réglementation ? La réforme de la réglementation exige des politiques claires et l'appareil administratif pour les appliquer, avec un soutien politique concret. Les pratiques de bonne réglementation doivent être intégrées dans l'administration si l'on veut que le secteur public utilise la réglementation pour mener à bien les politiques publiques de manière efficace et efficiente. Ces pratiques comprennent notamment les capacités administratives permettant de déterminer quand et comment réglementer dans un monde très complexe, la transparence, la flexibilité, la coordination des politiques, la connaissance des marchés et l'adaptation à l'évolution des circonstances.

La réforme de la réglementation au Danemark s'inscrit dans une démarche plus générale qui vise à adapter ses modes de gouvernance face à l'accroissement de la concurrence sur les marchés internationaux et à l'évolution des besoins nationaux. Au Danemark comme dans d'autres pays de l'OCDE les compromis et le partage du pouvoir ont parfois ajouté à la complexité et à la rigidité du système réglementaire. La transformation du contexte économique et social appelle des réponses plus souples et plus rapides qui permettent d'abaisser les coûts du changement ; de fait, au Danemark, le processus de réforme s'accélère.

Après l'abandon d'un programme de « déréglementation » qui n'avait permis d'obtenir que des résultats limités au milieu des années 80, la politique de réforme de la réglementation a été relancée au Danemark en 1993. Cette politique repose fermement sur les principes de qualité de la réglementation, et bénéficie de l'appui de l'ensemble des partis politiques. Des initiatives se sont ajoutées au fur et à mesure de son développement de sorte que le programme est aujourd'hui pluridimensionnel et associe un large éventail de ministères et d'administrations. Ce « large front » en faveur de la réforme au sein de l'État est un atout, et les idées apportées par diverses administrations ont suscité des innovations et des expérimentations dont le processus de réforme ne pourra que bénéficier.

Malgré une tradition d'administration fortement décentralisée, qui met l'accent sur la responsabilité de chaque ministre et sur un degré élevé d'autonomie dans l'activité des ministères, le Danemark a pris des mesures pour favoriser, coordonner et mieux cibler les efforts de réforme, en particulier à travers la création à haut niveau d'un Comité de la réglementation, assisté d'un secrétariat propre, et d'un réseau parallèle de fonctionnaires dans les services.

À la différence des initiatives prises dans de nombreux pays en matière de qualité de la réglementation, au Danemark, ces initiatives sont axées non sur les réglementations mais sur les lois. Les mesures visant à améliorer les processus d'élaboration des lois comprennent des directives et circulaires relatives aux meilleures pratiques, notamment l'adoption de principes fondés sur la *Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Ces efforts sont certes utiles, mais il va falloir ensuite appliquer des mesures propres à garantir la qualité de la réglementation à laquelle sont soumis particuliers et entreprises.

Le programme d'amélioration de la qualité de la législation actuellement en cours s'appuie sur les points forts du système danois d'élaboration et de mise en œuvre. Le Danemark a une tradition de large participation aux processus décisionnels, de recherche de consensus, de souplesse des procédures, de conscience de la nécessité des compromis et de partage institutionnalisé du pouvoir. Les valeurs de consensus et de participation se perpétuent dans les processus d'élaboration de la réglementation, avec des commissions préparatoires permanentes ou non, différentes formes de consultation écrite des parties prenantes, et la délégation de pouvoirs réglementaires aux partenaires sociaux. Cela est encore renforcé par l'adoption des nouvelles technologies pour améliorer la diffusion des projets de loi et des documents connexes. Le fait que la plupart de ces processus ont un caractère entièrement informel, étant fondés dans une large mesure sur la tradition et la pratique, dénote que ces valeurs d'ouverture et de consultation sont profondément enracinées dans la culture nationale.

Le Danemark a une expérience relativement importante du recours à d'autres instruments que la législation classique, notamment un ensemble d'instruments économiques, les approches volontaires et la co-réglementation. Le recours à ces instruments s'est sensiblement développé récemment, notamment avec l'adoption du programme d'écotaxes. On observe encore un relatif sous-développement des analyses d'impact de la réglementation, mais des innovations intéressantes sont actuellement mises en place, notamment un projet de modèle d'entreprise qui vise à recueillir des informations plus précises sur les coûts et avantages probables de la réglementation, et la présentation d'un rapport annuel au Parlement qui récapitule l'ensemble des coûts réglementaires qu'impliquent les nouvelles lois.

L'accent est mis également sur la simplification et la réduction des charges administratives. Plusieurs mécanismes nouveaux ont été mis au point, notamment des panels d'entreprises et des groupes spécialisés pour rassembler les données relatives aux charges administratives probables.

Si des initiatives sont prises dans un large éventail de domaines, l'adoption toute récente du programme de la qualité de la réglementation, ainsi que son élaboration quelque peu empirique, font que nombre de ces initiatives n'en sont qu'à leur tout début et qu'un grand soin doit être apporté à les mettre en application, les évaluer et les affiner si l'on veut que leurs avantages potentiels se concrétisent. De plus, d'importantes lacunes subsistent. Les lignes d'action suivantes devraient être envisagées :

- *Responsabiliser davantage les ministères pour les résultats de la réforme en mettant en place un mécanisme de supervision systématique par un comité interministériel comme le comité économique, et en fixant dans les domaines où la réforme est prioritaire de grands objectifs par rapport auxquels les ministères devront rendre compte des progrès de la réalisation.*

Le Premier ministre joue un rôle important dans la supervision des programmes de réforme ; il se fait aider pour cela par le Comité de la réglementation. Aucun processus n'a toutefois été mis en place pour examiner sur le plan politique les résultats concrets obtenus par les ministères par rapport aux propriétés fixées par le gouvernement. Une supervision plus systématique des résultats par le Comité économique pourrait inciter davantage à des résultats au sein d'un réseau décentralisé d'initiatives prises au niveau des différents ministères. Un tel comité ministériel pourrait aussi fixer des objectifs mesurables qui permettraient de concentrer les moyens sur les axes prioritaires tels que coûts pour les entreprises, obstacles à l'entrée, ou introduction rapide des nouvelles technologies.

- *Adopter le principe approuvé par les ministres dans le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de 1997, à savoir qu'une réglementation ne doit être adoptée que si les avantages en justifient le coût.*

Les principes inscrits dans le programme actuel de réforme sont plus clairs et plus proches des meilleures pratiques internationales que précédemment, mais il y manque une dimension importante de la qualité, qui est qu'une réglementation ne doit être adoptée que si ses avantages sont supérieurs aux coûts. Ce principe n'impose pas de procéder à des analyses coûteuses pour chaque réglementation, mais il signifie que l'on ne doit pas mettre en place une réglementation si l'on ne peut raisonnablement en attendre des avantages pour la société, compte tenu de toutes ses conséquences importantes. La transparence de la réglementation s'en trouvera améliorée, de même que l'efficacité de la consultation du public.

- *Accroître la valeur des études d'impact de la réglementation en adoptant le principe coût-avantage, en augmentant progressivement la rigueur de l'analyse pour les réglementations importantes, en élargissant leur application aux moins importantes, et en imposant aux ministères de les intégrer aux processus de consultation du public.*

L'application à la réglementation en est à ses débuts et doit donc être développée si l'on veut en retirer tous les avantages sur le plan de la qualité. Il convient d'améliorer cet outil sur quatre points essentiels. Premièrement, il faut appliquer dans tous les cas un critère coût-avantage rigoureux, et des stratégies d'amélioration progressives de la quantification des impacts des réglementations les plus importantes, tout en accroissant la fiabilité des analyses qualitatives. Deuxièmement, l'application de l'analyse d'impact de la réglementation devrait être étendue aux réglementations secondaires en même temps qu'à la législation primaire. À l'heure actuelle, l'évaluation des règles de niveau inférieur se limite aux coûts financiers. Troisièmement, l'AIR doit être appliquée à l'examen des réglementations existantes. Quatrièmement, le coût de l'AIR serait réduit et sa qualité accrue si on l'intégrait systématiquement dans les processus de consultation du public. Comme cela se fait déjà pour certaines réglementations, les résultats de l'AIR devraient être communiqués aux participants aux consultations, les résultats des consultations étant ensuite utilisés pour affiner et développer plus avant l'AIR. Les ministères ne sont pas suffisamment incités à mettre au point des AIR de qualité, et leur diffusion au public serait une incitation puissante à fournir des estimations réalistes des incidences de la réglementation.

- *Mettre en œuvre un programme ciblé d'examen de la législation et de la réglementation en vigueur, y compris la réglementation au niveau municipal.*

La « qualité de la réglementation » doit être pleinement intégrée aux divers niveaux en évaluant et en améliorant systématiquement la qualité de la législation et de la réglementation déjà en vigueur. Le meilleur moyen de le faire est de mettre au point un programme de réexamen et de révision du système réglementaire existant, en se fixant des objectifs clairs et en axant l'effort sur les résultats, en identifiant les domaines prioritaires de réforme, et en établissant des responsabilités centrales de supervision et de coordination. Dans le système administratif décentralisé qui existe au Danemark, il sera particulièrement important d'assurer une coordination entre les réformes centrales et locales et entre les diverses réformes locales.

- *Afin de remédier aux éventuelles inégalités d'accès dues au caractère informel des pratiques en vigueur, suivre continuellement l'application des dispositifs de consultation du public et de partenariat social à tous les niveaux de l'administration, et s'assurer qu'elles sont constamment transparentes et accessibles à tous les intéressés.*

Malgré l'appréciation favorable portée jusqu'à présent sur les procédures de consultation existantes, les changements en cours dans l'élaboration des politiques au Danemark et le rôle de l'État dans l'évolution des marchés méritent que l'on examine les moyens d'améliorer les processus de consultation. Parmi les considérations essentielles à cet égard, il faudra notamment veiller à obtenir les informations techniques spécialisées adéquates, à ce que les consultations aient lieu en temps voulu pour ne pas entraver l'adaptation des politiques, et à ce que les particuliers et les groupes relativement moins bien organisés aient accès au processus de manière satisfaisante.

- *Appliquer les disciplines de la réforme aussi bien aux réglementations secondaires qu'à la législation primaire.*

L'application du programme actuel de qualité de la législation à toutes les lois est un point fort du programme danois. Toutefois, comme dans la plupart des pays, des mesures importantes sont également prises par le biais de réglementations secondaires, ce qui signifie que les exigences de qualité doivent également s'y appliquer. Ce type de réglementations étant beaucoup moins soumis à l'examen du Parlement que les lois, il est d'autant plus important de leur appliquer d'autres formes d'assurance de la qualité. Comme on l'a vu plus haut, l'AIR en particulier doit s'appliquer totalement aux réglementations secondaires. Cela aurait pour effet d'augmenter le rythme auquel les règles et principes de l'AIR sont diffusés parmi les responsables de la réglementation et d'éviter qu'il se produise des incitations perverses à se soustraire à des exigences rigoureuses en ayant recours à des réglementations de niveau inférieur plutôt qu'à des lois.

## **1. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU DANEMARK**

### ***1.1. Le contexte administratif et légal au Danemark***

La réforme de la réglementation au Danemark s'inscrit dans une démarche générale qui vise à adapter ses modes de gouvernance à l'accroissement de la concurrence sur les marchés internationaux et à l'évolution des besoins nationaux. Les réformes mises en place au Danemark, qui s'inscrivent dans un contexte de bonnes performances économiques et de haut niveau de satisfaction des citoyens quant à leur qualité de vie, visent à se rapprocher progressivement et de manière pragmatique des bonnes pratiques réglementaires internationalement reconnues (voir l'encadré 1). Elles ont été conçues par un appareil administratif et politique habitué à la recherche de consensus, à des approches informelles, à la décentralisation et à la participation. Beaucoup de changements ont été motivés par des facteurs extérieurs, en particulier par le marché commun européen.

L'examen réalisé par l'OCDE a montré qu'au Danemark, comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'esprit de compromis et de partage du pouvoir a parfois ajouté à la complexité et à la rigidité du système réglementaire. L'évolution du contexte économique et social appelle des réponses plus souples et plus rapides qui permettent d'abaisser les coûts du changement. De fait, on constate que le processus de réforme s'accélère au Danemark, comme le montrent les décisions controversées prises au milieu des années 90 de libéraliser certains aspects du marché du travail. L'étude de la démographie et du pouvoir lancée par le Parlement danois en 1997 montre que le Danemark est conscient de la nécessité d'éviter la rigidité des pratiques de gouvernance face aux mutations mondiales et technologiques. Cette étude vise à « donner un éclairage général de la fonction de la démocratie, qui tienne compte de l'influence des organisations, mouvements et structures du pouvoir économique dans la société, ainsi que des conséquences de l'internationalisation sur la transparence des décisions, de l'influence et des pouvoirs dans la société ». Elle comprendra une analyse des « processus sociétaux de changement ». Elle est motivée entre autres par le sentiment que la démocratie danoise ne fonctionne plus comme avant<sup>1</sup>.

La culture politique danoise se caractérise depuis longtemps par une large participation à la prise de décisions, la recherche d'un consensus entre les membres d'une coalition, le caractère informel des procédures, l'acceptation de la nécessité des compromis et un partage institutionnalisé du pouvoir. Les valeurs de consensus et

de participation se reflètent toujours dans toutes les étapes des processus réglementaires, généralement par des commissions *ad hoc* de préparation des textes législatifs, des commissions permanentes, différentes formes de consultation écrites des parties prenantes, et la délégation de pouvoirs réglementaires aux partenaires sociaux. Ces commissions sont généralement très largement constituées, avec des représentants de tous les groupes particulièrement intéressés. La participation est encore élargie par l'envoi de propositions de ces commissions à un éventail encore plus large de groupes intéressés pour commentaires, avant que les projets soient soumis au Parlement.

La pratique du consensus est en partie motivée par les structures politiques danoises. Le système électoral est un système de représentation à la proportionnelle dans lequel il suffit de recueillir 2 % des voix pour être élu, ce qui fait qu'un grand nombre de partis politiques sont représentés au Parlement et que les gouvernements sont invariablement des gouvernements de coalition. Ces derniers temps, il est arrivé que la coalition gouvernementale ne rassemble pas moins de quatre partis. En outre, de nombreux gouvernements de coalition, en minorité au Parlement, ont dû s'appuyer sur d'autres partis, non représentés au gouvernement, pour pouvoir gouverner. Les valeurs de consensus, de compromis et de large participation sont à l'évidence essentielles pour un fonctionnement efficace de ce type de gouvernement.

Les mécanismes de partenariat social ont renforcé et parfois remplacé les négociations politiques, et les organisations patronales et syndicales ont assuré divers services qui dans d'autres pays sont souvent assurés par des organismes publics (voir encadré 5).

Ces procédures ont permis de partager le pouvoir entre un grand nombre de parties prenantes, de renforcer la stabilité politique et de faciliter des solutions de compromis telles que le « pacte pour l'emploi » qui a aidé à freiner les pressions inflationnistes dans les années 80. Dans le même temps, elles ont eu tendance à permettre aux « initiés » de jouer un rôle plus important dans l'élaboration des politiques. On s'est montré très tolérant, traditionnellement, à l'égard des accords de coopération et des ententes dans de nombreux secteurs de l'économie danoise (voir chapitre 3). Certes, étant une petite économie ouverte, le Danemark a forcément dû se doter d'un secteur commercial hautement compétitif, mais le secteur protégé, qui recouvre la plupart des activités de services, a une tradition de coopération et d'ententes sur les prix qui explique en grande partie le haut niveau des prix à la consommation que l'on peut observer actuellement au Danemark. L'appartenance du Danemark à l'Union européenne modifie de plus en plus les choses, à la fois du fait de l'harmonisation du droit de la concurrence au niveau national avec le droit européen et du fait de la mise en place progressive du marché unique. Cependant, cette évolution reste incomplète et les mécanismes de coopération évoqués plus haut concernant le processus législatif peuvent toujours être utilisés par les initiés dans le but de limiter la concurrence.

Ces procédures de consultation au sujet des nouvelles lois ne sont nulle part formellement inscrites dans la législation, mais elles sont largement respectées et le public s'attend qu'il en soit ainsi. On touche là un autre aspect essentiel de la culture politique danoise, à savoir le large recours à des approches et à des structures informelles. Le fort attachement collectif à la recherche du consensus et à la satisfaction de l'intérêt commun rend possible la réussite de ces approches informelles. On considère généralement qu'elles ont été un gage de flexibilité et qu'elles ont permis d'adopter des solutions pragmatiques. Il n'y a guère d'éléments qui permettent de dire que les vastes consultations menées avant d'élaborer une législation aient entraîné un étirement excessif du processus législatif, comme cela a pu être le cas, dans le passé, aux Pays-Bas par exemple — pays qui a en commun avec le Danemark l'attachement aux valeurs de consensus, de participation et d'équité sociale. En effet, le Danemark a mis au point des procédures plus courtes et plus efficaces pour élaborer des législations destinées à traiter des problèmes urgents.

Encadré 1. **Bonnes pratiques permettant d'améliorer les capacités des administrations nationales à mettre en place une réglementation de qualité**

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, approuvée par les ministres en mai 1997, présente un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité, dont beaucoup d'inspirent de la recommandation 1995 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. C'est sur ces bases qu'a été faite l'analyse conçue dans le présent rapport. On peut les résumer comme suit :

**A. MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION**

1. Adoption d'une politique de réforme réglementaire au plus haut niveau politique.
2. Fixation de normes de qualité de la réglementation et de principes de conduite du processus décisionnel.
3. Mise en place de moyens de gestion de la réglementation.

**B. AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES RÉGLEMENTATIONS NOUVELLES**

1. Analyse d'impact de la réglementation.
2. Procédures de consultation systématiques des groupes de la société qui sont intéressés.
3. Utilisation de dispositifs non réglementaires.
4. Amélioration de la coordination de la réglementation.

**C. AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE**

*(en complément des stratégies susmentionnées)*

1. l'examen et actualisation des réglementations existantes.
2. Réduction des formalités administratives.

Le caractère décentralisé de l'exécutif convient bien aux coalitions gouvernementales comme à l'attachement aux valeurs de consensus et d'obligation mutuelle. Il y a au Danemark une forte tradition de responsabilité individuelle des ministres, tandis que le centre du gouvernement est relativement faible. Malgré tout, on peut observer un haut niveau de coordination et de cohérence dans les politiques gouvernementales, et certains commentateurs croient pouvoir dire qu'on a adopté récemment en matière législative une approche plus « horizontale » qui met l'accent sur les questions économiques, environnementales et commerciales<sup>2</sup>. L'un des facteurs qui ont conduit le Danemark à renforcer la coordination des politiques gouvernementales a été son adhésion à l'Union européenne, qui fait qu'il doit à la fois appliquer la législation européenne et participer à son élaboration. Une vaste structure formelle de coordination des politiques gouvernementales en liaison avec la législation européenne a maintenant été mise en place (voir la Section 2.3). On a aussi observé récemment — et c'est peut-être à rattacher à cette expérience — l'adoption de mécanismes de coordination et de supervision centrale plus formalisés, ainsi que le renforcement des mécanismes existants.

L'intégration croissante des pays Membres de l'Union européenne exerce et continuera d'exercer une forte influence sur l'économie et l'administration danoise. D'autres tendances importantes peuvent être mises en évidence. Parmi les pays unitaires de l'OCDE, le Danemark est relativement décentralisé. Dans bien des domaines, l'élaboration des politiques et surtout leur mise en œuvre se font au niveau régional ou local. Depuis les années 70, un certain nombre de compétences sont progressivement déléguées aux régions et aux communes, en particulier pour les prestations de services. À partir des années 80, on a commencé à donner une plus grande liberté d'action aux autorités locales dans ce domaine, ce qui a mis en lumière les problèmes liés à la taille, généralement restreinte, des entités locales, malgré les regroupements opérés dans les années 70. Le rôle croissant joué par les administrations locales a manifestement des conséquences pour la conception et la mise en œuvre de la réforme de la réglementation.

D'importantes initiatives ont été prises récemment pour accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public danois (voir encadré 2) — notamment le benchmarking, la sous-traitance et l'utilisation des technologies de l'information. L'administration a de plus en plus recours aux mécanismes du marché, que ce soit au niveau national ou au niveau local, mais dans de nombreux domaines les choses ont encore peu évolué. On reconnaît de plus en plus les possibilités qu'offre un recours efficace au marché de réduire les coûts de prestation des services et de préserver ou accroître la capacité de la puissance publique de répondre aux attentes des citoyens ; c'est le cas notamment des appels à la concurrence pour l'exécution de services jusqu'ici assurés par le secteur public.

De manière générale, on continue d'être très satisfait, au Danemark, de la capacité des structures d'élaboration des politiques d'atteindre les objectifs économiques, sociaux et politiques visés. L'une des forces du Danemark est que, contrairement à beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le public a confiance dans les institutions de l'État. En 1998, l'Institut Gallup a mené pour le ministère des Finances une enquête sur divers aspects des relations entre les citoyens et le secteur public au Danemark, notamment leur degré de satisfaction, de confiance, de soutien général vis-à-vis du secteur public, et leur opinion sur les réformes de ce secteur telles que l'introduction de redevances d'utilisation, la sous-traitance, les possibilités de choix, les services supplémentaires et le travail social bénévole. L'enquête a montré que les Danois étaient très en faveur de l'État providence. La confiance dans les institutions publiques et les fonctionnaires est très élevée. La satisfaction à l'égard des services publics est élevée également, et, pour certains, en augmentation depuis quelques années. De plus, le consentement à payer des impôts s'est nettement renforcé entre 1990 et 1998, et aujourd'hui moins de citoyens sont favorables à des réductions de services publics, même si cela implique des baisses d'impôt.

