

# La Réforme de la Réglementation en Italie

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 2001. 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.

## 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 en Italie. 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 en Italie* publié en 2001. 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 César Córdova-Novion, de la Gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire du Service de la Gestion publique, avec la participation de Nicoletta Rangone, et Scott H. Jacobs, Programme sur la réforme de la réglementation 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 en Italie. 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 EN ITALIE .	5
1.1. Le contexte administratif et juridique en Italie.....	5
1.2. Initiatives récentes de réforme réglementaire en vue d'améliorer les capacités de l'administration publique.....	9
2. MOTEURS DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES .....	10
2.1. Politiques de réforme réglementaire et principes-clés .....	10
2.2. Le rôle du parlement italien dans la réforme réglementaire .....	15
2.3. Les mécanismes visant à promouvoir la réforme réglementaire au sein de l'administration publique .....	16
2.4. Coordination entre les niveaux de gouvernement.....	20
2.5. Niveaux national–Européen.....	24
3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR PRODUIRE UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DE QUALITÉ .....	25
3.1. Transparence et prévisibilité administratives .....	25
3.2. Choix des instruments : réglementation et options de remplacement.....	33
3.3. Comprendre les effets de la réglementation : l'emploi de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) .....	34
3.4. Création d'organes réglementaires .....	39
4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : L'ACTUALISATION DES RÉGLEMENTATIONS.....	42
5. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE RÉFORME.....	46
5.1. Évaluation générale des points forts et faibles actuels .....	46
5.2. Options à envisager.....	51
ANNEXE 1 PRINCIPALES RÉFORMES JURIDIQUES EN ITALIE (1988 – 2000).....	58
BIBLIOGRAPHIE.....	69

## 1. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN ITALIE

### 1.1. *Le contexte administratif et juridique en Italie*

La réputation-stéréotype de l'État italien, bureaucratie pesante et inefficace, n'était pas, pour une bonne partie de l'après-guerre, totalement injustifiée. La croissance de l'État italien et son intervention dans les activités économiques, qui s'est constamment accrue dès les années 50 jusqu'aux années 90, associée à une approche légaliste et procédurière de la politique publique, s'est soldée par un labyrinthe de réglementations détaillées et de procédures rigides, dont plusieurs étaient anticoncurrentielles dans les faits et n'ont pu être pleinement mises en œuvre par l'administration ni respectées par le public.

Une bonne partie de la réglementation s'est transformée en rapport négocié entre les pouvoirs publics et ceux faisant l'objet de la réglementation, ce qui a engendré un terrain propice à la corruption et l'absence de responsabilité. Des groupes d'intérêt se sont emparés de pans entiers de l'État, et le secteur privé a été sollicité pour mettre en œuvre une gamme de plus en plus vaste de politiques sociales, telles que le développement régional et la préservation des emplois. L'accroissement exponentiel de la réglementation et la faible qualité des lois et autres règles ont engendré complexité, ambiguïtés, chevauchements, charges inutiles pour les citoyens et les entreprises, difficultés au niveau de la mise en œuvre de la réglementation ainsi qu'un respect limité de celle-ci. De manière générale, la situation juridique a été qualifiée de chaotique et faisant l'objet d'une « hypertrophie juridique »<sup>1</sup>. La croissance économique dans le nord de l'Italie a été sapée sur le plan national par un écart de qualité de l'administration entre le nord et le sud qui a aggravé les différences régionales économiques et sociales.

La réforme réglementaire, telle que mise en place actuellement en Italie, dans le cadre d'une revitalisation du secteur public, constitue la première tentative de grande envergure de l'après-guerre ayant pour objectif de transformer le rôle et les pratiques de l'État. Dans le contexte d'une approche impressionnante par son ampleur, les principes de concurrence, la transparence, la simplification, la responsabilité vis-à-vis des résultats et une démarche orientée vers le client sont autant d'éléments qui sont inscrits dans l'appareil réglementaire national par le biais de politiques, procédures, compétences et institutions nouvelles. En particulier depuis 1997, dans le cadre du train de réformes dites les « réformes Bassanini », plusieurs démarches concrètes ont été effectuées, fondées sur les meilleures pratiques de l'OCDE, et l'Italie progresse rapidement quant à l'amélioration de son classement relatif parmi les pays de l'OCDE, s'agissant des initiatives de qualité réglementaire. Le gouvernement et parlement italien ont assumé un rôle de premier plan pour la promotion de la réforme réglementaire auprès de leurs pairs en Europe. La décentralisation en régions et municipalités rapproche le gouvernement des citoyens, bien que les risques de la décentralisation concernant une réduction de la qualité de la réglementation ne soient évalués que depuis peu.

Ces réformes des capacités réglementaires de l'administration publique constituent, par le biais de la modification des rapports entre l'État, les citoyens et le marché, des démarches positives qui, si elles venaient à être mises en œuvre de manière efficace à tous les niveaux de l'administration, pourraient alléger les contraintes imposées au progrès économique et social en Italie par une mauvaise gouvernance. Les résultats commencent seulement à se concrétiser et dans certains domaines, des baisses des coûts administratifs pour les citoyens sont déjà enregistrées. Cela est de bon augure pour l'avenir du programme.

Il est toutefois important de vérifier si le programme est suffisant pour réduire de manière significative le poids accumulé des lois et autres réglementations anticoncurrentielles et inefficaces qui entravent la performance économique et réduisent l'efficacité des politiques. Les processus réglementaires traditionnels fonctionnent encore à grande échelle et alors même que les réformes sont en cours, de nouvelles formes d'inefficacité réglementaire s'y ajoutent. Si ces réformes devaient être fructueuses, l'État serait appelé à mener sur deux fronts une stratégie de poursuite de la mise en œuvre des orientations de politique et de discipline réglementaire nouvelles, tant au niveau administratif que politique.

Cette transformation des pratiques réglementaires émane de forces internes et externes ; elle est soutenue par un leadership politique puissant. L'origine du changement réside dans les problèmes fiscaux et économiques du début des années 90 et du vaste mouvement anti-corruption qui a transformé la scène politique italienne de l'après-guerre. Des problèmes économiques s'étaient rapidement accumulés jusqu'à la fin des années 80 (voir chapitre 1 du rapport « La réforme réglementaire en Italie »). Une dette publique considérable a contribué à la stagnation économique. Les politiques européennes - programme de marché commun, lois et politiques de la concurrence, utilisation des fonds UE et rectitude monétaire et budgétaire (prix à payer pour rentrer dans la zone euro) - ont grandement influé sur le cadre réglementaire et administratif de l'Italie. Au début, l'objectif principal était de réduire la dette publique et d'équilibrer le budget, tout en satisfaisant les exigences européennes. La restructuration des entreprises publiques et la privatisation visait initialement à maximiser les revenus.

Jusqu'au milieu des années 90, la réforme s'est concentrée sur la réduction de l'intervention étendue de l'État dans les décisions économiques. L'objectif était désormais de stimuler l'économie par le biais de la libéralisation et de l'ouverture des marchés. Le processus de privatisation s'est accéléré et est devenu l'un des plus importants de la zone OCDE (OCDE, 1999a, p. 124). L'un des moments décisifs en a été la promulgation d'une loi forte sur la concurrence en 1990 et sa mise en œuvre efficace, ainsi que le vigoureux et persistant plaidoyer en faveur de la concurrence qui était le sien (voir chapitre 3). Il en a résulté d'importantes avancées réalisées par l'Italie en moins d'une décennie ; le pays est passé du grand interventionnisme étatique, dans le cadre duquel la loi perdait de sa valeur et le secteur privé était soit sous-réglémenté soit sur-réglémenté (selon la taille de l'entreprise), à un État réglementaire moderne se fondant sur des règles transparentes et sur la concurrence.

**Encadré 1. Bonnes pratiques pour améliorer les capacités du gouvernement à assurer une réglementation de grande qualité**

Le rapport de l'OCDE sur la Réforme Réglementaire, accueilli favorablement par les ministres en mai 1997, contient un ensemble coordonné de stratégies pour améliorer la qualité de la réglementation, dont plusieurs se fondaient sur la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 pour l'Amélioration de la Qualité de la Réglementation Gouvernementale. Elles constituent la base de l'analyse effectuée dans ce chapitre, et sont reprises ci-dessous :

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

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

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

1. Analyse d'Impact de la Réglementation
2. Procédures systématiques de consultation publique avec les intérêts concernés
3. Recours aux alternatives à la réglementation
4. Amélioration de la coordination réglementaire

**C. VALORISATION DES RÉGLEMENTATIONS EXISTANTES**

*(outre les stratégies énoncées ci-dessus)*

1. Réexamen et valorisation des réglementations existantes
2. Réduction de la paperasserie et des formalités administratives.

Source : Scott Jacobs, *et al*, (1997), « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public » dans *Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Études thématiques*, OCDE, Paris.

Le contrôle des dépenses gouvernementales et la stimulation de la concurrence au sein du marché a attiré l'attention sur la nécessité urgente de réformer l'État lui-même. Le contrôle de l'appareil administratif public coûteux et inefficace est devenu une priorité<sup>2</sup>. La « viscosité » et « l'immobilité » administratives ainsi que la nécessité de « simplifier l'Italie » ont rapidement fait l'objet d'un débat national<sup>3</sup>.

Plusieurs facteurs sont à l'origine des mauvaises pratiques réglementaires en Italie. Un grand nombre d'études a confirmé qu'en Italie, l'administration publique souffrait de fragmentation et de duplication des instances publiques, de sur-réglementation interne et externe, d'utilisation inefficace des ressources associée à l'absence de contrôles adéquats, ainsi que des faibles qualifications, de la formation inadéquate et de la faible productivité des fonctionnaires<sup>4</sup>. Au sein du gouvernement, les décisions politiques et les processus de mise en œuvre des politiques étaient lents et désorganisés. La faiblesse du centre du gouvernement a permis la départementalisation au sein de ministères nombreux et « semi-autonomes »<sup>5</sup>. Des retards dus aux multiples fonctionnaires responsables de différentes parties des procédures ont pesé sur les actions<sup>6</sup>. En bref, l'administration était un océan d'inefficacité émaillé d'îlots d'excellence<sup>7</sup>.

#### Encadré 2. Aspects du système juridique italien

**Les sources du droit.** Le système juridique italien reconnaît différents instruments réglementaires répartis en trois niveaux dans le cadre de la constitution ainsi que les lois constitutionnelles.

1. *Loi primaire (adoptée directement ou indirectement par le parlement)*  
 Lois  
 Décrets-lois (pris par le gouvernement en cas d'urgence ; ils ont une validité de 60 jours à moins que le parlement ne les change en lois)  
 Décrets législatifs délégués (pris par le gouvernement avec un mandat spécial du parlement conféré par la loi)  
  
*Loi primaire régionale (approuvée par l'Assemblée régionale)*
2. *Loi secondaire (adoptée par le Conseil des ministres)*  
 Règlements gouvernementaux (adoptés par le biais d'un décret du président de la république)  
  
*Loi secondaire régionale (approuvée par le gouvernement régional)*
3. *Loi tertiaire (adoptée par les ministres) décret ou arrêté du président du Conseil*  
 Arrêté du président du Conseil  
 Décret ou arrêté ministériel et interministériel

Il est toutefois important de noter que « les sources du droit » mentionnées ne couvrent pas toutes « les sources des réglementations » tels que les arrêtés présidentiels, les arrêtés ministériels et interministériels, les circulaires ministérielles, les imprimés, qui constituent en fait la majeure partie de l'intervention réglementaire du gouvernement (Vesperini, 1998, p. 13).

Combien de lois y a-t-il en Italie ? L'inventaire officiel dressé par la Chambre des Députés (Rapporto sulla legislazione, 1999) estime qu'il existe plus de 35 000 lois (parmi lesquelles 14 000 lois nationales, 4 000 lois nationales promulguées avant 1948, dont la légitimité est douteuse et 18 000 lois régionales). Le ministère de l'Administration publique a estimé en 1991 que l'administration centrale appliquait 5 400 procédures administratives, dont la moitié seulement concernait des entités gouvernementales<sup>8</sup>. L'autorité compétente en matière de concurrence a dressé un inventaire de 224 concessions différentes.

La préférence de réglementer par l'intermédiaire de lois en lieu et place des réglementations secondaires s'est traduite par un niveau de détail extrêmement élevé des lois italiennes, qui réglementent les moindres détails et les procédures bureaucratiques. Avant la discipline récente imposée en 1997, le recours à l'abrogation tacite d'articles ou de lois - plutôt qu'à l'abrogation spécifique - a souvent ajouté à la confusion pendant la mise en œuvre<sup>9</sup>. Toutefois, une étape importante a été franchie sur la voie de l'amélioration de la rationalité et de la transparence : des nouvelles lois italiennes imposent l'abrogation expresse de lois antérieures (article 20 de la loi n°59 DE 1997 et article 7 de la loi n° 50 de 1999). Cette obligation a par ailleurs été entérinée par le décret du Premier ministre, de mars 2000, qui a en outre introduit « l'analyse technique juridique » (voir ci-après).

Les procédures administratives qui établissent des exigences d'information *ex ante* sont préférées aux instruments de performance, aux critères *ex post*, et aux normes générales à respecter. Le système réglementaire se fonde de manière excessive sur les licences, permis et concessions qui sont rarement réexaminés. Selon l'inventaire de 1991, environ un procédure administrative sur cinq était régie par des dispositions mises en place avant les années 60 (Lacava, 1998, p. 65).

Liberté excessive dans l'application des règles et réglementations. Comme cela a été vu dans le cas du Mexique, le système juridique italien dispose d'un niveau paradoxalement élevé et faible de liberté (OCDE, 1999b). D'une part, chaque dispositif législatif laisse peu de liberté au gouvernement lors de la mise en œuvre. Dans certains cas, les lois stipulent des exigences détaillées et des procédures liées à des questions très précises (ce type de loi est surnommé *leggine* ou petites lois). Mais le seul nombre des lois et les chevauchements entre elles confèrent à l'administration une liberté importante dans la mise en œuvre, puisque la base juridique sous-jacente est *de facto* complexe.

Hors du gouvernement, un système complexe de contrôle démocratique entre les branches de l'État et les organes constitutionnels a engendré des difficultés concernant l'acceptation, la mise en œuvre et la poursuite des politiques. La Chambre des Députés, le sénat, la Cour des Comptes, le Conseil d'État ainsi que le gouvernement lançaient des politiques différentes sans beaucoup de coopération entre eux et n'étaient notamment pas en mesure de contrôler la dette publique ou d'empêcher l'adoption de lois de faible qualité. L'instabilité récurrente de gouvernements fragiles se fondant sur des lois électorales privilégiant le vote à la proportionnelle a été perçue comme un obstacle de plus à la réforme durable et dès lors, la réforme électorale est devenue un élément-clé de la stratégie générale visant à réinventer l'État italien<sup>10</sup>.

Les circonstances historiques sont également importantes pour comprendre le système juridique contemporain de l'Italie. Comparé à la majeure partie des autres pays de l'OCDE, le système juridique italien montre une préférence marquée tout à fait inhabituelle pour le recours aux lois, plutôt qu'aux réglementations secondaires, même pour ce qui concerne des questions mineures ou par trop détaillées<sup>11</sup>. Ceci est dû en partie à une forte réaction à la période fasciste, lorsque le gouvernement dirigeait le pays par décrets et indique une détermination apparue pendant l'après-guerre de conserver les pouvoirs législatifs au sein des institutions démocratiques. Au fil du temps, ce recours excessif à des dispositions législatives et réglementaires a abouti à une intrusion du politique dans des détails administratifs et a donné lieu à un cadre réglementaire rigide et fragmenté. Le gouvernement et le parlement ont cependant recouru aux lois, des décennies durant, afin d'intervenir dans l'économie, même pour ce qui concerne des questions mineures et de régler des points de détail minimes. De même, à l'instar de ce que l'on voit dans d'autres pays, la loi italienne a été utilisée à des fins de déclarations politiques fixant des principes et des objectifs sociaux, plutôt que pour résoudre concrètement des problèmes identifiés.

Des excès au niveau de la réglementation étaient également dus aux aspects particuliers du système politique et administratif en Italie. Le gouvernement, avec l'aval du parlement, avait les coudées franches s'agissant du recours fréquent aux décrets-lois, censés traiter des situations exceptionnelles et urgentes. Bien que les décrets-lois ne fussent applicables que pendant 60 jours, le gouvernement s'est contenté d'en réadopter un bon nombre avant qu'ils ne viennent à expiration, en les prorogeant pour plusieurs années. En conséquence, un instrument d'urgence est devenu une réglementation ordinaire. Une décision de la Cour constitutionnelle de 1996 a jugé cette pratique illégale et y a mis fin, améliorant ainsi la simplicité du régime réglementaire. D'autres éléments encourageaient la production de lois, parmi lesquels



les dispositions de la Constitution stipulant que seules les lois peuvent réglementer certains domaines (*riserva di legge*) et la préférence de la loi pour transposer les directives de l'Union européenne (Sandulli, 1998, p. 33). Un corollaire important de cela est le vague qui prévaut en matière de responsabilité des pouvoirs législatif et exécutif ; cela crée un système complexe de gestion réglementaire (voir annexe sur les sources du droit).

Un autre facteur déterminant pour la croissance du cadre réglementaire est lié aux échecs au niveau du contrôle dans le processus normatif. Le système de production de la réglementation a été contrôlé et géré sur des bases purement légalistes et procéduriers. À l'exception de contrôles de légalité effectués par différents organes et faisant double-emploi, les réglementations n'ont pas subi beaucoup de contraintes préventives sur leurs incidences éventuelles. Les parlementaires, le gouvernement et d'autres organes de l'État n'hésitaient pas à présenter une loi ou amender un cadre juridique pendant les débats sur les projets de loi<sup>12</sup>. Avant un mouvement de discipline récent, l'adoption de la loi des finances s'apparentait à l'adoption d'une loi-omnibus qui couvrait un nombre impressionnant de domaines<sup>13</sup>. D'autres facteurs à l'origine du flux continu des lois résidaient dans l'existence d'une disposition de la constitution autorisant l'adoption de lois par des commissions parlementaires sans débat en séance plénière<sup>14</sup>. La pratique selon laquelle des lois et articles précédents n'étaient pas éliminés ainsi que la mauvaise utilisation de références croisées à d'autres lois rendaient la compréhension du système juridique particulièrement difficile.

## ***1.2. Initiatives récentes de réforme réglementaire en vue d'améliorer les capacités de l'administration publique***

Au début des années 90, la réforme la plus importante de l'État italien depuis 1860 a été lancée, comprenant une révision de grande envergure du cadre constitutionnel (voir annexe 1)<sup>15</sup>. Nombre d'initiatives, de politiques et de programmes furent proposés et soutenus par six gouvernements successifs<sup>16</sup>. Cinq politiques gouvernementales majeures se distinguent quant à la réforme de :

- L'intervention de l'État dans l'économie, dont les privatisations, l'établissement de nouveaux régimes et institutions réglementaires et la simplification de la législation à grande échelle ;
- La gestion et le contrôle du budget et de la fonction publique ;
- La simplification de l'administration publique, des procédures et contrôles ;
- La « réorganisation » et la gestion du système juridique et réglementaire ; et
- L'équilibre entre le centre et les gouvernements régionaux.

Ces politiques sont évaluées dans les sections suivantes dans la mesure où elles ont eu un impact direct sur la gestion de la qualité de la réglementation. L'encadré 3 résume quelques-uns des principaux aspects des politiques de réforme du budget et de la Fonction publique.

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

### 2.1. Politiques de réforme réglementaire et principes-clés

Le *Rapport sur la Réforme Réglementaire* de l'OCDE de 1997 recommande aux pays d'« adopter, au niveau politique, de vastes programmes de réforme réglementaire qui établissent des objectifs et des cadres clairs pour la mise en œuvre. » La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'Amélioration de la Qualité de la Réglementation Gouvernementale*<sup>17</sup> (OCDE, 1995) comporte un ensemble de principes portant sur les meilleures pratiques qui peuvent servir de base de référence pour l'évaluation des politiques de réforme.

Comme cela a été dit auparavant, le programme de réforme réglementaire italien englobe une série de politiques qui modifient le rôle et la performance de l'État. L'important programme de privatisations et de déréglementation économique est évoqué dans le chapitre 1. Une politique italienne de qualité réglementaire – ou selon l'appellation qui lui a été donnée par certains auteurs, la politique de « rationalisation normative » — a peu à peu émergé des politiques de simplification administrative des années 90. La « réorganisation et l'amélioration des normes » est également la résultante du passage progressif d'une perspective juridique et technique concernant la réglementation à une approche globale de la gestion réglementaire et de la qualité des réglementations en termes de résultats<sup>18</sup> (Sandulli, 1998, p. 31).

#### Encadré 3. Réforme du budget et de la Fonction publique en Italie

*Réformes de la gestion budgétaire.* Les réformes ont été lancées en réaction à une grave crise monétaire et à la dette publique catastrophique, qui est passée de 98 % à 125.3 % du PNB entre 1990 et 1995. Les efforts de l'Italie pour faire partie de l'Union économique et monétaire ont accru sa détermination. Le budget italien, instrument purement financier, a été transformé en instrument économique, c'est-à-dire qu'il est passé d'un modèle où les dépenses sont ventilées dans des cases d'affectation à un système décentralisé où les dépenses correspondent aux objectifs et responsabilités de chaque ministère. S'étant fondés jusque-là sur des préceptes constitutionnels, le parlement et le gouvernement ont proposé – et mis en œuvre – des procédures et instruments nouveaux. Des responsables de haut niveau se sont vus confier des responsabilités claires ; des mécanismes de contrôle et de responsabilité ont été créés. Le nouveau système permettait, pour la première fois, d'établir clairement les rapports entre les ressources et les résultats. Ces réformes ont eu d'autres effets durables sur les politiques, notamment la simplification de l'administration.

Une autre dimension des réformes budgétaires (et de leur succès) a trait aux rapports entre le ministère des Finances et le parlement. Des méthodologies claires, des procédures et des contrôles pouvant être appliquées (notamment concernant des amendements de dernière minute déposés par des députés), et le renforcement de la confiance réciproque ont permis l'établissement d'une relation de travail efficace entre les deux branches de l'État. Ainsi, le Cabinet du parlement chargé de l'évaluation de la loi des finances concentre à présent ses efforts sur l'évaluation de la méthodologie de l'étude d'impact budgétaire plutôt que sur la vérification des calculs.

*Réformes de la Fonction publique.* Reconnaissant que les méthodes de travail de la Fonction publique constituaient une source considérable de dépenses et un motif d'inefficacité, l'Italie s'est lancée en 1993, et plus particulièrement depuis 1998, dans une série de réformes en vue de dépolitiser la Fonction publique, de séparer la sphère politique des tâches administratives, et d'insuffler de nouvelles pratiques de gestion dans l'ensemble de l'administration. Cet ensemble de politiques, surnommé par ses partisans et ses détracteurs « privatisation de la Fonction publique », contenait une série de mesures. Le décret législatif No°29/93 établissait de nouveaux contrats de travail devant faire l'objet de négociations collectives au niveau national et local, au lieu d'être arrêtés par le parlement par le biais d'une loi annuelle. Le décret législatif a créé une agence spécifique, l'ARAN, représentant l'État en tant qu'employeur appelé à négocier avec les syndicats. La juridiction compétente pour résoudre les conflits de la Fonction publique ne relevait plus des tribunaux administratifs mais civils<sup>19</sup>. En parallèle, une loi régissant la représentation des syndicats a été amendée et le travail à mi-temps autorisé dans l'Administration publique. Un nouveau système de paiement fondé sur la méritocratie et un système d'évaluation de la performance ont été introduits dans l'administration publique et les premiers contrats de travail visés par les nouvelles dispositions sont entrés en vigueur en 2000 et au début de 2001. Dans chaque ministère, une unité d'audit, dont la coordination était assurée à partir d'une agence centrale dépendant du Cabinet du Premier ministre, définit les objectifs et supervise les indicateurs de performance. Le gouvernement a renforcé les critères éthiques de l'Administration publique<sup>20</sup>.

De manière simultanée avec ces réformes, depuis 1994, Sabino Cassese, ministre de l'Administration publique de l'époque, a lancé de nouvelles techniques publiques de gestion à travers un *Système de Service Public de Qualité*<sup>21</sup>. Ce programme contient tout un éventail d'initiatives, telles que les Chartes des Citoyens (*Carte dei servizi*), contraignantes pour tous les services publics (à savoir les transports, la santé et les communications). À l'instar du modèle britannique, ces chartes prévoient des engagements explicites sur la base de critères observables et des indemnités en cas d'insatisfaction des clients : il s'agit de l'égalité, de l'impartialité, de la courtoisie, de la consultation, de la régularité, de l'ouverture, de la continuité, du choix, du pouvoir d'achat. Des chartes ont également été établies pour les gouvernements locaux. Un an après l'introduction de cette exigence (Juin 1997), près de 7 000 agences et gouvernements locaux ont adopté leur propre charte spécifiant les normes qui leur sont propres. De plus, le ministère a établi en 1995 un programme de prix et de lauréats, *Cento Progetti al Servizio del Cittadino*, afin de reconnaître les réalisations majeures au sein du service public en termes de convivialité, de cohérence avec la mission de l'agence, d'engagement des fonctionnaires, d'efficacité par rapport aux coûts et de transférabilité à d'autres agences publiques, entre autres. Le projet a été complété en 1996 par un programme de « Projets-Pilotes sur la bonne gouvernance », visant à améliorer la prestation de services et la mesure de la performance en mettant à l'épreuve de nouvelles pratiques de bonne gouvernance, au niveau du gouvernement central et des gouvernements régionaux et locaux. Ce programme se concentre sur la cohérence de l'administration, sur l'interaction d'instruments tels que les agences à guichet unique, les cartes intelligentes multi-services, les meilleures pratiques de la performance, les enquêtes de satisfaction des clients, et de manière générale, les approches de « gestion d'excellente qualité ».

L'émergence d'un véritable programme de qualité réglementaire a requis un temps considérable. En 1978, le ministre de l'Administration publique lançait une vaste réexamen de la qualité de l'Administration publique, y compris du système de gestion réglementaire. Se fondant sur le rapport important qu'il avait élaboré, une seconde commission a recommandé l'évaluation de « l'impact administratif des lois » basée sur la Liste de Contrôle Bleue allemande (*Blue Checklist*), ainsi que la mise en place d'une unité centrale pour le contrôler<sup>22</sup>. En 1986, le président de la Chambre des Députés a envoyé une circulaire contenant des règles et recommandations relatives au langage, à la structure, aux citations, aux modifications et à l'abrogation<sup>23</sup>. Une loi de 1988 a créé les institutions de base pour améliorer la gestion réglementaire, tel que le Département des Affaires Juridiques et Législatives (*Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi*) (DAGL), qui dépend du Cabinet du Premier ministre, et le mécanisme de délégitation.

Pendant les années 90, l'Italie a lancé un vaste programme de simplification réglementaire. L'évolution des politiques correspond à trois approches successives, chacune mise en place par un dispositif législatif correspondant et lancée par un gouvernement différent<sup>24</sup>. La continuité de la politique est remarquable puisque chaque démarche table sur des expériences et des instruments précédents.

- La loi sur la procédure administrative de 1990 (loi 241/90) constituait le véhicule principal pour la première démarche. L'on s'est concentré sur l'amélioration de la structure de chaque procédure en réduisant les démarches nécessaires dans le cadre des procédures (par le biais de l'institution des conférences des services, par exemple) et en mettant en place des mécanismes de nature à réduire la capacité de l'administration à retarder ou à interdire l'action (par exemple la règle selon laquelle « qui ne dit mot consent », l'auto-certification, la transformation des concessions et licences en notifications). La loi complétait cette simplification par des dispositions extrêmement importantes sur les droits des citoyens et les mécanismes de responsabilité (voir section 3.1).
- Suite à ces efforts, en 1993, une seconde loi (loi 537/93) a réformé les institutions afin de simplifier les procédures<sup>25</sup>. Il s'agissait notamment de réduire la duplication des fonctions entre les ministères et les organes gouvernementaux. La loi a éliminé 12 comités interministériels et renforcé le Comité Interministériel pour la planification économique (CIPE) ; elle a introduit des réformes au ministère des Finances, et fusionné différentes instances pour créer un seul ministère de l'Environnement).
- En 1997, le gouvernement a lancé la troisième phase de ce processus à travers les lois 59/97 et 127/97, les « lois Bassanini »<sup>26</sup>. En ayant recours à des instruments existants tels que la délégitation et l'auto-certification, la nouvelle politique associait les deux approches mais créait un processus d'amélioration continue (en instituant par exemple l'obligation de préparer une loi annuelle de simplification). La nouvelle politique a relancé les institutions afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité du processus de choix des politiques (la décentralisation a été renforcée par la réduction ou l'élimination de la nécessité de demande d'autorisation auprès de Rome, le système juridique a été réorganisé (voir section 2), et des unités centralisées mises en place afin de promouvoir et contrôler la réforme).

Les importantes initiatives de politique lancées en 1997, tant par le gouvernement que par la Chambre des Députés, ont constitué un tournant important pour le développement d'une politique nationale sur la réglementation de qualité. Les réformes de Bassanini de 1997 s'étaient assigné deux objectifs principaux : rééquilibrer les pouvoirs entre le centre et les gouvernements régionaux et relancer la politique de simplification administrative sur la base d'une approche permanente et d'une réorganisation plus agressive de la réforme réglementaire (à savoir l'accélération du processus de délégitation). Dix-huit mois plus tard, la première loi annuelle de simplification administrative (loi 50/99) ainsi que les décrets du Premier ministre sur la consultation publique et une analyse d'impact de la réglementation (AIR) ont élargi le champ de la politique de qualité de la réglementation<sup>27</sup>.

La politique dispose de trois piliers et principes clairs, dont l'objectif est d'examiner, de développer et d'appliquer la réglementation en Italie :

- *Rationalisation du nombre existant de lois et de réglementations* en rétrogradant les lois concernant les procédures administratives et l'organisation des administrations publiques pour en faire des réglementations secondaires pouvant être réexaminées par l'administration publique (processus dénommé *delegificazione* ou délégitation) et en lançant un programme visant à consolider les textes juridiques (*testo unico*).
- *Réexamen de la qualité des lois et réglementations nouvelles* par le biais de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) des conséquences pour les citoyens, les entreprises et l'administration, et de l'Analyse Juridique et Technique (ATN) afin d'évaluer la qualité du texte juridique et encourager la consultation publique.

- *Poursuite de la simplification de l'administration publique* par le biais de l'élimination et l'amélioration des procédures administratives à travers une loi annuelle de simplification, et du réexamen de la mission des institutions gouvernementales ainsi que de la réorganisation des rapports dans le cadre de leur fonctionnement, passant entre autres par une réduction du nombre des ministères et départements.

Deux autres principes fondamentaux pour l'action réglementaire font partie intégrante des réformes « Bassanini » : la « subsidiarité horizontale », principe selon lequel l'État se retire des activités que le secteur privé (citoyens et entreprises) est plus à même de réaliser, avec ou sans but lucratif ; et la « subsidiarité verticale », principe selon lequel les responsabilités et rapports entre les citoyens et les entreprises d'une part, et l'État de l'autre, sont décentralisés au niveau de gouvernement le plus bas possible.

Le rôle actif du Parlement, et en particulier de la Chambre des Députés, en matière de gestion de la qualité réglementaire est une caractéristique de l'approche italienne que l'on rencontre rarement dans d'autres pays (encadré 4). En raison de la complémentarité des politiques de qualité réglementaire de l'administration et du parlement, il est approprié de définir la politique de réforme réglementaire italienne comme étant une politique duelle. Se fondant dans une large mesure sur la Recommandation pour l'Amélioration de la Qualité de la Réglementation Gouvernementale de l'OCDE de 1995, la Chambre des députés a introduit en 1997 une circulaire identique qui a été adressée à chaque Commission parlementaire concernant l'évaluation des projets de loi, aux termes de laquelle il faut justifier :

- Qu'il y a nécessité d'intervenir à travers une loi parlementaire ;
- Que la loi proposée est cohérente avec la constitution, la législation de l'Union européenne et le champ de compétence des régions et des gouvernements locaux ;
- Que les objectifs de la loi proposée et les moyens de les réaliser sont clairs, ainsi que la date-butoir envisagée pour sa mise en œuvre ; que les coûts pour l'administration publique, les citoyens et les entreprises sont acceptables ; et
- Que le texte est clair.

La politique duelle présente un programme de grande envergure, structuré, englobant des réglementations économiques, sociales et administratives et établissant un rapport plus cohérent entre les institutions. La politique duelle a notamment coïncidé avec un changement important, le passage d'une approche de simplification administrative à celle de la qualité de la réglementation. Même si elles sont engagées sur des voies différentes, les politiques parlementaire et gouvernementale sont complémentaires dans plusieurs domaines. Par exemple, la politique de la Chambre se concentre sur les nouveaux projets de loi, y compris ceux proposés par le gouvernement, les parlementaires, les régions et le Conseil National de l'Économie et du Travail (CNEL) et par le biais d'initiatives référendaires<sup>28</sup>. La politique du gouvernement cible les projets de loi et réglementations secondaires qu'il prépare. L'épreuve de la justification (un nouveau règlement est-il nécessaire ?) est cruciale au sein de la politique de la Chambre, alors que l'évaluation de l'impact réglementaire et la consultation publique est l'élément-charnière de celle du gouvernement.

Cependant, le fait que le programme de qualité de la réglementation se fonde sur des lois, des décrets et des règlements différents réduit sa visibilité et son impact. Il serait utile d'élaborer une déclaration de principes unifiée et plus claire, portant sur une bonne réglementation, basée sur les recommandations de l'OCDE, afin de doter d'assises plus solides les efforts consentis au sein des ministères et par les régulateurs et d'accroître la responsabilité des ministères pour ce qui est de la

performance. L'OCDE recommande, dans le chapitre 3, de son Rapport de référence une intégration plus explicite des principes de concurrence dans les réformes de simplification et de codification. Les principes de l'OCDE adoptés par les ministres en 1997 se présentent comme suit :

*Établir des principes de « bonne réglementation » pour guider la réforme, en se fondant sur la Recommandation pour l'Amélioration de la Qualité de la Réglementation Gouvernementale de 1995 de l'OCDE. Une bonne réglementation devrait : (i) être nécessaire pour servir des objectifs de politique clairement identifiés et efficace dans la réalisation de ces objectifs ; (ii) avoir une base juridique solide; (iii) générer des profits qui justifient les coûts, compte tenu des effets au sein de la société; (iv) minimiser les coûts et les distorsions du marché; (v) promouvoir l'innovation par le biais de mesures incitatives et d'approches basées sur les objectifs; (vi) être claire, simple, et pratique pour les utilisateurs; (vii) être cohérente avec d'autres réglementations et politiques ;et (viii) être, dans la mesure du possible, compatible avec la concurrence, le commerce et les principes visant à encourager l'investissement aux niveaux interne et international.*

La clarification des épreuves auxquelles est soumise la réglementation de qualité, selon les principes de l'OCDE, pourrait contribuer à rendre ces principes-clés opérationnels dans les ministères. Un test du rapport du coût-avantages, imposé par la loi, pourrait s'avérer particulièrement intéressant pour fournir une base solide et transparente aux décisions prises en matière de réglementation dans l'ensemble des administrations. Ce test constitue la méthode privilégiée pour examiner l'impact réglementaire car il vise à produire une politique publique qui répond à l'exigence d'être « socialement optimale » (à savoir maximiser les avantages sociaux) [Deighton-Smith, 1997, p. 221]. La directive gouvernementale sur l'AIR, publiée en 2000, qui spécifie les méthodes quantitatives — telle que l'analyse du coût-avantage, l'analyse du rapport coût-efficacité, et l'évaluation des risques — représente une avancée positive sur cette voie. Néanmoins, la liste de contrôle de la Chambre indique seulement que les coûts devraient être « acceptables ».

D'autres démarches destinées à combler les écarts dans les procédures de qualité pourraient approfondir et accélérer les résultats.

- Avant l'adoption, en mars 2000, du décret ministériel relatif à l'AIR, la politique italienne ne plaide pas en faveur du recours à la concurrence ni des principes de marché et de commerce.
- Même aujourd'hui, l'AIR ne couvre que des réglementations préparées par le gouvernement, excluant de nouvelles mesures développées par d'autres instances, telles que des autorités indépendantes.
- La politique de réforme n'a pas, jusqu'à une date récente, que difficilement répondre de résultats ou être très transparente à cet égard. Il est vrai que le Règlement de la Chambre prévoit l'élaboration d'un rapport bisannuel sur les résultats, que la loi 59/97 institue l'obligation d'élaborer une loi annuelle de simplification, qui énumère généralement les procédures, et que la loi 50/99 institue l'obligation pour le ministre de l'Administration publique d'élaborer un rapport annuel à l'intention du parlement contenant une évaluation globale de la politique. Il est toutefois nécessaire que des objectifs mesurables soient plus clairement spécifiés. D'autres pays, par exemple, comme les États-Unis, les Pays-Bas et la Corée ont inclus dans leurs déclarations de politique l'engagement d'atteindre des buts spécifiques<sup>29</sup>.

- Compte tenu de ces pratiques, l'Italie a récemment commencé à se fixer certains objectifs de performance. Le programme gouvernemental sur la consolidation et la simplicité, établi par le ministère de l'Administration publique dans le cadre de la loi 50/1999, fixe des priorités et recense près de 70 procédures qui devront être simplifiées en 2000.

## 2.2. *Le rôle du parlement italien dans la réforme réglementaire*

Le parlement, en particulier la Chambre des Députés, a joué un rôle dynamique dans la politique globale de la qualité de la réglementation. Le programme actuel de qualité réglementaire est renforcé par les efforts des deux institutions, notamment par le biais de la coopération, mais aussi à travers la concurrence institutionnelle. Le programme de qualité réglementaire s'étend à l'heure où le sénat et les régions adoptent de bons principes en matière de réglementation.

**Encadré 4. Le cercle vertueux : concurrence et collaboration entre le parlement et le gouvernement concernant la qualité de la réglementation**

En 1997, les réformes adoptées par le Parlement et spécialement par la Chambre des Députés ont contraint le gouvernement à améliorer la qualité des projets de loi qu'il y déposait. En réaction à cela, le Premier ministre Prodi a envoyé, en octobre 1997, une circulaire aux ministres portant sur l'amélioration de la rédaction des textes juridiques du gouvernement. Quelques mois plus tard, la circulaire s'est transformée en directive contenant une liste de contrôle relative à la nécessité de rédiger les textes dans un langage simple, ainsi que l'exigence d'établir trois notes sur (1) le background et la motivation, la portée, ainsi que les rapports avec les lois précédentes ; (2) l'impact financier et budgétaire ; et (3) la justification de la loi proposée, y compris une évaluation écrite de l'alternative de « non-intervention »<sup>30</sup>. Mais ces orientations générales ne revêtaient qu'un caractère consultatif et peu de projets de loi se conformaient aux nouvelles exigences. En 1999, le Premier ministre D'Alema, a adopté une nouvelle directive empêchant les projets de loi dépourvus des trois rapports d'être inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres, bloquant ainsi leur présentation au parlement. Pour renforcer la mise en œuvre, le gouvernement a pris en mars 2000 un décret du Premier ministre officialisant l'Analyse Juridique et Technique (*Analisi tecnico-normativa* or ATN) et l'Évaluation à part entière de l'Impact Réglementaire requises par la loi 50/99.

Ces politiques de réforme ne modifient pas seulement la manière dont fonctionne chaque institution, mais elles changent également les rapports entre les institutions de l'État. Le parlement s'oriente peu à peu vers une relation de supervision et de responsabilité avec l'administration, en s'éloignant des rapports basés sur des contrôles stricts et sur la méfiance. L'administration assume progressivement davantage de responsabilités et de liberté. Des questions fondamentales se trouvent au cœur du débat, relatives à la manière d'éviter des lois primaires par trop détaillées, de contrôler la liberté dans les réglementations secondaires, ainsi que les mécanismes de responsabilité pour superviser cette liberté. Ces questions ne sont pas encore résolues. Certaines d'entre elles pourraient avoir trait au cadre constitutionnel et aux mécanismes historiques de contrôle démocratique en Italie depuis la Seconde Guerre Mondiale. Cependant, d'ingénieux mécanismes et la co-gestion réglementaire entre le pouvoir exécutif et législatif ont résolu certaines questions de manière pragmatique, par l'intermédiaire de la délégitimation et de la législation déléguée (voir encadré 5). La politique de la Chambre portant sur la qualité des lois est étayée par de nouvelles capacités et par la détermination de la mettre en œuvre. Enchaînant sur les réformes réussies qui ont permis à l'Italie de contrôler son budget, la Chambre a entièrement révisé son règlement et introduit la liste de contrôle réglementaire susmentionnée. Afin d'aider à mettre en œuvre ces critères, un Comité pour la Législation (*Comitato per la legislazione*) a été créé en vertu du règlement, pour être l'organe consultatif principal des commissions permanentes de la Chambre lors de la préparation des projets de loi. Ce Comité est composé de dix députés choisis par le président de la Chambre de manière paritaire parmi les membres de la majorité et ceux de l'opposition ; il est présidé de manière tournante par chacun de ses membres. Le Comité émet un avis sur un projet de loi, lorsque la demande lui en est faite par au moins un cinquième des membres d'une Commission parlementaire. Chaque membre peut exprimer un

avis différent. Tous les six mois, le Comité élabore un rapport sur les principaux problèmes rencontrés et sur les mesures pertinentes adoptées, tout en suggérant des initiatives supplémentaires qui pourraient être prises dans d'autres instances.

Outre ses tâches permanentes, le Comité s'est également fait l'avocat des questions de qualité de la réglementation. Il a encouragé les conférences inter-institutionnelles avec le gouvernement, les régions, les collectivités locales, le pouvoir judiciaire, les autorités sectorielles indépendantes, les centres de recherche et les organisations non gouvernementales. Il a institué un Observatoire de la Législation (*Osservatorio sulla legislazione*) afin de réunir les avis, les examiner et informer la Commission et la Chambre sur les questions de qualité juridique. La Chambre des députés a participé au Groupe de Travail pour la Qualité de la Législation, créé en 1996 dans le cadre de la Conférence des présidents de parlements de l'Union européenne. Le président de la Chambre des Députés italienne préside actuellement le Groupe de Travail. En septembre 1999, sous sa présidence, la Conférence des présidents de parlements a adopté à Lisbonne les conclusions du rapport « La complexité de la législation et le rôle des parlements à l'ère de la mondialisation ».

La loi 59/97 a établi un autre organe parlementaire composé de 20 sénateurs et 20 députés : la Commission Bicamérale pour la Réforme Gouvernementale (*Commissione parlamentare per la riforma amministrativa*). Cette Commission Bicamérale conseille le parlement et le gouvernement pour ce qui concerne tous les décrets législatifs liés à la réforme gouvernementale, y compris pour le processus de décentralisation, de réorganisation de l'administration centrale, du Cabinet du Premier ministre et de la Fonction publique. Cette Commission fait également rapport tous les six mois au parlement pour l'informer de ses délibérations et conclusions.

### **2.3. Les mécanismes visant à promouvoir la réforme réglementaire au sein de l'administration publique**

Des institutions chargées de la réforme dotées de responsabilités et d'autorité explicites pour gérer la réforme et assurer son suivi au sein de l'administration, sont requises pour maintenir la réforme dans le cadre de l'échéancier prévu et pour éviter la réapparition de la sur-réglementation. A l'instar de tous les pays de l'OCDE, l'Italie met l'accent sur la responsabilité des ministères individuels pour la performance en matière de réforme dans leur champ de compétence. Mais il est souvent difficile pour les ministères de se réformer, étant donné les pressions contraires; le maintien de la cohérence et des approches systématiques dans l'ensemble de l'administration est nécessaire si la réforme est appelée à être de grande envergure.

Le processus normatif du gouvernement s'articule autour du Département des Affaires Juridiques et Législatives (*Dipartimento affari giuridici e legislativi* — DAGL) au sein du Cabinet du Premier ministre<sup>31</sup>. Cette unité centrale mise en place en 1988 gère des projets et des avis et négocie individuellement ou conjointement le « degré de maturité » d'un projet avec les cabinets juridiques des ministères, premières instances qui rédigent les lois et les réglementations<sup>32</sup>. Son principal pouvoir consiste à filtrer l'accès au Conseil des ministres des projets de loi et des décrets présidentiels et du Conseil des ministres. Cependant, jusqu'en 2000, l'examen qu'il effectue s'est concentré principalement sur la qualité juridique du texte ainsi que sur la cohérence politique et gouvernementale plutôt que sur une évaluation à part entière des incidences de la réglementation future. Le décret du Premier ministre, de mars 2000, a essentiellement rendu le DAGL responsable, en œuvrant avec le Nucleo (voir ci-après) d'évaluer l'exhaustivité et la qualité des analyses d'impact réglementaire avant leur présentation au Conseil des ministres. Cette décision donne au DAGL un rôle plus important sur le plan de la qualité des réglementations, qui est plus conforme aux principes de l'OCDE. Sa charge de travail est toutefois alourdie et la nécessité d'élaborer et d'examiner des dizaines de nouveaux dispositifs toutes les semaines réduit la profondeur et la qualité de ses évaluations.



L'Unité pour la Simplification des réglementations, ou Nucleo (*Nucleo per la Semplificazione delle Norme e delle procedure*) a été créée en 1999<sup>33</sup>, d'une part pour alléger la charge de travail du DAGL, et de l'autre, pour soutenir la nouvelle politique réglementaire. Dépendant du Cabinet du Premier ministre, le Nucleo a pour rôle principal de préparer des décrets, ainsi que des textes consolidés (voir encadré 5). Il fournit également un soutien aux ministères dans l'élaboration des améliorations réglementaires et émet des avis à l'intention du DAGL quant à la qualité des Analyses d'impact de la réglementation et des évaluations de la rédaction juridique (ATN). Il est composé de 25 professionnels disposant d'une expertise en droit, en économie, en sciences politiques, dans les analyses d'impact, dans les affaires européennes et en linguistique. En termes de qualité réglementaire, le Nucleo est devenu le principal interlocuteur du Comité pour la Législation de la Chambre des Députés et de la Commission Bicamérale du parlement.

Encadré 5. **Démêler l'écheveau juridique en Italie**

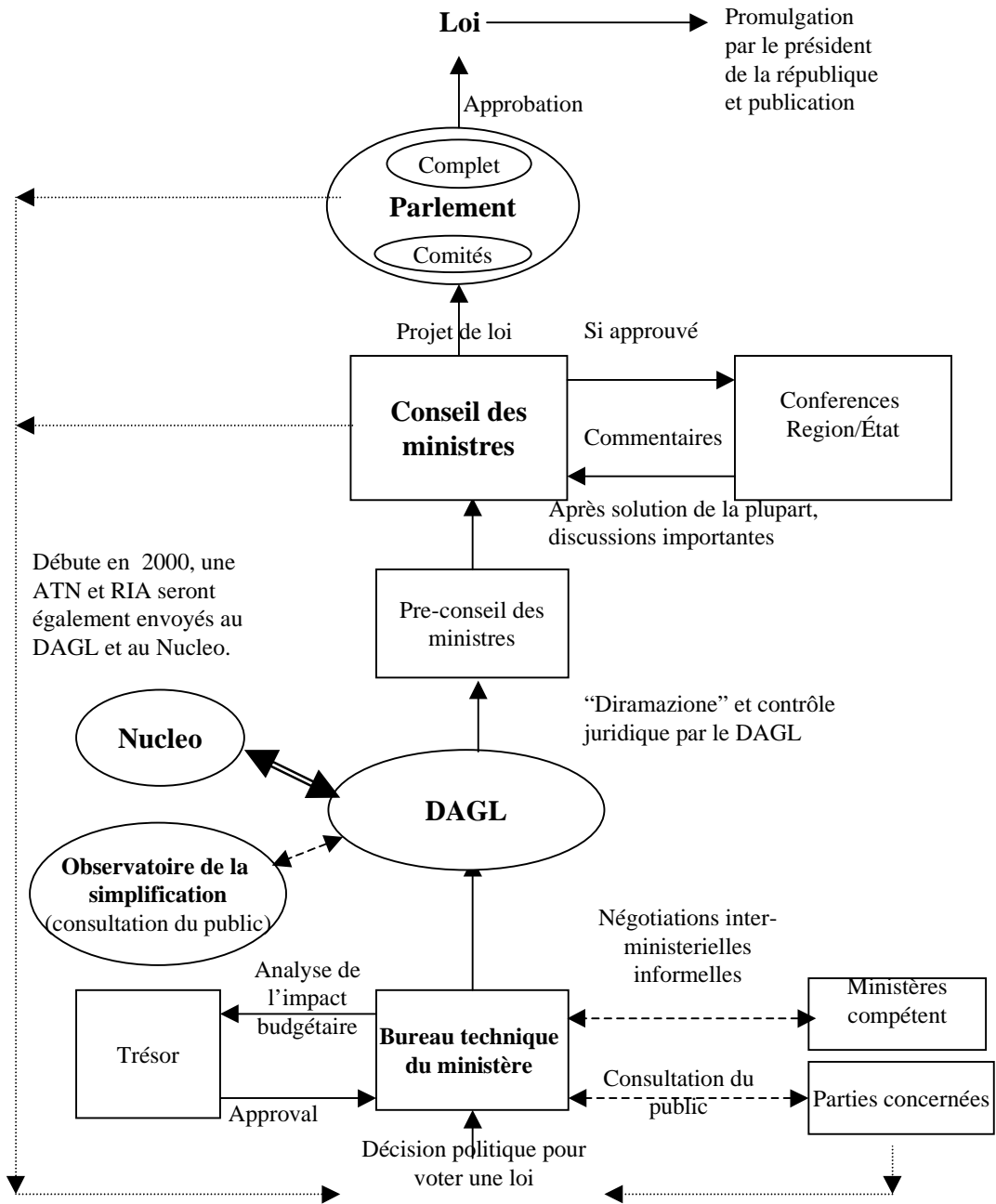
Trois instruments juridiques sont utilisés en Italie pour promouvoir la réforme. Le plus puissant est le décret législatif délégué, dans le cadre duquel le gouvernement peut légiférer sur des sujets spécifiques, conformément à des principes et critères précis arrêtés par la loi d'habilitation et dans le cadre d'un calendrier fixé (généralement 2 ans)<sup>34</sup>. Par exemple, les lois d'habilitation qui ont lancé les réformes Bassanini (lois 59/97, 127/97 et 50/99) ont été appliquées par plusieurs décrets législatifs délégués : n° 300/99 (réduction et réponses des ministères) ; n° 303/99 (Présidence des réformes du Conseil des ministères) ; n° 112/98 (attribution administratives aux régions et aux administrations locales) ; n° 422/97 (compétences concernant les transports publics locaux) ; n° 469/97 (compétences concernant les marchés du travail) ; n° 143/97 (agriculture et pêches) ; n° 115/98 (services de santé régionaux).

Depuis 1988 (avec la loi 400/88), le gouvernement peut prendre des décrets de délégitation, qui remplacent les lois primaires par des décrets gouvernementaux, régis par des principes de grande envergure arrêtés par une loi, dans deux secteurs principaux : les procédures administratives et l'organisation des instances publiques.

Les deux instruments, les décrets législatifs délégués et les décrets de délégitation, nécessitent une loi adoptée par le parlement (*legge delega* et *legge di delegificazione*), conférant au gouvernement des pouvoirs à travers une série de principes et demandant au parlement de superviser les projets. La Commission Bicamérale pour la Réforme Gouvernementale du parlement est habituellement chargée de cette tâche. Il est important de noter que dans le cas des décrets législatifs délégués, l'avis du parlement n'est pas contraignant.

Le troisième instrument est le texte consolidé (*testi unici*) qui associe la codification traditionnelle utilisée dans la majeure partie des systèmes juridiques aux pouvoirs de délégitation et de délégation que le parlement confère au gouvernement<sup>35</sup> (voir section 4).