Néanmoins, cela n'empêche pas les Danois d'être conscients qu'il faut continuer de faire évoluer le système. Ils sont aujourd'hui de plus en plus sensibles à la nécessité de hâter l'évolution de leurs structures pour faire face à la mutation rapide des contextes extérieurs, à savoir l'intégration européenne et la poursuite de la mondialisation. Tout l'enjeu est de concilier le processus de changement avec une culture politique fondée sur le consensus, le pragmatisme et le gradualisme.

**Encadré 2. Pour une plus grande efficience et une meilleure qualité de services dans le secteur public au Danemark**

Le secteur public danois étant l'un des plus importants de l'OCDE en pourcentage du PIB, améliorer son efficience et son efficacité peut permettre des économies considérables. Le secteur public au Danemark se caractérise par une forte décentralisation. La plupart des services sociaux — crèches, écoles et hôpitaux — sont assurés et en partie financés par les municipalités et les comtés, et la plupart des autorités qui en ont la charge, y compris les ministères, ont une grande latitude pour organiser leur administration et leur production.

La décentralisation répond à un souhait de proximité entre prestataires et utilisateurs. Elle repose aussi sur l'idée que la délégation de pouvoir et de responsabilité est propice à l'innovation *à condition* qu'elle s'inscrive dans le cadre de conceptions communes et qu'elle soit soumise à un examen à l'échelon central. Les avantages de cette approche sont d'encourager l'innovation, d'éviter des erreurs de grande ampleur dans la réforme de la gestion publique, et de permettre d'adapter au contexte local les outils de gestion conçus à l'échelon central (contrats de performance, rémunération au mérite et modèle EFQM). Le problème est que les administrations des divers niveaux n'abordent pas toutes la réforme de la même façon, ce qui rend difficile l'évaluation des résultats et risque de ralentir l'opération dans son ensemble.

Le secteur public est aussi sujet à des conventions collectives qui régissent non seulement les conditions de rémunération et de travail, mais aussi la réforme du secteur public, les nouvelles formes de travail telles que sous-traitance et télétravail, et la formation. Les syndicats considèrent les réformes en cours comme « une modernisation négociée du secteur public ».

Inspirées d'une part par le gouvernement central et d'autre part par des conventions cadres collectives, de nombreuses mesures ont été prises récemment pour accroître la qualité et l'efficience du secteur public par des incitations économiques et de performance :

- Les budgets des ministères et des autres organismes publics sont réduits chaque année en fonction des gains de productivité attendus. Les recettes sont généralement redistribuées en fonction des nouvelles priorités du gouvernement. Récemment, on a ajouté aux exigences de productivité les économies attendues de l'appel à la concurrence et d'un système plus efficace de passation des marchés.
- La performance de l'économie danoise et de son secteur public est systématiquement comparée, par un système de suivi structurel, à celle des autres pays de l'OCDE.
- Le ministère des Finances procède régulièrement à l'évaluation comparative des prestataires de services publics. Les dernières opérations de ce genre ont concerné la police, l'enseignement primaire et les soins aux personnes âgées.
- Des outils ont été récemment conçus et mis en place pour la gestion financière, la gestion des performances, la gestion du savoir, l'évaluation comparative, l'externalisation et la reconfiguration des processus internes.
- Le choix des citoyens et la concurrence entre prestataires publics et/ou privés dans le service public sont favorisés dans un certain nombre de domaines (éducation, garde des enfants, soins aux personnes âgées, santé, etc.). Le degré c fait l'objet d'un suivi et d'un rapport annuel au Parlement.
- Les contrats de performance avec les organismes et administrations et leurs responsables ainsi que la présentation de rapports annuels du type de ceux prévus dans le secteur privé ont été introduits dans les organismes publics.
- Un nouveau système de rémunération au mérite est actuellement mis en place dans la plupart des secteurs de l'administration.
- La mise au point de réformes destinées à optimiser les processus et la qualité des services est encouragée par l'attribution d'un prix Qualité du secteur public fondé sur le modèle EFQM (modèle d'excellence de l'entreprise).
- Le gouvernement a lancé un projet « Service et Solidarité » destiné à 1) créer des réseaux sur Internet qui facilitent l'apprentissage inter-institutionnel, 2) sensibiliser l'opinion et susciter le débat public sur les problèmes que peut poser le modèle danois de protection sociale et sur les solutions possibles, 3) organiser et évaluer des expérimentations dans le domaine de la prestation de services publics.

L'approche danoise de la réforme de la gestion publique repose sur une interaction entre l'analyse critique, le pilotage et l'évaluation par le ministère des Finances, les conventions collectives avec les agents publics et une décentralisation de la créativité, de l'adaptation et de la responsabilité de mise en œuvre. Cette approche est l'un des facteurs qui font que le secteur public danois se montre relativement innovant et efficace.

Source : OCDE, *Gestion publique, information par pays*, <http://www.oecd.org/puma/country/>.

## **1.2. Initiatives récentes, en matière de réforme de la réglementation, destinées à renforcer les capacités de l'administration**

La réforme de la réglementation au Danemark s'inscrit dans un ensemble plus vaste de mesures visant à améliorer le fonctionnement du secteur public (encadré 2) en offrant plus d'incitations aux autorités nationales et locales à fournir des services de meilleure qualité au moindre coût. Ceci est particulièrement important au Danemark du fait que les dépenses publiques sont parmi les plus élevées de l'OCDE : elles représentent nettement plus de la moitié du PIB. Cela dit, du fait peut-être que le public est très satisfait du mode de gouvernance au Danemark, la réforme réglementaire a moins mis en question le rôle de l'État au Danemark que dans beaucoup d'autres pays.

La réforme réglementaire trouve son origine dans le programme de déréglementation lancé en 1982 par le nouveau gouvernement libéral-conservateur dans le cadre d'un vaste effort de « modernisation ». Ce programme a été présenté comme « un projet politique ambitieux destiné à supprimer les réglementations et les contraintes

administratives qui entravent l'initiative individuelle et limitent la liberté de choix des entreprises privées et des collectivités locales »<sup>3</sup>. Il s'agissait d'abord de donner plus d'autonomie aux autorités régionales et locales, mais on a ensuite évolué vers l'élimination des réglementations qui nuisaient à la compétitivité des entreprises.

L'effort engagé a sensiblement modifié les relations entre l'État et les collectivités locales, celles-ci jouant désormais un beaucoup plus grand rôle dans la prestation de services, avec la volonté d'en améliorer l'efficacité et la réactivité. On s'accorde aussi généralement à dire qu'il a permis de rationaliser la législation existante et de supprimer des textes caducs ou superflus. D'après un rapport de 1985 au Parlement, on a supprimé 2 000 réglementations. Cependant, l'effort engagé a été moins efficace sur le plan de la réglementation applicable aux entreprises. Une étude de 1990<sup>4</sup> faisait la constatation suivante, à propos de la réglementation économique :

*Une certaine déréglementation a effectivement eu lieu, tant en ce qui concerne la réglementation économique qu'en ce qui concerne la réglementation des externalités, encore que 21 % et 24 % respectivement des propositions n'aient jamais abouti à aucune décision.*

Cependant, on peut aussi lire ce qui suit dans cette même étude :

*La réglementation économique a été durcie dans un grand nombre de cas. D'assez nombreuses lois et réglementations administratives nouvelles ont été introduites dans des domaines dont, jusqu'alors, l'État ne s'occupait pas.*

Si le programme de déréglementation en tant que tel a été abandonné vers le milieu des années 80 — en fait, peu de temps après sa réorientation vers les problèmes de compétitivité — certaines initiatives ont toutefois continué d'être prises jusqu'à la fin des années 80 dans des secteurs comme la finance, les télécommunications et la télévision. Si l'on n'est pas allé plus loin, c'est notamment, pense-t-on, faute de soutien suffisant de la part des entreprises et autres acteurs qui auraient pu en bénéficier. On peut en effet faire l'analyse suivante :

*Des intérêts plus vitaux que la déréglementation étaient en jeu. On ne souhaitait pas casser les formes traditionnelles de coopération avec les interlocuteurs des administrations et, s'agissant des organisations patronales, avec les syndicats. On ne souhaitait pas non plus rompre avec la tradition de coopération avec le gouvernement, quel qu'il soit, et soutenir une politique de déréglementation d'inspiration idéologique risquait de rendre difficiles les relations avec un futur gouvernement social-démocrate<sup>5</sup>.*

En l'occurrence, il faudra attendre l'élection d'un gouvernement social-démocrate, en 1993, pour que soit de nouveau entrepris un véritable programme de réforme de la réglementation. Celui-ci marque un changement fondamental d'orientation par rapport au programme mis en œuvre dans les années 80 : il ne s'agissait plus de « déréglementation » mais de « qualité de la réglementation ». C'est l'Association des juristes danois qui en a été le principal instigateur. L'amélioration de la qualité de la réglementation relève, à l'évidence, d'une idéologie différente et, du fait que chacun trouvera à gagner, peut plus facilement recueillir l'adhésion de tous. Dans la pratique, toutefois, elle implique la poursuite d'une série d'objectifs plus vaste et plus fondamentale. Il ne s'agit plus seulement d'abolir ou de regrouper des réglementations mais de mettre en œuvre de nouvelles procédures pour améliorer la qualité des lois nouvelles et gérer plus efficacement leur préparation. Ainsi que le note un texte exposant la politique à l'égard des entreprises au Danemark :

*Comme cela s'est fait dans d'autres pays, le gouvernement danois ne met plus tant l'accent sur le nombre des règles et réglementations que sur leur contenu. » « D'une façon générale, il est probable que, face aux défis de l'économie, le nombre des lois et réglementations sera appelé à augmenter<sup>6</sup>.*

Le passage d'un objectif de déréglementation à un objectif d'amélioration de la qualité de la réglementation est un phénomène que l'on a pu observer dans de nombreux pays, et c'est une évolution positive qui ouvre la voie à un processus de réforme plus vaste, susceptible de bénéficier d'un plus large soutien et de donner davantage de résultats en termes de gains de bien-être.

Le programme de réforme engagé en 1993 a été peu à peu élargi, de nouvelles initiatives venant se greffer, chaque année, sur les initiatives antérieures (voir l'encadré 3). En 1995, le gouvernement a institué un comité spécifiquement chargé de faire des propositions pour alléger la charge administrative pour les PME. Ce comité, composé de fonctionnaires et de représentants des organisations professionnelles, a présenté au gouvernement un plan d'action établi sur la base des indications données par les représentants des entreprises concernant les principales difficultés rencontrées. Le plan d'action, qui prévoyait 25 initiatives couvrant toutes sortes d'aspects tels que droits et taxes, notifications statistiques obligatoires et accès à l'information sur les formalités administratives (voir la Section 4), a été intégralement mis en œuvre par le gouvernement. Parallèlement, des objectifs de simplification de la réglementation ont été systématiquement inclus dans les contrats de performance des organismes publics et de leurs responsables. De nouvelles initiatives ont été prises en 1996 et 1997 : établissement d'un rapport annuel sur le coût pour les entreprises des nouvelles lois ; publications des critères d'une « bonne » réglementation pour les entreprises ; et création au sein du ministère du Commerce et de l'Industrie d'une division chargée de la simplification administrative.

Le programme de réforme a pris une nouvelle importance en mars 1998 après la formation d'un nouveau gouvernement de coalition. L'amélioration de la qualité de la réglementation a été déclarée l'une des grandes priorités dans l'accord de gouvernement, avec deux grands thèmes : amélioration de la qualité grâce à une meilleure gestion et à une meilleure planification du processus, et à l'application d'une liste de critères de référence, et amélioration de la réglementation applicable aux entreprises et renforcement de l'ouverture des marchés. Cela représente un net infléchissement de la politique de réforme qui prend désormais une orientation plus stratégique et est envisagée de façon plus intégrée.

L'initiative clé en matière d'amélioration du processus de planification de la réglementation aura été la mise en place du Comité de la réglementation. Celui-ci évalue les projets en préparation dans les ministères au regard des trois premiers critères de la liste :

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

En septembre 1998 a été publiée<sup>7</sup> une stratégie d'amélioration de la qualité articulée autour de quatre grands axes :

- Renforcement du processus de rédaction des textes législatifs ;
- Prise en compte et application plus systématique d'autres modes d'intervention possibles que la réglementation traditionnelle, dans un souci de flexibilité et d'efficacité ;
- Renforcement et amélioration des analyses d'impact de la réglementation ;
- Allègement de la charge administrative pour les entreprises.

Les initiatives engagées récemment selon ces quatre grands axes sont détaillées plus loin.

En octobre 1998, le président de la Chambre a organisé une conférence sur le thème de l'amélioration de la qualité de la législation, conférence à laquelle ont participé le Premier ministre, des ministres, le médiateur, des représentants des milieux juridiques, des universitaires et des fonctionnaires. Cette conférence a marqué un grand pas vers une conception commune de la nature et de l'importance des objectifs touchant la qualité de la réglementation.

Encadré 3. **Les grandes étapes de la réforme de la réglementation au Danemark, 1993-1998**

**1993**

- Publication de la circulaire révisée du Premier ministre imposant des consultations interministérielles avant soumission d'un projet de loi. Pour la première fois, il est fait obligation aux ministères d'en identifier les conséquences pour les entreprises et pour l'environnement.

**1994**

- Le ministère du Commerce et de l'Industrie diffuse des lignes directrices pour l'établissement des évaluations d'impact au niveau des entreprises
- Mise en place d'une structure de contact regroupant des représentants des entreprises et des ministères des Finances/de l'Économie pour apprécier l'effet global des nouveaux textes de loi sur la compétitivité.

**1995**

- Nouvel amendement de la circulaire du Premier ministre sur les projets de loi exigeant que soient indiquées les conséquences immédiates du projet, en termes de coûts, pour le secteur des entreprises.
- Le rapport d'une commission gouvernementale sur les charges administratives conduit à l'établissement d'un plan d'action qui prévoit 25 mesures spécifiques de réduction.
- Le ministère du Commerce et de l'Industrie diffuse un manuel sur l'évaluation des conséquences des projets de loi pour les entreprises.
- Premier rapport sur l'effet global sur les entreprises des lois adoptées l'année précédente.

**1996**

- Mise en place d'un panel d'entreprises par le ministère du Commerce et de l'Industrie pour évaluer les coûts administratifs des projets de loi pour le secteur des entreprises.
- Lancement d'un programme de simplification des règles et réglementations.
- Le gouvernement publie un document relatif à la législation et à son coût pour les entreprises, qui donne un aperçu des conséquences, en termes de coûts, des textes de loi proposés pour l'année suivante.
- Le gouvernement définit dans un texte publié en 1996 traitant de l'environnement des affaires les critères d'une bonne réglementation pour les entreprises.
- Le ministère du Commerce et de l'Industrie procède à un recensement exhaustif des formalités (rapports et versements) auxquelles les entreprises doivent se soumettre vis-à-vis des pouvoirs publics.
- Le ministère du Commerce et de l'Industrie lance le projet MobiDK qui doit permettre d'évaluer les conséquences, pour les entreprises et la société, des propositions gouvernementales dans un contexte d'équilibre général.

**1997**

- Le Parlement instaure la pratique du rapport annuel sur l'évolution des charges administratives pour les entreprises.
- Le ministère du Commerce et de l'Industrie crée une division chargée de la simplification des procédures administratives.
- Le système des panels d'entreprises est étendu et devient permanent.
- Le ministère du Commerce et de l'Industrie institue six panels tournants qui sont chargés d'examiner ses textes de loi en vue de les simplifier ou d'en éliminer les dispositions superflues.

- Le ministère de l'Économie commence de travailler sur un modèle économique élargi permettant de modéliser les conséquences des diverses mesures prises pour tel ou tel segment du secteur des entreprises.

#### 1998

- Le Comité de la réglementation est mis en place, avec pour mandat de suivre la mise en œuvre de la politique d'amélioration de la qualité de la réglementation.
- Identification de quatre grands axes d'évolution de la politique d'amélioration de la qualité de la réglementation.

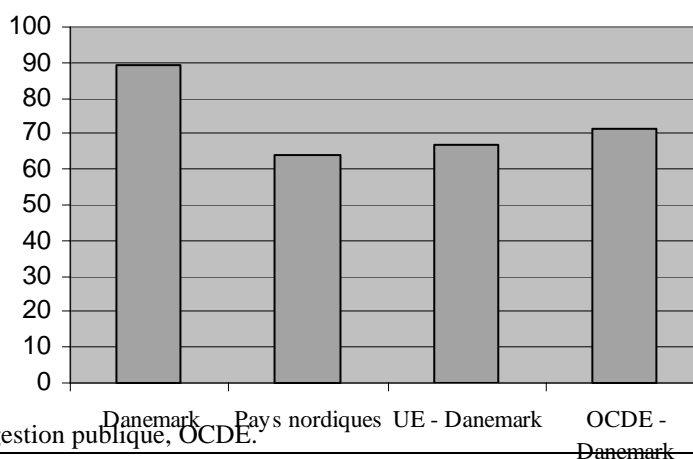
## 2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES NATIONALES ET INSTITUTIONS

### 2.1. Les politiques et les principes clés de réforme de la réglementation

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 recommande aux gouvernements « d'adopter, au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en œuvre ». La *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*<sup>8</sup> énonce une série de principes exemplaires au regard desquels les politiques de réforme peuvent être évaluées. Le programme de réforme du Danemark marque une évolution constante dans le sens préconisé par les recommandations de l'OCDE, mais une clarification des critères de décision à appliquer par les différents ministères pour l'adoption de nouvelles réglementations en améliorerait la qualité.

Encadré 4. Engagement politique et organisationnel

Cet indicateur synthétique rend compte de l'existence et du contenu des politiques expressément définies par les pouvoirs publics en matière de réforme de la réglementation, ainsi que des dispositifs organisationnels mis en place pour en assurer l'application. Il valorise particulièrement les politiques adoptées ou révisées par le gouvernement en place, les politiques qui comportent explicitement des objectifs et des principes de qualité de la réglementation et celles qui s'accompagnent de la mise en place d'un organe spécifique chargé de promouvoir et accompagner la réforme de la réglementation et de rendre compte des progrès réalisés. Le score obtenu par le Danemark au regard de cet indicateur est parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE et il est nettement supérieur à la moyenne aussi bien de l'UE que des pays nordiques.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

Le programme de réforme du Danemark est axé sur le concept de qualité de la réglementation. La liste de critères de référence définis dans la recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE, adaptée au contexte danois, constitue une pierre angulaire de la politique de réforme. Cette orientation, qui a été adoptée en 1993-4, représente un grand pas en avant par rapport à la précédente politique de déréglementation. Les mesures prises sont centrées sur l'amélioration des procédures appliquées pour élaborer et mettre en œuvre les nouvelles lois et réglementations. Elles comprennent un grand nombre de conseils et d'outils qui doivent permettre aux autorités réglementaires d'améliorer la qualité de la réglementation, et un programme de mise en place au sein de chaque ministère d'unités spécialisées dans la rédaction des textes de loi, auquel de nouveaux éléments sont régulièrement ajoutés.

Afin d'améliorer la cohérence des décisions prises par les différents ministères et de faire en sorte que les principes de la réforme s'appliquent également aux réglementations anciennes et nouvelles, il conviendrait que le gouvernement danois veille à adopter des critères explicites et mesurables applicables dans l'ensemble des services de l'État pour déterminer quand et comment il y a lieu de réglementer, et donne à cet égard des directives écrites aux différents ministères. L'OCDE recommande en tout état de cause que la réglementation procure des avantages qui en justifient le coût, compte tenu de ses effets dans l'ensemble de la société. On parle souvent à cet égard de principe de la « proportionnalité » ou, sous une définition plus rigoureuse et plus quantitative, de test coût-avantage. Ce test est l'outil privilégié de prise en compte des impacts de la réglementation, car il permet d'établir des réglementations qui répondent aux critères d'optimalité sociale<sup>9</sup>. Ce principe clé n'est pas suffisamment développé au Danemark où le principe d'une bonne réglementation s'inspire de la tradition judiciaire qui prend en compte la proportionnalité, mais où l'on n'a pas adopté le test coût-avantage. Il n'y a donc pas de norme uniformément applicable à tous les ministères pour justifier la nécessité des réglementations, pas de contrôle public des mesures décidées et peu de moyens de contestation.

L'adoption du principe coût-avantage recommandé dans le présent rapport pour tester la nouvelle réglementation n'implique pas que l'on procède à une analyse coût-avantage complète pour chaque réglementation. Le principe est le suivant : on s'attend à ce que les coûts et avantages des réglementations soient évalués et pesés et qu'aucune réglementation nouvelle ne soit adoptée si l'on ne s'attend pas raisonnablement à ce que les avantages justifient les coûts. Les méthodes analytiques utilisées varieront en fonction de l'importance des décisions et seul un petit nombre de cas nécessitera une analyse quantitative complète des coûts et avantages. Les avantages sur le plan de la transparence, de la cohérence et de la qualité du processus décisionnel n'en seront pas moins considérables et la transparence accrue des critères de décision permettra une plus grande efficacité de la consultation publique.