Figure 1. Procédures Générales de la législation Gouvernementale



Mis en place la même année que le Nucleo, l'Observatoire de la Simplification (*Osservatorio sulla Semplificazione*) est le principal vecteur national de la consultation publique concernant la simplification et le réexamen de la réglementation (voir section 3.1)<sup>36</sup>. Le Département des affaires économiques et le Département de l'administration publique, relevant tous deux du Cabinet du Premier ministre et ayant par ailleurs l'action menée en faveur de la qualité de réglementation en testant de nouveaux instruments, notamment en ce qui concerne l'AIR.

Trois autres institutions importantes participent au processus normatif. Le Conseil d'État (*Consiglio di Stato*), en sa qualité de conseiller pour les affaires administratives et juridiques, est chargé de la révision de toutes les réglementations secondaires adoptées par le Conseil des ministres<sup>37</sup>. Afin d'accélérer et d'améliorer le processus de révision, le gouvernement a ajouté en 1997 au Conseil une commission spécialisée<sup>38</sup>. Le gouvernement peut également demander au Conseil d'élaborer des textes consolidés.

La Cour des Comptes (*Corte dei conti*) est chargée de contrôler les pouvoirs réglementaires du gouvernement. Outre sa fonction de vérification de l'exécution du budget par les agences et gouvernements centraux et locaux, la Cour est chargée du « contrôle préventif » de toutes les réglementations secondaires et autres décisions gouvernementales<sup>39</sup>. Bien que récemment raccourcis et modifiés, par l'introduction du principe du « consentement tacite », les contrôles de légalité *ex ante* effectués par la Cour sont similaires à ceux entrepris par le Conseil d'État. La Cour a une réputation de rigidité voire de conservatisme dans l'émission de ses avis. En fait, ses détracteurs avancent que l'accent mis par la Cour sur l'interprétation stricte des contrôles de la discrétion administrative a constitué une entrave à l'expérimentation de techniques et systèmes nouveaux de gestion publique et renforcé la rigidité au sein de l'administration<sup>40</sup>. Par ailleurs, sa vérification et ses contrôles *ex post* de la performance administrative, qui constituent l'essentiel de son rapport annuel devant le parlement, était dotée de ressources matérielles et humaines insuffisantes<sup>41</sup>.

La *Cour Constitutionnelle* a joué un rôle important, tant dans les réformes que dans le processus normatif. Pour ce qui est de ce dernier, la Cour a déclaré inconstitutionnelle en 1996, l'habitude gouvernementale de recycler les décrets-lois (*reiterazione dei decreti-legge*), c'est-à-dire la reprise, par le gouvernement, avant la date d'expiration, des « décrets-lois » qui constituaient, au départ, des mesures temporaires pour répondre à des situations d'urgence. Certains décrets-lois avaient été recyclés 18 fois (sur une période de deux ans et demi)<sup>42</sup>. Dans le cadre de la réforme, la Cour Constitutionnelle a également été l'arbitre suprême dans les controverses relatives aux pouvoirs réglementaires entre le centre et les gouvernements régionaux et dans le contrôle de l'utilisation par le gouvernement de ses pouvoirs délégués pour légiférer.

L'*Autorité compétente en matière de Concurrence* a également été active dans la réforme du cadre réglementaire par le biais de ses pouvoirs. A sa propre initiative, ou sur demande du gouvernement, l'Autorité peut se pencher et faire rapport sur des questions et des problèmes portant sur la concurrence et le marché. Par exemple, l'Autorité a élaboré des rapports sur l'utilisation des licences et « concessions » qui restreignent l'accès au marché, sur les limitations de la participation dans les procédures d'appel d'offres pour les contrats publics, et sur les relations de compétitivité entre la libéralisation et la privatisation<sup>43</sup>. Elle peut faire rapport sur ces questions au parlement et au Premier ministre, ainsi qu'aux collectivités locales pertinentes, en recommandant des mesures visant à prévenir ou éliminer des distorsions. De plus, les commissions parlementaires ont souvent consulté l'Autorité dans le cadre d'auditions officielles. Le rapport annuel au parlement est l'occasion d'arrêter les priorités et de suggérer des réformes réglementaires<sup>44</sup> (voir Rapport de référence au chapitre 3).

#### 2.4. *Coordination entre les niveaux de gouvernement.*

Le *Rapport de l'OCDE de 1997* conseille aux gouvernements « d'encourager la réforme à tous les niveaux de gouvernement. » Cette tâche difficile est de plus en plus importante parce que les responsabilités réglementaires sont réparties entre plusieurs niveaux de gouvernement, parmi lesquels les niveaux supranational, international, national, et régional. La réglementation de qualité à un niveau donné peut être sapée ou compromise par de mauvaises politiques et pratiques réglementaires à d'autres niveaux, alors que, inversement, la coordination peut largement étendre les avantages de la réforme. Les politiques et mécanismes de coordination entre les niveaux d'administration deviennent ainsi de plus en plus importants pour le développement et le maintien d'un cadre réglementaire efficace.

Durant ces dernières années, l'Italie a réagi à des forces contradictoires au niveau supranational et régional. D'une part, de puissantes forces contestant le rôle de l'État centralisé ont fait pression pour l'institution de la structure régionale prévue dans la constitution de 1948<sup>45</sup>. Avec la poursuite de la décentralisation, les Italiens sont de plus en plus gouvernés à par l'une des 20 régions, des 104 provinces et des 8 120 communes (dont 80 % comptent moins de 10 000 habitants)<sup>46</sup>. Dans le même temps, le pays a respecté les obligations européennes qui ont exercé des pressions pour la libéralisation du marché. Du programme du Marché Unique jusqu'à la loi et la politique de concurrence, en passant par l'utilisation des fonds de l'UE et la discipline monétaire et fiscale, Bruxelles a eu une grande influence sur l'environnement réglementaire et administratif.

Le programme de décentralisation de 1996-2001 est la troisième réforme de grande envergure des rapports entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux depuis la promulgation de la constitution en 1948 (voir annexe 1) La première réforme, entre 1970 et 1972, après plus de 20 ans de retard, exigeait des régions qu'elles élaborent leurs statuts (à savoir la loi fondamentale régionale). La deuxième étape importante est intervenue en 1977, lorsque le gouvernement central a commencé à transférer les compétences constitutionnelles des articles 117 et 118. La troisième phase de la réforme, qui est au cœur des réformes Bassanini, est globalement plus ambitieuse. Elle ne se contente pas d'aller plus loin dans le transfert des pouvoirs spécifiques aux gouvernements régionaux ; en outre, elle délimite de manière explicite, en se fondant sur le principe de la « subsidiarité verticale », les pouvoirs du centre, et confère des pouvoirs non spécifiés aux régions et collectivités locales. En janvier 2000, la réforme a été complétée par la décentralisation fiscale, qui devrait s'achever avant la fin 2000.

L'accélération de la décentralisation et l'orientation vers le principe de subsidiarité ont plusieurs origines. Le mécontentement croissant vis-à-vis du centralisme et de l'absence de réceptivité de Rome ainsi que le constat d'échec de la politique du *Mezzogiorno* en font partie. Cette dernière évaluation s'est fondée sur des preuves de plus en plus nombreuses que la dépendance excessive des règles et réglementations centrales, le recours sans résultat aux subventions, et une administration publique tout à fait inefficace ainsi que la présence du crime organisé ont entravé la convergence régionale (OCDE, 1999a, p. 109). L'évaluation positive par les citoyens des résultats de la décentralisation des écoles, des universités et des chambres de commerce a également favorisé de plus amples réformes (L. Cici et BG Mattarella, 1998, p. 102).

L'Italie est-elle en train de devenir un système fédéral ? Les avis sur cette question, qui fait l'objet de discussions animées - en particulier lors des débats constitutionnels de 1995-1998- sont mitigés. D'une part, la constitution confère à chaque niveau de gouvernement un statut appelé *Autonomia* qui limite les transgressions d'autorités plus élevées sur les pouvoirs délégués. De récents transferts de pouvoirs réglementaires aux régions et de nouvelles capacités administratives aux provinces et communes, ainsi que les élections directes des maires depuis 1994 ont accentué de tels aspects. En outre, le renforcement des « régions récentes » et l'élection directe de leurs présidents pour la première fois en 2000 accélérera le mouvement vers un tel système. En mars 2001, le Parlement a approuvé une réforme constitutionnelle

importante qui marque un progrès sur la voie d'une structure constitutionnelle fédérale (le projet de loi correspondant doit être approuvé par référendum). D'un autre côté, les liens entre le centre et le niveau le plus bas de gouvernement (à savoir les municipalités) n'ont pas été rompus. Le poids historique des communes et le fait que certains maires soient plus puissants que des présidents de région ont rendu difficile une décentralisation plus poussée au profit des régions.

*Répartition actuelle des pouvoirs et compétences réglementaires* : Le gouvernement national est le seul niveau disposant du pouvoir de modifier la constitution et d'exercer l'autorité judiciaire à travers les tribunaux. Les régions peuvent passer des lois et des règlements et établir des mesures administratives. Les provinces et municipalités peuvent prendre des arrêtés municipaux, mais jouissent de l'autonomie politique en termes de procédures administratives. S'agissant des compétences, le système est encore fluctuant. De par la mise en œuvre du « fédéralisme administratif », les régions disposent de tous les pouvoirs administratifs qui ne sont pas expressément attribués à l'État. La loi 59/97 prévoit des régions n'ayant pas seulement le pouvoir de déléguer, mais aussi l'obligation de transférer des fonctions administratives aux provinces et communes. Les régions peuvent déléguer et transférer des compétences à des autorités de plus bas niveau encore. Alors que la constitution confirme les pouvoirs de supervision du centre sur les mesures et instances régionales, elle confère également aux régions le pouvoir de saisir directement la Cour Constitutionnelle contre toute action du centre jugée préjudiciable à leurs compétences.

La cadence de l'application de la décentralisation s'est accrue en 1999 avec le transfert aux régions de 6 000 fonctionnaires du ministère de Travail, 10 000 fonctionnaires des services de l'environnement et 7 000 fonctionnaires des services aux citoyens. Les décrets d'application définitifs, promulgués en décembre 2000, devraient réaffecter près de 23 000 fonctionnaires et redistribuer 25 milliards de Lires du centre vers les régions, provinces et municipalités. Dans les années à venir, la décentralisation des pouvoirs concernant la fiscalité assurera le financement du niveau régional de gouvernement.

À l'exception des compétences déléguées aux régions par la constitution, le parlement peut recouvrer les pouvoirs délégués. Bien que cela ne se soit jamais produit de manière explicite dans les faits, la nouvelle législation, notamment sur la base des exigences de l'UE, a souvent modifié la répartition des compétences. C'est le cas, par exemple, d'un projet de loi qui est actuellement débattu au parlement, pour contrôler les pouvoirs réglementaires des municipalités lors de l'ouverture de leurs services publics locaux (ordures, eau et transports)<sup>47</sup>.

*Instruments de coopération et de coordination* : Le centre et les régions ont progressivement commencé à coopérer pour la mise en œuvre du nouveau système à travers une série d'instruments allant de l'obligation de partage de l'information à la « *intesa* » (« entente »). Les rapports administratifs et réglementaires peuvent passer par des propositions, des demandes d'avis, des conventions, des consultations et le partage de bureaux.

Trois organes principaux coopèrent et coordonnent les actions et réglementations entre les différents niveaux de gouvernement<sup>48</sup>. En termes de pouvoir et de tradition, le plus important est la Conférence État-Régions (*Conferenza Stato-Regioni*)<sup>49</sup>. Cet organe permanent créé en 1988 est composé du Premier ministre (ou du ministre délégué aux affaires régionales) et des présidents des régions et des provinces autonomes. Les ministres ou d'autres membres des gouvernements régionaux peuvent également être invités. Un des rôles essentiels de la Conférence est d'émettre des « avis » non contraignants sur la législation nationale future concernant les régions<sup>50</sup>.

Pendant les 10 dernières années, la Conférence s'est de plus en plus engagée dans la préparation, la négociation, la promotion et le contrôle d'accords sur les programmes et activités d'orientation et de coordination entre le centre et les régions<sup>51</sup>. L'élection directe des présidents de régions en avril 2000 a transformé la Conférence, organe purement consultatif en une instance politique de premier ordre<sup>52</sup>.

En 1996, une seconde Conférence, la Conférence État-municipalités (*Conferenza Stato-Città ed autonomie locali*) a été instituée pour poursuivre la coopération, le partage d'information et la coordination concernant les politiques générales du gouvernement. Le Premier ministre (ou un ministre délégué) préside cette instance dont les membres sont des ministres nationaux et des représentants des gouvernements locaux (14 sont désignés par les municipalités, six par les présidents de province et deux par des associations de gouvernements locaux).

Pour de nombreuses questions d'intérêt régional et local, les deux Conférences se réunissent conjointement pour former une seule Conférence : la *Conferenza Unificata*. Cette conférence émet un avis sur les projets de budget, sur les programmes de planification financière et économique, et sur la plupart des décrets, des lois, et des décrets importants mettant en œuvre les réformes au titre du « fédéralisme administratif ». Elle encourage également les accords et échanges d'informations entre le centre, les régions et les pouvoirs locaux pour coordonner leurs activités.

Plusieurs mécanismes complémentaires de coordination et de contrôle complètent ce cadre de base, tels que les contrôles centraux de légalité des lois et des procédures administratives régionales. Un Comité de Supervision composé d'experts (élu pour moitié par le Conseil Régional, l'autre moitié étant nommée par le gouvernement central) dispose de 30 jours pour bloquer une nouvelle loi avant qu'elle ne soit mise en œuvre, en se fondant sur l'incompétence ou l'infraction à la législation. Une Commission de contrôle de l'État, composée de cinq membres, dont trois fonctionnaires du Cabinet du Premier ministre, des ministères de l'Intérieur et des Finances, un juge de la Cour des Comptes et un expert nommé par le Conseil Régional, peut émettre des avis non contraignants sur les nouvelles réglementations secondaires et procédures administratives. Aucun contrôle de mérite, de nécessité ou d'autres paramètres de qualité n'est effectué.

Les régions et gouvernements locaux sont sujets à des contrôles supplémentaires de la part du centre. Premièrement, des instruments budgétaires régissent les comptes publics des gouvernements locaux. Par exemple, le gouvernement national a reproduit le Pacte de Stabilité Européen pour éviter des déséquilibres susceptibles de porter préjudice à la situation macro-économique générale.

Deux autres gardiens, au niveau central, jouent un rôle qui favorise la responsabilité. La Cour des Comptes peut effectuer des vérifications de tout organe de l'administration locale et en rendre compte dans son rapport annuel<sup>53</sup>. L'Autorité compétente en matière de concurrence est de plus en plus préoccupée par les abus au niveau du marché qui se fondent sur des mesures et pratiques réglementaires des gouvernements locaux (voir Rapport de référence au chapitre 3).

Les régions et gouvernements locaux ont lancé des initiatives, certaines remontant aux années 80, afin d'améliorer leurs cadres réglementaires. Dans certains cas, ils ont innové, anticipant et mettant à l'épreuve des instruments avant leur adoption au niveau national. Par exemple, la région de Toscane développe depuis 1985 une liste de contrôle pour analyser la faisabilité des projets de loi en se fondant sur l'évaluation de leur efficacité potentielle. La région a publié en 1991 des orientations générales sur la rédaction juridique adaptée au niveau régional. Ce guide met l'accent sur la nécessité de rechercher la qualité « dès le début », en s'assurant que les textes juridiques sont plus clairs, plus précis, plus conviviaux et plus compatibles avec la recherche informatisée. Il est intéressant de noter que cette dernière exigence a eu pour résultat l'élaboration d'articles plus brefs et de rubriques plus claires facilitant la préparation d'un index et la réduction marquée de références croisées compliquées. La région Emilie-Romagne a également

amélioré récemment son processus normatif en mettant en place un mécanisme « d'observation et de réaction » concernant les règlements secondaires. En outre, les deux régions sont actives dans la révision et la réduction radicales du nombre de lois et réglementations existantes<sup>54</sup>. Dans certains cas, une concurrence vertueuse pourrait s'être engagée entre les régions, les provinces et les villes, afin d'améliorer la qualité de leurs cadres réglementaires. Une telle dynamique favorise la diffusion des meilleures pratiques. Une organisation pourrait s'acquitter d'un tel rôle : il s'agit de la Conférence des présidents des régions, qui est active en tant que lobby et groupe de réflexion pour les régions et supervise un groupe de travail pour les affaires institutionnelles (<http://www.regione.it>).

Les sondages<sup>55</sup> montrent que le degré de satisfaction vis-à-vis du nouveau fédéralisme administratif est élevé. Les fonctionnaires régionaux et locaux sont, comme cela était prévisible, de fervents adeptes d'une politique qui a réduit les procédures internes et introduit la liberté d'innover pour ce qui concerne les services et les approches réglementaires. Par ailleurs, les composantes de cette politique sont encore au premier stade de leur mise en œuvre et dans certains cas, elles ont été retardées. Une évaluation globale est difficile en raison de la cohabitation de l'ancien et du nouveau système et parce que la stabilisation du système et de ses résultats ne se concrétisera qu'après de longues années. Cependant, trois observations générales peuvent être formulées.

Deuxièmement, en dépit des mécanismes de coordination et de contrôle évoqués ci-dessus, d'importantes questions de responsabilité et de transparence persistent dans le processus normatif des gouvernements régionaux. Comme le montre l'expérience d'autres pays, la décentralisation rapide de nouveaux pouvoirs pour gérer et administrer les réglementations peut déclencher des dysfonctionnements dans le système réglementaire. Dans nombre de cas, les capacités des pouvoirs locaux sont inadaptées pour assumer les nouveaux pouvoirs normatifs. La prise de conscience des questions de qualité de la réglementation, telle que l'évaluation des charges réglementaires ou de la conformité aux réglementations, est peut-être trop faible. De même, les gouvernements locaux ne sont pas toujours convaincus du bien-fondé de certains éléments essentiels des réformes basées sur le marché. Par exemple, les communes ont mis en œuvre, sans grand enthousiasme, et ont parfois délibérément sapé, la loi de 1997 libéralisant la distribution au détail. La privatisation de services publics locaux, tel que le secteur des transports par exemple, a suscité d'importantes difficultés. Des gouvernements locaux de plus petite taille, disposant de moins de ressources et moins « enthousiastes » pourraient s'avérer plus vulnérables et susceptibles d'être la proie de groupes d'intérêts organisés et peu enclins à se laisser séduire par des approches réglementaires innovantes. Le soutien et la supervision réglementaire d'autorités de plus haut niveau, en particulier celles du centre, pourraient ne pas compenser de telles faiblesses<sup>56</sup>. De nouveaux mécanismes de coordination et un fort encouragement de la part du centre des bonnes pratiques réglementaires pourraient jouer un rôle utile, en fixant des points de référence concernant les capacités des pouvoirs publics à l'échelle de la nation.

Enfin, la décentralisation rapide pourrait avoir, à court terme, des coûts susceptibles d'accroître les disparités régionales et d'avoir des répercussions brutales. Les capacités de gouvernance varient considérablement selon les régions, les provinces et les municipalités. La décentralisation des tâches réglementaires pourrait pénaliser, à court terme, les plus faibles. Cependant, certaines municipalités du sud, telles que Naples et Bari, comptent parmi celles qui ont le mieux appliqué les réformes. On constate des progrès encourageants dans nombre d'administrations publiques du sud, dont plusieurs se situent au-dessus des moyennes nationales en ce qui concerne le recours à de nouveaux outils (par exemple les guichets uniques). Un contre-argument pourrait être valable à long terme. L'approche précédente, centraliste et paternaliste, n'a pas réussi à accroître la qualité de l'administration locale ; en fait, le sud du pays a davantage souffert du système précédent de monopoles nationaux et de planification centralisée que le nord. Les détracteurs du système ont accusé la politique du *Mezzogiorno* qui a duré 30-40 ans d'être l'une des raisons du retard de développement de la région. La décentralisation associée à la réforme électorale renforce la responsabilité démocratique. Ainsi, le défi sera d'établir un contrôle efficace, une émulation des meilleures pratiques, un soutien technique et des systèmes de suivi pour réduire les échecs et accélérer l'influence croisée des meilleures pratiques.

## 2.5. Niveaux national–Européen

Les mécanismes de coordination de l'Italie avec l'Europe ont progressé et enregistré des améliorations pendant la décennie précédente. Mis sur pied à la fin des années 80, le principal organe de coordination pour les décisions politiques européennes est le *Dipartimento di Coordinamento de Politiche Comunitarie* (DPC), au sein du Cabinet du Premier ministre (à l'exception des questions financières et monétaires qui sont du ressort de la Commission Interministérielle pour la Politique Économique). En pratique, néanmoins, l'approche italienne est informelle et se fonde sur les négociations directes entre les ministres concernés et Bruxelles. En vertu de la loi, la consultation avec le parlement et la Conférence État-Régions concernant le projet législatif de l'UE est obligatoire, mais dans les faits, les deux organes ont formulé peu de commentaires<sup>57</sup>. Aucune consultation publique officielle et aucune évaluation d'impact *ex ante* des Directives proposées ne sont réalisées.

Dans le contexte de la réorganisation du gouvernement, les réformes récentes sont en train de modifier et d'officialiser la procédure<sup>58</sup>. Le nouveau système précisera le rôle du DPC en tant qu'administrateur principal, chargé d'arrêter la position officielle et responsable de la consultation interministérielle. Le gouvernement étudie la possibilité de créer un forum spécial pour la consultation publique sur les projets de directives et d'établir, de concert avec le parlement, un Centre Européen où les projets de directives et les directives existantes seront mis à la disposition du public.

Un mécanisme plus officiel existe pour la transposition des directives. Conformément à la loi 86/89 (la loi Pergola), au printemps de chaque année, le gouvernement présente au parlement un projet de loi comportant les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les directives de l'UE adoptées durant l'année précédente. A l'issue d'un examen minutieux, le parlement l'adopte en tant que « loi Européenne Annuelle ». La loi Européenne Annuelle indique si la transposition se fait de manière directe, à travers des décrets législatifs délégués, ou par le biais de décrets gouvernementaux. A l'issue de l'adoption de la loi, le DPC contrôle la rédaction et la mise en œuvre par les ministères. Cette procédure a aidé l'Italie à rattraper ses retards précédents dans la mise en œuvre de la loi Européenne, dus à la lenteur de ses procédures législatives. En fait, l'Italie est devenue l'un des États-membres les plus efficaces dans la transposition des directives européennes.

Tant le sénat que la Chambre des Députés ont mis en place une commission pour les Affaires européennes, afin de prendre part à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions concernant l'Union européenne, de diriger et de contrôler les politiques du gouvernement portant sur l'Europe. Les commissions peuvent organiser des débats et des auditions et émettre des avis sur les directives européennes proposées. Elles sont également chargées de débattre et de promulguer la loi Européenne Annuelle.

Comme cela a été indiqué, les initiatives de l'UE ont contribué à moderniser l'économie et son cadre juridique. Toutefois, les frictions et les faiblesses persistent. Premièrement, l'absence de transparence dans la préparation des directives a eu pour résultante, à court terme, l'apparition, en raison des normes élevées, de difficultés dans certains secteurs et entraîné de faibles niveaux de conformité. Deuxièmement, la communauté des affaires s'est plainte de ce que, contrairement à ce qui est fait dans d'autres pays de l'UE, les régulateurs en Italie ont tendance à favoriser les procédures et formalités administratives au détriment des normes de performance et des approches coordonnées des inspections (Russomanno, 1998? p. 33). Troisièmement, certaines préoccupations ont été exprimées quant à l'absence de cadre juridique clair pour le gouvernement central afin de faire appliquer la transposition de la loi européenne par les régions et les collectivités locales. Enfin, les directives européennes sont souvent transposées en lois primaires, même quand elles portent sur des questions n'exigeant pas un niveau si élevé (et rigide) de réglementation.



### **3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR PRODUIRE UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DE QUALITÉ**

#### **3.1. *Transparence et prévisibilité administratives***

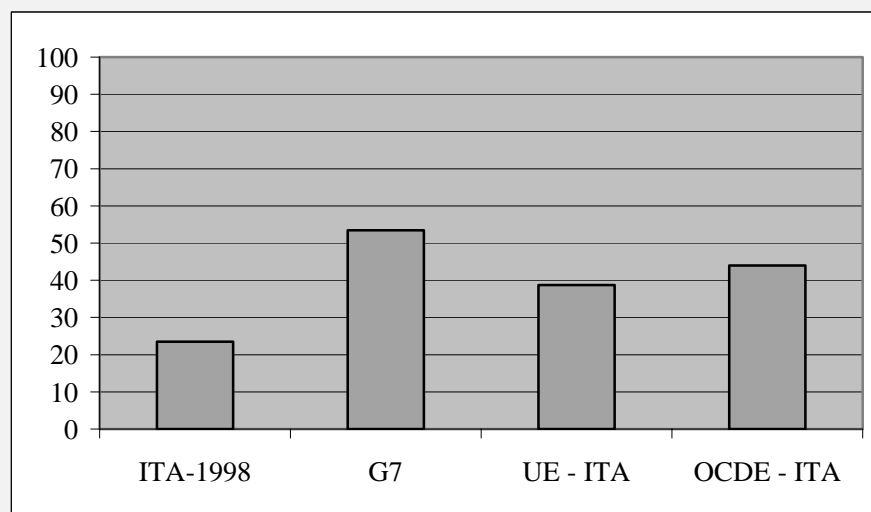
La transparence du système réglementaire est essentielle pour la création d'un environnement réglementaire stable et accessible qui favorise la concurrence, le commerce et l'investissement et contribue à protéger contre l'influence excessive exercée par des intérêts spécifiques. La transparence renforce également la légitimité et l'équité des processus réglementaires. Il s'agit d'un concept à multiples facettes, difficile à traduire dans les faits. La transparence implique un large éventail de pratiques, dont des processus normalisés pour élaborer et modifier les réglementations, la consultation avec les parties intéressées, l'utilisation d'un langage simple dans la rédaction des textes, la publication, la codification et d'autres manières de faciliter la recherche et la compréhension des réglementations, les contrôles de la discrétion administrative et enfin, une mise en œuvre et des procédures de recours qui soient prévisibles et cohérentes.

##### **3.1.1. *Transparence des procédures normatives***

Un élément essentiel de la transparence est que les procédures administratives visant à créer une loi ou une réglementation, à savoir le processus normatif, soient claires et connues. Certains pays, tels que les États-Unis ou le Mexique, ont intégré ces exigences à leurs lois sur les procédures administratives. D'autres pays, comme l'Espagne ou la Hongrie, ont divisé les procédures administratives en procédures normatives et de jugement, ces dernières concernant les droits des citoyens de se défendre contre les actions du gouvernement.

#### Encadré 6. **Transparence des systèmes réglementaires dans certains pays choisis de l'OCDE**

Basé sur une enquête d'auto-évaluation de 1998, cet ample indicateur de synthèse constitue une mesure relative de l'ouverture du système normatif et de révision réglementaire. Il place en meilleure position les systèmes réglementaires qui permettent l'accès public, sans restriction aucune, aux processus de consultation, qui autorisent l'accès à la réglementation par le biais d'exigences de publication électronique et autres, l'accès aux AIR, et la participation à des révisions de la réglementation existante. La performance de l'Italie était en deçà de celle de la plupart des pays de l'OCDE, dont les États-membres de l'UE. Elle a notamment perdu des points en raison de l'absence de programmation à l'avance des activités réglementaires, de l'absence d'exigence de consultation publique officielle pour les projets de loi et les réglementations secondaires, l'absence de registre consolidé de réglementations et de processus de diffusion informatisés et l'absence d'un rapport annuel sur la réforme réglementaire. Comme le montre le schéma 2 (basé sur des données de 2000) de la section 5, une amélioration est intervenue durant les deux dernières années.



Source : OCDE (2000), Service de la gestion publique.

En Italie, l'approche est similaire au dernier système évoqué, bien que les procédures administratives soient dispersées dans une série de lois et de décrets. La loi 400/88 (article 17) est ici le principal instrument normatif. Cette loi a également institué le DAGL en tant que principale instance de coordination pour l'élaboration de la réglementation gouvernementale primaire (projets de loi) et secondaire. En outre, le décret du Premier ministre du 10 novembre 1993 réglemente la consultation interministérielle sur les projets de loi et sur la réglementation secondaire, appelée *diramazione*, ainsi que le processus de prise de décision par le Conseil des ministres. La *diramazione* consiste à faire circuler par le DAGL, quelques jours avant un Conseil des ministres, et deux jours avant un pré-Conseil des ministres (formé par les cabinets législatifs des ministères), toutes les mesures qui seront à débattre lors de ces réunions. La loi 50/99 a imposé une certaine discipline et des contrôles au processus par le biais de l'AIR ; de plus, un décret de mars 2000 a mis en place l'Analyse Juridique et Technique. Le même décret a également introduit un mécanisme de programmation à l'avance dans le cadre duquel, tous les ministères doivent envoyer au DAGL, tous les trimestres, une liste des instruments réglementaires qu'ils ont l'intention de mettre au point. Une discipline supplémentaire a été introduite récemment, à travers la loi 59/97, qui a réduit le temps de consultation du Conseil.

Certains fonctionnaires à Rome ont estimé que le processus de *diramazione* avait contribué efficacement à clarifier l'élaboration des réglementations pour le Conseil des ministres. D'autres pays ont constaté aussi que la communication interministérielle efficace, assortie d'informations d'accompagnement adéquates du projet de texte et de temps suffisant pour les commentaires, est de nature à favoriser la cohérence de la politique, à constituer un puissant mécanisme de révision, ainsi qu'à diffuser les meilleures

pratiques. Toutefois, d'importantes entités, telle que l'Autorité compétente en matière de concurrence, ne participent pas à la *diramazione*, encore qu'elles émettent éventuellement des avis sur les effets anticipés des réglementations futures.

### 3.1.2. *La transparence en tant que dialogue avec les groupes concernés : le recours à la consultation publique*

En Italie, la consultation publique sur les lois et les réglementations secondaires n'est pas obligatoire à moins d'être requise par une réglementation explicite. Les exigences caractéristiques de la consultation concernent, par exemple, des questions de propriété, tels que l'aménagement de territoire, le zonage urbain et l'environnement. Pour la grande majorité des projets de mesures, la consultation est traditionnellement considérée comme étant inutile parce que le parlement constitue l'organe suprême de règlement des intérêts conflictuels et par conséquent, l'enceinte où la consultation a lieu. S'agissant des réglementations secondaires, elles sont tenues d'appliquer, avec une discrétion limitée, les éléments substantiels adoptés dans les lois. Récemment, ces vues ont été corroborées par la crainte de voir trop de consultations réduire la portée du processus de réforme, puisqu'ainsi des groupes d'intérêt peuvent s'opposer plus facilement aux réformes.

Un certain degré de consultation publique intervient en pratique avant la *diramazione*. La consultation s'effectue de manière informelle et à la discrétion de chaque ministre concerné. Il existe quelques organes de consultation sectorielle, tels que, depuis 1998, le Conseil National des Consommateurs (*Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti*), investi d'un rôle consultatif auprès du ministère de l'Industrie ; pour les questions de protection de l'environnement, le forum spécifique pour la consultation avec les ONG sur des questions relatives à la protection de l'environnement est piloté par le ministère de l'Environnement<sup>59</sup>.

Parallèlement aux consultations sectorielles, les ministères ont créé de nouvelles unités appelées observatoires, qui ne prodiguent pas seulement des conseils de nature générale aux ministres sur des questions techniques, mais également sur les réglementations futures et les résultats de la réglementation existante. De manière caractéristique, un observatoire sur les tarifs de l'eau serait composé de trois à cinq experts nommés par le ministre ; très souvent, il s'agit d'universitaires renommés, qui donnent des conseils de grande qualité et émettent des avis indépendants.

En outre, à l'instar de la plupart des pays de l'Europe continentale, l'Italie dispose de mécanismes de consultation des partenaires sociaux (employeurs et associations de syndicats). Ces mécanismes sont habituellement mis en œuvre pour les lois importantes portant sur les affaires sociales et du travail, telle que la réforme de la sécurité sociale ou celle de la Fonction publique. Le Conseil National de l'Économie et du Travail (CNEL – *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*) a constitué un forum pour ce type de consultations. Des consultations récentes avec « les partenaires sociaux » ont revêtu la forme de « pactes sociaux », tel que le *Pacto di Natale* (« Accord de Noël »)<sup>60</sup>. Dans ce cas, les négociations ont été ouvertes avec les consommateurs et les associations de défense de l'environnement. Cependant, ces mécanismes tripartites peuvent refléter une opinion de la société corporatiste et rigide ; leur formalisme peut aboutir à mettre l'accent sur la négociation et l'équilibrage des intérêts dans la loi, plutôt qu'à attirer l'attention sur les résultats et à l'efficacité des politiques.

En somme, de tels modèles et procédures de consultation sont encore faibles en Italie et sont bien en deçà des meilleures pratiques internationales. Plusieurs PME se sont plaintes du fait qu'elles sont rarement consultées et que la majeure partie des opinions reflètent les préoccupations des grandes entreprises ou des entreprises directement impliquées<sup>61</sup>. De plus, la consultation informelle concerne des projets de loi presque définitifs et rarement des réglementations secondaires. Comme cela a été constaté

par nombre de pays, cette consultation publique tardive réduit la qualité des lois et réglementations parce qu'à ce stade, il devient plus difficile d'évaluer les différentes alternatives pour réaliser l'objectif réglementaire aux moindres coûts. Les lacunes de la consultation ont également tendance à réduire l'acceptation de la réglementation par les instances visées, et par conséquent, le taux de conformité potentiel, ce qui sape l'efficacité des politiques.

En vue de réduire, entre autres, de tels problèmes, le gouvernement a institué, conformément à la loi 50/99, un organe consultatif permanent appelé *Osservatorio sulle semplificazioni* composé : i) d'un délégué de chaque ministère, ii) de 34 représentants des « partenaires sociaux »<sup>62</sup>, et iii) de dix représentants des régions et des gouvernements locaux choisis par la *Conferenza unificata* (voir section 2.4)<sup>63</sup>. En sa qualité d'organe consultatif pour les affaires de simplification administrative du ministère chargé de la Réforme de l'État, l'Observatoire devrait jouer un rôle de premier ordre dans les réformes. Bien que cela ne soit pas explicite dans son mandat, le Nucleo a exprimé l'avis de voir l'Observatoire débattre et réexaminer des projets de lois et de réglementations, et les futures AIRs. Pour rendre compte de son action, l'Observatoire devra élaborer un rapport annuel pour le ministère. L'Observatoire est par ailleurs tenu d'organiser les réunions suivantes :

- Une séance plénière mensuelle, présidée par le ministre délégué par le Premier ministre ;
- Des groupes de travail *ad hoc* sur des sujets spécifiques (pouvant se réunir en présence ou non du représentant du gouvernement), parmi lesquels la simplification de la documentation administrative, le gouvernement électronique, les agences à guichet unique et une conférence des services (voir section 4) ; et
- Des réunions périodiques sur des questions générales de réglementation et de simplification.

Il convient de formuler deux autres observations relatives aux mécanismes de consultation italiens. Premièrement, alors que le parlement publie sur Internet tous les projets de loi en discussion, le gouvernement et les régulateurs indépendants ont rarement recours au mécanisme « d'observation et de réaction » avant d'adopter les réglementations secondaires. Le site Internet du Cabinet du Premier ministre ([www.palazzochigi.it](http://www.palazzochigi.it)) comprend aussi une liste, régulièrement mise à jour, des mesures réglementaires, qui ont été approuvées au sein du gouvernement (par exemple, projets de lois gouvernementaux, décrets gouvernementaux, décrets du Premier ministre) remontant jusqu'à octobre 1998. Sur le site Web du ministère de l'administration publique ([www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)), le Nucleo a commencé à publier, pour notification et commentaires, les projets de textes consolidés et de décrets de simplification. Comme cela a été constaté par nombre de pays, le mécanisme « de notification et commentaires » constitue un instrument complémentaire important afin de solliciter activement les commentaires. A plusieurs égards, il fonctionne comme un dispositif de protection contre la consultation publique lacunaire et permet d'éviter que des intérêts particuliers, du secteur privé ou de l'administration, aient une influence excessive sur le régime réglementaire. Une exception notable concerne l'exigence, établie par la Région d'Emilie-Romagne, de publication dans la gazette régionale, pour susciter un mécanisme « de notification et commentaires » concernant les projets de lois mais également pour les règlements secondaires<sup>64</sup>. Deuxièmement, l'Italie a eu quelque réticence, jusqu'à une date récente, à rendre publique sa programmation à l'avance de lois et réglementations futures, empêchant les parties concernées de se préparer<sup>65</sup>. En publiant sur son site Web, le programme de consolidation et de simplification en septembre 2000, le gouvernement a commencé à mieux informer le public sur les réglementations futures.

Enfin, il est important d'indiquer que la nouvelle politique a été élaborée à la faveur d'un débat public et académique intense. La majeure partie des composantes et initiatives successives de la politique était en fait précédée d'études et de symposiums intensifs<sup>66</sup>. Cette médiatisation considérable et le débat entre experts ont engendré une communauté de réformateurs et d'administrateurs tout à fait disposés à mettre en œuvre les réformes, et ceci constitue une bonne pratique dans les pays de l'OCDE.

Des initiatives récentes telles que l'Observatoire ou la diffusion sur Internet des projets de lois débattus au parlement, ont renforcé la transparence. De surcroît, conformément aux recommandations de l'OCDE intervenues au cours de la présente étude, un décret du Premier ministre, de juillet 2000, a délégué un représentant de la Commission antitrust auprès de l'Observatoire, chargé d'attirer l'attention sur les incidences de la concurrence sur les réglementations. L'Observatoire, en tant que mécanisme actif, devrait jouer un rôle capital de la consultation publique en fournissant un retour d'information documenté aux responsables du processus normatif quant à la qualité anticipée de leurs projets de réglementation. Toutefois, l'Observatoire devrait être étayé par des consultations plus larges. Le nombre élevé de participants des secteurs public et privé pourrait rendre les délibérations et la prise de décisions difficiles et inefficaces. Les représentants non gouvernementaux sont pour la plupart des représentants provenant d'associations d'entreprises et de syndicats, et pourraient ne pas disposer des informations de première main qu'un membre de la communauté des affaires ou un citoyen pourrait fournir. En outre, un seul et grand forum de consultation, plutôt qu'une douzaine de petits groupes spécialisés, pourrait ne pas bénéficier de la spécialisation requise pour les centaines de réglementations individuelles qui devraient faire l'objet de consultations annuelles.

### 3.1.3. *La transparence dans la communication des réglementations*

L'efficacité de la réglementation est éminemment tributaire de la sensibilisation de la communauté réglementée aux exigences réglementaires. A l'instar de la plupart des pays, l'Italie exige que toutes les lois et les réglementations secondaires, ainsi que les décisions de la Cour Constitutionnelle et les actes ou déclarations qui pourraient porter préjudice à un grand nombre de personnes, soient publiés au Journal Officiel (« *Gazzetta Ufficiale* »). Le Journal lui-même est facilement disponible, y compris sur Internet<sup>67</sup>. Toutefois, le nombre de lois et de procédures, ainsi que les éléments structurels des lois, réduisent la transparence du système juridique pour les utilisateurs, nationaux et étrangers<sup>68</sup>. En outre, le gouvernement n'a pas établi un registre des réglementations existantes, encore qu'au début 2001, des plans étaient en préparation pour lancer ce registre. Il n'existe pas encore de système permettant aux entreprises et aux citoyens de trouver les réglementations, procédures et formalités applicables, comme en France, en Espagne ou au Mexique<sup>69</sup>. Cependant, ces dernières années, le gouvernement a consenti d'importants efforts, particulièrement sous forme d'initiatives de gouvernement électronique, afin d'améliorer l'accès des citoyens et des entreprises aux lois et aux réglementations.

Le gouvernement a eu recours à un instrument appelé « la republication » des lois auxquelles des amendements substantiels ont été apportés. Le ministère de la Justice, en coordination avec le ministère compétent, procède à une nouvelle rédaction d'une loi et à sa publication au Journal Officiel, en mettant en exergue les modifications et les parties abrogées de la version initiale<sup>70</sup>. Bien que cette procédure ne soit pas obligatoire, elle a été régulièrement utilisée ces dernières années, par exemple, pour la réforme de la Fonction publique.

Une enquête de 1991 a révélé que près de 60 % de la population était incapable de comprendre le langage administratif. En se fondant sur de telles évaluations, le gouvernement a tenté d'améliorer la lisibilité de la réglementation et de favoriser l'utilisation d'un langage simple dans l'élaboration des lois et des réglementations. En 1993, il a publié un « Code du Style » définissant les principes généraux susceptibles de simplifier le « jargon bureaucratique ». Le code a été complété quatre ans plus tard par un

« Manuel de Style » (*Manuale di Stile*) contenant de plus amples spécifications et conseils, et qui est à présent étayé par des cours de formation et un logiciel prototype permettant de vérifier automatiquement le degré de lisibilité. (projet GULPEASE). Cependant, contrairement à d'autres pays tel que le Danemark, la lisibilité n'est pas un critère obligatoire et aucune unité spécifique ne met systématiquement en œuvre ces principes.

Plus récemment, comme cela a déjà été indiqué, le décret du Premier ministre du 27 mars 2000 a établi l'Analyse Juridique et Technique (*Analisi tecnico-normativa* ou ATN), de concert avec l'AIR pour toutes les mesures gouvernementales. Par le biais de l'ATN, le DAGL et le Nucleo seront à même de contrôler l'impact des projets proposés sur le système juridique, afin de vérifier :

- La conformité avec la constitution, la loi Européenne et les lois régionales et locales, ainsi que leur cohérence avec les mesures de « délégitation » précédentes ;
- L'utilisation correcte des définitions et références normatives figurant dans le texte normatif ainsi que la technique de modification et d'abrogation des éléments normatifs ;
- L'existence d'autres projets de lois ou de réglementations portant sur la même question ainsi que les décisions judiciaires pertinentes ayant une influence sur la discipline appelée à être modifiée.

Enfin, l'Italie a consenti des efforts considérables en vue de l'utilisation d'Internet afin d'améliorer la transparence à toutes les actions gouvernementales, y compris au processus normatif. Dans le cadre d'efforts collectifs, le Cabinet du Premier ministre et plusieurs ministres, le Sénat, la Chambre des Députés et d'autres instances ont lancé, en 1999, un programme appelé « Réglementations en ligne » (*Norme in rete*). Le site Internet permettra, dès qu'il sera prêt, un accès gratuit et plus aisé et fournira des mécanismes de recherche des lois européennes, nationales et régionales. ([www.normeinrete.it](http://www.normeinrete.it)). Le projet AIPA, lancé en 1993, devrait informatiser, dans les 10 années à venir, l'ensemble de la législation, grâce à un consortium de grands ministères (ministères de la Justice, des Finances, etc.)<sup>71</sup>. A moyen terme, le projet AIPA va créer un portail Internet unique pour l'ensemble du gouvernement, qui devrait permettre une interaction directe en ligne avec l'administration, à l'aide de cartes d'identité et de signatures électroniques.

#### 3.1.4. La transparence dans la mise en œuvre des réglementations

L'adoption et la communication d'une réglementation ne constituent qu'une partie du cadre réglementaire. Afin de réaliser les objectifs des politiques par le biais des réglementations, les citoyens et les entreprises doivent s'y conformer et le gouvernement se doit de les mettre en œuvre. Il convient également de mettre en place un mécanisme de recours contre les abus réglementaires.

Avec la promulgation, en 1990, de la loi sur les Procédures Administratives (loi 241/90), l'Italie a renforcé la transparence des mécanismes de mise en œuvre des lois et réglementations. Les principes de la loi sont d'application à tous les niveaux de gouvernement et comportent des obligations fondamentales exigeant des administrations responsables des procédures suivantes :

- L'établissement d'un calendrier pour la fin d'une procédure ;
- La mise en œuvre, si possible, de la règle du « consentement tacite » (« *silenzio assenso* »). Cela veut dire que si l'autorité ne rejette pas une demande après un délai de 30 jours, le demandeur peut considérer que sa demande a été acceptée ;

- L'identification d'un fonctionnaire responsable de chaque procédure (« *responsabile del procedimento* ») chargé de fournir au demandeur les informations requises ;
- La motivation de la résolution (« *obbligo di motivazione* »), qui fait que l'administration devrait justifier ses décisions au plan juridique et factuel ;
- La communication du début de la procédure, l'octroi du droit d'intervention, la fourniture d'informations et de commentaires supplémentaires au demandeur et l'autorisation de recours au cas où l'un de ces principes ne serait pas appliqué ;
- L'institutionnalisation du 'droit d'accès' (« *diritto di accesso* »), conformément auquel le public, et en particulier le demandeur, a le droit d'avoir accès aux documents, les autorités sont tenues d'expliquer et de révéler, lorsque cela est possible, les actes internes qui ont mené à la décision<sup>72</sup>.

La loi et ses modifications ultérieures ont mis en place un puissant cadre de droits pour les citoyens et de discipline pour les administrateurs. Des changements au niveau de la culture des fonctionnaires se sont également produits, bien qu'ils aient été plus lents que prévu, en partie à cause de la méconnaissance par certaines franges de la population de leurs propres droits (Lacava, 1998, p.102-103). La loi et ses instruments, comme cela est indiqué ci-dessus, ont également constitué une plate-forme importante pour la politique de simplification (voir la section 4 pour l'évaluation de la politique de simplification)<sup>73</sup>.

Cependant, en dépit des avancées enregistrées sur le plan de l'amélioration du cadre général de la prise de décisions réglementaires, et des progrès qui en ont résulté quant aux procédures administratives de demandes de services et d'autorisations, des craintes ont été exprimées pour ce qui concerne les procédures de mise en œuvre et d'inspection en vigueur. Par exemple, selon *Confartigianato*, une entreprise peut faire l'objet d'inspections menées par une douzaine d'autorités différentes, mettant en œuvre tout ou partie des dispositions de la loi sur la Santé et la Sécurité des Travailleurs (626/94). Dans le cas d'inspections liées à l'environnement, une entreprise peut être contrôlée par une police spéciale (le *Nucleo Operativo Ecologico* – NOE – une unité spéciale des *carabinieri*), par les inspecteurs du ministère de l'environnement, de l'agence pour la protection de l'environnement ANPA (*Agenzia Nazionale per il Medio Ambiente*), de la région, de la province ou de la commune. Les autorités d'inspection ont en outre, dans certains cas, des critères de performance différents, voire contraires, à ceux d'autres lois. Les inspecteurs ont tendance à se concentrer sur la conformité formelle et la possession d'un document officiel (à savoir si les licences de l'entreprise sont en ordre ou pas) plutôt que de vérifier la conformité de l'entreprise avec l'esprit de la réglementation. Une enquête de *Confindustria* de 1997, portant sur 615 entreprises, a montré qu'en moyenne chaque entreprise faisait l'objet d'inspections 15 fois par an, pour différents motifs, tels que la protection de l'environnement, la santé et la sécurité, la sécurité sociale, etc. L'enquête a également montré que 51 % des entreprises avaient au moins un litige avec l'administration<sup>74</sup>. Une telle situation révèle une absence de coordination efficace des mécanismes de mise en œuvre et d'inspection.

Malgré la prolifération des organes d'inspection, le faible niveau de conformité réglementaire menace l'efficacité des réglementations, des politiques publiques et, en définitive, les capacités et la crédibilité des gouvernements dans leur action. Il est notoirement difficile de traiter la question de la conformité à la réglementation, encore que certains pays, tels que les Pays-Bas, ont lancé des initiatives dans ce domaine<sup>75</sup>. En Italie, l'on a accordé peu d'attention à la question, bien que certains auteurs aient indiqué que l'économie italienne fonctionne dans un environnement déréglementé *de facto*, en raison de l'ampleur de la non-conformité réglementaire des entreprises<sup>76</sup>. Cet état de choses, qui est lié au niveau de « l'économie souterraine » et aux déficiences des mécanismes de mise en œuvre, suggère l'existence de défis importants à relever dans ce domaine.

Néanmoins, la situation pourrait être en train de changer. Les PME sont plus conscientes de la nécessité d'établir des normes plus élevées, dans la réglementation liée à l'environnement ou dans d'autres réglementations techniques, afin d'être compétitives sur les marchés internationaux. Plus important encore, le processus de décentralisation peut améliorer l'administration réglementaire et la conformité aux réglementations.

### 3.1.5. *La transparence dans les réglementations de recours*

Étroitement liée aux nouveaux droits prévus par la loi sur les Procédures Administratives de 1990, la responsabilité s'est accrue en Italie pendant les 10 dernières années, par l'intermédiaire de nouveaux mécanismes de recours. La justice administrative italienne prévoit diverses procédures de recours contre les abus de l'administration publique. Le traditionnel « jugement en annulation » du Tribunal Administratif Régional est associé à d'autres mécanismes spéciaux, comme par exemple : i) « *silenzio rifiuto* » pour contraindre une administration inactive à adopter une mesure administrative; ii) « *giudizio di ottemperanza* », pour contraindre une administration inerte à se conformer à une décision judiciaire, remplaçant même l'administration par un « *commissario ad acta* », un officier nommé par le juge; iii) « *giudizio di accesso* », pour contraindre une administration à produire des actes administratifs demandés par un particulier. Le Conseil d'État a pour fonction d'être le Tribunal Suprême pour les recours. Le processus administratif garantit également l'adoption de mesures d'urgence. Un acte administratif qui semble illégal à première vue peut être « suspendu » pour éviter des dommages « graves et irréparables » (il s'agit de la « *sospensiva* », ou clause suspensive).

Il importe de noter qu'une décision de la Cour Suprême a récemment annulé un principe juridictionnel de 50 ans, innovant ainsi de manière radicale dans le domaine de la responsabilisation de l'administration<sup>77</sup>. En effet, la décision stipule qu'une administration publique pourrait être tenue responsable si un intérêt légitime du citoyen était contrecarré. Concrètement, la décision contraint l'administration publique à payer lorsqu'elle accuse des retards dans l'exercice de ses fonctions.

Le véritable problème des procédures judiciaires administratives est, en Italie, la durée des recours. Un recours administratif peut prendre plus de quatre ans au niveau du Tribunal Administratif Régional, et deux ans supplémentaires au niveau du Conseil d'État. En outre, en raison des longs retards des processus judiciaires administratifs, les personnes demandent aux juges l'application de la *sospensiva* afin de prévenir tout dommage irréparable (en 1997, 51 % de l'ensemble des recours étaient assortis de la clause « suspensive »).

Pour remédier entre autres à cette situation, la loi n° 205/2000 prévoit des procédures plus rapides concernant certains différends (pour les appels d'offres concernant les marchés publics, par exemple) ainsi qu'une augmentation de 20 % du nombre des juges. La loi habilite ces derniers à décider de l'octroi d'une *sospensiva*, ainsi que de la valeur de l'affaire<sup>78</sup>. L'Italie a en outre recherché des mécanismes alternatifs aux recours administratifs traditionnels. Deux innovations importantes peuvent être mentionnées. Premièrement, la loi 127/97 a institué un Défenseur Public (« *Difensore civico* ») dans chaque région qui assure la défense des droits des citoyens de bénéficier d'une aide similaire à un recours à un médiateur<sup>79</sup>. Deuxièmement, les lois qui ont créé, pendant la décennie précédente, les régulateurs indépendants, ont mis en place des systèmes de substitution/règlement des différends, tels que l'arbitrage et la conciliation, afin de résoudre la plupart des conflits entre les citoyens et les prestataires de services publics dans certains secteurs particuliers (Rangone, 2000). Toutefois, les réglementations ont été considérées comme étant trop peu claires ou trop complexes, empêchant l'utilisation du mécanisme.