Le Rapport de l'OCDE recommande également que les gouvernements « fassent en sorte que les objectifs et stratégies de réforme soient exposés clairement au public ». Le Danemark devra continuer de s'attacher à mener avec le public un dialogue sur les objectifs, les avantages et les coûts de la réforme réglementaire, compte tenu de l'opposition de certains intérêts et de ceux qui craignent qu'un « excès de concurrence » se traduise par des mutations pénibles. Il faudrait peut-être attacher davantage d'importance au suivi et au compte rendu des progrès réalisés, aussi bien au sein de l'administration que vis-à-vis du public, et à la constante adaptation du programme afin de lui conserver toute sa pertinence.

En conformité avec l'approche participative de l'élaboration des politiques publiques au Danemark, le programme de réforme de la réglementation a cherché à associer des groupes professionnels à l'élaboration des politiques et à la collecte des données. C'est ainsi que, d'une part, dans le cadre du programme de 1995, on s'est efforcé d'identifier les possibilités de réduction de la charge administrative pour les entreprises et que, d'autre part, pour la collecte des données, on a institué des groupes spécialisés et des panels d'entreprises. On s'est aussi servi de ces derniers pour aider à faire la synthèse des coûts pour les entreprises des législations adoptées l'année précédente. C'est là une innovation importante, qui témoigne de la démarche adoptée au Danemark pour trouver des solutions originales susceptibles de faire avancer la réforme de la réglementation.

L'un des grands axes de la réforme a été la simplification des contraintes administratives et la réduction au minimum des coûts y afférents. Cet effort a porté à la fois sur les nouveaux projets de réglementation, par l'intermédiaire des panels d'entreprises, et sur les réglementations existantes, au travers de programmes utilisant les technologies de l'information et d'autres moyens de réduire les coûts. À cet égard, le benchmarking est considéré comme un outil important en même temps qu'un moyen de désamorcer les conceptions idéologiques de l'activité de réforme.

La question de la complexité de la réglementation tient aussi une grande place dans le débat sur la réforme de la réglementation au Danemark, et elle a conduit à prendre plusieurs initiatives. La simplification est l'un des grands objectifs de la politique de réforme. On explique généralement la complexité de la réglementation danoise par deux facteurs. Le premier est d'ordre interne : c'est le caractère consensuel et participatif du processus d'élaboration de la réglementation au Danemark, qui veut que la législation soit mise au point par petites additions ou modifications à un cadre initial afin de répondre aux préoccupations des différents groupes d'intérêt et de réaliser un large consensus. Le deuxième facteur de complexité, selon de nombreux législateurs et chercheurs, est la nécessité d'intégrer la législation de l'Union européenne dans le droit danois. C'est particulièrement marqué dans un domaine comme celui du marché du travail, où il y a au Danemark une forte tradition de régulation par des procédures de négociation qui ne relèvent pas de la loi, et où la législation européenne, détaillée et structurée, apparaît plus contraignante. Bien que le marché unique soit en grande partie au point, au moins au niveau de la législation, de nombreux responsables ne voient aucun ralentissement dans l'émission par les institutions européennes de textes normatifs. Les responsables danois espèrent jouer un rôle actif dans l'élaboration de la législation européenne, afin d'éviter les complexités inutiles.

## **2.2. Mécanismes destinés à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique**

Il faut des mécanismes qui permettent de gérer et de suivre la réforme, au sein de l'administration, pour tenir le calendrier de la réforme. Dans la plupart des pays de l'OCDE, cela implique l'attribution de responsabilités et de pouvoirs spécifiques aux instances centrales. Or, on l'a vu à la Section 1, le Danemark, comme d'autres petits pays, a une approche plus informelle, plus consensuelle et plus décentralisées. Notamment, il laisse plus d'initiatives aux différents ministres dans leurs domaines de compétences respectifs. Ainsi, « chaque ministre est responsable de la gestion et de la coordination de la qualité et de la réforme de la réglementation dans son domaine de compétence propre<sup>10</sup> », de sorte que si plusieurs instances du gouvernement central ou qui en sont proches sont chargées de promouvoir et d'accompagner tel ou tel aspect de la réforme de la réglementation, leur action est, dans une très large mesure, de l'ordre de la persuasion et de l'éducation plutôt que de l'exercice de pouvoirs formels.

Le gouvernement danois considère qu'une unité centralisée autonome qui dirigerait la réforme réglementaire ne s'intégrerait pas bien dans les structures danoises et risquerait d'y introduire des conflits et des rigidités nuisibles aux résultats. Il a toutefois pris des mesures utiles pour coordonner les réformes dans l'ensemble de l'administration. C'est le **Comité de la réglementation** qui est la plus haute instance de cette coordination. Créé en 1998, il comprend les secrétaires généraux du gouvernement et des ministères de la Justice, des Finances, du Commerce et de l'Industrie, et de l'Economie. Il relève directement du Premier ministre et a pour mission d'élaborer et de mettre au point une politique de la qualité législative, et d'en assurer le suivi et la mise en œuvre dans la pratique. La gestion du programme législatif pour l'année à venir est l'instrument clé de cette dernière fonction. Le Comité de la réglementation n'est en effet pas seulement chargé d'élaborer la politique d'amélioration de la qualité de la réglementation mais aussi de filtrer les propositions de textes en fonction de critères de nécessité, de faisabilité et d'efficacité. Il lui est adjoint un secrétariat assuré conjointement par les services du Premier ministre et du ministère des Finances. Lorsque les recommandations du Comité concernant le programme législatif ne sont pas acceptées par les ministres, la question est portée devant le Comité économique ou d'autres comités interministériels compétents.

La mise en place du Comité de la réglementation répond à la recommandation formulée dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997<sup>11</sup> qui incite les gouvernements à « se doter des capacités pour assurer la gestion et la supervision à l'échelon central de la mise en œuvre de la politique de réforme de la réglementation ». Elle affirme clairement l'importance donnée aux questions de réforme, ses membres comptant parmi les responsables de plus haut rang de l'administration au Danemark. Le Comité devrait être d'autant plus efficace qu'il s'appuie sur un Secrétariat (assumé conjointement par des représentants des Services du Premier ministre et du ministère des Finances) et aussi sur les travaux d'un comité parallèle composé de fonctionnaires de moins haut rang.

Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'efficacité du Comité de la réglementation, mais on estime que son intervention a permis de réduire le programme législatif d'environ 25 % en 1998. Même s'il peut se révéler ultérieurement que beaucoup de questions n'ont été que reportées, on constate que le programme législatif pour 1999/2000 a lui aussi été réduit d'environ 25 %. Un autre avantage majeur du Comité de la réglementation est que son intervention a permis d'améliorer l'examen des projets de loi par le Parlement, en faisant en sorte que les projets de loi soient soumis plus tôt dans la session parlementaire, ce qui donne plus de temps pour les examens en commission et les débats en séance. Par ailleurs, l'obligation d'envisager d'autres voies que celles du recours à une réglementation prescriptive peut être intéressante, les parlementaires ayant souhaité que l'on réfléchisse à d'autres modes d'intervention pour réduire la complexité de la législation<sup>12</sup>.

On s'apercevra peut-être, à long terme, que la mise en place du Comité de la réglementation aura été l'élément déterminant. Le recours à un mécanisme formel de coordination horizontale de ce type est rare au Danemark, et son adoption pour la conduite d'une part essentielle du programme d'amélioration de la qualité de la réglementation représente un grand pas. Le rôle déterminant confié au Comité de la réglementation, et l'ampleur de son mandat, en font le pivot de la réforme réglementaire, dont l'action restera la clé du succès.

Le Premier ministre a un rôle capital à jouer pour l'efficacité du Comité de la réglementation en appuyant ses efforts de motivation des ministères. Il n'y a cependant pas d'équivalent au Danemark du Comité ministériel qui a géré avec efficacité le programme MDW<sup>13</sup> aux Pays-Bas. Une surveillance plus systématique des résultats par le Comité interministériel de l'économie, qui intervient déjà en cas de différends, pourrait compléter la structure actuelle. L'examen de l'avancement des réformes par un comité ministériel ne nécessite pas de processus hiérarchique rigide obligeant tous les ministères à adopter les mêmes réformes mais pourrait au contraire favoriser la recherche de résultats dans le cadre d'un réseau décentralisé d'initiatives interministérielles. Une surveillance et une évaluation régulières des progrès réalisés inciteraient davantage les ministères à innover, à échanger leurs expériences et à rechercher des résultats concrets répondant aux priorités du gouvernement en place. Étant donné la vulnérabilité des ministères techniques aux pressions exercées par certains intérêts, une plus grande flexibilité des approches et des objectifs de la réforme au sein d'un ministère implique des mécanismes plus stricts de compte rendu des résultats. À cet égard, un comité ministériel pourrait aussi fixer des objectifs de réforme — par exemple réduire les coûts pour les nouvelles entreprises — qui donnent les orientations pour l'ensemble du gouvernement sans réduire la latitude des ministères d'adopter différentes approches.

Le **ministère des Finances** est chargé d'examiner les analyses d'impact de la réglementation faites par les ministères, en ce qui concerne les aspects financiers et administratifs, mais aussi de plus en plus les effets sur le secteur des entreprises et l'économie en général. Il assure aussi conjointement avec les Services du Premier ministre le Secrétariat du Comité de la réglementation.

Le **ministère de la Justice** a la responsabilité générale de la qualité technique des lois. Il occupe donc une place centrale dans le programme actuel de réforme, puisqu'il est axé avant tout sur l'amélioration de la qualité de la législation. Récemment, une circulaire du Premier ministre a mis l'accent sur la simplification du langage réglementaire et législatif et un manuel général a été établi à l'intention des ministères pour la rédaction des projets de loi. Des cellules juridiques sont actuellement mises en place au sein de tous les départements pour améliorer dès le départ la qualité technique des projets de loi et textes réglementaires. Tous les textes de loi sont communiqués au

ministère de la Justice pour examen avant d'être soumis au Parlement. Contrairement à ce qui se fait dans certains pays, au Danemark, le ministère de la Justice ne soumet pas les textes réglementaires au même type d'examen, mais il a diffusé des lignes directrices pour leur rédaction.

Le **ministère du Commerce et de l'Industrie** est chargé des mesures qui visent à surveiller et réduire le poids de la réglementation pour les entreprises. Cela couvre trois grands aspects. Premièrement, le ministère est responsable au premier chef des analyses d'impact de la réglementation ; il diffuse à l'intention des autres ministères des lignes directrices pour l'évaluation des impacts probables des projets de loi sur les entreprises et il leur apporte son soutien technique à la demande. Deuxièmement, la Division juridique du ministère est chargée d'encourager le recours à d'autres formes d'intervention que la réglementation. Troisièmement, une unité spécifique a été créée pour mettre en œuvre les initiatives du ministère visant à réduire le poids que l'administration impose aux entreprises, comme par exemple, les panels d'entreprises. Par ailleurs, le ministère établit chaque année, avec l'aide d'une commission des entreprises, une publication qui fait le bilan de l'impact pour les entreprises de tous les textes adoptés l'année précédente. Enfin, il a institué six panels de branche pour l'aider à revoir sa propre structure législative — dispositif que l'on ne retrouve apparemment pas dans les autres ministères.

Les **Services du Premier ministre** ont la responsabilité générale de la coordination et de l'établissement du programme législatif annuel et assurent le Secrétariat du Comité de la réglementation, en coopération avec le ministère des Finances.

### 2.3. *Coordination entre les différents niveaux de gouvernement*

Le Danemark est un État unitaire, avec des échelons de gouvernement régionaux et municipaux. Suite à un processus soutenu de décentralisation, avec, en particulier, la fusion des collectivités locales en 1970, une grande partie des services assurés par l'administration l'est aujourd'hui aux échelons inférieurs. Le pouvoir réglementaire reste concentré au niveau national, mais il y a de vastes consultations avec les autorités locales qui sont pour l'essentiel chargées de la mise en œuvre. Du point de vue des autorités locales, la principale question est l'accroissement de leur liberté d'action de façon à permettre les gains d'efficacité nécessaires pour assurer les services dans un contexte de rigueur budgétaire.

La coordination entre les différents échelons de gouvernement revêt de plus en plus d'importance du fait de l'appartenance du Danemark à l'Union européenne. Une part importante de la législation danoise découlant de la législation européenne, une coordination efficace avec les institutions européennes est essentielle, à la fois pour l'élaboration de cette législation et pour sa mise en œuvre. Le Danemark étant un petit pays dans l'Union européenne, il est particulièrement soucieux de faire entendre sa voix. C'est pourquoi il s'est doté pour les relations avec l'Union européenne d'une structure développée et efficace, qui comporte quatre strates :

- *Comités spéciaux.* Trente-deux Comités spéciaux, organisés selon des critères fonctionnels, constituent l'échelon inférieur du processus de décision. Composés de fonctionnaires émanant des ministères compétents, les parties intéressées extérieures à l'administration étant invitées à participer sur une base ad hoc, les Comités mettent au point la position du Danemark sur les questions européennes de leur compétence.
- *Comité CE.* Ce Comité est composé de hauts fonctionnaires chargés au sein de leurs ministères de la coordination avec l'UE. Sous la présidence du ministère des Affaires Étrangères, il apporte son concours au Comité des affaires étrangères pour les questions européennes et veille à la bonne coordination et à la cohérence de la mise en œuvre de la politique européenne du Danemark.

- *Comités des affaires étrangères.* Il existe deux Comités de ce type, l'un pour les questions relevant du « premier pilier » et l'autre pour les questions relevant des deuxième et troisième piliers (politique étrangère et de sécurité commune, et justice et affaires intérieures). Pour l'essentiel, ces Comités examinent les questions qui doivent être traitées lors des prochaines réunions du Conseil européen. Cependant, ils peuvent aussi examiner des questions majeures ayant des conséquences politiques ou des implications dans plusieurs secteurs.
- *Commission parlementaire pour les affaires européennes.* Cette Commission est consultée avant les réunions du Conseil européen et a pour but essentiel d'éviter que le gouvernement puisse prendre une position que le Parlement ne ratifiera pas. L'importance de cette Commission découle en partie de la spécificité des gouvernements danois, gouvernements de coalition qui regroupent souvent des minorités au Parlement. Tous les partis politiques présents au Parlement sont représentés dans cette Commission et les voix dont ils disposent sont fonction de leur poids au Parlement.

Les données de la Commission européenne montrent que le Danemark est l'un des pays qui enregistrent les taux les plus élevés de transposition de la législation européenne dans la législation nationale, ce qui donne à penser que la structure de coordination a été efficace.

### **3. CAPACITÉS DE L'ADMINISTRATION À PRODUIRE DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ**

#### **3.1. *Transparence administrative et prévisibilité***

La transparence est indispensable si l'on veut mettre en place un contexte réglementaire stable et accessible qui favorise la concurrence, les échanges et les investissements, et aide à se garantir contre les pressions indues d'intérêts particuliers. La transparence est tout aussi importante pour la légitimité et l'équité des processus réglementaires. Mais c'est une notion qui comporte de multiples facettes et qui n'est pas facile à faire évoluer. Elle implique tout un éventail de choses, notamment des processus normalisés d'élaboration et de modification des réglementations ; la consultation des parties intéressées ; une rédaction dans un langage simple ; la publication, la codification et autres moyens de faciliter la recherche et la compréhension des réglementations ; enfin, des processus d'application et de recours qui soient prévisibles et cohérents. Le système réglementaire danois est l'un des plus transparents des pays de l'OCDE, car il comporte toute une série de mécanismes de participation des partenaires sociaux, des entreprises, des autorités locales et d'autres intérêts, mais il comporte néanmoins quelques risques.

#### *Transparence des procédures : lois relatives aux procédures administratives*

La transparence et la fiabilité des procédures d'élaboration et de mise en œuvre de la législation sont fondamentales pour assurer la confiance dans le processus législatif et préserver les possibilités de participer à l'élaboration des lois. Dans la majorité des pays de l'OCDE, ces procédures sont définies par la loi<sup>14</sup>. Au Danemark, la loi n'impose pas d'obligation générale de consultation, mais cette obligation est prévue dans certains domaines spécifiquement régis par les relations entre les partenaires sociaux. La Constitution danoise donne au gouvernement le droit d'initiative législative, ce qui est considéré comme excluant l'adoption de lois restreignant les moyens par lesquels le gouvernement peut élaborer les projets de textes législatifs. La tradition de décentralisation contribue peut-être aussi à cette situation. S'il n'y a pas de loi en la matière, les critères détaillés à respecter dans la rédaction des textes de loi sont énoncés dans une série de circulaires du Premier ministre.

Premièrement, une circulaire du 16 mai 1960 précise que tous les projets de loi doivent être communiqués au ministère de la Justice pour examen avant d'être présentés au Parlement. L'examen par le ministère de la Justice répond à plusieurs objectifs qui se répartissent en gros en deux catégories : les aspects « techniques » et les aspects « de fond ». Le contrôle technique porte notamment sur la structure du projet de loi, sa

conformité aux exigences quant au libellé du texte et l'adéquation des notes explicatives qui l'accompagnent. Ces questions ont fait l'objet de plusieurs circulaires, directives et instructions. Tout récemment, une circulaire du Premier ministre du 12 novembre 1998 fixe les règles concernant la teneur des notes explicatives et demande au ministère de la Justice d'intensifier ses efforts pour veiller à l'emploi d'un « langage simple » tandis qu'une autre circulaire, en date du 16 septembre 1998, précise les exigences à respecter dans la rédaction des notes explicatives. Le contrôle sur le fond consiste notamment à vérifier la conformité à la constitution et à d'autres législations (notamment la législation européenne, les conventions relatives aux droits de l'homme et des lois-cadres comme la Loi relative à l'administration de la justice et la Loi relative à l'accès aux documents administratifs). Un indicateur de l'efficacité pratique de ces dispositifs, mentionné par le Gouvernement danois, est que trois lois seulement ont été jugées contraires à la Constitution par les tribunaux danois (en 1971, 1980 et 1999)<sup>15</sup>.

Ces procédures internes au gouvernement sont complétées par un processus largement ouvert de définition du contenu de la législation, notamment le recours à des comités réunissant les parties intéressées ainsi que des consultations du public en général. Ce processus est décrit dans la section suivante sur la consultation du public. Nonobstant ces exigences, le gouvernement a récemment pris des mesures pour renforcer le processus législatif dans le cadre de ses efforts en vue d'améliorer la qualité de la législation. Les initiatives prises à ce titre sont les suivantes<sup>16</sup> :

- la publication d'une liste de critères de la qualité de la réglementation, fondée sur la Liste de critères de référence de l'OCDE de 1995,
- une circulaire révisée sur l'élaboration des textes législatifs, insistant sur l'évaluation des impacts sur les entreprises et les administrations et sur la qualité des processus de consultation sur les projets, et
- la création du Comité de la réglementation qui est chargé d'examiner et de vérifier l'ensemble du programme législatif.

Le ministère de la Justice a mis au point un manuel général de rédaction des projets de loi. Ce manuel, qui a été publié en octobre 1999, regroupe les exigences énoncées dans les diverses circulaires et apporte des précisions supplémentaires sur des questions telles que les procédures de consultation à suivre. D'une manière générale, les procédures administratives semblent être un domaine où l'on utilise au Danemark, avec succès, des mécanismes relativement informels et fragmentés. Que le renforcement du processus législatif ait été identifié comme un domaine prioritaire de la politique de réforme indique néanmoins que le Gouvernement considère que des améliorations sont possibles. La publication d'un manuel général qui regroupe toutes les exigences dans un cadre commun marque un progrès important.

#### *Transparence pour les groupes concernés : recours aux procédures de consultation publique*

Comme on l'a indiqué, les procédures générales d'élaboration et de mise en œuvre de la législation au Danemark ne sont pas régies par des textes législatifs ; des mécanismes de consultation ne sont imposés par la loi que dans certains domaines spécifiques tels que le droit du travail, l'hygiène et la sécurité sur les lieux de travail (voir encadré 5). Dans la plupart des autres domaines, les modalités de consultation du public relèvent de la tradition ou de décisions internes au gouvernement. Ce cadre relativement informel régit un système de consultations publiques déjà ancien et très ouvert. En général, les pratiques en la matière suscitent un haut degré de satisfaction. Par exemple, l'Association des juristes danois, qui participe à la majorité des commissions préparatoires concernant les principaux textes législatifs, qualifie son dialogue avec l'administration de « fructueux » et de « confiant » et considère que le Gouvernement tient compte de ses avis<sup>17</sup>. Les parlementaires sont généralement considérés comme très accessibles.