### 3.2. *Choix des instruments : réglementation et options de remplacement*

Une aptitude administrative essentielle à une bonne réglementation réside dans la capacité de choisir l'outil le plus efficient et le plus efficace, que cet outil soit de nature réglementaire ou non. L'éventail des instruments d'exécution des politiques et leur usage va croissant au fur et à mesure que des expériences sont menées, que les leçons qui s'en dégagent sont disséminées et qu'on connaît mieux le rôle potentiel du marché. Toutefois, les administrateurs prennent souvent des risques en faisant appel à des instruments relativement peu éprouvés, et l'on sait que les appareils administratifs sont extrêmement conservateurs et les fonctionnaires habituellement fortement dissuadés d'innover. Aussi, les autorités responsables de la réforme doivent-elles donner fermement l'impulsion en faveur de l'innovation et de l'expérimentation si l'on veut que les options de remplacement des règlements traditionnels puissent réellement gagner du terrain.

Le recours aux solutions de rechange reste limité en Italie. Des facteurs tels qu'une culture légaliste et une tradition réglementaire fondée sur les procédures administratives et les mesures autoritaires plutôt que sur des instruments de type incitatif en retardent l'adoption. L'aversion au risque et la méfiance à l'égard des innovations caractérisent les autorités réglementaires. Par exemple, une région s'est pourvue devant la Cour constitutionnelle lorsque la classification des hôtels et restaurants — prescrite par une loi — a été transformée en un système autogéré par la profession. Comme beaucoup d'autres pays, tels que les États-Unis, le Danemark et les Pays-Bas, l'Italie a mis en œuvre avec un certain succès des mesures de remplacement de la réglementation traditionnelle dans le domaine de la protection de l'environnement. Certaines de ces initiatives environnementales pourraient être des modèles à suivre dans d'autres domaines de réglementation où les méthodes autoritaires prédominent toujours.

L'emploi de mesures fiscales reste modeste mais va croissant. Par exemple, le gouvernement a introduit des taxes sur le CO<sub>2</sub> et le NO<sub>x</sub> dans le but de contrôler les externalités écologiques. Quelques années plus tard, il a également mis en œuvre une taxe sur les décharges dans le but de réduire à la source la production de déchets et d'encourager la récupération de l'énergie et le recyclage des matières premières provenant des ordures. Toutefois, la complexité de certains instruments nouveaux et la faible qualité de l'administration ont entravé le recours à des instruments réglementaires plus efficaces, tels que les permis de pollution<sup>80</sup>. En ce qui concerne les conventions entre les pouvoirs publics et les entreprises, il n'existe pas d'approche systématique, mais des accords ponctuels ont été signés, tels celui passé avec FIAT pour la fabrication de voitures peu polluantes et avec ENI pour la production de carburants plus écologiques.

La politique de 1997 sur la qualité de la réglementation devrait contribuer au développement de ces instruments au cours des prochaines années. En particulier, il est expressément exigé que tout projet de règlement les « solutions de remplacement », notamment « l'option du laisser-faire » fasse l'objet d'une AIR. Une courte énumération des options possibles englobe l'autorégulation, les instruments économiques et les mécanismes d'information<sup>81</sup>. Cette approche à deux paliers devrait également aider les concepteurs à envisager d'autres solutions dès le début de la planification du règlement. Il importera d'inclure suffisamment d'informations et de conseils pour aider les administrateurs à observer effectivement cette obligation.

En outre, on encourage au sein de l'administration italienne, des innovations particulièrement bénéfiques. Le recours à une période expérimentale lors du lancement et de l'exécution d'une nouvelle initiative (comme c'était le cas de l'AIR et du programme de guichet unique) peut encourager les administrateurs et contrôleurs à proposer des mécanismes alternatifs appropriés pour la phase expérimentale. La capacité d'expérimenter devrait également développer un sens de participation du personnel responsable.

### 3.3. Comprendre les effets de la réglementation : l'emploi de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995 soulignait le rôle de l'AIR lorsqu'il s'agit d'assurer systématiquement que les options les plus économiques et les plus efficaces soient retenues. Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de 1997 recommande que les pouvoirs publics « intègrent l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ». Le rapport *Analyse de l'impact de la réglementation, meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE* (OCDE, 1997) donne une liste détaillée des meilleures pratiques et fournit le cadre de la description et de l'évaluation suivantes de la pratique AIR en Italie.

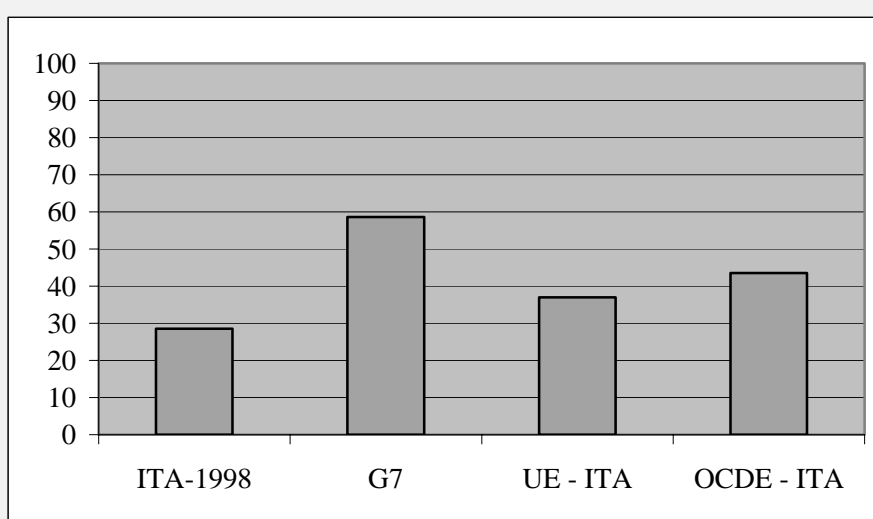
Jusqu'à très récemment, le gouvernement italien n'offrait guère de justifications à ses projets de loi et règlements. Le seul contrôle *ex ante*, hormis l'exigence de légalité, était l'évaluation d'impact budgétaire imposée par la Constitution (article 81). Même cette exigence n'était pas rigoureusement respectée jusqu'à ce que la volonté politique, liée aux critères de Maastricht, ait imposé la discipline et les procédures pour ce faire<sup>82</sup>.

En 1999, l'article 5 de la loi 50/99 imposait l'analyse technico-normative (ATN) et l'analyse d'impact des réglementations pour toutes les nouvelles mesures préparées par l'administration d'État<sup>83</sup>. En mars 2000, une directive détaillée (sous forme d'un décret du Premier ministre) donnait effet à ces obligations et prescrivait les procédures administratives et formats à suivre.

Le moyen de contrainte dans ce mécanisme nouveau réside dans le fait que les ministères proposant la mesure doivent soumettre les deux rapports au DAGL s'ils veulent que leur projet soit inscrit à l'ordre du jour du pré-Conseil des ministres (le Conseil des ministres ne peut délibérer d'un document non examiné par le pré-Conseil)<sup>84</sup>. Ils doivent également transmettre les rapports au Nucleo. Dans le cas des règlements non soumis au Conseil des ministres, tels que décrets ministériels ou règlements subordonnés, le décret exige que le ministre compétent joigne les deux rapports à la notification du nouveau règlement adressée à la présidence au DAGL. Le décret définit également le contenu des deux étapes de l'AIR, le soutien technique corollaire et les mécanismes de soutien et d'exonération. Il annonce la publication d'un guide et la présentation d'un rapport au Premier ministre sur les résultats de la phase expérimentale. On a préparé, en se fondant sur les expériences internationales, un guide pratique pour montrer les méthodes de l'AIR. Ce guide présente les outils analytiques à utiliser pour déterminer l'impact des réglementations proposées sur les citoyens et les entreprises, et les outils permettant de mesurer leur incidence sur l'organisation de l'administration publique; Il a été présenté au Conseil des ministres en décembre 2000 et il est consultable sur le site Web du ministère de l'administration publique ([www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)). Le guide est étayé par un programme de formation du personnel préparant les AIR et la diffusion des méthodes de l'AIR, assisté par une équipe *ad hoc* d'experts provenant du DAGL, du Nucleo, du ministère de l'Administration publique et du Département économique du Cabinet du Premier ministre. Le service d'assistance aidera les administrations à préparer leurs AIRS pendant la phase expérimentale.

### Encadré 7. La qualité de l'analyse d'impact de la réglementation en Italie

Cet indicateur synthétique (fondé sur des auto-évaluations) de l'application et de la méthodologie de l'analyse d'impact réglementaire couvre plusieurs aspects de son emploi et classe en meilleure position les programmes où l'AIR est appliquée tant aux lois qu'aux règlements subalternes, où il existe un contrôle indépendant de la qualité de l'analyse et ceux où l'incidence sur la concurrence et les échanges commerciaux est évaluée, de même que la distribution des effets au sein de la société. Il privilégie également le recours aux documents AIR pour la concertation, les programmes AIR quantifiant les avantages et les coûts et où un critère de coût-avantage est employé pour la prise de décision. Le score de l'Italie pour cet indicateur était faible, moindre que la moyenne de l'OCDE et la moyenne des nouveaux membres de l'OCDE. Ce résultat s'explique par l'utilisation insuffisante de l'analyse coûts-avantages quantifiée, de l'application de l'AIR à certains domaines et certaines lois seulement, à l'exclusion des règlements subordonnés, et par le fait qu'aucun organe externe, à l'intérieur ou en dehors de l'administration publique, ne vérifie la qualité de l'AIR. Une importante évolution est intervenue depuis, comme le montre le graphique 2 de la section 5, qui intègre les données de 2000.



Source : Service de gestion publique, OCDE, 2000.

L'AIR italienne comporte deux étapes : une première évaluation préliminaire à effectuer au stade initial, et une AIR complète devant accompagner le texte final présenté au Conseil des ministres ou devant être effectuée avant l'adoption dans le cas des règlements subordonnés non examinés par le Conseil. La procédure n'impose de délai. L'AIR préliminaire doit respecter un format standardisé indiquant :

- Les parties touchées ou concernées ;
- Les facteurs sociaux, économiques, et juridiques justifiant le règlement ;
- Les objectifs immédiats et à long terme du règlement ;
- Les contraintes budgétaires économiques et sociales (notamment les impacts) touchant l'application du règlement ;
- Les principales contraintes pouvant amener l'échec du règlement ;
- Une évaluation générale des options de remplacement (y compris l'option du laisser-faire), et
- le niveau approprié du règlement (soit loi, décret, etc.).

L' AIR finale doit valider les éléments présentés dans l' analyse préliminaire et indiquer :

- Les objectifs et résultats attendus ;
- La description des outils analytiques choisis pour évaluer la portée, les objectifs et résultats ;
- Les effets directs et indirects sur l' administration publique ;
- Les effets directs et indirects sur les parties touchées, selon une analyse de coûts-avantages.

Au cours de la phase expérimentale, le DAGL peut, de sa propre initiative ou sur proposition du Nucleo, déterminer quelles catégories de réglementation peuvent être exemptées de l' AIR, étant donné leurs impacts limités. Les ministres proposant doivent communiquer au DAGL une liste trimestrielle des règlements qu' ils envisagent de présenter, justifiant ceux dont ils demandent qu' ils soient exemptés de l' AIR ou de l' ATN.

Le système italien d' AIR, combiné à l' ATN, semble bien conçu pour fonctionner au sein des institutions et des procédures du gouvernement italien. La phase expérimentale permettra au DAGL et au Nucleo de procéder à sa mise au point finale. Le guide pratique de l' AIR publié en décembre 2000, a bénéficié de l' expérience des autres pays de l' OCDE et d' une collaboration directe avec la *Regulatory Impact Unit* (Unité d' impact de la réglementation) du Royaume-Uni. Toutefois, ce guide n' étant pas encore en place, l' analyse suivante de l' AIR sera fondée principalement sur les éléments formels du système. Il est trop tôt pour tirer des conclusions fermes sur l' application de ces contraintes, encore que les résultats seront évidemment fonction du caractère strict et soutenu de l' application.

**Maximiser l' engagement politique envers l' AIR.** Le recours à l' AIR à l' appui de la réforme doit être soutenu au niveau le plus élevé du gouvernement. Le système italien remplit bien ce critère. L' AIR est imposée par une loi et fait l' objet d' un décret du Premier ministre. Elle est gérée par le DAGL et le Nucleo, organes centraux de l' administration d' État, et elle est obligatoire dans le cas de tous les projets soumis à l' aval du Conseil des ministres, ainsi que de tous règlements subordonnés. Bien que le décret ne le précise pas, dans la pratique les ministres proposant doivent assumer la responsabilité de son exécution et de sa qualité. En outre, la Chambre des députés a fait savoir qu' elle exigera et vérifiera les AIR relatives aux projets de loi.

**Attribuer soigneusement la responsabilité à l' égard des éléments du programme AIR.** Afin d' assurer l' adhésion des responsables de la réglementation, tout en garantissant un contrôle de la qualité et la cohérence, il convient de partager la responsabilité entre l' autorité réglementaire et un organe central de contrôle de la qualité. Comme dans la plupart des autres pays, l' AIR en Italie est effectuée par le ministre compétent et ses services – dans la pratique, les services juridiques. Le DAGL détermine, directement ou par le biais du Nucleo, si l' AIR est complète ou non (dans la négative, un travail ultérieur étant requis). Bien que le DAGL ne puisse bloquer une mesure individuelle, il a le pouvoir de la retarder s' il la juge de mauvaise qualité, et il peut, de concert avec le Nucleo, adresser directement un rapport au Premier ministre sur l' insuffisance de l' ATN ou de l' AIR. Le DAGL, avec l' aide du Nucleo, constitue un organe de contrôle crédible, puisqu' il peut verrouiller l' accès au Conseil des ministres, mais il pourrait avoir du mal à imposer les deux étapes de l' analyse dans le cas des règlements non soumis au Conseil.

**Former les responsables de la réglementation.** Les autorités réglementaires doivent être compétentes pour mener des AIR de haute qualité. Comme beaucoup de pays l' ont constaté, l' introduction de l' AIR peut s' avérer difficile et lente en raison du manque d' expertise dans les ministères. En Italie, le manque (voire souvent l' absence) de compétences économiques dans les services juridiques fait que la préparation d' AIR adéquates ne sera pas chose facile. Cependant, le système italien a pris des mesures pour

éviter les blocages dus à cette situation. Une phase expérimentale a permis de mettre le système à l'épreuve et l'adapter, et le décret prévoyait que le DAGL et le Nucleo fourniraient un soutien technique. Le guide pratique fournit des exemples concrets des analyses requises et indique les formats détaillés à respecter. Le guide adopte une approche pratique et pédagogique, établissant des méthodes d'évaluation des impacts, y compris les analyses coût-avantages et coûts-efficacité et l'évaluation des risques. Il met également l'accent sur la consultation comme moyen de recueillir des données (voir ci-dessous). L'UPEA a également été invité à évaluer les compétences dont les ministères auront besoin aux fins des AIR, ainsi que les incidences sur les politiques de recrutement et de formation. Le gouvernement n'a pas planifié de cours de formation.

**Utiliser une méthode analytique rigoureuse, mais flexible.** Le décret souligne l'impératif d'évaluer les impacts, spécifiant que l'AIR doit comprendre une « évaluation des coûts et avantages de la réglementation ». Conformément à l'approche britannique, le manuel provisoire met l'accent principalement sur les coûts de conformité, ainsi que les méthodes de collecte de données quantitatives. Au moins six catégories de coûts ont été recensées : les coûts de conformité (sous forme de capitaux, de ressources humaines, de frais administratifs, de recherche et développement, etc.) ; les coûts structurels liés aux procédés de production ; les coûts à court terme par opposition aux coûts à long terme ; les coûts assurés, probables ou incertains ; les coûts évitables et inévitables et le coût des mesures coercitives (sanctions). Le décret et le manuel provisoire exigent également que les solutions de rechange à la réglementation soient isolées et évaluées. Plus problématique encore, du fait de la catégorisation rigoureuse en concepts de coût distincts, le manuel pourrait involontairement réduire la possibilité de calculer un coût global comparable à d'autres options ou à travers le temps. Le manque de connaissances techniques des fonctionnaires des services juridiques signifie que cette partie de l'AIR devra faire l'objet d'une attention prioritaire. A cet égard, le DAGL et(ou) le Nucleo pourraient mettre au point un système de notation évaluant la qualité de l'analyse effectuée pour chaque projet, comme l'a fait la Section de déréglementation économique du Mexique. Un tel mécanisme de classement donnerait aux ministères une idée claire de leurs efforts et progrès (ou reculs) et permettrait au DAGL et au Nucleo de suivre les progrès des divers services juridiques et ainsi de cibler leur formation et soutien<sup>85</sup>.

**Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données.** La conduite d'une AIR de haute qualité exige des données nombreuses et la disponibilité de celles-ci est l'une des principales conditions de la qualité. Il importe donc de produire les données pertinentes au moindre coût et c'est pourquoi un certain nombre de pays de l'OCDE ont commencé à mettre en place des stratégies pour assurer la disponibilité des données essentielles. Le projet de manuel italien propose certains mécanismes de collecte de données, dont les sondages d'opinion, les entretiens directs et l'emploi de groupes cibles, la préférence étant donnée à ces derniers. On pourrait développer des pratiques similaires à celles adoptées par le Danemark, sous le nom de « groupes d'échantillonnage sectoriels ». Comme pour d'autres éléments de l'AIR italienne, il importera de vérifier l'exécution de telles stratégies. Les stratégies de collecte de données sont souvent coûteuses. Le programme AIR devra évaluer clairement les coûts budgétaires imposés aux ministères par ces contraintes et prévoir des affectations de ressources conséquentes.

**Cibler les efforts AIR.** Les ressources AIR doivent être concentrées sur les réglementations susceptibles d'exercer le plus fort impact et offrant les meilleures perspectives de modification des résultats. L'Italie n'a pas automatiquement ciblé certains types de règlements, contrairement à d'autres pays. Toutefois, l'un des objectifs explicites de la phase expérimentale, aux termes du décret, consiste à déterminer quelles catégories de réglementation pourraient être exemptées en bloc (telles que les modifications de structure de l'administration) ou individuellement (sur la base d'une liste trimestrielle des exemptions demandées). Dans le second cas, le ministère proposant doit justifier l'exemption. Bien que ce mécanisme paraisse raisonnable pendant la phase expérimentale et d'apprentissage, la latitude excessive laissée au DAGL et au Nucleo pourrait compromettre à long terme la crédibilité du système. En outre, des raisons pratiques militent en faveur d'un mécanisme de ciblage plus simple. Premièrement, du fait que tous

les projets de loi et de règlement doivent être assortis de deux AIR (une préliminaire et une finale) et d'une ATN, le DAGL et le Nucleo seront inondés de rapports. Cela imposera une charge de travail extrême aux sections d'examen, dont les ressources sont relativement limitées (le Nucleo est également responsable des tâches fastidieuses telles que de préparation des textes consolidés, de la « délégitation » et des décrets-lois délégués). Plus grave encore, la possibilité d'exemption au cas par cas, sur la base de la justification donnée par un seul ministère, peut ouvrir la porte à la politisation du processus et à des comportements stratégiques entraînant des demandes abusives d'exemption. L'Italie devrait envisager d'adopter des critères simples et clairs fixant un seuil pour les dépenses prévues ou autres impacts et apportant aux ministères proposant des orientations leur permettant d'évaluer facilement si les impacts des réglementations se situent en-deçà ou au-delà du seuil. Par exemple, l'AIR coréenne exige une estimation approximative des coûts pour tous les règlements et définit comme règlements « majeurs » ceux dont l'impact annuel excède 10 milliards de Won (0.9 million de dollars US), ceux qui touchent plus d'un million de personnes, ceux qui restreignent manifestement la concurrence ou qui dérogent nettement à des normes internationales.

Les réglementations importantes, telles qu'ainsi définies, sont assujetties à toutes les obligations de l'AIR. Le Nucleo devrait être en outre en mesure de décider si une AIR complète est nécessaire.

**Intégrer le plus rapidement possible l'AIR au processus d'élaboration des politiques.** Si l'on veut que l'AIR contribue à la qualité de la réglementation, les responsables des politiques doivent utiliser effectivement les conclusions qui s'en dégagent. Cela implique nécessairement qu'elles soient considérées comme partie intégrante du processus d'élaboration des politiques, à un stade précoce. L'un des points forts du système italien consiste dans son approche à deux étapes, avec une AIR préliminaire axée principalement sur la justification et les solutions de rechange (y compris l'option du laisser-faire) avant même la rédaction du texte. Avant l'adoption finale du projet, l'AIR préliminaire doit être « validée » par une analyse plus approfondie de son coût d'application. Il importera d'évaluer le « processus de validation » pour éviter que les organes proposant ne rédigent à la dernière minute une seconde AIR, ce qui serait un exercice de rédaction et non une tentative sérieuse de faire les choix qui s'imposent.

**Procéder à une consultation poussée du public.** L'AIR devrait être étroitement reliée à des mécanismes de consultation si l'on veut en maximiser la valeur. Comme on l'a vu plus haut, la consultation doit être considérée comme un outil permettant de recueillir des données. Dans certains pays pays comme les Pays-Bas et le Danemark, une consultation poussée et détaillée contribue aussi à une mise en oeuvre plus rapide et à une meilleure observation. En bref, la consultation est essentielle à une meilleure performance des lois et réglementations. L'AIR italienne donne des résultats mitigés à l'égard de ce critère. Le guide de l'AIR souligne que la consultation du public et des parties touchées par le futur règlement améliore les données requises aux fins d'une bonne AIR. Évidemment, rien ne devrait empêcher, par exemple, la publication des AIR par le DAGL ou le Nucleo. Le gouvernement (par le biais de l'Observatoire) et le parlement ont également indiqué leur intention d'utiliser les AIR dans leurs délibérations. Néanmoins, l'Italie devrait envisager de rendre obligatoire la publication des AIR (tant préliminaires que finales). La publication est un des moyens les plus efficaces d'améliorer à court terme la qualité des AIR et cette transparence accrue accélérera également les capacités techniques des autorités réglementaires.

Dans l'ensemble, l'Italie vient de se doter d'un système AIR bien conçu, qu'il convient maintenant de mettre en pratique, d'éprouver et d'affiner en fonction de l'expérience acquise. Non seulement intègre-t-il les recommandations de l'OCDE et les meilleures pratiques internationales, mais il contient également des innovations intéressantes (telles que les deux rapports AIR et le rapport ATN). Les douze mois complets d'expérimentation devraient permettre d'adapter encore mieux l'outil aux conditions et aux besoins de l'administration.

Néanmoins, il faudra surveiller de près divers éléments. Il importera de compléter le guide l'AIR par une formation et un soutien technique suffisants pour améliorer rapidement les compétences des responsables de la réglementation et la sensibilisation du public en général, et réduire l'opposition des ministères et organismes. L'applicabilité du système tant aux lois qu'aux règlements constitue manifestement un point fort, alors que l'octroi discrétionnaire d'exemptions peut devenir une faiblesse et une source d'accusations de duplicité, s'il n'est pas remplacé par un mécanisme de ciblage plus strict. Le mécanisme servant à imposer les deux étapes d'analyse dans le cas des règlements non soumis au Conseil semble également fragile. En outre, un mécanisme de ciblage financier devrait à tout le moins être mis en place dès que possible car les deux AIR par projet de règlement, plus l'ATN, impliquent que des milliers de rapports pourraient venir saturer rapidement la capacité des organes centraux. La décision de recourir à l'analyse coûts-avantages et à l'identification et l'analyse des solutions de rechange aux règlements proposés représentent des précédents importants qu'il faudra imposer à des responsables ayant une formation exclusivement juridique. Un autre aspect important à suivre est l'intégration de l'AIR au processus de consultation, interne ou externe, de l'Observatoire. Cet élément, ainsi que la collecte de données, coûte cher en temps et en ressources. Le gouvernement devra évaluer l'impact de ces contraintes sur les budgets de fonctionnement ministériels et prévoir des fonds suffisants<sup>86</sup>. Par ailleurs, le fait que les autorités réglementaires indépendantes ne soient pas soumises à la discipline des AIR est une source de graves préoccupations, car ces institutions deviendront de plus en plus une importante source de réglementations. Des plans sont à l'étude, début 2001, visant à appliquer l'AIR à ces institutions.

Enfin, il peut falloir attendre de nombreuses années (voire des décennies) avant qu'un programme AIR ne donne de résultats palpables, à mesure que des réglementations nouvelles et améliorées remplacent lentement les anciennes. Un programme AIR, axé comme il l'est sur l'évaluation et la responsabilisation, exige un changement de mentalité de la part des autorités réglementaires. Il existe donc le risque que la frustration et la déception, et donc l'effritement du soutien politique, succèdent aux attentes excessives suscitées par l'« outil miracle ». Le gouvernement italien devrait préciser d'emblée que l'AIR est un investissement essentiel mais à long terme, qui ne sera véritablement payant qu'à la condition de soutenir l'effort d'année en année.

### **3.4. Création d'organes réglementaires**

L'Italie a créé un certain nombre d'organes réglementaires indépendants. Les autorités indépendantes (AI) sont des organes autonomes, non soumis à l'exécutif et rendant compte directement au Parlement<sup>87</sup>. Elles ont été mises sur pied comme l'un des éléments du processus de libéralisation et de privatisation et répondent à la nécessité de séparer la prise de décisions politiques de l'application experte des règlements. Hormis le CONSOB, créé en 1974 pour superviser la Bourse, toutes les AI ont été créées au cours des années 90 pour régir des domaines tels que la concurrence, les grèves du secteur public, l'énergie, la protection de la vie privée, les communications, les marchés publics, les caisses de retraite, les activités sans but lucratif (voir tableau 1). Certaines des plus importantes répondent à une exigence de l'UE.

Leur indépendance est assurée par des critères touchant la sélection des membres du conseil d'administration et la durée de leur mandat (nomination, qualification des commissaires, incompatibilité avec d'autres fonctions, recrutement à durée déterminée, révocation motivée uniquement). L'indépendance par rapport au gouvernement est également assurée par la faculté de certaines AI de déterminer leurs propres structures internes et procédures administratives (nonobstant la loi 241/90) et d'arrêter leurs propres politiques budgétaires et salariales.

Inspirées initialement du modèle américain, les AI sont investies de divers pouvoirs d'intervention divers (administratifs, quasi législatifs, quasi judiciaires). Par exemple, certaines ont introduit des mécanismes et procédures novateurs pour garantir l'équité procédurale et la transparence (droit d'être entendu, contre-interrogatoire lors des procédures d'arbitrage et participation aux procédures d'établissement de règles).

Les AI existantes diffèrent entre elles sur le plan des compétences et procédures garantissant leur indépendance et la reddition de comptes au parlement et au gouvernement, ainsi que sur celui des procédures administratives garantissant les droits individuels. Sur la base de ces deux caractéristiques fondamentales, on peut classer les AI en « Autorités de garantie », « Autorités de réglementation » et une troisième catégorie intermédiaire<sup>88</sup>.

Les « Autorités de garantie » sont principalement des organes quasi judiciaires dont les compétences leur permettent d'appliquer des procédures spéciales garantissant l'équité et la transparence (comme l'Autorité de la concurrence). L'indépendance est assurée au moyen de la nomination du conseil d'administration par le Parlement et la faculté de suivre des procédures administratives propres. Pour ce type d'AI, le rapport annuel au Parlement constitue le seul mécanisme de reddition de comptes.

Les « Autorités réglementaires » ont des compétences administratives et quasi législatives touchant les prix et la qualité dans un domaine d'action donné. La loi de procédure administrative (loi 241/90) s'applique à leurs interactions, bien qu'elles puissent se doter de mécanismes de consultation publique plus élaborés. Le gouvernement intervient dans la nomination des membres du conseil d'administration. Dans l'ensemble, elles sont considérées comme « semi-indépendantes » du gouvernement. Les AI typiques de cette catégorie sont l'Autorité de l'électricité et du gaz et l'Autorité des communications.

Entre ces deux modèles, on trouve certains organes « semi-indépendants » du gouvernement, bien qu'ils aient des pouvoirs d'arbitrage et d'établissement de règles (tels que la Banque d'Italie<sup>89</sup> et le CONSOB). D'autres sont qualifiés « d'autorités indépendantes » mais ont sensiblement les mêmes caractéristiques que des ministères ordinaires (tels que l'Autorité de la technologie informatique dans l'administration publique (AIPA) et la commission contrôlant les grèves dans les services publics).

Les AI rendent compte de leurs actes principalement par le biais de rapports annuels au Parlement. En outre, la Cour des comptes contrôle leur gestion. Les AI sont également soumises au contrôle judiciaire<sup>90</sup>. Effectivement, les AI ont rencontré des difficultés lorsque leurs décisions font l'objet d'appels interjetés auprès des tribunaux, comme cela a été le cas des décisions récentes de l'Autorité de la concurrence (voir Rapport de référence chapitre 3).

Dans certains secteurs, l'Autorité de la concurrence doit coordonner son action avec celle d'autres AI. L'autorité doit demander un avis non contraignant à l'autorité réglementaire du secteur concerné avant de rendre des décisions touchant les télécommunications, la radiodiffusion et l'édition, et l'assurance. Elle doit également fournir un tel avis à la Banque d'Italie relativement à ses interventions dans le secteur bancaire ; en effet, dans ce dernier, l'application de la loi sur la concurrence incombe à la Banque d'Italie. Bien que ses opinions soient non contraignantes, elles sont publiques ; l'Autorité publie les avis qu'elle donne à la Banque d'Italie, au même titre que ses autres décisions. Ainsi, en cas de désaccord, l'autre autorité de réglementation n'a pas de pouvoir de veto mais peut imposer une explication plus complète de la décision.

Il est encore trop tôt pour évaluer la performance des AI, mais certains problèmes se profilent. Dans certains secteurs, les activités des AI représentent la première source de réglementation générale, mais elles ne sont pas tenues d'effectuer d'analyse d'impact de la réglementation. L'étendue de la



consultation des parties intéressées varie selon les AI et les procédures et contraintes à cet égard ne sont pas claires ou insuffisantes (et, dans certains cas, inexistantes). Certains secteurs économiques sont couverts simultanément par différentes autorités réglementaires et les relations entre ces dernières ne sont pas toujours claires (par exemple, dans le secteur énergétique, l'Autorité de l'électricité et du gaz, le ministère de l'Industrie, le Comité interministériel de planification économique, le ministère de l'Environnement et les administrations régionales et locales ont tous des responsabilités réglementaires). Les détracteurs signalent également la tendance à créer des AI dans des domaines qui pourraient être régis par des ministères (tels que le secteur informatique)<sup>91</sup>. En revanche, d'autres secteurs, comme celui des transports, auraient bien besoin d'une autorité réglementaire appropriée.

Tableau 1. Principales institutions réglementaires

Administration	Lois	Secteur	Fonctions	Pouvoirs	Nomination du Conseil d'administration
<b>Autorità garante della concorrenza e del mercato</b>	Loi 287/90	Tous, secteur bancaire excepté	Compétence générale sur l'application du droit de la concurrence (accords restrictifs, abus de position dominante et fusions) ; analyse séparée pour le secteur bancaire ; défense de la concurrence au moyen de recommandations au parlement, au gouvernement et aux autorités réglementaires)	Pouvoirs quasi judiciaires	Nomination par le parlement
<b>Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</b>	Loi 249/97	Télécommunications télévision et édition	Émission des licences de radiodiffusion par satellite et câble ; proposition concernant les clauses des concessions de radiodiffusion ; émission de directives sur la qualité des services ; élaboration de plans pour l'octroi de fréquences ; définition des normes de santé et sécurité dans le secteur des communications ; contrôle des positions dominantes afin de garantir le pluralisme.	Pouvoirs administratifs et d'établissement de règles	Président nommé par le gouvernement ; commissaires nommés par le Parlement
<b>CONSOB</b>	216/74 ; décret présidenti el 252/79 Loi 281/85	Bourse	Supervision des opérations boursières, transactions entre initiés	Pouvoirs de supervision	Nomination par le gouvernement
<b>ISVAP</b>	Loi 576/82	Assurance	Supervision du marché de l'assurance afin de garantir la stabilité et la transparence	Pouvoirs de supervision	Nomination par le gouvernement
<b>Garante per la protezione dei dati personali</b>	Loi 675/96	Vie privée	Contrôle du traitement (saisie, utilisation) des renseignements personnels (tout renseignement concernant les personnes et entreprises)		Nomination par le parlement
<b>Commissione per l'attuazione</b>	Loi 146/90,	Grèves dans les services	Arbitrer entre le droit de grève et les droits humains	Pouvoirs administratifs	Nomination par décret

<b>della legge sullo scipero nei servizi pubblici essenziali</b>	modifiée par la loi 83/2000	publics	constitutionnels (un projet de loi prévoit d'élargir la compétence)		présidentiel, sur proposition du parlement.
<b>Autorità per l'energia elettrica ed il gas</b>	Loi 481/95	Électricité et gaz	Établissement des plafonds tarifaires ; directives sur la qualité du service ; normes de santé et de sécurité ; recommandations sur les « concessions » au parlement et au gouvernement ; établissement des tarifs de transmission ; règlement des différends entre entreprises et consommateurs ; notification à l'Autorité de la concurrence des problèmes dans les secteurs concernés	Pouvoirs administratifs et d'établissement de règles	Nomination par le gouvernement sur l'avis du parlement
<b>Banca d'Italia</b> (considéré comme autorité indépendante uniquement pour ses compétences touchant la concurrence)	Loi 287/90	Banques	Compétence générale sur l'application du droit de la concurrence dans le secteur bancaire sur avis de l'Autorité de la concurrence	Pouvoirs d'arbitrage	Nomination par le gouvernement
<b>Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici</b>	Loi 109/94- Loi 415/98	Marchés publics	Régularité des procédures d'adjudication des marchés publics et de leur exécution ; conseille les ministères concernant les marchés et concessions ; signale les dysfonctionnements à l'autorité compétente	Pouvoirs administratifs	Nomination par le parlement

Source : Secrétariat de l'OCDE, juin 2000.

#### 4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : L'ACTUALISATION DES RÉGLEMENTATIONS

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation recommande que les pouvoirs publics « examinent systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés ». Dans le cadre de sa réforme de l'appareil étatique, l'Italie a profondément transformé le cadre réglementaire dans de nombreux secteurs et domaines d'action, tels que la sécurité sociale, le droit du travail, la fiscalité, le secteur bancaire, l'administration publique et la fonction publique. De nombreuses réformes sectorielles équivalent à une déréglementation complète (voir le chapitre 1 et la section 1.2). Toutefois, ces réformes ont été réalisées une à une, obéissant à des politiques sectorielles spécifiques et poursuivant des objectifs différents. Dans certains cas, il en a résulté une fragmentation et un chevauchement de l'ancien système et du nouveau. En outre, l'Italie souffre de ce que l'on a appelé une « hypertrophie juridique » où des milliers de lois et règlements subordonnés (ainsi que d'articles), dont beaucoup remontent à de nombreuses décennies, restent exécutoires. Deux mécanismes ont été mis en place récemment pour tenter de résoudre le problème : le regroupement des textes et la « délégitation » des lois afin d'éliminer et améliorer les procédures et organisations administratives.

Comme la plupart des pays, l'Italie a traditionnellement utilisé la codification des lois comme principal mécanisme en vue de clarifier et de réunir en un seul code ou loi-cadre toutes les règles et prescriptions touchant un domaine particulier. En fait, l'Italie a une longue tradition de *testi unici* bien faits. Tout récemment, le gouvernement a renforcé les mécanismes. Avec le lancement de l'initiative de « consolidation accélérée des textes » en 1999, le parlement et le gouvernement ont intensifié le processus de façon à restructurer et réduire le stock de lois existantes<sup>92</sup>. Il ne s'agit pas là d'un travail de codification typique, puisque les nouveaux textes ne sont pas des codes selon la tradition italienne et parce que le gouvernement, sous réserve des critères et priorités du gouvernement, peut user de pouvoirs délégués pour parvenir plus rapidement aux résultats. En gros, la nouvelle procédure fonctionne ainsi : sur réception d'un mandat parlementaire, le Nucleo rédige un nouveau texte dans un domaine convenu à « consolider ». Après l'aval du Conseil des ministres, le nouveau texte est envoyé au Conseil d'État pour avis (avec un délai de 30 jours), puis aux 45 commissions qui disposent de 30 jours pour émettre un avis non exécutoire, mais « quasi contraignant »<sup>93</sup>. Enfin, le gouvernement promulgue le texte. Le Code qui en résulte a une nature juridique mixte : il regroupe dans un même texte des dispositions juridiques statutaires et des dispositions réglementaires. Pour éviter toute confusion sur la nature juridique du texte, trois projets sont publiés dans le Journal Officiel : un contient la loi primaire, un la loi secondaire et un le texte consolidé (seuls les deux premiers sont des « sources de droit », le troisième n'étant publié qu'à des fins de communication).

En octobre 1999, le gouvernement et le parlement se sont entendus pour rédiger 11 « textes consolidés » pour décembre 2001. Deux textes ont été consolidés concernant l'un, l'administration locale, l'autre, la documentation administrative. Quatre textes consolidés ont été adoptés au début 2001, concernant les secteurs suivants : fonction publique ; expropriation ; construction et universités et recherche. Les textes touchant les domaines suivants : environnement et aménagement du territoire, planification urbaine ; assurances sociales ; finances et fiscalité ; incitations à l'emploi et formation professionnelle n'ont pas encore été établis. Le Nucleo a constitué des groupes de travail chargés de rédiger les nouveaux textes consolidés en collaboration avec les ministères compétents. Le nouveau projet de loi sur la simplification améliore la codification en dotant le Nucleo de ressources supplémentaires et en recensant de nouveaux secteurs « à codifier », abrogeant plus de 350 anciennes lois.

Ce nouvel instrument venant juste d'être mis en place, il est impossible d'en évaluer l'impact final sur la masse des lois anciennes. Toutefois, l'instrument est si nouveau qu'il peut être comparé aux importantes lois de déréglementation mises en place début 1990 au Royaume-Uni.

*La délégitimation et la simplification de l'administration.* Comme on l'a signalé, le fonctionnement de l'administration italienne est imprégné par une mentalité procédurière et formaliste<sup>94</sup>. Outre la simple masse des formalités, les interrelations entre elles a donné naissance au fil des ans à une bureaucratie labyrinthique complexe. La prolifération des procédures administratives en Italie s'explique également par l'usage récurrent qu'en font les gouvernements comme instrument politique. Par exemple, les concessions de services publics sont traditionnellement employées (souvent par les pouvoirs locaux) pour planifier et diriger l'activité économique ou pour mettre en place des mesures sociales redistributives (telles les investissements et tarifs) [Rangone, 1999]. Souvent, les procédures ont souvent été utilisées comme mesures anticoncurrentielles permettant de donner à des « initiés » la haute main sur certains marchés<sup>95</sup>.

Le but premier des mesures de simplification lancées depuis la fin des années 80 était de réduire et d'améliorer le stock des procédures administratives<sup>96</sup>. La série d'outils mise en œuvre pour donner effet à ces politiques a évolué au fil des ans, mettant l'accent sur la règle du « consentement tacite », ou l'élimination des autorisations. Pour ce qui est des instruments juridiques employés pour mettre en œuvre les mesures, le gouvernement a opté très souvent pour le mécanisme de délégitimation créé en 1990. Mais les méthodes ont évolué lors des trois principales phases de la politique de simplification administrative

(voir la section 1.2). De manière générale, la loi 241/90 visait l'amélioration de chaque procédure individuelle. La loi 537/93 a ajouté la simplification des structures et la délégitation<sup>97</sup>. Enfin, la loi 59/97 a intégré les deux approches précédentes en un ensemble plus complet. La loi 59/97 (modifiée en 1998) créait un instrument pour supprimer les « concessions non justifiées »<sup>98</sup> : les décrets gouvernementaux approuvés en application de la loi annuelle de délégitation substituée au système de concessions, contraire aux principes de l'UE, un système d'autorisations. L'Autorité de la concurrence contribue normalement à ce processus de libéralisation en indiquant les secteurs où les concessions ne sont pas justifiées et en proposant des instruments de rechange<sup>99</sup>.

Les résultats sont impressionnants (voir tableau 1 et encadré 8). Par exemple, la règle du consentement tacite, jointe à la mise en place d'une conférence des services, a permis de réduire de façon spectaculaire le délai pour monter une entreprise<sup>100</sup>. Signalons que les remaniements successifs de la loi 241/90 ont mis en place un mécanisme général appelé « *denuncia di inizio di attività* », qui permet d'entamer une activité sur simple notification (c'est à dire sans autorisation, ni explicite ni implicite). Seul un décret gouvernemental peut introduire un système d'autorisation<sup>101</sup>. Une autre simplification notable est la libéralisation des heures d'ouverture des magasins, du changement intervenu au niveau de la planification urbaine, du marché du travail, et de l'octroi de subventions aux entreprises (avec l'aide de fonds de l'UE). Le fameux « certificat de la mafia » a également été transformé en autocertification dans le cas des marchés publics relevant de la législation européenne. Des améliorations successives ont transformé la « conférence des services » en une arme puissante contre les délais et la fragmentation<sup>102</sup>. Depuis 1997, le gouvernement a supprimé et simplifié plus de 300 procédures<sup>103</sup>. Avec les réformes successives des années 90, 194 procédures appliquent maintenant la règle du consentement tacite. Selon les sondages commandés par le gouvernement, le programme de simplification porte ses fruits au sein de la population.

Le gouvernement actuel a annoncé que la simplification des procédures administratives deviendra une fonction permanente qui ira en s'accéléralant. En particulier, la loi 59/97 oblige le gouvernement à déposer annuellement une loi de simplification. Le ministre de l'Administration publique envoie une lettre requérant tous les ministres de fournir une liste des procédures administratives à simplifier l'année suivante<sup>104</sup>. Le DAGL et le Nucleo sont ensuite chargés de rédiger la loi et d'en vérifier l'exécution.

Tableau 2. Mesures de la simplification, in 1998 - 2001

Étape de la simplification	Nombre de procédures visées
Procédures à simplifier (lois 59/1997, 191/98 et 50/1999)	184
Procédures simplifiées (publiées dans le Journal Officiel ou approuvées par le Conseil des ministres)	93
Procédures à soumettre au Conseil des ministres en mars 2001	16
Procédures ne nécessitant pas de simplification (parce que les secteurs ont fait l'objet d'une simplification du fait de la suppression de dispositions de fond ou de leur remplacement par des solutions de substitution aux réglementations)	54

**Encadré 8. Deux meilleures pratiques : l'administration à guichet unique italienne et le programme d'autocertification**

La simplification italienne est concentrée depuis 1997 sur deux projets à haute visibilité destinés à faciliter la vie des citoyens et entreprises : le programme d'autocertification et le guichet unique.

*Programme d'autocertification*<sup>105</sup>. Sauf dans le cas des certifications européennes, des données médicales et de dossiers particuliers, la loi 127/97 prévoit que tous les documents écrits concernant la situation personnelle, des faits ou qualités peuvent être « autocertifiés » par l'intéressé. Autrement dit, l'État fait confiance automatiquement aux citoyens et n'effectue de vérification qu'à posteriori. Par exemple, dans le cas d'un permis de construire, il incombe à l'administration de vérifier si l'autocertification donnée par le constructeur est authentique. S'il s'avère que les renseignements donnés sont faux, l'administration peut démolir le bâtiment. En l'espace de deux ans, cette inversion du fardeau de la preuve a bouleversé les relations entre les citoyens et l'administration, ramenant à quelques heures des procédures qui exigeaient des mois. De 1996 à 1999, le nombre des certificats requis par toutes les administrations est tombé de 38.21 à 5.9 millions par an. Aujourd'hui, on peut obtenir par courrier un passeport ou un permis de conduire. A Bologne, par exemple, les citoyens peuvent demander un autocertificat au moyen des distributeurs de billets des banques commerciales et le recevoir par courrier 24 heures plus tard. La signature électronique devrait encore accélérer l'usage. Afin de soutenir la mise en œuvre de la procédure d'autocertification, le ministère de l'Administration publique a mis sur pied une unité de contrôle central, flanquée d'un réseau d'observatoires locaux, chargés de suivre l'évolution, de conseiller les autorités locales et de faire rapport périodiquement sur l'avancement des travaux.

En outre, le mécanisme d'autocertification a ouvert la possibilité de présenter des certifications privées (« *dichiarazioni sostitutive* ») aux fins des procédures d'évaluation techniques, c'est-à-dire que le citoyen peut substituer à la certification administrative une attestation d'un professionnel privé<sup>106</sup>. Pour mettre en place une loi cohérente dans ce secteur, un texte consolidé relatif à la documentation administrative a été adopté. Ce texte comprend tous les règlements concernant les documents administratifs (certificats, documents électroniques, signatures numériques, cartes d'identité électroniques, échange de données électroniques) et prépare de nouvelles mesures destinées à simplifier les présentations de demandes et de certifications à l'administration publique, par exemple les demandes électroniques.

*Guichet unique*. Le programme « *sportello unico* » a débuté en 1999. Au début 2000, il a reçu un formidable coup de pouce début 1999<sup>107</sup>. Le programme vise à aider les entreprises à obtenir des informations et à coordonner toutes les fonctions d'information et de délivrance des autorisations nécessaires touchant la localisation, l'expansion, la restructuration des entreprises. Les municipalités sont chargées de l'exécution du programme. Les administrations locales les plus petites peuvent se regrouper. Trois éléments sont particulièrement intéressants. Premièrement, le programme ne se limite pas à la création d'un guichet pour promouvoir l'emploi systématique d'outils de simplification des principales procédures administratives applicables aux entreprises. Les municipalités sont invitées à user de la notification, de l'autocertification et des mécanismes de consentement tacite, ainsi qu'à mettre sur pied des conférences de services pour les autorisations complexes (comme dans le cas des évaluations d'impact environnementales). Deuxièmement, tout le programme repose sur l'informatique. Enfin, pour accélérer l'adoption et la mise en œuvre complète du programme, le gouvernement a créé des incitations financières, tant positives que négatives visant à entendre le nombre et la portée des guichets uniques.

Les municipalités ont accueilli le programme avec enthousiasme. Cinq mois après l'entrée en vigueur du décret, un sondage organisé par le ministère de l'Intérieur a montré que 25 % des municipalités italiennes avaient mis en place des guichets uniques, servant près de 50 % de la population totale, et qu'un autre 25 % des municipalités travaillaient à les mettre en place. Au total, un tiers des villes italiennes sont couvertes, 10 % seulement des villes n'ayant pas encore démarré leur programme. Fin 2000, 40 % des municipalités comptaient des guichets uniques en activité, desservant 60 % de la population - le total des investissements se situe aux alentours de 64 millions d'euros. On commence à voir des effets secondaires positifs, comme dans le cas de Bologne où la municipalité a établi le premier inventaire des formalités, dans le but de réaménager et simplifier les procédures<sup>108</sup>. Les entreprises expriment également leur satisfaction. La Commission européenne considère le programme de guichet unique italien comme une meilleure pratique. Le succès du programme a amené le gouvernement à planifier un « guichet unique pour la construction résidentielle » auquel auraient accès les particuliers et les entreprises, ainsi qu'un « guichet unique pour les automobilistes ». Les municipalités seront également encouragées à fusionner ces nouvelles structures avec le guichet unique des entreprises.

Toutefois, les représentants patronaux continuent de se plaindre de ne pas voir de résultats<sup>109</sup>. Les rapports trimestriels sur le système réglementaire rédigés depuis le début des années 90 par une équipe de chercheurs éminents de l'Université de Rome indiquent que l'introduction de nouvelles procédures, notifications et autorisations, de nouvelles consultations obligatoires entre autorités ou la suppression de mécanismes de consentement tacite existants ont eu tendance, au cours de la décennie, à réduire l'effet des mesures de simplification approuvées par le gouvernement<sup>110</sup>. Le traitement de certaines procédures administratives n'est pas encore coordonné malgré le « mécanismes de la conférence de services » et la loi 241/90, qui stipule qu'un seul *responsabile del procedimento* devrait en être chargé. Parmi d'autres raisons, on peut citer la lenteur et la complexité de l'exécution, du fait notamment de contrôles légalistes excessifs ou de la résistance des administrations<sup>111</sup>. En outre, la méthode de rédaction de la loi de simplification annuelle risque de comporter les défauts typiques d'une sélection par auto-évaluation. Autrement dit, en dépit de la forte volonté politique au centre de l'État, les ministères tendront à « contribuer » selon leurs critères propres et à proposer des procédures, plutôt que des procédures réellement fastidieuses. De ce point de vue, il faudra élargir le rôle de l'Observatoire et du Nucleo.

La politique de simplification a néanmoins déjà produit un important résultat, sous forme d'enseignements et d'expérience. La simplification fonctionne mieux lorsqu'elle est intégrée à d'autres politiques telles que les coupures et contrôles budgétaires, ou la décentralisation des activités vers les administrations locales. Pour autant que la masse de mesures nouvelles ralentit l'effort, il importera d'alléger les procédures de simplification et de rationaliser l'organisation.

## 5. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE RÉFORME

### 5.1. *Évaluation générale des points forts et faibles actuels*

L'Italie a engagé au cours des 10 dernières années, et particulièrement depuis 1997, une réforme en profondeur de ses pratiques et institutions réglementaires. Petit à petit, l'État interventionniste et centralisateur des années d'après-guerre se transforme en un État libéral et décentralisé, sous l'effet d'un vaste programme de privatisation, de libéralisation et d'ouverture du marché, de déréglementation suivie d'une réglementation, de restructuration des institutions et d'initiatives visant à améliorer la qualité de la réglementation. La simplification et la réorganisation de l'administration publique ont pris la forme de la modernisation des finances publiques, de la décentralisation et de la rationalisation de l'appareil bureaucratique<sup>112</sup>. En ce qui concerne la libéralisation du marché, l'Italie a avancé plus rapidement que d'autres pays de l'UE. Un vaste éventail de mesures de déréglementation et de libéralisation ont transformé le marché du travail, le marché financier et celui des biens. Comme l'explique le chapitre 1, l'Italie est entrée dans un cercle vertueux, où une réforme en appelle d'autres, créant une réaction en chaîne à travers l'économie, la société et les institutions.

Les progrès sont impressionnants, si l'on songe d'où l'Italie est partie et combien difficiles sont les réformes lorsque les gouvernements ne bénéficient pas de la durée. Il subsiste encore des défis, mais l'Italie avance rapidement dans la bonne direction, jetant un fondement durable à des réglementations économiques, administratives et sociales plus propices à un marché concurrentiel et à la réalisation des objectifs de l'action gouvernementale. Ces réformes, pour peu qu'elles soient efficacement concrétisées au cours des prochaines années, amélioreront la qualité de vie des citoyens, faciliteront l'activité économique et créeront les conditions d'un progrès économique et social plus rapide du nord au sud de l'Italie.

Plusieurs facteurs responsables des mauvaises pratiques réglementaires italiennes ont été à peu près écartés. Les lois 537/93, 300/99 et 303/99 réorganisant les comités interministériels, les ministères et le cabinet du Premier ministre devraient remédier à la fragmentation et aux chevauchements dans l'administration publique. Les règles interne tatillonnes ont été entamées grâce à la décentralisation, à la « conférence des services » et au mécanisme de la *denuncia di inizio dell'attività*. L'utilisation inefficente

des ressources combinée à l'absence de contrôles adéquats sera atténuée par le passage à une gestion axée sur la performance dans le secteur public. Les délais dus au fait qu'une multiplicité de fonctionnaires sont responsables de divers éléments d'une procédure seront réduits sous l'effet de la simplification qui renforce le mécanisme de la « Conférence de services » et de rôle d'un responsable des procédures ainsi que la déconcentration. La Cour constitutionnelle a réduit la facilité avec laquelle le gouvernement peut recycler des décrets censément pris pour répondre à des situations exceptionnelles et urgentes. De nouveaux organes de supervision et l'adoption de principes économiques aux fins de la prise de décisions, en remplacement de principes légalistes, porteront remède aux défaillances du contrôle sur le processus réglementaire.