L'élaboration initiale d'un projet de loi important est parfois menée par une commission préparatoire nommée par le gouvernement, qui rassemble des groupes très divers particulièrement intéressés par le projet de loi. Ces commissions préparatoires sont mises en place au cas par cas, particulièrement dans le domaine de la justice criminelle et dans d'autres domaines mettant en jeu des questions complexes soit éthiques, soit techniques. On y a rarement recours dans les domaines qui nécessitent rapidité et confidentialité. Lorsque cette procédure est utilisée, la participation des parties concernées commence aux tout premiers stades et se poursuit pendant toute la phase d'élaboration du texte législatif — pour autant que le processus débouche effectivement sur un projet de loi. Le Gouvernement danois souligne que la désignation d'une commission ne signifie pas nécessairement qu'un projet de loi sera présenté en fin de compte. L'engagement précoce des consultations signifie que les parties intéressées peuvent exercer une influence importante sur le texte définitif. La composition des commissions est entièrement à la discrétion du gouvernement. Aucune règle ou instruction uniforme n'a été édictée concernant les intérêts qui doivent être représentés, mais dans la pratique une large représentation est assurée. Depuis peu, on fait aussi appel à des « groupes subsidiaires », ou « sous-commissions » chargés d'examiner des aspects particuliers de la question et de rendre compte périodiquement à la Commission plénière.

Cette évolution dans la pratique des commissions traduit un souci de mieux concilier la rapidité d'adaptation et la réalisation d'un large consensus. Les délibérations des commissions sur les grands projets de loi se déroulent généralement sur une période de 6 à 12 mois, mais le processus est parfois beaucoup plus lent. Il a parfois pris deux à trois ans, mais cela paraît dû en grande partie à des problèmes de moyens (par exemple, des présidences assurées à temps partiel faute de pouvoir y consacrer une personne à plein temps). On observe depuis 20 ans un certain recul du processus des commissions et, plus récemment, leur taille s'est réduite, du fait que le gouvernement est soumis à des pressions de plus en plus fortes pour faire adopter plus rapidement des lois qui visent à répondre à des préoccupations pressantes du public.

Un autre problème de ce processus est le sentiment qu'une réforme fondamentale est plus difficile à réaliser dans le cadre d'une structure qui offre de nombreuses possibilités à la défense des intérêts en place. Il semble que l'on ait davantage hésité à passer par les commissions préparatoires ces dernières années, et que l'une des raisons en soit les risques de domination des intérêts en place. Certains estiment que le choix des présidents et dans une certaine mesure des membres des commissions obéit parfois à des considérations stratégiques. Dans le même ordre d'idées, le système des commissions en soi comporte un risque : c'est que les textes législatifs qui en résultent soient orientés dans des directions qui favorisent les intérêts en place et découragent la création et l'innovation. Le fait que les groupes d'intérêt participent activement dès le tout début au processus législatif accroît nécessairement encore ce danger. En revanche, si le degré d'implication des commissions préparatoires varie, elles sont considérées comme un moyen de permettre une meilleure analyse des problèmes, et ne participent généralement pas à la rédaction des textes. Le fait que les projets de loi qui découlent de leurs travaux sont ensuite soumis aux commentaires d'un public plus large offre une garantie importante — pour autant que l'on puisse compter que ces commentaires seront pris en compte.

Outre les commissions *ad hoc*, il existe un certain nombre de commissions permanentes chargées de conseiller le gouvernement dans de grands domaines comme la législation pénale. Il en a récemment été créé de nouvelles, notamment une qui est chargée de la législation de l'Union européenne. Les commissions permanentes offrent en même temps au gouvernement un mécanisme tout prêt lorsqu'il a à consulter les experts sur des questions de caractère plus général que celles qui concernent un projet de loi déterminé.

Une deuxième étape dans le processus de consultation consiste à diffuser les projets de loi auprès des parties concernées, pour commentaires, avant mise au point définitive en vue de leur présentation au Parlement. À ce stade, on cherche à recueillir un large éventail d'avis, par exemple en invitant des ONG qui peuvent avoir un intérêt dans le projet de loi même si elles ne sont pas directement concernées, à faire connaître leurs observations. Plus récemment, on a adopté la pratique consistant à diffuser les projets de loi sur Internet au moment où ils sont rendus publics pour commentaires. Ainsi, toute personne a aujourd'hui la possibilité d'être informée des projets de loi et de formuler des commentaires à leur sujet.

Le Parlement marque un vif intérêt pour les points de vue de ceux qui ont été consultés, les commissions requièrent souvent des copies des commentaires reçus et demandent fréquemment au ministre compétent de répondre à ces commentaires. Une circulaire de septembre 1998 des Services du Premier ministre accroît la transparence pour le Parlement en prescrivant que les documents explicatifs qui accompagnent les projets de loi donnent des informations sur les parties consultées.

Le processus des commissions utilisé pour l'élaboration des textes législatifs n'est généralement pas utilisé, ce qui ne saurait surprendre, pour les réglementations de niveau inférieur, seules les plus importantes étant élaborées de cette manière. Des procédures de consultation du public sont largement utilisées pour l'élaboration des réglementations de niveau inférieur « très importantes », mais il n'y a pas d'obligation formelle et systématique d'y recourir. Les dispositifs informels peuvent être tout aussi importants, notamment pour des réglementations de moindre importance : une large coordination informelle est assurée quotidiennement entre les ministères et les organisations afin de veiller à ce que les points de vue des parties prenantes soient pris en compte. Mais si ces approches présentent les avantages de la flexibilité et de la réceptivité, elles risquent aussi d'exclure des intérêts importants lorsqu'ils ne font pas partie du réseau habituel du ministère responsable de la réglementation en cause. Cela peut poser problème particulièrement pour les intérêts moins bien organisés.

#### Encadré 5. **Le partenariat social au Danemark**

Le partenariat social au Danemark date de l'« accord de septembre » de 1999, première convention collective du pays. Le caractère général et pragmatique du partenariat est encore illustré par le « pacte pour l'emploi » de 1987, consacré aux mesures visant à préserver et à développer l'emploi plutôt que les salaires.

Il existe une longue tradition de coopération entre le gouvernement, les syndicats et les organisations patronales pour la formulation et la mise en œuvre des politiques du marché du travail (environ 88 % des salariés sont syndiqués). Les trois parties ont leurs responsabilités dans ce processus qui est en grande partie institutionnalisé. Selon le ministère danois du travail, l'application des mesures du marché du travail est facilitée par l'implication des syndicats et du patronat dans leur mise au point.

Comparé à d'autres pays, le marché du travail au Danemark se caractérise par une forte proportion d'accords volontaires entre syndicats et patronat et une faible proportion de prescriptions légales. Ce sont les organisations syndicales et patronales qui déterminent les salaires et les conditions de travail, par une série d'accords cadres qui régissent de nombreux aspects de la politique du travail, notamment la formation et la rémunération. Même les directives européennes concernant le marché du travail sont transcrites dans des conventions collectives plutôt que dans la législation.

La participation des organisations syndicales et patronales à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques du marché du travail est prévue par une loi de 1993 sur la politique active du marché du travail. À l'échelon national, les organisations syndicales et patronales sont représentées au Conseil national du travail, qui donne ses avis au ministre du Travail sur toutes questions et réformes concernant la politique du marché du travail. Dans la pratique, peu de projets de loi sont présentés au Parlement et peu d'initiatives sont prises sans l'aval du Conseil.

À l'échelon régional, les syndicats et le patronat sont représentés dans 13 conseils régionaux du travail, qui adaptent les politiques nationales aux besoins et aux conditions régionales en respectant les cadres économiques et objectifs de performance nationaux.

Un certain nombre de missions sont accomplies par les syndicats et le patronat directement ou en coopération étroite avec le secteur public, notamment l'assurance chômage et la formation continue. En outre :

- Ils prennent une part importante à la définition des règlements d'hygiène et de sécurité au travail et à leur administration. Ce rôle est institutionnalisé par le Conseil sur l'environnement de travail qui, aux termes de la loi sur l'hygiène et la sécurité au travail, doit être consulté lors de l'établissement de nouvelles règles. Les organisations syndicales et patronales siègent à la Cour d'appel du marché du travail, qui statue sur les contestations de décisions prises aux termes de la loi sur l'hygiène et la sécurité au travail.

- Une convention sur le développement des compétences dans le secteur public vise à déterminer les types de formations nécessaires et à accélérer le développement de compétences nouvelles en y consacrant davantage de moyens de formation. Une convention cadre sur le télétravail a permis l'organisation d'expérimentation visant à mettre au point de nouveaux moyens d'utiliser les technologies de l'information pour donner plus de souplesse aux employeurs et aux salariés du secteur public\*.
- Les projets expérimentaux sont mis en œuvre et financés dans le cadre de conventions dans des domaines tels que l'amélioration de l'efficacité du secteur public et sa capacité à attirer et à conserver du personnel qualifié.

\* Ministère danois des Finances et Confédération des syndicats de salariés du secteur public, « Principes directeurs du télétravail dans le secteur public danois », Copenhague, mai 1999.

Les travaux antérieurs de l'OCDE sur la consultation du public dans les pays Membres<sup>18</sup> ont recensé six grands objectifs des consultations publiques et montré comment les programmes des pays se situent par rapport à ces objectifs, à savoir :

- Servir les valeurs démocratiques
- Susciter consensus et adhésion politique
- Améliorer la qualité de la réglementation en recueillant un maximum d'informations
- Réduire les coûts de la réglementation pour les entreprises, les citoyens et les administrations
- Améliorer les temps de réponse
- Appliquer des stratégies

Les buts principaux de la consultation au Danemark ont toujours été, d'une part, de servir les valeurs démocratiques et, d'autre part, de susciter consensus et adhésion politique. Ces objectifs sont prédominants dans la plupart des sociétés orientées vers le consensus, comme le Danemark, et ils dénotent une conception de la consultation comme étant essentiellement un moyen d'assurer et de maximiser la légitimité du gouvernement. Cela exige à la fois un degré élevé de participation au processus décisionnel et la nécessité d'obtenir le consentement des gouvernés.

Certaines indications montrent toutefois que d'autres objectifs prennent davantage d'importance dans l'évolution de la politique danoise de consultation et de ce qui l'accompagne. L'objectif d'améliorer la qualité de la réglementation en recueillant le maximum d'informations est l'un des motifs qui a inspiré le système des Panels d'entreprises et des groupes spécialisés, décrit ailleurs dans le présent chapitre. De même, la réduction des coûts de la réglementation pour les entreprises, les citoyens et les administrations est un autre objectif important des initiatives de réforme de la réglementation, notamment là aussi de la création des Panels d'entreprises. Les mesures prises récemment en vue d'améliorer l'AIR au Danemark vont presque certainement conduire à mettre davantage l'accent sur l'obtention de données quantitatives par la consultation.

L'importance prise par ces objectifs ne signifie pas que l'on va mettre au second plan le service des valeurs démocratiques et la recherche de consensus. Au contraire, cela signifie que la consultation devra répondre à un éventail plus large d'objectifs et, en conséquence, elle aura probablement un caractère plus diversifié. Les nouvelles structures, comme celles des Panels d'entreprises, continueront à évoluer. Un défi majeur sera d'ajuster les structures de façon à répondre aux grands objectifs de la consultation tout en respectant des aspects de la qualité de la réglementation tels que la simplicité, la cohérence et l'actualité.

Ces conditions sont particulièrement importantes compte tenu des critiques exprimées par certains groupes au sujet du recours — qui se serait accru ces dernières années — à des procédures « d'urgence » qui court-circuitent les mécanismes normaux de consultation. Cette situation serait due aux pressions croissantes auxquelles sont soumis les responsables politiques afin qu'ils trouvent une solution au problème du jour. Parallèlement, on observe une multiplication du nombre de cas où il a fallu modifier le nouveau texte peu après son adoption pour surmonter des difficultés imprévues de mise en œuvre. C'est le cas par exemple des lois récentes relatives aux réfugiés et aux gangs de motards : ces deux lois ont été adoptées très rapidement en recourant à des procédures « d'urgence » et il a fallu les amender presque immédiatement.

Le manuel législatif publié en octobre 2000 contient des instructions plus détaillées qu'auparavant sur les consultations. Il devrait aider à mettre en place une approche cohérente et stratégique de la consultation, qui permette de renforcer la qualité de la réglementation et de mieux servir les valeurs démocratiques d'ouverture et de participation.

### *Transparence dans l'application de la réglementation : communication, respect et contrôle*

Le gouvernement danois s'emploie activement à rendre les exigences réglementaires facilement accessibles aux citoyens et a pris récemment de nouvelles mesures pour en élargir encore l'accès grâce aux nouvelles technologies. C'est ainsi qu'il a créé la Base de données légales, fichier informatisé facile à consulter qui couvre l'ensemble des textes législatifs et réglementaires. Son utilisation est gratuite depuis janvier 1998 et il est accessible par le biais d'Internet. Il s'agit là d'un moyen de communication particulièrement efficace, car le Danemark a l'un des taux d'utilisation d'Internet les plus élevés au monde, 22 % des ménages sont connectés. La base de données a un caractère exhaustif, car les lois sont répertoriées simultanément au Journal officiel et dans la base de données. Cependant, elle ne présente pas une « sécurité positive » stricte, car aucune disposition ne stipule que le non-enregistrement d'une loi dans le fichier l'empêche de s'appliquer.

Ce mode de communication « officiel » est complété par l'utilisation généralisée de la presse et des médias électroniques pour fournir des informations faciles à assimiler sur les questions législatives qui intéressent le grand public. En outre, les organisations professionnelles, les syndicats et d'autres organismes non gouvernementaux jouent un rôle important d'information de leurs membres. Comme on l'a noté par ailleurs, le Danemark exige que la législation soit rédigée en « termes simples » et une nouvelle circulaire du Premier ministre a récemment renforcé cette exigence.

En revanche, les problèmes de respect de la réglementation et des moyens d'assurer son application n'ont pas reçu jusqu'à ce jour une attention prioritaire au Danemark. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'évaluation préalable de l'applicabilité des projets de loi est très limitée, même si l'examen par le Comité de la réglementation des projets de textes touche à certains aspects tels que le degré probable d'acceptation par le public. Toutefois, il n'y a pas d'équivalent à ce qui existe aux Pays-Bas : l'Inspection chargée de l'évaluation des lois au sein du ministère de la Justice ou le processus de la « Table des onze » permettant d'identifier préalablement les difficultés d'application<sup>19</sup>. Le Danemark a récemment fait l'expérience de lois qui se sont rapidement révélées inapplicables ou qui ont nécessité d'importants amendements peu après leur entrée en vigueur, et un processus formel d'examen des problèmes de mise en œuvre, comme celui qui existe aux Pays-Bas, devrait être envisagé par les responsables comme une réponse possible.

### **3.2. *Choix des instruments de politique : réglementation et autres instruments envisageables***

L'un des facteurs essentiels d'une réglementation de qualité est l'aptitude de l'administration à choisir l'instrument le plus efficace et le plus efficace, qu'il soit d'ordre réglementaire ou non. L'éventail des instruments d'action et de leurs utilisations s'élargit à mesure que l'on expérimente, que l'on en diffuse les enseignements et que l'on comprend le rôle potentiel des marchés. Dans le même temps, les administrateurs s'exposent souvent à

des risques en utilisant des instruments peu éprouvés, les administrations sont très conservatrices et un certain nombre de considérations dissuadent les fonctionnaires d'innover. Les autorités chargées de la réforme doivent assumer clairement le rôle moteur — en soutenant l'innovation et l'apprentissage — si l'on veut que les alternatives à la réglementation classique occupent une plus large place parmi les modes d'action gouvernementale.

La principale obligation pour les ministères qui réglementent, à savoir examiner les autres méthodes envisageables, est imposée par le Comité de la réglementation ; son application est donc très récente et se limite à la législation primaire. Le Comité s'assure du respect des différents éléments de la liste de critères pour une réglementation de meilleure qualité, parmi lesquels le point 3 qui invite les ministères à étudier si une réglementation « contraignante » a des chances d'être l'instrument d'action le plus efficace ou si d'autres formules pourraient permettre d'atteindre les objectifs recherchés à moindre frais. La vérification par le Comité intervient au tout début du processus d'élaboration de la réglementation, ce qui, compte tenu aussi des importants pouvoirs qui lui sont conférés, devrait en maximiser l'efficacité en obligeant les ministères à réexaminer les autres méthodes envisageables lorsque le bien-fondé de la législation proposée n'apparaît pas clairement. Le ministère du Commerce et de l'Industrie prévoit de renforcer la capacité des ministères à opérer ce choix entre la réglementation et d'autres méthodes, ainsi qu'entre différentes réglementations envisageables, en établissant et en publiant d'ici octobre 2000 un guide pour la comparaison entre la réglementation et les autres formules envisageables. Il s'agit là à l'évidence d'une avancée mais qui risque toutefois d'être compromise par la faiblesse de l'AIR au niveau des réglementations secondaires.

Le recours à des instruments autres que la réglementation dans les pays de l'OCDE, s'il est en augmentation, se situe encore à des niveaux relativement faibles. À cet égard, les performances du Danemark, s'agissant de l'adoption d'un large éventail d'instruments d'action, sont d'une manière générale bonnes. Cet éventail comprend notamment des écotaxes perçues sur des substances et des produits déterminés, des subventions visant à encourager les comportements respectueux de l'environnement, des accords volontaires conclus avec l'industrie et des programmes de formation destinés à la fois au grand public et aux organismes publics (par exemple, les directives relatives aux marchés publics). On reviendra plus loin sur ces expériences. D'une façon générale, la situation danoise se caractérise par l'emploi de toute une gamme d'instruments couvrant un éventail relativement large de domaines. En outre, il semble que l'on se préoccupe davantage que dans d'autres pays d'évaluer et de modifier des programmes comportant le recours à des instruments autres que la réglementation. Par exemple le ministère de l'Environnement et de l'Énergie a publié en 1997 les résultats d'une évaluation approfondie de son Programme de technologies moins polluantes, conformément à la recommandation du ministère des Finances aux autres ministères de veiller à procéder à des évaluations, en particulier dans le cas de programmes de subvention. Ce souci de l'évaluation et des enseignements que l'on peut en tirer devrait beaucoup apporter à la qualité de ces instruments.

Malgré le recours relativement fréquent à d'autres instruments que la réglementation, il est possible d'aller encore beaucoup plus loin. Les traditions de flexibilité et d'approches informelles donnent à penser que le Danemark est particulièrement bien placé pour maximiser l'utilisation d'instruments fondés sur la coopération. Développer l'utilisation de tels instruments peut être un moyen important de limiter l'augmentation du nombre et de la complexité des réglementations. Les responsables de programmes existants qui font appel à d'autres instruments que la réglementation estiment que l'expérience est largement positive et que leur utilisation devrait continuer à se développer. Par exemple, un nouveau projet lancé en 1999 au ministère de l'Environnement envisagera de manière plus systématique les instruments autres que la réglementation.

*Écotaxes.* La fiscalité est un instrument qui a été largement utilisé ces dernières années dans la poursuite d'objectifs environnementaux. Le système d'écotaxes a été conçu en 1993 et mis en œuvre à partir de 1994, et le train de mesures fiscales concernant l'énergie adopté en 1995, qui modifiait radicalement la fiscalité de l'énergie applicable aux entreprises, a été progressivement affiné et amélioré depuis cette date. La réforme a consisté, d'une part, à augmenter les taxes environnementales existantes (énergie, CO<sub>2</sub> et déchets) et, d'autre part, à introduire de

nouvelles taxes (sur l'eau, le SO<sub>2</sub> et les rejets d'eaux usées). Ainsi, la fiscalité est utilisée pour influencer les comportements par rapport à un éventail de plus en plus large d'objectifs environnementaux. De plus, l'impact de ces mesures fiscales prend une ampleur non négligeable, le produit des écotaxes devant en principe atteindre l'équivalent de 1.2 % du PIB en l'an 2000<sup>20</sup>.

L'utilisation de la fiscalité pour promouvoir les objectifs environnementaux passe aussi par les dépenses fiscales. Le train de mesures fiscales concernant l'énergie comprend des éléments de subvention qui nécessitaient l'approbation officielle de la Commission européenne, qui a été donnée sous réserve notamment que les aides octroyées aux entreprises sous forme de dépenses fiscales (notamment réductions d'autres taxes et taux d'imposition réduits en cas de souscription à des accords volontaires) ne devaient pas dépasser le montant total des taxes relatives à l'énergie. Selon une évaluation réalisée au Danemark en 1999, cette condition de neutralité fiscale est remplie, pour le moment, mais l'accélération de la croissance des dépenses fiscales laisse prévoir que celles-ci dépasseront bientôt la totalité des recettes de la fiscalité sur l'énergie<sup>21</sup>.

Le système d'écotaxes est complexe, plusieurs taux différents étant appliqués pour différentes utilisations ou modes de formation des polluants. Par exemple, selon l'Examen des performances environnementales du Danemark effectué par l'OCDE en 1999,

*La fiscalité actuelle de l'énergie prévoit un barème complexe de taux pour les taxes sur le carbone, les plus élevées étant applicables au chauffage des locaux d'habitation et les plus faibles aux procédés industriels à forte intensité énergétique, de manière à protéger la compétitivité des entreprises danoises<sup>22</sup>.*

Dans cette étude, l'OCDE recommande que l'on examine de près l'efficacité de cette différenciation du point de vue de la protection, et que l'on simplifie le système. Le bilan du programme (voir ci-dessus) fait récemment par le gouvernement danois préconise également une simplification, notamment au niveau des formalités administratives, ainsi qu'un examen minutieux du contexte international de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de son incidence sur la compétitivité industrielle. Il observe cependant que la complexité administrative du système résulte dans une large mesure du souci des pouvoirs publics de concilier la protection de l'environnement et la compétitivité internationale de l'industrie danoise.