En revanche, d'autres facteurs responsables des piètres pratiques réglementaires italiennes restent problématiques. Peu a été fait pour remédier aux qualifications et à la formation insuffisantes des fonctionnaires et à leur faible productivité. Les lois italiennes ont souvent servi de déclarations politiques énonçant des principes et objectifs sociaux, au lieu de résoudre concrètement des problèmes bien définis, et l'on n'observe guère de changement à ce chapitre. Il est toujours courant de laisser subsister des lois et dispositions désuètes et l'abus des renvois à d'autres lois fait qu'il est difficile de comprendre le système juridique. Le processus de codification en cours est prometteur à cet égard, à condition d'être accéléré et élargi.

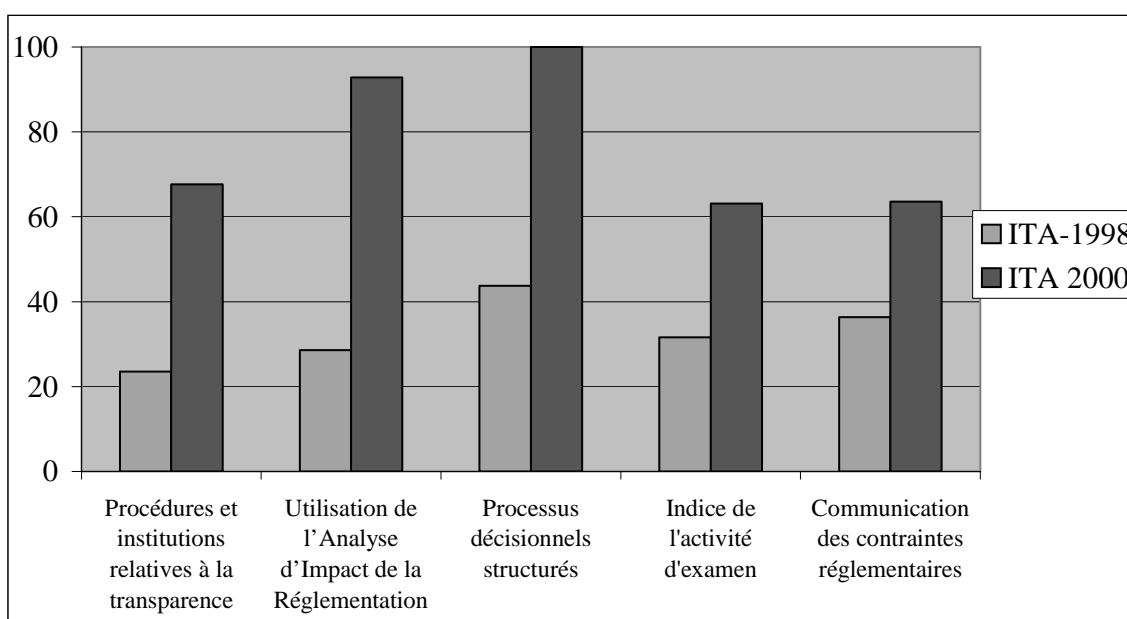
D'autres facteurs sont d'ordre structurel, inscrits dans la répartition constitutionnelle des pouvoirs et donc inaltérables à court terme. Le jeu complexe des poids et contrepois entre administrations d'État et organes constitutionnels font parfois qu'il est difficile d'exécuter et de soutenir des politiques. On peut citer comme autres facteurs l'instabilité chronique de gouvernements fragiles résultat du mode de scrutin proportionnel ; des dispositions constitutionnelles voulant que certains domaines ne puissent être réglementés que par des lois (*riserva di legge*) ; et une disposition constitutionnelle autorisant l'adoption de lois par des commissions parlementaires, sans débat de l'assemblée plénière.

Le gouvernement a cherché à simplifier les règlements administratifs depuis le début des années 90. La loi de procédure administrative de 1990 et ses avatars ont imposé la transparence et la reddition de comptes et érigé des garanties contre les abus dans les procédures d'arbitrage. Des outils et institutions ont été mis en place, en particulier sous le régime des programmes Bassanini, tels que l'autocertification, le guichet unique et la conférence de services. Une enquête récente évaluant l'efficacité des programmes d'autocertification a fait apparaître une diminution de plus de 50 % du nombre total des certifications émises par l'administration publique, entre 1996 et 2000. Cela correspond à une économie estimative de 2 200 milliards de liras (1.100 millions de dollars US) pour les citoyens et les entreprises<sup>113</sup>. Dans un sondage auprès des entreprises italiennes, 61 % estimaient que les administrations publiques remplissaient plus rapidement leurs tâches administratives (à l'exception des administrations sanitaires régionales)<sup>114</sup>. En décembre 2000, le nombre des procédures administratives requises pour créer une société ou lancer une entreprise privée a été ramené de 25 à 5, et le temps maximum consacré à l'ensemble du processus est tombé de 22 à 10 semaines. Les coûts ont été réduits de 7 700 à 3 500 euros pour les sociétés et de 1 150 à 500 euros pour les entreprises privées.

Depuis 2000, 100 % des rentrées fiscales et la plupart des communications relatives à la sécurité sociale sont enregistrées, soumises et traitées électroniquement. L'Italie teste actuellement un cadre d'identité multiservices électronique (1 million de cartes seront délivrées en 2001). Depuis 1997, les signatures électroniques ont valeur légale : elles sont opérationnelles depuis 2000. L'explosion des initiatives informatiques, tel que le *governo in rete*, et d'autres innovations technologiques ont permis à l'Italie de dépasser d'autres pays sur le plan de la facilité des communications intéressant la réglementation.

L'émergence à la fin des années 90 d'une politique visant à améliorer la qualité de la réglementation aura un impact bénéfique sur la qualité des réglementations sociales et environnementales, qui étaient restées négligées jusqu'à présent. Avec la loi 50/99, l'Italie a énormément accru sa capacité de gérer et réformer la réglementation et d'appliquer les recommandations de 1995 de l'OCDE (graphique 2). Des institutions comme le Nucleo et l'Observatoire de la simplification se font les championnes de la qualité réglementaire, peuvent l'imposer et offrir une tribune de consultation du public. L'AIR, qui est bien conçue, devrait devenir un outil décisionnel majeur et un filtre capable de prévenir l'adoption de mauvais règlements. Le mécanisme de codification a été restructuré et accéléré de façon à pouvoir consolider les lois et règlements en l'espace de quelques années plutôt que de décennies.

Graphique 2. Évolution des indicateurs de la capacité réglementaire, 1998-2000



Source : OCDE (2000), Service de la gestion publique.

Le rôle actif joué par le parlement représente un atout important pour la réforme réglementaire italienne. Bien que les déséquilibres entre les lois et règlements subordonnés soient partiellement responsables de la faible qualité et de l'énorme quantité de règlements (voir ci-dessous), le parlement s'est efforcé de déléguer des pouvoirs réglementaires aux gouvernements et aux autorités indépendantes et de réduire les rigidités en « déléguant » en faveur de règles de rang subalterne. Cela aide le parlement à se réinventer comme le principal organe décisionnel concernant les enjeux gouvernementaux.

Une tâche immense attend l'Italie dont l'économie reste toujours sur-encadrée et mal réglementée. Le plus grand défi pour les institutions centrales sera de démanteler le stock de lois et d'articles accumulés dans des mesures dormantes, de règlements subordonnés et de procédures et formalités administratives et d'améliorer l'efficacité de celles qui restent. A cet égard, les dimensions que sont le contrôle d'application et la conformité sont restées négligées et appellent une action de la part de tous les pouvoirs publics.

En dépit des réformes cruciales récentes, une deuxième faiblesse réside dans les procédures italiennes d'établissement des règles, qui sont complexes, coûteuses, et opaques. Des contrôles répétitifs, axés principalement sur la qualité juridique, sont exercés par le DAGL, le Nucleo, le Conseil d'État, la Cour des comptes et, enfin, les commissions et bureaux des deux Chambres. Ces contrôles de qualité ajoutent des frais administratifs et une lourdeur bureaucratique sans améliorer la qualité des lois et



règlements résultants. Par exemple, le contrôle final du parlement sur les instruments de délégitation touchant les procédures administratives et les organisations gouvernementales risque d'occulter la nécessité de niveaux de responsabilité différents et ralentit et renchérit un outil de réforme censé être un outil expéditif. Une attitude similaire prévaut lorsqu'il s'agit d'appliquer et d'imposer le respect des lois et règlements. La tendance du gouvernement à micro-gérer au moyen de procédures coercitives empêche d'imputer aux administrateurs la responsabilité de leurs résultats.

Dans un autre ordre d'idées, un troisième défi réside dans la nécessité de maintenir, de mettre en œuvre et d'imposer la politique et les mécanismes récemment établis. La cohérence dans le temps sera un test crucial pour les nouvelles institutions. L'AIR ne pourra remplacer que lentement le vieux stock de lois et règlements par des textes meilleurs. Ce n'est que graduellement que la consultation publique pourra apporter aux responsables de la réglementation les informations voulues pour évaluer l'impact et le degré de respect des règlements futurs. L'expérience d'autres pays montre que la révision des réglementations existantes met des années à produire des résultats. La tâche sera d'autant plus difficile qu'il faudra savoir tenir le cap et mettre en œuvre les réformes en laissant le temps aux nouveaux instruments de produire des résultats, face à l'exaspération croissante de secteurs importants de la société qui s'impatientent de la lenteur des réformes et de l'accumulation des coûts.

Enfin, la décentralisation peut potentiellement accélérer les réformes, mettre en évidence des résultats et promouvoir les innovations réglementaires. Déjà, les régions et communes sont à l'avant-garde d'un environnement réglementaire nouveau et plus réceptif. En revanche, les pouvoirs locaux peuvent entraver les politiques nationales s'ils sont trop soumis aux intérêts particuliers et aux cycles électoraux à court terme.

De puissants intérêts peuvent bloquer et retarder l'action en formant des alliances, compromettant ainsi l'envergure des réformes et la matérialisation des résultats. Bien que l'orientation générale des réformes n'ait rencontré que peu de résistance, les forces opposées ont montré qu'elles pouvaient se liquer sur des thèmes particuliers, bloquant les délibérations au parlement. Comme exemple de cette situation on peut citer l'opposition à la libéralisation du secteur du gaz de la part de la direction des sociétés et les pouvoirs publics locaux, aux réformes des chemins de fer de la part des syndicats et du ministère, à la libéralisation des autoroutes par le concessionnaire monopolistique et les pouvoirs publics locaux ainsi que l'adoption de mesures nouvelles complexes qui neutralisent les mesures de simplification. Les syndicats locaux ont également résisté à la réforme de l'administration publique et de la fonction publique, et des ministères fortement départementalisés ont mené une bataille d'arrière garde tenace contre la simplification des procédures administratives.

Cependant, c'est une chose de bloquer et retarder des réformes, et s'en est une autre d'en inverser le cours. Le rythme et l'orientation des réformes semblent solides. Bien que six gouvernements différents se soient succédés au pouvoir, les réformes ont non seulement continué, mais ont été accélérées. Le nouveau projet de loi sur la simplification, qui sera soumis en février 2000, suit les principales recommandations de l'OCDE mentionnées dans la présente étude (voir encadré 9). La société italienne est fortement en faveur de la poursuite de la modernisation. Il est parlant que la première loi annuelle de simplification (50/99) ait été adoptée à la quasi-unanimité dans les deux Chambres du Parlement. Les syndicats au niveau national ont continué à soutenir les réformes et sont passés outre à l'opposition des syndicats locaux, même au risque de perdre des adhérents. La Chambre des députés a soulevé la question de la qualité des lois et règlements auprès de la plupart des acteurs institutionnels concernés.

#### Encadré 9. **Projet de loi italien 2001 sur la simplification**

Le projet de loi sur la simplification qui doit être soumis au Parlement en février 2001 suit les principales recommandations de l'OCDE mentionnées dans le présent rapport et introduit d'importantes innovations. Les recommandations de l'OCDE appelées à être appliquées par la nouvelle loi sur la simplification sont les suivantes :

*Renforcement de la politique concernant la qualité des réglementations, de sorte qu'elles soient contraignantes pour les ministères de tutelle.* Dans chaque ministère, on prévoit qu'il y aura un fonctionnaire responsable de la simplification et de l'amélioration des réglementations. En outre, le Nucleo, en tant qu'unité centrale du gouvernement responsable de la simplification, est habilité à soumettre directement au Conseil des ministres des projets de textes législatifs (secondaires) gouvernementaux et des textes consolidés, sans approbation officielle des administrations concernées. Le projet de loi sur la simplification prévoit un programme spécial d'embauche de fonctionnaires spécialisés ainsi qu'un programme de formation du personnel dans les bureaux judiciaires.

*Renforcement des principes de concurrence dans le processus de simplification.* Le « principe de la concurrence », prévu dans la loi italienne (n° 287/90), devient avec ce nouveau projet de loi un critère d'orientation en matière de codification et de simplification. Il est prévu de supprimer les *concessioni amministrative* (concessions administratives), et de les remplacer par des *autorizzazioni amministrative* (autorisations administratives).

*Codification des réglementations par le « système de la guillotine ».* Afin d'améliorer l'efficacité de la codification des réglementations, on aura recours à un nouveau mécanisme recommandé par l'OCDE — « le système de la guillotine ». Appliqué dans la loi italienne, ce mécanisme permettra de recenser, dans le projet de loi sur la simplification, les secteurs stratégiques qui doivent être consolidés. Le projet de loi énumérera tous les règlements qui régissent un secteur spécifique et stipulera que, à partir de l'entrée en vigueur du texte consolidé ou d'une date donnée, toutes les autres règles applicables dans le secteur seront annulées. Ce mécanisme présente trois avantages : la réorganisation systématique de tout un secteur législatif ; la solution du problème de « l'hyperlégislation » en réduisant la quantité des réglementations existantes ; et la démonstration par les ministères que certaines réglementations sont encore nécessaires afin d'éviter qu'elles ne soient abrogées.

*Création d'un Registro elettronico delle formalità burocratiche* (registre centralisé, électronique de toutes les procédures administratives et les formats intéressant les entreprises). Aujourd'hui, en Italie, les responsables d'entreprises sont souvent obligés de se rendre en personne dans les bureaux publics pour connaître les formalités à remplir pour exercer leur activité. Ce problème a été résolu avec succès dans certains pays qui ont créé un site Web comprenant une liste complète de toutes les formalités bureaucratiques imposées à une entreprise. Le *registro informatico* (registre électronique) est constitué de telle façon que l'administration ne peut exiger des particuliers qu'ils remplissent une formalité non indiquée sur le site Web. La constitution du registre interviendra en même temps que la réorganisation des différents secteurs.

*Utilisation de la Conferenza Stato-regioni pour mettre au point des paramètres communs concernant la qualité des réglementations aux niveaux central et local.* Dans le cadre de la *Conferenza Stato Regioni*, on définit les méthodes et des instruments communs pour assurer la qualité de la réglementation et on convient de moyens et de méthodes communs pour évaluer l'impact des réglementations législatives régionales.

*Introduction de l'AIR dans les régions et les autorités indépendantes.* Affinage des critères visant à exclure l'AIR pour des réglementations « non importantes » conformément aux critères de l'OCDE.

*Introduction de la « consultation en ligne » sur le modèle « notification et commentaires ».* Dans le cadre du *registro delle formalità*, l'introduction de la « consultation en ligne » répond à la recommandation de l'OCDE. La « consultation en ligne » est une mesure démocratique qui consiste à publier, sur un site Web interactif, les réglementations nouvelles. Ces systèmes, fondés sur le modèle « notification et commentaires » seront ouverts, pour commentaires, aux partenaires sociaux (et dans certains cas, au grand public aussi).

*Le rôle de l'Osservatorio sulle semplificazioni.* L'Observatoire de la simplification est le siège où se tiennent les consultations entre administrations (étatiques et locales) et les partenaires sociaux, consacrés à la simplification. Dans la nouvelle loi sur la simplification, les administrations concernées sont responsables des progrès de la réforme tandis que l'Observatoire joue un rôle décisif en ce qu'il signale les problèmes et s'efforce de trouver des solutions possibles.

## 5.2. Options à envisager

Les options présentées ci-dessous sont fondées sur un consensus international concernant les bonnes pratiques réglementaires et sur l'expérience concrète des pays de l'OCDE. Elles sont dérivées du cadre général esquissé dans le rapport sur la réforme réglementaire de 1997 de l'OCDE. Certaines des options sont à court terme, d'autres prendront des années à être mises en œuvre. Elles se répartissent en quatre catégories : l'amélioration du cadre institutionnel et politique ; la création des institutions et instruments destinés à contrôler le flux des nouvelles réglementations ; la rationalisation du stock de réglementations existantes ; l'amélioration de la cohérence réglementaire entre les paliers national et locaux.

- *Améliorer la transparence de la réforme réglementaire et la volonté de l'accomplir en adoptant, au niveau politique le plus élevé, une politique explicite touchant la qualité de la réglementation qui est obligatoire pour tous les ministères, assortie d'objectifs mesurables de réduction des fardeaux réglementaires et administratifs. Incrire dans la politique le principe que les avantages doivent l'emporter sur les coûts. Cette politique serait d'autant plus fructueuse pour l'Italie que le parlement et les régions y souscriraient.*

A l'heure actuelle, les objectifs et principes de la réforme réglementaire sont éparpillés dans un grand nombre de documents juridiques, d'énoncés de politique et de mandats institutionnels. L'élaboration d'une politique unique intégrée sur la réforme réglementaire (soit sur l'usage approprié des pouvoirs réglementaires de l'État) constituerait une déclaration d'intention politique plus claire, accroîtrait l'adhésion du public, produirait de meilleurs résultats à moindre coût, ciblerait mieux les problèmes réels, autoriserait un traitement plus uniforme, préviendrait la duplication des efforts et les contradictions.

La rénovation de la politique réglementaire exigerait une refonte de la loi 400/88 selon des principes réglementaires modernes. Il s'agirait de réduire et clarifier le nombre des instruments réglementaires et de réorienter des mécanismes au détriment de l'approche légaliste et en faveur d'un système fondé sur les résultats. Il conviendrait d'introduire des principes de qualité réglementaire, notamment la notion de rapport coûts-avantages sociaux. Il serait particulièrement utile, et novateur au sein des pays de l'OCDE, que l'exécutif et le parlement s'accordent sur un ensemble commun de principes de qualité des lois et autres réglementations. Ce serait une autre percée si les régions convenaient également d'observer une telle politique.

Les objectifs, tels que la réduction du nombre des autorisations ou un pourcentage de diminution des formalités, responsabilisent et énergisent les ministères. Le champ de la nouvelle politique réglementaire pourrait être élargi, pour englober, en sus de l'administration d'État et la Chambre des députés, tous les auteurs de réglementation (autorités indépendantes, sénat, parlementaires indépendants, régions). Il importerait d'élaborer la politique réglementaire en concertation avec les principaux acteurs économiques et la société civile, afin de mieux la viabiliser.

- *Améliorer l'efficacité de l'établissement des règles en clarifiant les responsabilités de chaque grande institution et en intégrant mieux les nombreuses procédures intéressant la qualité réglementaire.*

Le système actuel de contrôle de la qualité réglementaire en Italie est la somme des diverses procédures fragmentaires accumulées au fil des ans. Le système est complexe et rigide, axé sur les contrôles juridiques formels et à la merci des incohérences de nombreuses institutions. Comme c'était également le cas aux États-Unis, le tout vaut moins que la somme de ses parties, du fait que les ressources toujours trop rares sont dispersées au lieu d'être concentrées sur les enjeux les plus importants.

Des institutions différentes investissent des sommes impressionnantes d'énergie à contrôler séquentiellement le processus d'établissement de règles, avec des résultats peu satisfaisants. On a de plus en plus mis en place des mécanismes de délégation et de délégitimation pour surmonter les rigidités et promouvoir les réformes, mais ils tendent à effacer la ligne de partage des responsabilités entre les différentes branches de l'État. Dans certains cas, ils suscitent des objections de nature constitutionnelle. Il importe donc que l'Italie revoie les fondements de ses procédures d'établissement des règles et précise dans un seul texte clair les droits et obligations de chaque participant.

Il convient de redéfinir les rôles respectifs concernant la rédaction des projets de loi et règlements subordonnés, en précisant bien les fonctions, obligations et responsabilités de chacun. Il faudrait en particulier revoir l'apport séquentiel du DAGL, du Nucleo, du Conseil d'État et de la Cour des comptes en tant que vérificateurs externes auprès des ministères de tutelle. En particulier le rôle de la Cour des Comptes ne semble guère contribuer à la qualité des réglementations, vu les contrôles de qualité déjà effectués par les autres institutions. Cela étant, il faudrait réduire les chevauchements et accroître la spécialisation de chaque organe, sans ajouter de délais inutiles.

- *Porter davantage d'attention aux résultats de la politique, en procédant à une évaluation des procédures de mise en application des réglementations et en intégrant au processus AIR une évaluation des stratégies d'exécution possibles et notamment en évaluant les difficultés des entreprises et des citoyens à respecter les règlements, à l'occasion du réexamen ou de la révision des réglementations existantes.*

Dans le courant des années 90, l'Italie a mené à bien une profonde réforme des procédures administratives arbitrales. Les citoyens et les entreprises disposent aujourd'hui de toute une gamme de recours contre les décisions arbitraires. Toutefois, des problèmes critiques concernant le respect des règlements restent à résoudre. Citoyens et entreprises portent toujours le fardeau inutile des strates de réglementations accumulées au fil des ans et du manque de coordination entre les ministères centraux et les agences et entre les administrations centrales et locales. Outre le risque croissant de décisions arbitraires, il en résulte un gaspillage de temps et de ressources dans le secteur tant public que privé. Cela réduit le degré de respect des règlements et par là même, compromet une réalisation efficace des objectifs.

L'amélioration du respect volontaire des règlements et celle des mesures de contrainte vont de pair. Les solutions seront longues et difficiles à mettre en place, car elles mettent en jeu à la fois les pratiques administratives et les habitudes culturelles. On pourrait commencer, comme le Canada l'a fait, par renforcer dans l'AIR l'évaluation à priori des effets de l'application à l'échelle de l'administration et du taux d'observation escompté. L'Italie pourrait réorienter le savoir-faire et les ressources du Nucleo vers l'évaluation et le contrôle à posteriori de la performance réglementaire, en mettant l'accent sur la qualité de la mise en application et de l'observation. Elle pourrait s'inspirer à cet égard de l'effort majeur déployé par le ministère de la Justice néerlandais dans ces domaines (OCDE, 1999c).

- *Instaurer une approche responsable, transparente et cohérente du recours à la réglementation par les autorités indépendantes, en veillant à ce qu'elles respectent les procédures de contrôle de la qualité et la politique réglementaire à l'échelle de l'administration d'État. Une première étape consisterait à lancer un examen complet, indépendant et de haut niveau, de la performance, des méthodes de travail et des relations interinstitutionnelles des autorités réglementaires sectorielles.*

L'Italie a créé plusieurs autorités réglementaires sectorielles dans le cadre de son programme de privatisation. Dotées de mandats clairs et jouissant d'une forte autonomie, elles répondent également au manque de confiance envers les appareils ministériels traditionnels et traduisent la quête d'institutions davantage axées sur les résultats. La plupart de ces autorités sont trop récentes pour que l'on puisse en

évaluer la performance, individuellement, ou collectivement. Néanmoins, l'Italie devrait suivre leur développement. La prolifération des institutions peut entraîner des problèmes de responsabilités car les filières normales de responsabilisation entre les ministères et le Parlement risquent de ne pas bien fonctionner pour des responsables de réglementation indépendants. Les chevauchements et contradictions entre leurs politiques réglementaires des divers responsables en la matière pourraient être source d'inefficience. Il est capital que les administrations indépendantes respectent la loi de la concurrence qui fait de l'Autorité de la concurrence la seule instance ayant compétence sur les questions de concurrence dans tous les secteurs (hormis le secteur bancaire). Il est hautement souhaitable que les autorités indépendantes appliquent les principes et les outils permettant de favoriser la qualité des réglementations, tels que l'AIR, la consultation publique et la consultation interministérielle, dans leurs activités de réglementation. Comme mesure de précaution, un groupe expert indépendant devrait rédiger périodiquement un rapport public sur leur rendement (en étalonnant notamment certains de leurs intrants et résultats).

- *Renforcer les contraintes de qualité réglementaire dans les ministères nationaux et régionaux en affinant les outils d'analyse de l'impact de la réglementation, de consultation du public et de détermination des solutions de rechange à la réglementation, et en apprenant aux fonctionnaires à s'en servir.*

D'importantes initiatives ont été prises en 1999 en vue d'améliorer les nouvelles réglementations. La création du Nucleo et de l'Observatoire, ainsi que l'AIR expérimentale, devrait fournir l'infrastructure requise pour de meilleures décisions réglementaires. Posté au centre de l'appareil d'État et travaillant en tandem avec le DAGL, le Nucleo devrait jouer un rôle décisif dans l'émergence d'une politique et d'une culture réglementaires modernes. Toutefois, pour que son impact soit maximal, une institution doit se développer de concert avec d'autres institutions et pratiques. Un outil comme l'AIR doit être incorporé aux pratiques administratives routinières et imposé aux responsables récalcitrants. Une action plus poussée serait utile dans trois domaines :

- i) *Rehausser la contribution de l'AIR à la qualité des réglementations, en adoptant dans la loi, le principe coûts-avantages, en ciblant l'analyse sur les réglementations les plus importantes, en évaluant les effets des règlements proposés sur la concurrence et l'ouverture des marchés, en continuant à étudier l'efficacité des stratégies de mise à exécution et d'observation des règlements et en étendant le contrôle obligatoire de la qualité aux règlements produits par les autorités indépendantes.*

Le gouvernement a mis au point une AIR bien conçue, de couverture ample, bien qu'elle ne soit pas encore appliquée. La phase pilote d'un an permettra à ses promoteurs d'adapter l'AIR aux conditions réelles. Toutefois, de nouvelles mesures amélioreraient les résultats du programme AIR. Premièrement, le principe du rapport coûts-avantages devrait guider les méthodes AIR. Ce principe est énoncé dans les nouvelles directives AIR, mais non composé par la loi à titre de principe fondamental. L'analyse de coûts-avantages chiffrée et détaillée n'est pas nécessaire pour la plupart des règlements, mais il devrait être stipulé par la loi que toutes les AIR devraient justifier les coûts sur la base des avantages et présenter systématiquement une estimation des deux. Deuxièmement, le nombre excessif de rapports et de contraintes d'information peut alourdir inutilement le coût de l'examen par le Nucleo et susciter une opposition évitable de la part des responsables de l'AIR. Un mécanisme de ciblage non discrétionnaire efficace, concentrant l'effort d'analyse sur les règlements à fort impact, pourrait améliorer l'observation et réduire le coût. Troisièmement, l'évaluation des effets sur la concurrence et l'accès aux marchés a été récemment imposée par le guide AIR, mesure positive qui devrait être renforcée si l'AIR devait être revue par l'Autorité de la concurrence.