Un élément important de la réforme fiscale verte est la possibilité offerte aux entreprises lourdement touchées de bénéficier de réductions de taxes si elles s'engagent, dans le cadre d'accords volontaires, à réduire leur consommation d'énergie. Ce dispositif s'applique aux entreprises qui interviennent dans un des 35 procédés industriels lourds désignés, ainsi qu'à celles pour lesquelles l'assujettissement à l'impôt dépasserait 3 % de la valeur ajoutée ; on estime que 600 à 800 entreprises devaient initialement pouvoir bénéficier de ce programme, sur un total de 100 000 entreprises imposables. Les accords volontaires sont fondés sur un audit énergétique normalisé et vérifié, et sur un plan d'action visant à réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub>. Leur durée est de trois ans. Les audits énergétiques mettent en évidence les investissements qui permettraient de réaliser des économies d'énergie et les entreprises participantes doivent consentir à engager tous ceux dont le temps de retour est inférieur à quatre ans (industrie lourde) ou six ans (autres secteurs)<sup>23</sup>. Au début de 1999, 230 entreprises avaient conclu des accords négociés soit individuellement soit collectivement, et ce nombre devrait atteindre 400 d'ici la fin de l'an 2000. D'après l'Examen des performances environnementales mené par l'OCDE, l'importance des frais administratifs liés à la conclusion et au suivi des accords volontaires limite considérablement l'accès à ce type d'accord, et la possibilité d'obtenir une réduction d'impôts est aussi limitée du fait que la plupart des industries grosses consommatrices d'énergie ont déjà réalisé bon nombre des investissements ayant un temps de retour inférieur à quatre ans. Il serait donc utile d'étudier l'efficacité de la réduction de taxes en termes d'amélioration du rendement énergétique.

Compte tenu de ce qui précède, une innovation supplémentaire actuellement introduite dans la nouvelle série d'accords pourrait se révéler importante. Il s'agit du concept de « gestion énergétique », qui représente une forme de « régulation des processus ». En d'autres termes, les entreprises seront tenues, en vertu des accords, de s'engager à mettre en œuvre des programmes et des systèmes de gestion de la consommation d'énergie. L'introduction de cet élément dynamique et systémique dans le processus sera peut-être à même d'augmenter les avantages tout en réduisant le coût des mesures prises pour démontrer que les accords sont respectés.

Selon l'évaluation qui a été faite du programme d'écotaxes en 1999, le train de mesures relatives à l'énergie contribuerait à une réduction totale de 4 % de la production de CO<sub>2</sub> d'ici 2005<sup>24</sup>. Or, cette réduction est mesurée par rapport aux niveaux atteints au début du programme. Faute d'un véritable niveau de référence, il est impossible d'évaluer avec précision la contribution du programme à cette réduction. Par exemple, peut-être les nouveaux investissements engagés pour des raisons économiques auraient-ils de toute façon réduit les émissions de CO<sub>2</sub>. De plus, on ne dispose guère d'informations sur le coût d'opportunité des réorientations d'investissements induites par les dispositions du train de mesures fiscales. Enfin, on n'a pas comparé l'efficacité du programme existant aux résultats probables d'autres stratégies envisageables comme les permis de polluer négociables.

Des *accords volontaires* sont conclus avec certains secteurs pour répondre à des objectifs environnementaux spécifiques. Le Danemark se place au quatrième rang des pays de l'Union européenne pour l'utilisation d'accords volontaires négociés dans le domaine de l'environnement, encore qu'avec un total de 16 accords, il soit largement distancé par l'Allemagne (93) et les Pays-Bas (107). Ces accords concernent les secteurs de l'agriculture et de l'énergie, ainsi que l'industrie. Ils couvrent par ailleurs un large éventail de problèmes environnementaux, comme la qualité de l'air, de l'eau et des sols, ainsi que le changement climatique, la gestion des déchets et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Comme dans pratiquement tous les pays de l'UE (les Pays-Bas étant la seule exception), ces accords sont en grande majorité non contraignants<sup>25</sup>. Toutefois, la législation donne au ministre le pouvoir de prendre un arrêté leur donnant force exécutoire et engageant les entreprises non participantes du secteur à s'y conformer. Dans la pratique, cependant, ce pouvoir est rarement utilisé. Il convient aussi de noter que des lois ou directives ont été nécessaires dans la majorité des cas pour compléter les accords ou leur donner effet.

Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie a récemment achevé une étude portant sur treize accords de ce type, négociés entre 1987 et 1996, et couvrant notamment le recyclage des emballages de transport, la collecte des batteries nickel-cadmium, l'utilisation du PVC, la réduction des solvants organiques dans les produits ménagers, les carburants diesel moins polluants et l'élimination des appareils de réfrigération contenant des CFC. Le bilan est mitigé, mais généralement positif. Cinq des accords ont permis d'atteindre pleinement les objectifs environnementaux fixés, et trois autres ont subi des retards par rapport au calendrier initialement prévu, mais devraient en principe donner des résultats pleinement satisfaisants eu égard à leurs objectifs. Dans trois autres cas, il a été jugé prématuré de tirer des conclusions, et deux accords n'ont pas abouti aux résultats escomptés.

Selon les responsables du ministère de l'Environnement et de l'Énergie, les principaux facteurs de succès sont le degré de participation aux accords (la participation d'une majorité d'entreprises du secteur contribue au succès de l'accord), l'aptitude à assurer la collecte et le suivi de données suffisantes pour déterminer le niveau de conformité, ainsi que le degré d'exposition du secteur à la concurrence internationale (le potentiel de désavantage concurrentiel dans les secteurs plus exposés à la concurrence internationale peut dissuader de conclure des accords).

Les *stratégies fondées sur l'information* sont aussi très largement utilisées au Danemark. Il n'est pas rare qu'un ministère publie des lignes directrices à l'intention d'autres ministères. Un exemple récent en est une circulaire de 1995 du ministère de l'Environnement et de l'Énergie recommandant que les ministères établissent des plans d'action afin d'intégrer les objectifs d'environnement dans les décisions concernant les marchés publics, et donnant des indications sur les moyens d'y parvenir. On peut également citer l'exemple du manuel publié en 1995 par le ministère du Commerce et de l'Industrie sur la réalisation de tests d'impact sur les entreprises, et le

manuel équivalent concernant les études d'impact sur l'environnement, publié par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie. Le recours à des directives non contraignantes de préférence à des mécanismes plus formels semble être une caractéristique du système danois, fondé sur une culture de coopération et de consensus, et le niveau escompté et obtenu de conformité à ces directives informelles est généralement élevé.

Vis-à-vis du public, diverses initiatives ont été prises, notamment des campagnes d'information sur l'élimination des piles et batteries et la réduction de la consommation d'eau potable. On peut également citer la « Liste des substances indésirables » publiée par l'Agence pour la protection de l'environnement (APE) en 1997 et régulièrement mise à jour. Cette liste compte une centaine de substances chimiques ou groupes de substances chimiques connues pour avoir des effets nocifs sur l'homme ou l'environnement, et utilisées au Danemark en grandes quantités. Ces 100 substances sont choisies parmi les 1 100 contenues dans la « Liste d'effets » de l'APE, le principal critère pour figurer sur la Liste des substances indésirables étant une consommation annuelle de plus de 100 tonnes au Danemark.

Dans la préface de cette liste<sup>26</sup>, on peut lire :

*Cette liste doit être considérée comme... un guide pour les fabricants, les responsables de l'élaboration des produits, les acheteurs et d'autres acteurs concernés par les produits chimiques » et « Le fait qu'une substance figure sur la liste ne signifie pas que l'APE a décidé d'en recommander l'interdiction. Les réglementations relatives à l'interdiction totale ou partielle sont considérées comme un moyen parmi beaucoup d'autres de réduire la charge de pollution imputable aux substances susceptibles de poser des problèmes. D'autres moyens de restreindre leur utilisation sont disponibles, notamment la classification et l'étiquetage, les taxes sur les produits chimiques présentant des risques particuliers, l'application de normes plus rigoureuses, les accords volontaires sur des mesures d'élimination progressive, l'éco-étiquetage, les guides d'achat écologiques, les listes positives/négatives pour certains domaines de produits, les subventions en faveur des initiatives de substitution, la lutte contre les émissions et les campagnes d'information.*

Ainsi, l'objet de cette liste est d'exercer une « pression morale » en décourageant l'utilisation de ces produits chimiques, l'action réglementaire future étant une étape ultérieure possible, mais non inévitable.

Cette initiative étant récente, on ne dispose pas d'éléments probants sur son impact. Il est possible que la liste ait pour effet de réduire les coûts ultérieurs de mise en conformité en cas d'interdiction ou de limitation, en donnant aux utilisateurs plus de temps pour rechercher et adopter des produits de remplacement. Toutefois, cette ligne d'action risque d'affecter des substances chimiques indûment désignées comme indésirables (lorsque des recherches complémentaires montrent que leur effet nocif est plus faible qu'on ne pensait, voire inexistant), et il se peut que la liste ait des effets pervers, abaissant la productivité ou entraînant des effets plus nocifs que ceux associés à la substance en question.

Les *lignes directrices* sont largement utilisées au Danemark de préférence à la réglementation dans le domaine de la protection des consommateurs. Pour le Médiateur auprès des consommateurs, il s'agit d'un moyen plus souple d'infléchir le comportement de certaines industries que la réglementation formelle. Lorsqu'un problème susceptible d'être résolu par le biais de lignes directrices est identifié, le Médiateur invite les entreprises et les associations de consommateurs concernées à participer à leur formulation. Il a le pouvoir d'établir des lignes directrices sans le consentement de ces groupes, mais il évitera généralement de le faire, l'expérience ayant montré que des lignes directrices établies sans l'accord des intéressés ne présentent guère d'utilité, car elles sont relativement peu respectées. Les entreprises ont manifestement intérêt à souscrire aux lignes directrices une fois celles-ci établies, car leur annulation (envisageable en cas de non-respect généralisé) risque de déboucher sur la promulgation de réglementations couvrant le domaine concerné, d'où une souplesse réduite et une augmentation des coûts de mise en conformité.

Lorsque le non-respect des lignes directrices est important, le Médiateur peut engager une procédure judiciaire. Les lignes directrices n'ont pas, en elles-mêmes, de valeur juridique formelle. Elles peuvent cependant constituer un élément de preuve dans les procédures judiciaires, car elles sont considérées essentiellement comme des interprétations ou des clarifications de l'application de la législation à une industrie ou à une situation particulière. Il faut donc établir devant le tribunal que la non-conformité aux lignes directrices est de nature à constituer un non-respect de la législation à laquelle les lignes directrices se réfèrent.

Si les lignes directrices offrent des avantages potentiellement importants en termes de flexibilité, elles peuvent aussi avoir des effets dommageables sur le plan de la concurrence, les producteurs en place étant fortement incités à faire pression pour que les lignes directrices entravent l'arrivée de nouveaux concurrents ou légitiment les comportements existants contraires aux règles de la concurrence. Il importe donc de veiller à l'ouverture et à la transparence des procédures d'établissement des lignes directrices. Des mécanismes assurant la représentation des consommateurs, tels que ceux utilisés au Danemark, y contribuent. Il convient également de faire en sorte que les lignes directrices proposées soient examinées par l'autorité compétente en matière de concurrence.

*Réglementation axée sur les performances.* Comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE, les principaux textes législatifs en matière d'hygiène et de sécurité du travail au Danemark sont « axés sur les performances » et c'est aussi, dans une large mesure, le cas des réglementations de niveau inférieur qui les sous-tendent. En d'autres termes, la législation met l'accent sur des « normes de résultats » plutôt que d'imposer des moyens spécifiques. Le Danemark a maintenant une trentaine d'années d'expérience de cette approche, et les réformes mises en œuvre depuis deux ans sont allées encore plus loin dans cette direction. À l'instar de la plupart des pays qui utilisent des approches axées sur les performances, le gouvernement danois publie des documents d'orientation non contraignants pour aider les entreprises à mettre au point leurs propres moyens de respecter les normes de résultat. Il considère toutefois que les entreprises n'ont en général pas de difficulté à déterminer les mesures qu'elles doivent prendre afin de se mettre en conformité, sans doute parce que les normes fondées sur les performances sont utilisées depuis très longtemps au Danemark. Aussi, les craintes exprimées dans certains pays de voir les documents d'orientation devenir des réglementations de fait, de nature contraignante et souvent complexe, après l'adoption de règles axées sur les performances, ne semblent pas valoir pour le Danemark. Par ailleurs, les audits internes sont très largement utilisés pour vérifier la conformité aux règles d'hygiène et de sécurité du travail, mais une approche sélective des inspections gouvernementales a récemment été adoptée afin de mieux cibler les employeurs à haut risque.

Les *subventions* sont largement utilisées pour promouvoir les économies d'énergie et les énergies renouvelables. Une quinzaine de programmes de ce type sont actuellement en place pour soutenir les investissements et les audits axés sur l'amélioration des rendements énergétiques<sup>27</sup>. Plus de 300 millions de couronnes danoises ont été dépensés ces cinq dernières années dans le cadre du Plan d'action pour des technologies moins polluantes qui existe depuis 1987. Un bilan des projets entrepris les cinq premières années du programme a été publié en 1997. Selon cette évaluation<sup>28</sup>,

*Lorsque le programme de soutien a été lancé, l'objectif était simple mais ambitieux : susciter la mise au point de technologies intégrées aux procédés susceptibles de réduire la pollution. En utilisant des projets pilotes pour élaborer de telles technologies et démontrer leurs conséquences sur le plan environnemental et économique, on espérait inciter d'autres entreprises à la mettre en œuvre.*

Ce dispositif était essentiellement conçu pour aller de pair avec la réglementation environnementale, l'idée étant de démontrer que certaines technologies de production « plus propres » permettent aux entreprises de respecter les normes d'environnement pour un coût plus faible que celui des traitements « en bout de chaîne ». Par la suite, il est apparu que certaines des technologies expérimentées dans le cadre du programme offraient un bon retour sur investissement, ce qui les rendaient intéressantes pour les entreprises, lesquelles pouvaient donc les adopter en l'absence de prescriptions réglementaires. Cette question continue toutefois d'être considérée comme un aspect mineur du programme.

Selon l'évaluation, qui a porté sur 150 projets « de développement et de mise en œuvre » (de technologies), les objectifs environnementaux ont été pleinement atteints dans 40 % des cas, avec soit une baisse des coûts (30 %), soit une incidence nulle sur les coûts (10 %). L'étude a aussi porté sur un certain nombre de projets effectivement mis en application au stade de la production. Sur un total de 76 projets mis en œuvre à titre expérimental dans les procédés de production, 6 ont été abandonnés et 5 présentaient un « intérêt limité ». Les 65 projets restants sont considérés comme offrant de « bonnes perspectives de diffusion ». Par ailleurs, 31 autres projets sont restés au stade du prototype ou du laboratoire, tout en étant considérés comme « potentiellement utiles ». On voit donc que, si près de deux projets entrepris sur trois (96 sur 150) avaient des chances de donner des résultats concrets, deux tiers d'entre eux seulement, soit 43 % du total, avaient atteint le stade de la production une dizaine d'années après le lancement du programme, ce qui montre clairement qu'il s'agit de programmes de longue haleine. D'autre part, l'évaluation a aussi porté sur les taux de diffusion des technologies moins polluantes élaborées dans le cadre du programme pour six différentes branches d'activité, et a permis de constater que « l'utilisation, effective ou prévue, d'une ou plusieurs formes de technologies moins polluantes élaborées ou expérimentées dans le cadre du dispositif de soutien », variait entre 27 % (bois et meubles) et 100 % (abattoirs). La moyenne (pondérée en fonction du nombre d'entreprises dans chaque secteur) est de 47 %.

Lorsqu'on leur a demandé pourquoi elles avaient adopté des technologies moins polluantes, un grand nombre d'entreprises (39 % en moyenne, la proportion variant entre 17 % et 91 % selon les branches) ont affirmé que c'était un investissement rentable. Or, rares sont celles qui ont pu donner des précisions à ce sujet, un très grand nombre étant incapables d'indiquer les temps de retour prévus pour ces investissements. L'évaluation conclut que :

*...les technologies moins polluantes constituent le plus souvent une solution efficace par rapport aux coûts pour remplacer les technologies environnementales classiques, mais leur utilisation aboutit plus rarement à une augmentation directe de la productivité. Lorsque l'utilisation d'une technologie moins polluante a entraîné ... des gains de productivité, c'est souvent parce que cette technologie a été intégrée dans l'automatisation de tâches auparavant effectuées manuellement...*<sup>29</sup>

En résumé, le bilan de ce programme est mitigé. Une proportion relativement importante des projets de développement technologique parvient jusqu'au stade de la production, et leur taux d'adoption dans les industries ciblées est assez élevé. L'attitude des entreprises qui adoptent ces technologies est généralement positive. Toutefois, si de nombreuses entreprises estiment que ce sont des investissements rentables, il semble que dans la plupart des cas, cela signifie uniquement que cet investissement représente une économie par rapport au coût du traitement « en bout de chaîne », et non qu'il s'agit d'un investissement commercial rationnel en soi, comme le revendiquent souvent les tenants des technologies moins polluantes. Il n'existe guère d'informations précises sur les avantages et les coûts que cela implique effectivement.

Il apparaît clairement que la diffusion des technologies résultantes doit beaucoup aux pressions exercées par les pouvoirs publics. Parmi les raisons les plus couramment citées pour justifier l'adoption de ces technologies, les entreprises indiquent notamment avoir pris cette décision « pour obtenir le permis environnemental requis », « à la demande des autorités chargées de l'environnement », ou « dans le cadre d'un plan d'action pour la protection du milieu aquatique » c'est-à-dire, dans chaque cas, sous la pression, voire la contrainte, des pouvoirs publics. L'évaluation minimise implicitement l'importance des avantages économiques intrinsèques des projets, suggérant que pour la plupart des entreprises l'avantage indirect le plus important est peut-être celui de pouvoir afficher les bonnes performances environnementales qu'attendent les consommateurs.

Enfin, l'évaluation montre qu'il est difficile d'assurer le suivi de ces projets et de faire en sorte qu'ils répondent aux attentes, compte tenu des délais nécessairement longs inhérents à la mise au point et à la commercialisation des nouveaux procédés. Ainsi, c'est maintenant seulement, après plus d'une décennie d'investissements, que l'on dispose d'informations suffisantes pour étayer les décisions concernant les orientations futures. Encore aujourd'hui, nul ne s'est apparemment penché sur la question de savoir dans quelle mesure les fonds publics consacrés au programme ont supplanté l'initiative privée, et dans quelle mesure ce sera le cas à l'avenir (sachant que le concept à la base du programme est maintenant largement démontré), et il importe par

ailleurs de se demander si la diffusion des technologies aurait été la même en l'absence de pressions de la part des pouvoirs publics. Néanmoins, grâce à l'évaluation détaillée qui a été menée, on peut désormais s'appuyer, pour la planification future, sur une base d'information bien supérieure à celle qui accompagne généralement le bilan des grands programmes gouvernementaux. Cette attention à l'évaluation et au retour d'information quant à l'effet des politiques contribue manifestement à l'efficacité des politiques au Danemark.

*Conclusions.* Le bilan qui se dégage de l'évaluation des différents instruments autres que réglementaires est contrasté : le recours à des solutions innovantes comporte inévitablement des risques, ce qui explique en partie le peu de succès de nombre d'entre eux dans les pays de l'OCDE. Néanmoins, au Danemark, des avantages non négligeables ont été obtenus. Surtout, peut-être, il existe dans ce pays une forte culture d'évaluation et de retour d'information quant à l'effet des politiques, qui permet une courbe d'apprentissage dans l'utilisation des stratégies de remplacement, dont la conception et la mise en œuvre sont progressivement affinées et améliorées. Dans de nombreux cas, l'utilisation de ces stratégies pour poursuivre de multiples objectifs simultanément a été un facteur de complication, en ajoutant aux difficultés de conception et de mise en œuvre, et à l'évaluation des résultats. Dans ces conditions, l'adoption de procédures plus rigoureuses et transparentes pour le choix des moyens d'action, notamment une AIR améliorée, peut apporter beaucoup.

### **3.3. Comprendre les impacts de la réglementation : le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)**

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* a souligné l'importance de l'AIR pour permettre de choisir systématiquement les instruments d'action les plus efficaces et les plus efficaces. Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 recommandait aux gouvernements « d'intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans l'élaboration, le réexamen et la réforme de la réglementation ». Une liste de pratiques exemplaires est détaillée dans : *L'analyse de l'impact de la réglementation. Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*<sup>30</sup>. C'est le cadre repris ici pour la description et l'évaluation des pratiques danoises en matière d'AIR.

Le Danemark a adopté assez tardivement l'analyse de l'impact de la réglementation par rapport aux autres pays de l'OCDE. Si l'obligation d'évaluer les incidences budgétaires existe depuis les années 20, celle qui concerne l'évaluation systématique des incidences économiques et environnementales probables des projets de loi sur les entreprises n'a été imposée pour la première fois qu'en 1993 par une circulaire exigeant que tous les ministères établissent lors de l'élaboration d'un projet de loi une description détaillée et, si possible, une quantification des effets prévisibles sur les entreprises. Cette exigence a été complétée, en 1995, par l'instauration d'un rapport annuel du ministère du Commerce et de l'Industrie sur l'impact global au niveau des entreprises des lois adoptées par le Parlement au cours de l'année précédente. Au printemps 1998, les Services du Premier ministre ont révisé la circulaire sur la rédaction des lois pour y incorporer des évaluations des coûts administratifs qu'elles impliquent pour les entreprises et les citoyens ainsi qu'une obligation pour les ministères d'effectuer un AIR et d'en indiquer les résultats dans les notes explicatives qui accompagnent les projets de loi. C'est cette révision de 1998 qui a rendu possible pour la première fois un examen critique de l'AIR, et permis à cette dernière d'avoir une incidence réelle sur l'action gouvernementale.

Aujourd'hui, il est « conseillé » aux ministères d'effectuer une AIR exhaustive sur les projets de loi qui ont des incidences économiques importantes, en prenant comme base le guide pour les évaluations coûts-avantages et coût-efficacité des investissements publics établi par le ministère des Finances. L'AIR comporte un certain nombre d'évaluations partielles, qui sont réalisées de manière indépendante et ne sont pas systématiquement regroupées en un ensemble cohérent et intégré, et qui portent sur les aspects suivants :

- Incidences financières sur les administrations nationales et locales.
- Incidences administratives sur les administrations nationales et locales.

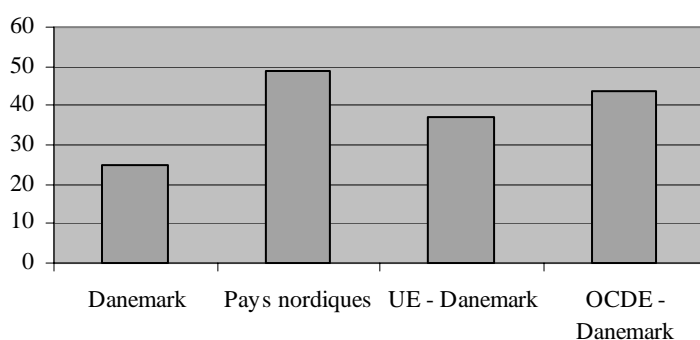
- Incidences économiques et administratives pour les entreprises et l'industrie.
- Incidences économiques pour les citoyens.
- Incidences sur l'environnement.
- Incidences du point de vue de la législation de l'UE.

Comme le montre l'évaluation qui suit, le Danemark a mis en place un grand nombre des éléments nécessaires à un système d'AIR efficace et de grande envergure et il continue dans cette voie. À cet égard, il convient de noter tout particulièrement l'adoption de mesures telles que les panels d'entreprises ainsi que la mise au point du programme des « entreprises modèles » qui devraient contribuer à apporter les informations indispensables à une AIR de grande qualité. Toutefois, la plupart des responsables reconnaissent que l'AIR n'a eu jusqu'à présent qu'un impact relativement limité sur la conception des réglementations et n'a donc apporté qu'une contribution minimale au programme d'amélioration de la qualité. Les responsables des AIR pensent que les autorités réglementaires continuent à douter de la possibilité de réaliser des AIR très élaborées et craignent encore que cela paralyse l'élaboration des politiques. La tâche essentielle à court terme demeure donc d'établir le respect de l'équilibre coût-avantage comme « cadre de référence » parmi les responsables de la politique de réglementation. Le fait que seuls des progrès limités ont été accomplis à ce jour en ce qui concerne la quantification de l'AIR n'est pas surprenant, étant donné l'adoption relativement récente des obligations en la matière. Des mesures sont actuellement prises pour y remédier. Il faudra leur accorder une priorité élevée dans l'avenir.

Une autre limitation très importante tient au fait que l'AIR n'a pas encore été appliquée aux réglementations de niveau inférieur. Or, ce serait hautement souhaitable, d'autant plus qu'elles ne font pas l'objet de l'examen parlementaire dont bénéficient les lois. Les pays de l'OCDE qui l'appliquent aux réglementations secondaires gèrent les coûts en limitant l'AIR aux réglementations les plus importantes, en l'intégrant aux consultations publiques afin de réduire les coûts de l'information, et en l'incorporant aux processus dès son début plutôt que de l'y ajouter après coup. Troisièmement, l'AIR est en cours d'intégration dans le vaste système danois de consultations publiques, qu'il faudrait normaliser de façon que ces consultations permettent de garantir et d'améliorer la qualité des AIR. Enfin, l'examen des AIR au sein du gouvernement est éclaté entre différents ministères et a donc peu de chances d'être pleinement efficace pour maximiser la qualité et garantir l'exhaustivité de l'analyse.

### Encadre 6 La qualité de l'analyse d'impact de la réglementation

Cet indicateur synthétique de l'application de l'analyse d'impact de la réglementation et des méthodes qu'elle utilise prend en compte plusieurs aspects ; il comporte une note plus élevée pour les programmes dans lesquels l'AIR est appliquée aussi bien aux textes législatifs qu'aux réglementations de niveau inférieur, dans lesquels des contrôles indépendants de la qualité de l'analyse ont été mis en place et dans lesquels les incidences sur la concurrence et les échanges sont identifiées ainsi que la répartition des effets dans l'ensemble de la société. Il attribue également une note plus élevée à l'utilisation des documents d'AIR à des fins de consultation, aux programmes d'AIR dans lesquels les coûts et les avantages font l'objet d'une quantification et dans lesquels un critère coûts-avantages est pris en compte dans la décision. Le Danemark obtient un faible score pour cet indicateur, et se classe nettement derrière la moyenne de la zone de l'OCDE et la moyenne des pays Nordiques. Parmi les éléments qui contribuent à ce résultat, on mentionnera l'absence d'analyse coûts-avantages quantifiée, le fait que l'AIR n'est pas appliquée aux réglementations de niveau inférieur et le fait que les documents de l'AIR ne sont pas pris en compte dans le processus de consultation du public.



Source : Service de la gestion publique, OCDE

**Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR.** L'utilisation de l'AIR à l'appui de la réforme devrait bénéficier d'un soutien aux plus hauts échelons du gouvernement. Le système danois obtient un score élevé sur ce critère. Le fait que la directive AIR émane des Services du Premier ministre lui donne un grand poids. Autre manifestation de la volonté des pouvoirs publics, tous les projets de loi présentés au Parlement par le Gouvernement sont accompagnés d'une AIR. Une troisième expression concrète de cette volonté est la création du Comité de la réglementation. Ici, l'AIR a contribué à déterminer le contenu du programme législatif présenté au Parlement, en permettant au Comité d'éliminer de la liste initiale des projets proposés par les ministères ceux qui ne répondaient pas aux critères de qualité du gouvernement.

**Répartir avec soin les responsabilités à l'égard des différents éléments du programme d'AIR.** Pour obtenir l'adhésion des responsables de la réglementation tout en instituant un contrôle de qualité et une cohérence, il convient de répartir les responsabilités entre les responsables de la réglementation et une unité de contrôle de la qualité à l'échelon central. L'approche adoptée par le Danemark présente à cet égard des éléments positifs et négatifs.

Comme dans la plupart des pays, il incombe aux ministères originateurs de réglementations d'assurer la responsabilité de l'AIR, mais cette responsabilité décentralisée est plus étendue au Danemark que dans beaucoup de pays en ce sens que la décision d'effectuer une AIR « globale » et la décision de recourir au processus du Panel d'entreprises pour estimer les charges administratives appartiennent aux ministères. En d'autres termes, s'il y a un fort élément de « conseil » émanant de l'échelon central, chaque ministère a un certain pouvoir d'appréciation quant au type d'AIR à réaliser dans un cas déterminé. Compte tenu des réalités de la culture politique danoise, il apparaît que le « conseil » est généralement suivi, bien qu'il y ait eu des exceptions ; par exemple, ce n'est que depuis une date récente que tous les ministères ont recours aux Panels d'entreprises.

Plusieurs acteurs sont associés à l'exercice d'un contrôle de qualité central sur l'AIR. En premier lieu, le ministère des Finances évalue les différentes AIR du point de vue des incidences financières et administratives des projets de loi<sup>31</sup>. Il s'agit là du seul examen formel de l'AIR, bien que le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de l'Environnement soient consultés dans leurs domaines de compétence respectifs. Lorsque les AIR sont jugées non satisfaisantes, un dialogue est engagé avec le ministère compétent. Lorsque cela ne résout pas le problème, le ministère des Finances peut tenter de bloquer la proposition à la réunion hebdomadaire du Conseil des ministres qui approuve tous les projets de loi avant leur présentation au Parlement. L'examen par le ministère des Finances pourrait certainement être un moyen efficace de contrôle de la qualité, mais la répartition des compétences entre le ministère des Finances pour les incidences financières, administratives, sociales et sur les consommateurs et le ministère du Commerce et de l'Industrie pour les incidences sur les entreprises, risque de se traduire par certains manques de cohérence dans les approches, des doubles emplois ou, à l'inverse, des omissions. En effet, d'une part les cadres de référence des décisions relatives à la qualité réglementaire peuvent différer selon la méthode d'analyse utilisée, et d'autre part les parties intéressées à différents types d'analyse ne cherchent pas le même résultat. Ainsi, par exemple, les intérêts des consommateurs et ceux des entreprises ne vont pas toujours dans le même sens.

Un deuxième contrôle de qualité, qui est appliqué par le ministère du Commerce et de l'Industrie, fait l'objet de son rapport annuel au Parlement sur l'impact sur les entreprises des lois adoptées de l'année précédente. Les impacts sont classés en quatre catégories : incidences sur les coûts des entreprises, incidences sur les coûts administratifs, incidences sur les possibilités commerciales et incidences à long terme sur la compétitivité structurelle. Seuls les deux premiers types d'impact font généralement l'objet d'une quantification. Un panel de représentants des entreprises est consulté sur le contenu du rapport deux fois par an.

Ces rapports représentent un outil supplémentaire novateur dans l'arsenal disponible pour l'AIR. Ils ne constituent pas une véritable analyse a posteriori, car les effets réels de la législation adoptée lors de la précédente session ne peuvent généralement pas être déterminés à la date d'établissement du rapport. Toutefois, leur contribution essentielle est de mettre l'accent sur les impacts cumulés de la législation adoptée au cours d'une année parlementaire. Cela est peut-être sans équivalent dans les pays de l'OCDE, encore que l'US Office of Management and Budget établisse un rapport analogue sur les coûts entraînés par les « subordinate regulations » publiées dans l'année. Le rapport annuel sur les coûts semble inspiré par le même principe que la budgétisation des réglementations envisagée notamment aux États-Unis et en Australie, avec le souci d'assurer la maîtrise et la transparence de toute redistribution des ressources par des moyens réglementaires. Toutefois, pour que cet instrument apporte une contribution efficace au débat sur l'orientation ou le rythme de changement du fardeau réglementaire, il est indispensable d'arriver à chiffrer, au moins à titre indicatif, les principaux éléments de coût.

Le troisième contrôle de qualité est l'examen par le Comité de la réglementation. Il n'entre pas formellement dans le cadre d'une AIR, dans la mesure où le Comité examine les propositions d'inscription au programme législatif au début de chaque année parlementaire. Toutefois, du fait de l'instauration de l'AIR, ces propositions doivent s'accompagner dès ce stade préliminaire d'une justification des coûts et avantages. Selon le ministère des Finances « ... les ministères sont tenus dès ce premier stade du processus d'élaboration de la législation de donner une description détaillée du problème, d'indiquer l'objet du projet de loi ainsi que ses incidences prévisibles sur les entreprises, l'industrie, les citoyens, l'environnement et les pouvoirs publics et enfin d'examiner les autres formules envisageables qu'une réglementation « contraignante » classique<sup>32</sup>.

**Former les responsables de la réglementation.** Les responsables de la réglementation doivent avoir les compétences nécessaires pour effectuer des AIR de grande qualité. Le principal moyen adopté pour cela au Danemark est la publication de manuels détaillés sur différents aspects de l'AIR et l'offre de conseils et d'assistance d'experts du ministère du Commerce et de l'Industrie. Les manuels publiés à ce jour concernent l'analyse des impacts sur les entreprises (par le ministère du Commerce et de l'Industrie en 1995) et les études d'impact sur l'environnement. Ces manuels doivent être révisés et complétés par des lignes directrices supplémentaires sur d'autres aspects de l'AIR dans le courant de l'année 2000, après la publication d'un manuel à l'intention des responsables de la réglementation sur l'élaboration de réglementations de qualité. Il existe maintenant un grand nombre d'instructions sur ce sujet, et ce nombre va en augmentant.

Le ministère du Commerce et de l'Industrie met à la disposition des ministères l'aide et les conseils de spécialistes pour la préparation des analyses d'impact sur les entreprises, ce qui permet de compléter la formation des responsables de la réglementation, mais un premier bilan fait apparaître que, jusqu'à présent, cette possibilité n'a guère été exploitée. Les moyens disponibles ont jusqu'ici été limités et il a maintenant été décidé de les accroître afin d'encourager un recours plus large à cette assistance. Cela dit, il semble que la faiblesse de l'utilisation actuelle tiende aussi à la forte tradition d'indépendance des différents ministères et à leur réticence à travailler étroitement avec un autre ministère à l'élaboration des politiques, de crainte de perdre leur autonomie. Peut-être pour la même raison, il n'a pas été mis en place de formation à proprement parler, ce qui place le Danemark parmi la minorité de pays qui n'assurent pas de formation à l'AIR alors que près des deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place une formation spécifique. L'organisation d'une formation est particulièrement importante dans les premières phases d'un programme d'AIR lorsqu'il est nécessaire d'accroître le niveau de compétences techniques et l'acceptation culturelle de l'utilisation de l'AIR en tant qu'instrument d'action. Cela devrait constituer une priorité élevée pour le développement futur du programme d'AIR du Danemark.

**Utiliser une méthode d'analyse uniforme mais flexible.** À ce jour, le Danemark n'impose pas de méthode particulière pour la réalisation des AIR, ni même de normes minimum de qualité. Comme on l'a vu, une analyse de grande envergure est requise, mais le degré de quantification attendu, et réalisé, est faible. On a mis l'accent sur certains types d'impact, comme les charges administratives pesant sur les entreprises. Plus récemment, le ministère du Commerce et de l'Industrie a préconisé une approche coûts-avantages plus formalisée pour évaluer les impacts sur les entreprises, mais il ne pense pas que cela ait encore été mis en pratique. Le ministère des Finances élabore actuellement des directives plus complètes pour l'AIR qui indiqueront comment réaliser les analyses coûts-avantages et coût-efficacité. Ces directives sont principalement destinées à être utilisées pour l'évaluation des projets d'investissement publics. Toutefois, il sera également conseillé aux ministères de les appliquer, une fois qu'elles auront été publiées, pour évaluer les projets de loi qui ont des incidences économiques importantes. La liste de critères de référence pour assurer la qualité de la réglementation publiée au printemps 1998 conseille déjà d'utiliser les directives existantes à cet effet.

La tendance dans les pays de l'OCDE va nettement dans le sens de l'adoption à terme des méthodes plus rigoureuses et plus uniformisées, notamment à mesure qu'on accumule de l'expérience et des compétences en matière d'AIR. En particulier, de plus en plus de pays utilisent les analyses coûts-avantages. Si le Danemark n'a encore qu'une expérience limitée de l'AIR, il a tout à gagner à mettre en place progressivement l'application systématique de l'analyse coûts-avantages, notamment par des lignes directrices méthodologiques détaillées telles que celles récemment élaborées par le ministère des Finances pour l'évaluation des projets d'investissement public. Cela impliquerait d'organiser une formation et un soutien aux ministères, comme on l'a déjà évoqué, et de mettre en place des stratégies de collecte de données et des consultations publiques. Cela dit, un certain nombre de stratégies déjà existantes sont susceptibles d'être utilisées plus largement dans le cadre d'un programme d'AIR plus précis et plus rigoureux, à savoir :

**Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données.** Le Danemark obtient un score élevé pour ce qui est de l'adoption de stratégies novatrices afin d'améliorer les flux d'informations à destination des ministères sur les incidences probables de la réglementation : toutefois, la qualité des données qui en résultent n'a pas toujours répondu aux attentes et par conséquent l'effort se poursuit. Un élément essentiel a été la mise en place des panels d'entreprises. Ce processus consiste à demander directement à un échantillon d'entreprises les charges administratives qu'elles s'attendent à devoir supporter du fait d'un projet de loi. Dans le but de réduire au minimum la charge pour les entreprises qui répondent (l'objectif étant d'un temps de réponse moyen de 15 minutes par formulaire), on demande aux entreprises des informations sur les coûts qu'elles supporteraient en interne et ceux qu'elles externaliseraient. Initialement lancée en 1996, avec un panel de 200 entreprises, l'initiative a pris un caractère permanent en 1997 et a été dans le même temps élargie à trois panels de 500 entreprises chacun, afin d'améliorer la fiabilité statistique des données. Les taux de réponse sont élevés, en moyenne environ 50 %.

Les ministères ont toute latitude d'utiliser ou non la procédure des panels, mais la plupart y ont eu recours pour les textes législatifs susceptibles d'avoir des incidences importantes sur les entreprises. Au cours des sessions parlementaires de 1997-98, 18 projets de loi ont été soumis à des panels<sup>33</sup>, et une vingtaine d'autres lois ont été évaluées par des « groupes spécialisés », qui sont un mécanisme voisin appliqué pour les projets de loi qui n'ont des incidences que sur certains secteurs particuliers de l'économie. Ces chiffres sont à comparer à un nombre total d'environ 150 projets de loi examinés par le Parlement en 1998. Le concept de panel a aujourd'hui été repris par la Commission européenne, qui a lancé une expérimentation dans huit pays Membres à la mi-1998. Cinq projets de directives feront l'objet d'une évaluation d'ici à la mi-1999.

Il est intéressant de noter que, dans le cadre de cette expérience pilote, la Commission européenne utilisera les panels pour obtenir des informations non pas seulement sur les incidences administratives mais sur l'ensemble des incidences des projets de directives sur les entreprises. Le Danemark devrait suivre avec beaucoup d'attention cette évolution, pour voir si elle permet de recueillir des informations additionnelles précises avec un bon rapport coût-efficacité et si l'équilibre actuel entre la charge pour les entreprises qui répondent et le volume et la qualité de l'information fournie est approprié dans le cadre du processus de panels danois. Il est clair que le degré de précision des données actuellement obtenues par ce biais est faible et que le système est considéré davantage comme un « système d'alerte précoce » permettant de déceler des conséquences importantes non prévues, que comme un moyen d'estimer de manière fiable l'ampleur des charges administratives qu'impliquerait un projet de loi. Néanmoins, les administrateurs du système font état de deux cas au moins où les problèmes mis en évidence par le processus des panels ont conduit à modifier sensiblement les projets de loi.

Le programme des entreprises modèles est un nouveau moyen pour évaluer les charges administratives. La première phase consiste à sélectionner un certain nombre d'entreprises « modèles » qui sont statistiquement représentatives de leur branche d'activité. Au cours de la phase suivante, l'utilisation des bases de données statistiques existantes permettra de calculer les charges administratives totales à partir d'entretiens approfondis avec un nombre limité d'entreprises modèles. Il s'agit d'accumuler des connaissances sur les facteurs qui déterminent la charge administrative, à savoir vraisemblablement les pratiques et les compétences administratives, l'organisation, l'utilisation des technologies de l'information, l'externalisation et les attitudes à l'égard de la réglementation. Le programme devrait permettre de suivre les variations annuelles de la charge administrative et contribuer à expliquer les grandes disparités des charges administratives déclarées par des entreprises analogues. Il représente une approche novatrice des questions de collecte des données pour l'AIR et offre potentiellement l'avantage d'éliminer de nombreux biais qui faussent les réponses dans les approches fondées sur les enquêtes ou les consultations.

Concurremment au processus des panels d'entreprises, le ministère du Commerce et de l'Industrie a lancé le projet MobiDK, qui consiste à élaborer un modèle d'équilibre général de l'économie danoise, centré sur l'analyse de la politique industrielle. À ce jour, le modèle a été utilisé pour évaluer les incidences sur les entreprises des réglementations concernant d'une part les émissions de gaz à effet de serre et d'autre part la concurrence. Il est également prévu de modéliser les conséquences des modifications de la législation sur les horaires d'ouverture des magasins. Les travaux ont commencé en 1996 mais ont avancé plus lentement que prévu, et au début de 1999, ils n'avaient encore débouché sur aucun résultat concret.

Toujours dans l'optique de la collecte des données, le Danemark fait appel à des « commissions » largement représentatives pour aider à l'élaboration initiale des projets de loi. Ce système, solidement ancré dans la tradition danoise de consensus et de consultation, donne aussi accès dès les premières phases à un ensemble potentiellement riche de sources de données sur les incidences de la réglementation. On pourra certainement y faire plus largement appel à mesure que se développeront dans le cadre de l'AIR au Danemark l'analyse formelle et la quantification des impacts.

**Cibler les efforts d’AIR.** Les moyens affectés à l’AIR devraient être concentrés sur les réglementations qui ont les impacts les plus lourds et les plus susceptibles d’être modifiés. Au Danemark, l’AIR est presque totalement axée sur les textes législatifs, la principale exception étant la possibilité d’utiliser les panels d’entreprises pour analyser les incidences administratives de réglementations de niveau inférieur. Cela correspond en gros à la focalisation sur les impacts les plus lourds, si ce n’est que de nombreuses réglementations de niveau inférieur ont également de fortes incidences. Le Danemark a certes entrepris rapidement de mettre en place et d’affiner les processus d’AIR pour les lois, mais l’expérience des Pays-Bas montre qu’il est possible d’appliquer l’AIR à la fois pour les lois et pour les réglementations. Cela peut d’ailleurs offrir d’importants avantages dans la mesure où les disciplines et les obligations d’information devraient se renforcer mutuellement. L’extension des obligations d’AIR aux principales réglementations de niveau inférieur devrait être un élément majeur de l’évolution future du programme.

**Intégrer l’AIR dans le processus d’élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible.** Il n’est peut-être pas surprenant, compte tenu du caractère relativement récent de l’AIR au Danemark, qu’elle ne semble pas encore véritablement intégrée au processus d’élaboration des politiques. Les responsables ne sont pas en mesure de citer de cas où la réalisation d’une AIR a débouché sur des modifications importantes du projet de loi ; et le ministère du Commerce et de l’Industrie constate une réticence des ministères à faire appel à l’assistance qu’il propose pour la réalisation des AIR, réticence qu’il attribue à un souci de préserver leur autonomie d’action.

En revanche, du fait de la composition du Parlement danois, où sont représentés un grand nombre de partis politiques, et de la tradition de gouvernements de coalition minoritaires, la disponibilité grâce aux AIR d’informations détaillées et structurées sur les projets de loi peut influencer grandement sur le processus de débat et sur l’amendement des projets de loi présentés par le Gouvernement. Cet aspect de l’AIR, qui s’adresse essentiellement aux parlementaires, montre l’importance particulière d’assurer une *communication effective de ses résultats* si l’on veut qu’ils soient pris en compte par les politiques.

**Associer largement le public.** Comme on l’a vu, le Danemark a mis en place plusieurs mécanismes pour associer le public à l’élaboration des politiques. La structure des commissions utilisée pour l’élaboration des projets de loi assure une large représentation des groupes d’intérêts organisés et peut servir à acheminer les données d’AIR, tandis que les panels d’entreprises permettent à un grand nombre d’entreprises d’apporter leur contribution sur des points spécifiques. En outre, la tradition des consultations publiques sur les projets de loi offre une possibilité supplémentaire d’apporter une contribution aux évaluations du contenu et de l’impact des politiques. Une initiative importante prise en 1999 consiste à diffuser sur un site Internet les résultats des évaluations de l’impact sur les entreprises réalisées dans le cadre du processus d’AIR. Ces différents éléments font que le Danemark est bien placé pour bénéficier d’une large participation du public aux processus d’AIR. Toutefois, l’obligation de publier officiellement les résultats des AIR est trop récente pour qu’on ait une réelle expérience de cette participation, dont la large concrétisation reste une tâche hautement prioritaire pour l’avenir.

**Appliquer l’AIR aussi bien aux réglementations existantes qu’aux réglementations nouvelles.** Les disciplines de l’AIR sont tout aussi utiles pour l’examen des réglementations existantes que pour l’évaluation *ex-ante* des nouvelles propositions de réglementation. De fait, avec l’examen *ex post*, les problèmes de données seront moins nombreux et la qualité de l’analyse qui en découlera sera potentiellement plus élevée. Pourtant, il ne semble pas qu’une approche méthodologique cohérente soit adoptée au Danemark pour ce type d’examen. Les ministères ont bien été invités à réexaminer la législation dont ils ont la charge, mais sans recevoir des directives précises sur la manière de procéder à ces examens, qui ne sont pas non plus soumis au contrôle des instances centrales. Cela tient probablement au caractère extrêmement décentralisé du gouvernement au Danemark et à la forte tradition d’autonomie des différents ministères, mais le fait est que l’on ne peut affirmer que l’AIR s’applique de manière uniforme à l’examen de la réglementation existante.

#### 4. DYNAMIQUE DU CHANGEMENT : RÉACTUALISATION DE LA RÉGLEMENTATION

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* recommande aux gouvernements de « réexaminer systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés ». Au Danemark, l'activité de réexamen a jusqu'ici été décentralisée et axée exclusivement sur les objectifs particuliers d'un secteur donné de réforme. Toutefois, des initiatives récentes comme la mise en place d'un Comité de la réglementation doté d'un large mandat de réforme témoignent d'un changement majeur de perspective.

La forte tradition d'autonomie des ministères et l'absence relative de coordination par les instances centrales se conjuguent pour rendre difficile la mise en place sous direction ou supervision centrale d'un programme stratégique d'examen de la législation existante. Selon le gouvernement danois, « c'est au ministre qu'il incombe de veiller à ce que la législation soit et reste pertinente »<sup>34</sup>. Cela dit, il existe d'importants mécanismes informels de coordination. La mise en œuvre des plans stratégiques des instances centrales a plus de chances de faire l'objet d'une coordination informelle que de programmes très officiels d'« examen stratégique ». Selon les autorités danoises, toute la structure de la réglementation environnementale a été réformée et modernisée en quelques années, à la fin des années 80. Plus récemment, c'est une grande partie des réglementations de la santé, de la sécurité et de la protection du consommateur qui a été réformée.

On peut penser que l'étendue des mesures visant à réexaminer et améliorer les réglementations existantes va beaucoup s'élargir à l'avenir. Le Comité de la réglementation réfléchit actuellement à une initiative majeure qui consisterait à mettre en place un système de suivi des principales législations permettant de rassembler les données nécessaires pour pouvoir procéder à une évaluation et à un examen complet, avec soumission régulière de rapports aux commissions parlementaires compétentes<sup>35</sup>. On n'a encore que peu de détails sur cette proposition. Cependant, d'après les informations communiquées, il s'agit de mettre en place un processus de réexamen *ex-post* obligatoire, trois à cinq ans après l'adoption d'une loi. Cette obligation d'examen *a posteriori* se généralise rapidement dans les pays Membres de l'OCDE et peut compléter utilement les analyses *a priori* de l'impact de la réglementation en permettant de confronter les résultats aux hypothèses initiales. La mesure proposée devrait marquer une étape importante de la politique de réforme de la réglementation au Danemark, d'autant plus prometteuse qu'il est proposé d'en confier la mise en œuvre au puissant Comité de la réglementation, déjà chargé de la stratégie d'amélioration de la qualité de la réglementation. Il importe toutefois de considérer qu'un examen *a posteriori* ne peut que compléter, et non pas remplacer, une rigoureuse analyse *a priori* de l'impact de la réglementation lorsqu'il s'agit de comparer dès le départ les différentes options envisageables. L'analyse *ex-ante* permet d'éviter des problèmes, tandis que l'analyse *ex-post* permet d'y remédier rapidement.

Enfin, un autre facteur de réexamen des législations existantes est l'obligation imposée en mars 1999 pour toutes les propositions d'amendement de la législation danoise destinées à transposer la législation européenne. Dans un dossier préparé en vue de l'examen du projet d'amendement des affaires européennes par la Commission, le ministère compétent doit en résumer l'effet sur la réglementation existante et le lien avec la législation européenne existante<sup>36</sup>. Le but est d'assurer une évaluation proactive des nouvelles directives européennes au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, mais ce peut aussi être un moyen de contrôler la cohérence des politiques et devenir un important mécanisme de réexamen.

##### *Alléger les charges administratives*

Alléger les charges administratives imposées aux entreprises pour la réglementation est l'un des grands axes des efforts déployés au Danemark pour améliorer la qualité des textes existants et des nouvelles propositions. Le ministère du Commerce et de l'Industrie est chargé de coordonner et de promouvoir des actions dans ce sens. L'effort a débuté en 1995 avec la mise en place d'un comité chargé spécifiquement de recommander des moyens de réduire la charge administrative pour les PME. Ce Comité, qui regroupait fonctionnaires et représentants des

entreprises, a présenté au gouvernement un plan d'action constitué en grande partie de mesures proposées par ces derniers. Vingt-cinq mesures concrètes ont ainsi été mises en œuvre, telles que suppression de 47 taxes jugées particulièrement lourdes pour les PME ; exonération de l'obligation de notifier certaines informations statistiques ; ouverture d'une ligne téléphonique spécialement destinée à répondre aux questions des entreprises sur les formalités administratives ; publication d'un guide de la réglementation environnementale ; et lancement du programme pilote de panels d'entreprises.

Le programme d'allègement se poursuit ; des groupes de travail permanents, composés de représentants des ministères et des entreprises, sont désormais chargés d'explorer de nouvelles possibilités de simplification et d'allègement du poids des réglementations. Ces groupes ont formulé de nombreuses propositions de changement, qui ont notamment abouti, tout récemment, à huit mesures spécifiques destinées à assouplir les contraintes de la législation, en particulier pour les PME, dans le contexte du budget de 1999.

En 1996, le ministère du Commerce et de l'Industrie a mené une enquête pour recenser les contraintes imposées par toutes les législations existantes et en mesurer le poids total. Le coût total des contraintes administratives a ainsi été estimé à 22 milliards de couronnes danoises, soit environ 2.3 % du PIB<sup>37</sup>. En rapprochant ces résultats de ceux de pays comparables, on a constaté qu'ils sont du même ordre. Le Danemark continue d'étendre ses programmes d'allègement, sans toutefois se fixer d'objectifs quantitatifs ni de délais précis, contrairement à ce qu'ont fait les Pays-Bas après calcul du coût total imposé par ses réglementations. L'enquête de 1996 a aidé à orienter les initiatives ultérieures en montrant quelles étaient les dispositions législatives les plus lourdes et quels étaient les aspects préalables sur lesquels il convenait d'agir en priorité.

Une telle importance a été donnée, dans la réforme de la réglementation au Danemark, à la réduction des charges administratives qu'une cellule spécifique de coordination a été créée au ministère du Commerce et de l'Industrie. Cette cellule a procédé en 1997 à un examen des textes issus du ministère et suggéré 100 améliorations, dont beaucoup sont en cours.

Les technologies de l'information sont mises à profit dans le cadre de l'effort d'allègement. Le gouvernement a en effet décidé que tous les formulaires utilisés par les entreprises dans leurs relations avec les pouvoirs publics devraient être disponibles sur Internet. On peut maintenant les trouver sur le site [www.indberetning.dk](http://www.indberetning.dk). L'échange de données informatisées (EDI) est également mis en place : les informations comptables, y compris les comptes annuels, les déclarations fiscales et certaines notifications statistiques peuvent être communiquées par ce biais. Un deuxième projet d'EDI concernant les salariés (prélèvements obligatoires, salaires, droits à pension, etc.) a été lancé récemment et devrait être opérationnel d'ici le début de 2001.

Une approche qualitativement différente est actuellement expérimentée dans deux projets qui visent à améliorer l'efficacité de traitement par les PME des contraintes administratives, ce qui devrait leur permettre d'abaisser leurs coûts. Le premier de ces projets vise à encourager les PME à externaliser ce type de travail, tandis que le second consiste à leur apporter des services de conseil pour les aider à améliorer leur administration interne. Ces deux projets entrent dans une phase d'essais pilotes en 1999.

Enfin, une initiative « administrative » est destinée à donner le maximum d'importance à l'effort d'allègement des charges administratives : la simplification de la réglementation est un critère qui figure désormais dans tous les contrats de performance passés entre l'État et ses organismes et entre l'État et ses hauts fonctionnaires.

## 5. CONCLUSIONS ET MESURES À ENVISAGER POUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

### 5.1. *Évaluation générale des points forts et des points faibles de la situation actuelle*

C'est près d'une décennie après l'abandon du programme de déréglementation des années 80 que la réforme de la réglementation a véritablement redémarré au Danemark en 1993. Beaucoup a été fait en sept ans et aujourd'hui le Danemark fait partie du peloton de tête des pays de l'OCDE dans un certain nombre de domaines importants de réforme. Des approches novatrices ont été adoptées et de nouveaux instruments mis au point pour réaliser les objectifs de la réforme. L'approche danoise a montré la complémentarité de cadres de politique générale et d'initiatives décentralisées au niveau des ministères. Les thèmes sur lesquels se centre maintenant le débat politique au Danemark — vieillissement de la population, société de l'information, nécessité d'accroître la productivité dans les secteurs non marchands de l'économie — donnent l'occasion de poursuivre les réformes réglementaires à l'intérieur d'une structure de légitimité et de dialogue social qui peut contribuer efficacement aux progrès de la qualité de la réglementation. Les dimensions restreintes du Danemark et sa tradition d'informalité et de consensus font que les disciplines et institutions formelles et légalistes qui s'imposent dans de nombreux autres pays de l'OCDE pour accroître les incitations à la qualité de la réglementation sont beaucoup moins nécessaires dans son cas. Ces traditions peuvent aussi, dans la mesure où l'on maîtrise les risques de rigidité, améliorer les capacités danoises à s'adapter à l'évolution des circonstances.

Un des points positifs du programme de réforme en cours au Danemark est qu'il s'inspire résolument d'une notion équilibrée de la qualité de la réglementation, qui implique aussi bien une bonne réglementation qu'une déréglementation lorsque cela se justifie. Il peut donc englober un large éventail de sujets de réforme à l'intérieur d'un cadre cohérent et susciter une large adhésion. En outre, au Danemark, les réformes réglementaires sont étroitement liées à toute une série d'actions visant à améliorer l'efficacité et l'efficacé du secteur public, ce qui en accroît encore les avantages. Cela dit, les réformes réglementaires qui réduisent le rôle de l'État au profit de celui du marché semblent parfois moins souhaitables au Danemark que celles qui maintiennent le rôle de l'État en en améliorant l'efficacité. Cela tient probablement au degré élevé de confiance dans les institutions de l'État et à l'importance du partenariat social, et c'est ce qui explique pourquoi le programme danois est axé sur la réduction des charges administratives plus que sur les principes de la concurrence.

Le programme danois présente aussi d'importants atouts sur les plans politique et institutionnel. L'ensemble de la classe politique approuve le programme sur la qualité de la réglementation, et c'est aussi le cas d'organismes extra-gouvernementaux comme l'Association des juristes danois qui a joué un rôle important dans le lancement de ce programme et continue d'être étroitement associée au traitement des problèmes de qualité puisqu'elle participe activement aux travaux des comités préparatoires et à des initiatives telles que la conférence de 1997 sur la qualité de la réglementation. Au niveau administratif, les principaux ministères — Finances, Justice, Commerce et Industrie ainsi que les Services du Premier ministre — jouent tous un rôle majeur ; autrement dit, les efforts de réforme occupent un large front dans le gouvernement. La création récente du Comité de la réglementation assigne clairement la responsabilité du programme de qualité de la réglementation aux plus hauts responsables ministériels. Son existence offre une excellente occasion de renforcer encore la responsabilité des résultats aux plus hauts échelons de l'administration.

Le programme est essentiellement axé sur la législation primaire, contrairement à de nombreux pays où, au moins pendant les premières étapes de la réforme, l'accent a été mis sur les réglementations secondaires. Cela signifie que les efforts de réforme se concentrent sur la source même de la réglementation, où les avantages potentiels d'une amélioration de la qualité des résultats sont importants. Cela met aussi en lumière la nécessité de veiller à ce que les initiatives de qualité réglementaire soient intégrées aux processus démocratiques existants et ne ralentissent pas indûment le processus législatif.

Il subsiste néanmoins des lacunes dans le programme, en raison de l'adoption relativement récente des nouvelles pratiques et d'un certain scepticisme quant à l'intérêt de certains outils de qualité de la réglementation qui risqueraient de réduire la marge de manœuvre des ministères. Une lacune importante est le peu d'attention portée à la réglementation de niveau inférieur. Ce doit être un axe important du développement futur du programme de qualité. Compte tenu notamment de la grande latitude que les lois-cadres laissent aux responsables, la réglementation de niveau inférieur est capitale pour la qualité d'ensemble des textes. Des contrôles de qualité analogues doivent s'appliquer à la réglementation et à la législation. C'est indispensable pour intégrer les principes de qualité dans l'ensemble du système. De plus, cela aidera à susciter dans les ministères le changement culturel nécessaire pour assurer la qualité de la réglementation en se fondant sur des choix politiques rationnels et des études d'impact rigoureuses.

Les efforts de réforme du Danemark ont été davantage axés sur l'amélioration de la qualité des nouvelles lois que sur celle des lois existantes. Les problèmes nouveaux tels que le vieillissement de la population vont imposer un réexamen et une actualisation en fonction de critères de qualité uniformes de lois et règlements qui relèvent de différents ministères, ce qui exigera davantage de coordination et l'application des mêmes normes dans tous les secteurs de l'État.

L'un des effets de la concentration de l'effort de qualité sur les nouvelles lois est que la question de la « démocratie au millimètre » n'a pas encore été véritablement prise en compte. Or, l'approche fragmentée et progressive est pour l'Association des juristes danois de la plus haute importance<sup>38</sup>, et les administrations centrales la considèrent aussi comme essentielle à la future politique de réforme de la réglementation. Pour donner un exemple, la réglementation des télécommunications fait l'objet de dix lois différentes, dont bon nombre sont amendées presque chaque année, et de toute une série de décrets (voir chapitre 6). De plus, l'efficacité des mesures d'assurance-qualité de la législation nouvelle reste un sujet de préoccupation. L'Association des juristes danois et le ministère de la Justice sont d'accord pour considérer que les textes sont élaborés en des termes trop généraux, qui nécessitent ensuite des notes explicatives sur la manière de les interpréter, et que ce problème, imputé pour une large part aux impératifs du calendrier, ne fait peut-être que s'accroître. Les mesures prises récemment pour donner plus de temps au Parlement pour les lois importantes (depuis octobre 2000, un délai minimum de 30 jours est prévu entre la présentation au Parlement d'un projet de loi et son adoption) peuvent aider à y remédier.

Le programme d'amélioration de la qualité de la réglementation a été consacré pour une large part à la simplification de la législation et en particulier à l'allègement des contraintes administratives pour les PME. Ces questions ont une place prépondérante dans l'effort de réforme de nombreux pays : 24 ont mis en place des programmes qui y sont spécifiquement consacrés, avec des objectifs quantitatifs pour 11 d'entre eux<sup>39</sup>. Toutefois, l'importance donnée à cette question au Danemark est toute particulière. Selon les représentants d'entreprises interrogés pour la présente étude, si les charges administratives sont lourdes, elles sont moins gênantes que les contraintes réglementaires au développement de nouvelles activités, qui mériteraient davantage d'attention. L'allègement de la charge administrative a pour les réformateurs un avantage : il ne risque guère de rencontrer d'opposition — c'est une réforme qui ne fait pas de victimes. L'application uniforme par tous les ministères des principes de la concurrence risque de rencontrer davantage de résistance de la part des intérêts acquis, mais d'offrir beaucoup plus d'avantages que les tentatives pour rendre les procédures administratives plus efficaces. Là encore, les ministères ne seront guère tentés de suivre cette voie sans la supervision constante d'une instance centrale.

La réforme de la réglementation au Danemark reste avant tout d'ordre juridique, et peu axée sur la dimension économique de la qualité de la législation. On a privilégié la bonne marche de la procédure, à savoir les bonnes conditions du débat parlementaire, la clarté de la formulation et les directives applicables à la consultation publique. En revanche, on a négligé d'instaurer le principe de l'analyse coûts/avantages, la comparaison systématique de la réglementation avec d'autres modalités possibles, et l'intégration des évaluations coûts/avantages aux procédures de consultation. Cette approche juridique tient peut-être à la forte influence de l'Association des juristes danois sur la mise au point et le déroulement des premières phases du programme ; elle tient peut-être aussi aux difficultés qu'il y a à intégrer des instruments de décision économique aux processus

d'examen et d'adoption d'une législation primaire, ce qui n'est pas le cas pour les mécanismes administratifs utilisés pour mettre en place les réglementations secondaires. Un pas important a été franchi en 1998, lorsque le Comité de la réglementation a commencé à inclure dans l'examen des propositions d'addition au programme législatif une évaluation préliminaire de l'impact et une étude des modalités autres que réglementaires. Le renforcement de ce processus constituera une grande avancée de la réforme de la réglementation au Danemark. L'intégration des règles d'AIR à ce stade très précoce du processus est d'ores et déjà une évolution très positive.

Le pragmatisme danois semble propice à l'innovation. C'est ainsi que le Danemark a adopté des approches extrêmement novatrices de la réforme réglementaire. Le mécanisme des panels d'entreprises, qui a été pratiquement le premier du genre, est particulièrement utile pour s'apercevoir assez tôt que certaines contraintes sont plus lourdes que prévu, même si l'on peut sérieusement s'interroger sur sa capacité de fournir des données précises sur les coûts. Il convient de noter que le système des panels d'entreprises a désormais été repris à titre expérimental par la Commission européenne, et 8 pays Membres participent actuellement à l'expérience. Le programme pilote de l'Union européenne va plus loin que le modèle danois, en ce sens que les panels recueillent aussi des informations sur la totalité des coûts escomptés de l'application de la réglementation et non pas uniquement sur les contraintes administratives. Les résultats de l'expérience n'ont pas encore été évalués, mais cette voie mériterait d'être explorée par le Danemark, surtout dans le contexte de l'adoption de critères d'AIR plus rigoureux.

D'autres innovations offrent des perspectives. Dans le cadre des panels d'entreprises, la création de groupes spécialisés qui procèdent au même genre d'examen des propositions, mais de façon plus ciblée, témoigne d'une approche souple et originale qui réduit au minimum la tâche des personnes interrogées. De même, un travail considérable est en cours pour faire en sorte d'exploiter au mieux les nouvelles technologies électroniques pour améliorer la qualité de la réglementation.

Le rapport annuel au Parlement sur la charge imposée aux entreprises par la législation adoptée durant l'année, qui fait largement appel au concours des représentants des entreprises, a aussi son importance. Ce rapport est peut-être unique en son genre, même si depuis 1997 un rapport annuel est soumis au Congrès des États-Unis sur les coûts et avantages de toute la réglementation secondaire<sup>40</sup>.

Mis à part le rapport annuel sur les coûts de la réglementation, le programme de réforme danois se déroule essentiellement sur une base *ad hoc* ; il est constitué d'initiatives distinctes ayant entre elles peu de liens qui obéiraient à une planification stratégique. Il convient de souligner que le programme n'a cessé de se développer depuis son lancement en 1993, grâce à de nouvelles initiatives dans toute une série de domaines, dont la progression se poursuit. Cette méthode de « l'amélioration continue » est à coup sûr un point fort de la façon dont le Danemark aborde la réforme. Néanmoins, faute de cadre stratégique, certaines initiatives ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être. Des domaines importants de réforme demeurent non traités alors que des moyens sont affectés à d'autres secteurs peut-être moins prometteurs.

Ce manque d'orientation stratégique est illustré par la structure de la législation danoise, considérée par beaucoup comme souvent fragmentaire et manquant de cohérence globale. L'existence d'une législation « cadre » est relativement rare, les structures législatives étant plutôt constituées de petits textes bien détaillés. Au fil du temps, ces textes ont tendance à faire l'objet de multiples amendements au lieu d'être abrogés et remplacés, car la reformulation complète d'un texte législatif important est souvent considérée comme une menace pour trop d'intérêts en place. Ce système tend à faire perdre à la législation sa cohérence, et les entreprises se plaignent que la législation change souvent et devient de plus en plus détaillée, ce qui rend plus difficile de s'y conformer et en accroît le coût. L'adoption d'une approche plus ordonnée de la gestion et de la réforme réglementaire, fondée sur une vision plus claire de la qualité de la réglementation et sur des objectifs mesurables permettrait d'obtenir des résultats plus rapides et plus visibles.

## 5.2. *Coûts et avantages potentiels d'une poursuite de la réforme réglementaire*

Les avantages qu'il y aurait à prendre de nouvelles mesures pour améliorer la capacité du secteur public à réformer les réglementations et faire en sorte que les nouvelles règles soient de bonne qualité, sont considérables en termes d'efficacité de l'action publique et de résultats économiques. Les Danois exigent des niveaux élevés de protection de l'environnement, de santé et de sécurité, de protection du consommateur et d'autres biens d'intérêt collectif. En ayant davantage recours à des instruments garantissant la qualité de la réglementation, le gouvernement sera mieux à même d'assurer des niveaux élevés de qualité pour un coût moindre. Ainsi, en procédant à une AIR plus rigoureuse, fondée sur des analyses coûts/avantages et sur l'obligation d'évaluer toutes les options possibles, on améliorera systématiquement la qualité des choix réglementaires (et non réglementaires). En intégrant ces méthodes aux processus de consultation publique, on renforcera la participation des citoyens au débat public en leur donnant les informations dont ils ont besoin pour apporter une contribution efficace.

Si beaucoup a été fait jusqu'à présent, une enquête réalisée récemment par le Conseil des juristes danois a montré que les problèmes de qualité de la législation restaient importants puisque 10 à 15 % des textes promulgués en 1997-1998 ne répondaient pas aux critères de qualité de l'Association. En outre, l'adoption d'une approche plus stratégique et plus approfondie permettrait de traiter des problèmes laissés de côté par le programme actuel, qui manque d'unité. Pour sortir de la « démocratie au millimètre », il faut évaluer et réformer les programmes législatifs essentiels dans leur intégralité. Améliorer la qualité du stock de réglementations nécessite aussi un moyen stratégique de sélectionner les domaines à réexaminer et l'uniformisation des méthodes considérées comme les « meilleures pratiques ».

Les coûts que peut entraîner une telle approche sont élevés et doivent être gérés avec soin. Si la « démocratie au millimètre » produit souvent une réglementation dont la qualité n'est pas optimale, la forte participation à l'élaboration des lois qu'elle permet est vivement appréciée par la société danoise, et a beaucoup d'avantages sur le plan de la légitimité, des valeurs démocratiques, du recueil de données et de l'adhésion aux règles proposées. Dans un contexte approprié, ces avantages peuvent aussi se répercuter sur la qualité réglementaire. Il faut pour cela revoir le processus d'élaboration de la législation afin d'assurer un équilibre entre la participation et l'orientation stratégique donnée par le gouvernement.

## 5.3. *Mesures à envisager*

La présente section passe en revue différentes mesures qui, d'après le consensus international sur les bonnes pratiques réglementaires et l'expérience acquise dans les pays de l'OCDE, devraient être particulièrement propices à l'amélioration de la réglementation au Danemark. Ces mesures découlent des recommandations et du cadre de politique qui figurent dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.

- *Établir plus clairement les responsabilités au sein des ministères quant aux résultats de la réforme réglementaire en mettant en place un processus systématique de supervision par un comité interministériel tel que le Comité économique, et en fixant dans les domaines les plus prioritaires de grands objectifs de réforme, de la réalisation desquels les ministères seront comptables.*

Le Premier ministre joue un rôle très important dans la supervision du programme de réforme, pour laquelle il est aidé par le Comité de la réglementation. Cependant, il n'existe actuellement pas de processus d'examen au niveau politique des résultats concrets obtenus par les ministères par rapport aux priorités fixées par le gouvernement. Une surveillance plus systématique des résultats par le Comité économique interministériel pourrait renforcer les incitations à obtenir des résultats dans le cadre d'un réseau décentralisé de mesures interministérielles. Ce comité pourrait également fixer des objectifs mesurables pour aider à concentrer les moyens sur les sujets prioritaires, tels que les coûts pour les entreprises, les barrières à l'entrée, ou l'introduction rapide des nouvelles technologies.

- *Adopter le principe d'une réglementation de qualité approuvé par les ministres dans le Rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire de 1997, à savoir qu'une réglementation ne peut être adoptée que si les avantages en justifient les coûts.*

Les principes réglementaires du programme actuel de réforme sont plus clairs et plus proches des meilleures pratiques internationales que ne l'étaient les programmes précédents. Il subsiste cependant une importante lacune dans la définition des dimensions de la qualité réglementaire, à savoir qu'une réglementation ne peut être adoptée que si les avantages en justifient le coût. Ce principe ne nécessite pas de procéder à des analyses coûteuses pour chaque réglementation, mais il impose aux responsables de ne mettre en place une réglementation que si l'on peut raisonnablement en attendre des avantages sur le plan social, compte tenu de toutes ses conséquences importantes. La responsabilité et la transparence en seront renforcées, de même que l'efficacité des consultations publiques.

- *Accroître la validité des analyses d'impact de la réglementation pour les responsables en adoptant le principe coût-avantage, en accroissant progressivement la rigueur de l'analyse pour les réglementations importantes, en l'élargissant aux réglementations secondaires et en imposant aux ministères d'intégrer l'AIR dans les consultations publiques.*

Il n'y a pas très longtemps que l'analyse d'impact de la réglementation est appliquée au Danemark, et elle a encore besoin d'être renforcée si l'on veut en tirer tout le parti possible pour l'amélioration de la qualité réglementaire. Il faudrait l'améliorer dans quatre de ses aspects. Premièrement, il faudrait adopter un critère coût-avantage universel, avec des stratégies permettant d'améliorer progressivement l'évaluation quantitative des effets des réglementations les plus importantes, tout en accroissant la cohérence et la fiabilité des évaluations qualitatives. Deuxièmement, l'application de l'AIR devrait être étendue aux réglementations secondaires et non plus seulement à la législation primaire. Troisièmement, elle devrait s'appliquer à l'examen des réglementations existantes. Quatrièmement, le coût en serait réduit et la qualité améliorée si on l'intégrait aux processus de consultation publique. Comme cela se fait déjà dans la pratique pour certaines réglementations, il faudrait que l'AIR soit fournie aux participants aux consultations, et que les résultats de celles-ci soient à leur tour utilisés pour affiner et développer encore l'analyse d'impact de la réglementation. Les ministères ont jusqu'ici peu d'incitations à assurer une AIR de qualité, et sa communication au public les obligera à produire des estimations plus réalistes des impacts de la réglementation.

- *Mettre en place un programme ciblé de réexamen des lois et réglementations existantes, y compris au niveau municipal.*

La notion de « qualité réglementaire » doit être intégrée à tous les niveaux de la réglementation en évaluant et améliorant systématiquement la qualité des textes déjà en vigueur. Le mieux est de mettre au point un programme de réexamen régulier des textes existants en se fondant sur des objectifs clairs et la recherche de résultats, sur l'identification des aspects à réformer en priorité, et sur l'établissement de responsabilités centrales de supervision et de coordination. Dans la structure décentralisée de l'administration danoise, la coordination entre les réformes centrales et locales et entre les différentes réformes locales prendra une importance particulière.

- *Afin de réduire le risque de discrimination au plan de l'information qu'impliquent les pratiques informelles, suivre en permanence l'utilisation à tous les niveaux de l'administration des mécanismes de consultation publique et de partenariat social, afin de s'assurer qu'ils sont constamment transparents et accessibles à tous les intéressés.*

Le présent examen donne une vision positive des processus de consultation qui existent au Danemark, mais compte tenu des changements en cours dans les modalités d'élaboration des politiques et le rôle de l'État face à l'évolution des marchés il faudrait examiner les moyens d'améliorer ces processus, et en particulier s'assurer que l'on recueille les informations techniques appropriées, que la consultation se déroule au moment voulu et ne freine pas l'adaptation de l'action des pouvoirs publics, et que les particuliers et les groupes relativement moins bien organisés y aient un accès suffisant.

- *Appliquer les principes de la réforme non seulement à la législation mais aussi aux réglementations secondaires.*

L'application à l'ensemble de la législation du programme d'amélioration de la qualité des lois est un point fort du programme danois. Toutefois, comme dans la plupart des pays, des mesures importantes sont prises aussi dans le cadre des réglementations secondaires, ce qui signifie que les critères de qualité doivent aussi leur être appliqués. Le fait que la réglementation secondaire soit beaucoup moins soumise au contrôle parlementaire rend plus importantes encore d'autres formes d'assurance de qualité. Comme on l'a vu plus haut, l'AIR en particulier devrait s'appliquer aux réglementations secondaires. Cela permettrait d'accélérer le rythme auquel les règles et objectifs de l'AIR se diffusent auprès des auteurs de réglementations et empêcherait les effets pervers consistant à privilégier le recours aux réglementations secondaires pour se soustraire à l'obligation d'appliquer les critères rigoureux de l'AIR.

On pourrait également envisager de donner au Parlement le pouvoir d'invalider les réglementations secondaires qu'il estime ne pas répondre aux critères de qualité. Ce pouvoir existe dans un certain nombre de pays de l'OCDE et est souvent considéré comme un rempart nécessaire contre l'abus par l'exécutif des pouvoirs législatifs délégués. L'invalidation peut être prononcée si le Parlement estime qu'il y a eu abus des délégations de pouvoirs (compte tenu de l'objet de la loi) ou si ces pouvoirs ont été utilisés de façon mal définie ou qui porte atteinte aux droits des individus. Si l'invalidation est une prérogative rarement utilisée, son effet dissuasif peut jouer un rôle véritablement important sur la qualité des réglementations secondaires.

#### **5.4. *Gestion de la réforme de la réglementation***

L'importance accordée à la qualité de la réglementation dans la politique de réforme réglementaire actuellement en vigueur au Danemark a plus de chances que la politique de déréglementation des années 80 de rencontrer l'adhésion d'une population qui a de grandes exigences en matière de protection sociale, qu'il s'agisse de la santé, de la sécurité, de la qualité de l'environnement ou de la justice sociale. L'adhésion de toute la classe politique est un avantage important qui devrait permettre d'intensifier encore les efforts et de poursuivre la réforme à un rythme relativement rapide.

L'attitude du monde de l'entreprise favorise elle aussi une approche audacieuse de la réforme à venir. Elle a joué un rôle important dans un certain nombre d'initiatives prises jusqu'à présent, par exemple la création des panels d'entreprises, des groupes spécialisés et des commissions préparatoires, processus qui débouche sur la présentation au Parlement de rapports annuels sur les coûts de la réglementation. À cet égard, il est un peu décevant de constater que les avantages de la réforme ne sont pas plus tangibles. Certains représentants des entreprises estiment que les efforts de réforme fournis jusqu'à présent n'ont pas tout à fait pris la bonne orientation puisque, par exemple, ils sont trop exclusivement axés sur les charges administratives alors que le souci premier doit être de réduire les obstacles mis par la réglementation au développement des entreprises dans de nombreux secteurs. En outre, dans la mesure où des progrès ont été réalisés, c'est souvent l'Union européenne, et non pas le gouvernement national qui est considérée comme le moteur de la réforme. Pour conserver l'adhésion des entreprises à cette politique et leur participation active, il faudra que se concrétisent des avantages significatifs.

## NOTES

1. On trouvera des informations complémentaires sur l'étude de la démocratie et du pouvoir au Danemark sur le site Internet <http://www.ps.au.dk/host/magtudredningen/Engelsk/frame.htm>.
2. Séminaire tenu à Copenhague, le 8 février 1999, avec le Professeur Lars Nordskov Nielsen et d'autres participants.
3. Jørgen Grønnegard Christensen, « Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy » dans *European Journal of Political Research* 17, 1989, pp. 223-239.
4. Jørgen Grønnegard Christensen, « Les groupes d'intérêt et la bureaucratie administrative dans le processus d'élaboration de la réglementation au Danemark », Institut d'études politiques, Université d'Aarhus, 1990, pp. 10-12.
5. Christensen, 1989, *op.cit.*, p. 236.
6. Politique à l'égard des entreprises, 1998, Ministère de Commerce et de l'Industrie, Copenhague, novembre 1998, pages 84 et 69.
7. Politique à l'égard des entreprises, 1998, *op. cit.*, p. 87.
8. OCDE (1995), « Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et la liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation », OCDE/GD(95)95, Paris.
9. Deighton-Smith, Rex (1997), p. 221.
10. Communication écrite du gouvernement danois à l'OCDE, février 1999.
11. OCDE (1997), « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public » dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Volume II, chapitre 2, Paris, page 266.
12. Réunion avec les membres du Parlement danois, 9 février 1999.
13. MDW = Fonctionnement des marchés, déréglementation et qualité de la réglementation. Il s'agit de l'élément central du programme de réforme de la réglementation aux Pays-Bas et l'orientation globale du programme est déterminée par un comité ministériel spécifique.
14. Selon la base de données sur les indicateurs de la réglementation de l'OCDE (1998), 17 pays de l'OCDE (sur 27 qui ont répondu) ont institué par une loi spécifique des procédures pour l'élaboration de la législation, 16 pays l'ont fait pour les réglementations secondaires.
15. Réponse du Gouvernement danois au Questionnaire de l'OCDE relatif aux examens par pays de la réforme de la réglementation, février 1999. Il est à noter qu'une décision récente de la Cour suprême a annulé les décisions défavorables rendues en 1971 et 1980.
16. Politique du Danemark à l'égard des entreprises 1998, *op. cit.*, pp. 87-88.
17. Rencontre de l'OCDE avec l'Association des juristes danois, Copenhague, février 1999.
18. Voir l'Examen par l'OCDE de la réforme de la réglementation aux Pays-Bas, Paris 1999. Chapitre 2 « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité aux Pays-Bas ».

19. OCDE (1999), *Examens des performances environnementales : Danemark*, Paris, printemps 1999, pp. 150-156.
20. *Evaluation of Green Taxes and Trade and Industry : Summary*. Une version anglaise est fournie par le ministère des Finances, Copenhague, avril 1999.
21. OCDE (1999), *Examens des performances environnementales : Danemark*. *Op. cit.*, pp. 165-166.
22. OCDE (1998), *Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union*, p. 10 Groupe de travail de l'OCDE sur l'intégration des politiques économiques et de l'environnement. Document officiel.
23. *Evaluation of Green Taxes and Trade and Industry : Summary*.
24. AEE (1997), Öko-Institut (1998), cité dans *Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union*, *op. cit.*, pp. 12-15.
25. La version anglaise peut être consultée sur Internet à l'adresse [www.mst.dk](http://www.mst.dk), avril 1999.
26. OCDE (1999), *Examens des performances environnementales : Danemark*. Paris, printemps, p. 156.
27. Environmental Review N°14, 1997 « Evaluation of the Cleaner Technology Programme, 1987-1992 » ministère de l'Environnement et de l'Énergie/Agence danoise de protection de l'environnement, 1997, p. 22.
28. Ministère de l'Environnement et de l'Énergie/Agence danoise de protection de l'environnement, 1997, *op. cit.*, p. 166.
29. OCDE (1997), Paris.
30. Réponse du gouvernement danois au Questionnaire de l'OCDE relatif aux examens par pays de la réforme de la réglementation, février 1999.
31. Réponse du Gouvernement danois au Questionnaire de l'OCDE relatif aux examens par pays de la réforme de la réglementation, février 1999.
32. Politique du Danemark à l'égard des entreprises, *op. cit.*, p. 93.
33. Réponse du Gouvernement danois au Questionnaire de l'OCDE relatif aux examens par pays de la réforme de la réglementation, février 1999.
34. Réponse du gouvernement danois au Questionnaire de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, février 1999.
35. Communiqué par le ministère des Finances le 8 avril 1999.
36. Ce chiffre a été contesté au Danemark car il renvoie à une définition très large des charges administratives, puisqu'y figurent des éléments tels que les coûts afférents à l'établissement des comptes annuels. Or, s'il est vrai que l'établissement des comptes annuels est une obligation administrative, on peut penser que le coût d'établissement des comptes annuels est un coût que les entreprises supporteraient de toute façon, même si la réglementation ne les y obligeait pas.
37. Les treize « commissions spéciales » de l'Association réunissent des juristes spécialisés dans toute une série de domaines, ce qui permet à l'Association de contribuer, avec un savoir-faire considérable, à l'élaboration de propositions législatives par l'intermédiaire et de comités permanents et de comités *ad hoc*.
38. Communiqué à l'OCDE par l'Association des juristes danois, Copenhague, 10 février 1999.

39. OCDE (1998), Service de la gestion publique.
40. US Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, 1997. *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations* (Rapport au Congrès sur les coûts et les avantages des réglementations fédérales).

## BIBLIOGRAPHIE

- Danish Business Policy (1998), ministère des entreprises et de l'industrie, Copenhague, novembre.
- Danish Ministry of Finance and Danish Central Federation of State Employees' Organisations (1999), « Guidelines for teleworking in the Danish state », Copenhague, Mai.
- Deighton-Smith, Rex (1997), *Analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, OECD, Paris.
- EEA (1997), Oko-Institut (1998), cité dans « Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union, » Groupe de travail de l'OCDE sur l'intégration des politiques économiques et de l'environnement, Paris.
- Grønnegard Christensen, Jørgen (1989), « Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy » dans *European Journal of Political Research* 17.
- Grønnegard Christensen, Jørgen (1990), « Interest Groups and Public Bureaucracy in Danish Regulatory Policy-Making, » Institut des sciences politiques, université de Aarhus.
- Ministère de l'Environnement et de l'Énergie/Agence danoise de protection de l'environnement (1997), « Evaluation of the Cleaner Technology Programme, 1987-1992 », *Environmental Review* No. 14.
- Ministère des Finances (1999), *Evaluation of Green Taxes and Trade and Industry : Summary*, Copenhagen, avril, (traduction anglaise).
- OCDE (1995), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, incorporant La liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation*, OCDE/GD(95)95, Paris.
- OCDE (1997), « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public » dans *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Volume 2, chapitre 2.
- OCDE (1998), « Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union, », OECD Working Party on Economic and Environmental Policy Integration, Paris.
- OCDE (1999), « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », chapitre 2 dans *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (1999), *Examens des performances environnementales : Danemark*, Paris, printemps.
- OCDE (1999), *Examens des performances environnementales : Danemark*, Paris, printemps.
- PUMA/OCDE (1994), *Public Consultation in Regulatory Development : Practices and Experiences in Ten OECD Countries*, Paris.
- The Danish Democracy and Power Study ; <http://www.ps.au.dk/host/magtudredningen/Engelsk/frame.htm>
- US Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget (1997), Report to Congress on *The Costs and Benefits of Federal Regulations*.