Les autorités sectorielles ont été exemptées de contraintes générales telles que l’AIR. Toutefois, les réglementations économiques de ces organes peuvent engendrer d’importants coûts directs et indirects. Il convient de boucher cette lacune de la politique réglementaire d’ensemble.

- ii) *Former les employés du secteur public aux niveaux national et régional à la réalisation d’analyses d’impact de la réglementation et intégrer l’AIR dans les procédures de notification et de commentaires des consultations publiques.*

Si l’on veut retirer tous les bienfaits du programme AIR, deux mesures s’imposent. Premièrement, il faut accroître rapidement les compétences des organismes de réglementation. A l’heure actuelle, elles sont déficientes et le niveau de quantification et d’analyse des données reste piètre. Un accord entre l’Institut national des statistiques et l’administration est présentement à l’étude : il devrait constituer un moyen de fournir les données nécessaires aux unités de statistiques des administrations centrales chargées de l’AIR. Deuxièmement, l’adoption d’une procédure de « notification et commentaires » ouverte au plus grand éventail possible d’intérêts donne une excellente occasion de recueillir de meilleures données et de garantir la qualité des AIR. Il convient donc d’intégrer entièrement l’AIR aux procédures de « notification et commentaires ». Cela ajoutera non seulement à l’outil les dimensions de transparence et de responsabilité, mais deviendra une incitation puissante pour les auteurs de l’AIR à s’améliorer, sous l’effet de la comparaison mutuelle, de l’étalonnage, de la publicité et de la pression de leurs pairs. Des programmes de formation similaires sont requis au niveau régional.

- iii) *Promouvoir l’adoption de solutions de rechange aux réglementations traditionnelles au moyen de lignes directrices et d’une formation.*

Les solutions de substitution, réglementaires et non réglementaires, à la réglementation directe traditionnelle peuvent améliorer l’efficacité des politiques et en réduire le coût. Les responsables de la réglementation doivent être motivés, au moyen d’une gestion axée sur les résultats, à envisager des solutions de rechange et à concevoir des solutions appropriées à des problèmes donnés. Cela exige de forts encouragements venant du centre de l’appareil d’État, complétés par une formation, des lignes directrices et une assistance technique le cas échéant. Dans les cas où des lois rigides et une culture légaliste freinent le recours à des options plus efficaces, une réforme juridique plus large peut être nécessaire pour mieux favoriser l’innovation et l’expérimentation.

- *Améliorer la transparence en renforçant plus avant le processus de consultation publique au moyen de procédures et critères standards et en adoptant des procédures de notification et commentaires à l’échelle de l’administration publique.*

La création de l’Observatoire de la simplification est une mesure positive pour la consultation sur la réglementation. Ce forum permanent constitue un cadre utile permettant la participation des diverses parties prenantes, avec tous les avantages potentiels qui en résulteront sur le plan de la qualité, de la légitimité et du respect futur des réglementations. La représentativité des membres de l’Observatoire, ainsi que ses modes de fonctionnement internes (circulation de l’information, mécanisme de vote, avis minoritaire, etc.) devraient instaurer une confiance dans le processus. Pour que celui-ci fonctionne efficacement, il serait opportun de constituer de petits groupes de travail comprenant des citoyens concernés et des gens d’affaires, outre les partenaires sociaux. Par ailleurs, deux initiatives permettraient d’accroître rapidement le champ et la qualité de la consultation et de réduire le risque d’une influence excessive d’intérêts particuliers. Premièrement, la loi 400/88 (ou celle qui lui succédera) devrait imposer une consultation publique à un stade aussi précoce que possible du processus d’établissement des règlements. Il conviendrait également d’établir un ensemble harmonisé de critères et paramètres, minimaux mais vérifiables, touchant la consultation, à l’intention des responsables de la réglementation. Les règles devraient s’appliquer également sous forme simplifiée à toutes les réglementations de niveaux secondaire

et tertiaire, tels que règles ministérielles, procédures administratives et autres formalités. Par exemple, les parties consultées devraient avoir accès directement au projet AIR, ainsi qu'au projet de texte juridique. Un délai de réponse minimal (15 jours au minimum, et de préférence 60 jours) devrait être fixé et respecté. Les réponses aux commentaires devraient être formulées par écrit et publiées. Comme le ministère de l'Environnement l'a démontré, le recours à l'Internet permettrait d'élargir énormément la consultation.

Deuxièmement, la loi devrait prévoir une obligation de « notification et commentaires » pour toutes les propositions. Pour devenir un outil décisionnel efficace, cette contrainte devrait intervenir à un stade plus précoce que la consultation actuellement tenue par le parlement sur les projets de loi. L'expérience d'autres pays montre que ce mécanisme peut compléter les procédures *de officio* actives et prévenir d'éventuels abus. L'adoption d'une obligation générale couvrant toutes les mesures projetées (propositions de loi, règlements gouvernementaux (y compris de niveau ministériel), règles des autorités indépendantes et même lois et règlements des pouvoirs publics au niveau local) renforcerait tant les valeurs techniques d'efficacité que les valeurs démocratiques de transparence et de responsabilité. L'efficacité en serait d'autant plus grande qu'elle serait accompagnée par une meilleure information, sous forme d'une AIR accessible (voir plus haut).

- *Accroître la valeur, la rapidité et la portée de l'examen des lois et des principaux règlements subordonnés en accélérant le processus de consolidation des textes, en usant systématiquement de l'AIR et de critères renforçant la concurrence.*

Avec la fin du recyclage des décrets-lois en 1996 et la mise en place de l'AIR, on commence à pouvoir contrôler le flux des nouveaux règlements. Une meilleure coordination et collaboration entre le parlement et le gouvernement sur le plan des affaires réglementaires et des procédures budgétaires produit des lois et règlements meilleurs et plus efficaces. Toutefois, l'Italie reste toujours confrontée à l'amoncellement massif de mesures légales dans ses statuts.

La décision de restructurer le cadre juridique au moyen d'une consolidation des textes par tranches triennales représente un pas important vers la solution de ce problème majeur. Le fait que le Nucleo ait été chargé de ce travail signifie que les concepts de qualité réglementaire seront indirectement incorporés dans cette révision. Toutefois, la consolidation dans 11 domaines de l'action gouvernementale risque déjà d'excéder la capacité du Nucleo, déjà chargé de tâches aussi onéreuses que la mise en œuvre de l'AIR et peut ne pas suffire pour entamer, simplifier et restructurer les milliers de lois anciennes. Le parlement et le gouvernement devraient donc attribuer une plus grande priorité et davantage de ressources à la réorganisation du système juridique au cours des cinq prochaines années.

Si l'on veut obtenir des résultats en temps opportun, il sera essentiel de mettre en place un mécanisme de révision efficace. A cet égard, il conviendrait d'établir un ordre de priorité strict entre des domaines de réglementation gérables, établi par des experts indépendants afin d'éviter les mécanismes d'autosélection douteux. Les domaines où la défaillance réglementaire est la plus coûteuse devraient avoir priorité. Deux approches peuvent être envisagées.

Premièrement, l'Italie pourrait essayer un système de sélection similaire à celui d'autres pays de l'OCDE qui ont entamé la révision de leur stock selon un ensemble de principes transparents et mesurables. Concrètement, le programme, administré par un organisme puissant et indépendant, expressément tenu de rendre des comptes à l'égard des résultats, dresserait une liste précise des lois existantes à réviser. L'Italie pourrait s'inspirer à cet égard du modèle australien de révision réglementaire de pans entiers du cadre juridique à la lumière des principes de concurrence.

L'approche novatrice suédoise constitue un autre modèle possible pour l'Italie (Jacobs, Scott *et al.*, 1997). La Suède a mis en place dans les années 80 sa célèbre règle de « guillotine », annulant des centaines de règlements qui n'étaient pas enregistrés au niveau central. En effet, en 1984, le gouvernement avait constaté son incapacité de dresser une liste complète des règlements en vigueur. L'accumulation de lois et règles promulguées par un ensemble vaste et mal encadré d'autorités réglementaires signifiait que le gouvernement lui-même ne pouvait pas déterminer quelles obligations étaient imposées aux citoyens. De façon à créer une structure juridique claire et transparente, on a décidé de dresser une liste exhaustive de toutes les règles en vigueur des agences. La méthode proposée par le gouvernement et adoptée par le Riksdag était simple : le gouvernement a ordonné à tous les organismes gouvernementaux d'établir un registre de leurs ordonnances avant le 1<sup>er</sup> juillet 1986. Les organismes, en dressant leur liste (dans un délai d'un an), éliminaient les règles inutiles. Les fonctionnaires ministériels signalaient également les règles qu'ils jugeaient inutiles ou désuètes, inversant en pratique le fardeau de la preuve concernant les règles anciennes à maintenir. Lorsque la guillotine est tombée, « des centaines de règlements non enregistrés... devinrent automatiquement caducs », sans autre forme de procès. Tous les nouveaux règlements et les modifications aux règlements existants doivent dorénavant être inscrits au registre dès le lendemain de l'adoption.

- *Établir un registre central de toutes les procédures administratives, avec sécurité positive.*

La révision et l'amélioration du stock légal représente une priorité, mais la difficulté de cette tâche est telle qu'il va falloir des années avant de voir des résultats. Pour faciliter les choses aux citoyens et aux entreprises, l'Italie pourrait adapter le modèle mexicain consistant à créer une source unique et faisant autorité pour toutes les procédures administratives, qui sont souvent les plus fastidieuses pour les PME (OCDE, 1999b). Ou encore, le gouvernement pourrait enregistrer tous les formulaires officiels employés dans les procédures administratives, en s'inspirant du CERFA français (Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs). Ce registre officiel des procédures et(ou) formulaires accroîtrait sensiblement la transparence pour les usagers, sur le plan du contenu et de la forme des actions réglementaires permises et contraindrait les ministères à rationaliser leurs règles. Le registre serait accessible sur l'Internet.

La création du registre pourrait être assimilée à un processus de certification, tel qu'un label de qualité serait accordé après examen de chaque procédure à la lumière de certaines normes. Le réenregistrement serait requis tous les cinq ans. Certains pays ont constaté que la « sécurité positive » renforce la confiance sur le marché et réduit les coûts de recherche des entreprises et citoyens (« sécurité positive » signifie que les règlements doivent être portés sur le registre pour avoir valeur juridique, ce qui garantit contre les défaillances des ministères).

Ultérieurement, des registres devraient être établis également au niveau régional, ces derniers étant reliés au registre national pour réduire les coûts des usagers.

- *Encourager la réforme réglementaire en coordonnant les initiatives avec les régions et municipalités et en aidant ces dernières à améliorer leurs capacités de gestion sur le plan de la qualité réglementaire.*

Les progrès réalisés au niveau de la décentralisation des pouvoirs réglementaires, visant à rapprocher ces derniers des citoyens et entreprises, sont remarquables. Toutefois, gérer les réglementations à différents niveaux engendre des risques d'incohérence et d'inefficience. Si l'on veut préserver les avantages apportés par la réforme réglementaire au niveau national, il faudra déployer des efforts intensifs pour promouvoir la qualité réglementaire aux niveaux subnationaux. L'adoption par les régions et les municipalités de programmes de réforme fondés sur des principes cohérents devrait déboucher sur des mesures de coopération plus formelles. Il faudrait envisager de tirer avantage du mandat et des



compétences des conférences État-régions ou de la « Conférence unifiée » dans ce domaine pour examiner et suivre ces questions. Ces instances devraient également disposer d'instruments pour régler les problèmes découlant des conflits réglementaires. A titre de stratégie complémentaire, le gouvernement central pourrait également aider les régions et les municipalités à lancer des programmes de réforme réglementaire, à établir et mettre en place de bons outils de réglementation, tels que l'AIR et le modèle « notification et commentaires », à procéder à un étalonnage ou à organiser un examen intégral des capacités régionales, supervisé au niveau de la conférence. Enfin, le gouvernement central devrait également favoriser les bonnes pratiques au niveau local au moyen de fonds et programmes spécifiques.

## ANNEXE 1 : PRINCIPALES RÉFORMES JURIDIQUES EN ITALIE (1988 – 2000)

### *Redéfinition de l'économie de l'État*

1990, loi 287 : La loi sur la concurrence établit une réglementation antitrust moderne et crée une Autorité de la concurrence indépendante.

1992, loi 359 : Les sociétés d'État sont transformées en sociétés mixtes par actions (contrôlées par le Trésor) agissant selon le régime des concessions.

1993, loi 537 : Fusion de ministères, restructuration et privatisation d'organes publics, procédures de simplification, vente de biens publics, création d'organes réglementaires.

1994, loi 474 : Privatisation de sociétés publiques. Dans le cas des services publics, la privatisation est subordonnée à la création d'une autorité réglementaire, et un régime d'action privilégiée doit être introduit (en 1999, l'action privilégiée a été limitée aux considérations de sécurité et de défense et devait respecter le principe de « non discrimination »).

1995, loi 481 : Création d'une Autorité de l'énergie.

1997, loi 249 : Création d'une Autorité des communications.

1998, loi 191 : Adaptation des procédures nationales aux principes de la CE, quitte à transformer les concessions en autorisations.

### *Réformes budgétaires et réformes de la fonction publique*

1993, décret-loi par délégation n° 29: modernisation de la gestion publique, application du droit civil aux fonctionnaires ; les directeurs généraux sont exclus (contrat privé et juridiction d'un juge civil) ; formation à l'École nationale d'administration, suivie par un examen pour accéder à un poste de cadre. Comité de contrôle interne. Séparation des responsabilités entre politiciens et administrateurs ; contrat de droit privé négocié par les syndicats les plus représentatifs et les organes représentant l'administration publique.

1997, loi 94 : Fusion du ministère du Trésor et du ministère du Budget (première application du modèle ministériel) ; la structure budgétaire, scindée entre « politiques » et « objectifs », est soumise à l'adoption du parlement.

1998, loi 80 : achèvement de la « privatisation » de la gestion publique (élargie aux directeurs généraux) ; « système des dépouilles » limité au chef du ministère (son maintien en poste doit être confirmé par le nouveau gouvernement) ; réforme de l'accès aux postes de direction et plus grande flexibilité accordée aux pouvoirs publics locaux. Juridiction des tribunaux civils (depuis 1998).

### ***Relations entre l'administration centrale et les administrations subnationales***

1988, loi 400 : création de la « conférence État-régions » ;

1990, loi 142 sur l'administration locale (provinces et conseils municipaux) : le contrôle régional ne porte plus que sur les décisions du Conseil ; séparation entre responsables politiques et administrateurs ; autonomie statutaire.

1993, loi 81 (modifiée par la loi 1999, n° 120) : élection directe du maire et du président provincial.

1997, loi 59 : inversion de l'équilibre initial des compétences administratives : la loi fixe les compétences de l'État, toutes les compétences résiduelles étant attribuées aux autorités locales (région, province et conseils municipaux, selon le principe de la subsidiarité). La loi donne aux régions le pouvoir de transférer (et pas seulement de déléguer) aux autorités locales les fonctions administratives ne devant pas être obligatoirement assurées au niveau régional. Cette réforme est complétée par plusieurs décrets-lois : 1998, décret-loi 112 (attribution de fonctions administratives aux régions et autorités locales) ; 1997, loi par délégation 422 (attribution de compétences concernant les transports en commun locaux) ; 1997, loi par délégation 469 (la compétence sur le marché du travail est confiée aux régions et aux autorités locales).

1997, loi 127: le contrôle judiciaire exercé sur les décisions administratives d'une région se limite aux règlements généraux et aux lois donnant effet aux obligations européennes. Médiateur régional.

1997, décret-loi par délégation 281 : spécifie et accroît les compétences de la « Conférence permanente sur les relations entre l'État, les régions et les provinces autonomes » et de la « Conférence État, villes et autorité locales ».

1999, loi constitutionnelle n° 1 : élection directe du président de région.

2000, décret-loi 56 : fédéralisme fiscal.

### ***Simplification de l'administration, des procédures et contrôles***

1988, loi 400 : Déréglementation par délégitation : possibilité de réglementer par décret gouvernemental sous l'autorité d'une loi indiquant les principes des règles abrogées (hormis les domaines dont la Constitution stipule qu'ils doivent être réglementés par des lois (« *riserva assoluta di legge* »)).

1990, loi 241 : La « loi de procédure administrative » stipule que les procédures d'adjudication doivent obéir aux principes de l'efficacité, de la transparence et de l'efficience, par le moyen des outils suivants : rapidité des procédures, reddition de comptes, obligation de motiver les décisions, participation, transparence et droit d'accès.

1992, décret gouvernemental n° 300: dresse une liste des activités sur la base de l'activité économique ou de la règle du consentement tacite.

1992, décret gouvernemental n° 352 : réglemente les droits d'accès aux documents administratifs.

1993, loi 537 : diminue le nombre des ministères et supprime quantité de comités interministériels, crée des administrations indépendantes pour les services publics, distingue entre responsables politiques et administrateurs, introduit des contrôles internes et vérifications de résultats, limite les dépenses publiques.

1994, loi 20 : limite aux actes des plus importants du gouvernement la vérification préliminaire de conformité aux lois (exigée pour tous les actes du gouvernement par l'article 100 de la constitution).

1997, loi 59-1997, loi 127-1997, loi 1998 : simplification des formalités administratives (par exemple, carte d'identité magnétique). Loi annuelle de délégitlation (critère : suppression des procédures dont le coût est supérieur aux avantages, promotion de l'autoréglementation ; suppression des concessions) ; AIR.

1999, décret-loi 300 par délégation : réformes ministérielles.

1999, décret-loi 303 par délégation : réforme de la présidence du Conseil des ministres.

### ***Restructuration du cadre juridique et réglementaire***

1988, loi 400 : l'article 17 crée le mécanisme de « délégitlation », par lequel une loi primaire donne pouvoir au gouvernement de régir par décret les domaines non couverts par des lois (sous réserve de la « *riserva assoluta di legge* », le domaine réservé par la constitution à l'action législative) et d'abroger des lois parlementaire (sur la base de principes plus généraux).

1993, loi 537 : suppression de ministères et de maints comités interministériels, création d'administrations indépendantes pour les services publics, séparation entre responsabilités politiques et administratives, introduction de contrôles internes et de vérification de résultats, limitation des dépenses publiques.

1994, loi 19 et loi 20 : allégement des vérifications préalables de légitimité de la Cour des comptes et décentralisation au niveau régional.

1997, loi 59 : décentralisation, simplification, libéralisation et réforme de l'État.

1997, loi 127-1998, loi 191 : simplification des mesures administratives (par exemple, carte d'identité magnétique) ; loi annuelle de délégitlation (critères : suppression des procédures dont le coût excède les avantages ; promotion de l'autoréglementation ; suppression des concessions).

1999, loi 50 : Nucleo, AIR, codification, décret du Premier ministre du 6 avril 1999 sur l'Observatoire de la simplification, et décret du Premier ministre du 27 mars 2000 sur AIR-ATN.

## NOTES

1. Présentation du ministre de l'Administration publique, 4 mai 2000 et discussion avec M. Cerrulli Irelli, président de la Commission Bicamérale pour la Réforme de l'État, 5 mai 2000. Pour d'autres études sur l'« excès de réglementations », voir Cassese, S. et B. Mattarella, « L'eccesso di regolazione e i remedi », in Cassese, S et G. Galli (eds), 1998, (ed. 1998), p. 32.
2. Par exemple, certains ont estimé que la corruption liée aux coûts de l'administration publique au sein de la société au début des années 90 atteignait environ 10 000 milliards de liras par an. Cassese (1995), p. 380.
3. S. Cassese et G. Galli, 1998, p. 14, (1998), pp. 8-13.
4. Cela s'ajoute à plusieurs autres caractéristiques, tels que des salaires plus faibles comparés à ceux du secteur privé ainsi qu'une certaine rigidité en matière de rétributions et de carrières. A cet égard, certains articles sont intéressants : S. Cassese, (1993) p. 335 ss.; C. D'Orta (1993) pp. 347 ss., ou Y. Meny (1993) pp. 349 ou G. Melis (1998), p. 74.
5. De neuf ministères en 1861, l'on est passé à 12 en 1900, puis à 22 en 1989. Le nombre des ministères a été réduit à 19 en vertu de la loi 537/93, à 18 en vertu de la loi 94/97, et devrait passer à 12 en 2001, conformément au décret législatif délégué 300/99. Concernant la faiblesse du Conseil des ministres et du Cabinet du Premier ministre, voir S. Cassese, (1997) pp. 459-465. Les réformes mises en œuvre par le décret-législatif No°303/99 sont analysées par Carlo D'Orta (2000), p. 5.
6. L'on peut lire un cas intéressant lié aux effets de l'organisation centrale dans l'étude de la transposition des directives de l'UE à travers les procédures administratives dans Caddy et Marieva (1997).
7. Présentation de Franco Bassanini, ministre de l'Administration publique, devant l'OCDE, 4 mai 2000.
8. Le nombre des procédures administratives se base sur un inventaire dressé en 1991 par le ministère de l'Administration publique. Il ne tient pas compte des procédures administratives régionales ou locales. Voir la note en bas de page 4 in Lacava, Chiara « I cittadine e le pubbliche amministrazioni » in Cassese, S. et G. Galli (eds), 1998, in *L'Italia per Semplificare*, vol. 1, Il Mulino, p 38. S'agissant du nombre de concessions, voir Cassese S et G. Galli (1998), p. 22.
9. Voir l'art. 20 de la loi 59/97 et l'art. 7 de la loi 50/99. Cette obligation a été confirmée, pour toutes les réglementations gouvernementales, par le décret du Premier ministre de mars 2000, instituant l'« Analyse Juridique et Technique — ATN » (voir ci-dessous).
10. Il est intéressant de noter que la crise a favorisé en particulier le renouvellement de la classe politique et administrative, un nombre important de modernisateurs, techniciens et professeurs, ayant rejoint le gouvernement et les sphères de prise de décision politique.
11. Selon le CNEL (Rapporto sulla condizione della Pubblica Amministrazione, 1993), l'Italie avait 100 à 150 mille lois, alors que la France en comptait sept mille, l'Allemagne cinq mille, et le Royaume-Uni trois mille (Lacava, C., 1998, p. 65). Cependant, la Chambre des Députés a dressé récemment un nouvel inventaire selon lequel le nombre estimé des lois était de 35 000 (Chambre des Députés, 1999, *Rapporto sulla legislazione*).
12. Par exemple, pendant la XIème Législature 3 992 lois furent proposées par des parlementaires individuels, 4 089 pendant la XIIème et 3 675 pendant la première année de la XIIIème. Cassese, S et B. Mattarella (1998), idem, p. 35.

13. F. Capelli (1998), « Legal Drafting in Italy » in A.A. Kellerman et al, *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Kluwer Law International, La Haye, p. 132. F. Patronia Griffi (2000), “La fabbrica delle leggi,” e la qualità della normazione, in *Dir. Amm.*, pp. 97-130.
14. A l’exception des lois relevant des domaines de politique « réservés », qui doivent être passées par la Chambre et le sénat, tels que le Budget, les lois déléguées, etc.
15. La Commission parlementaire pour la Réforme Constitutionnelle (dissoute), de la « Bicamérale », qui a travaillé de 1997 à 1999 pour élaborer une nouvelle constitution, avait également proposé la création d’une administration orientée vers la performance pour remplacer l’administration actuelle axée sur la procédure.
16. Amato, Ciampi, Berlusconi, Dini, Prodi, d’Alema.
17. L’évaluation de l’impact budgétaire est prévue par l’article 81 de la Constitution de 1948.
18. Décret législatif n° 29/93; décret législatif n° 80/98.
19. L’ancien système, dans le cadre duquel la rémunération et la promotion se fondaient sur les lois et les procédures, en tenant très peu compte de la qualité et des résultats, a été remplacé par les contrôles de performance, notamment des incitations financières pour les cadres, selon leur position et leur performance. De plus, un mandat de sept ans a été fixé pour tous les cadres nommés, pouvant être compromis par une mauvaise performance. Enfin, 5 % des cadres de l’État peuvent à présent être choisis hors de la Fonction publique.
20. En 1995, le gouvernement a publié un code de déontologie pour les fonctionnaires (« Codice di comportamento dei pubbliche dipendenti »).
21. Le programme se fonde sur le décret du président du Conseil des ministres, la directive « Principes concernant la prestation de services publics », 27 janvier 1994.
22. La Commission Barettoni Arleri.
23. Jusqu’à l’introduction de l’AIR et de l’ATN, la « lettera circolare », également appelée le « Manuale Vozzi-Bertolini » était le principal instrument dont disposaient les rédacteurs de la réglementation dans les cabinets du gouvernement et du parlement. En termes d’institutions, le sénat a créé en 1986 un Cabinet ad hoc pour la Rédaction et la Révision des Projets de loi et des Documents, et en 1991, la Chambre des Députés a mis en place un Cabinet spécial pour la Rédaction Technique des Instruments réglementaires.
24. Lacava. C. (1998), p. 100. Fonderico, F. (1998), pp. 369 — 417.
25. La loi 537/93 a également été très importante car elle a réformé le cadre général pour les régulateurs sectoriels et les autorités indépendantes..
26. Depuis 1996, M. Franco Bassanini est le ministre responsable de l’administration publique et de la réforme de l’État dans les quatre derniers gouvernements.
27. Décrets du Premier ministre du 20 mars et du 6 avril 2000 respectivement.
28. Article 70 de la constitution. Pour le CNEL, voir la section 3.1.
29. Le programme coréen s’est fixé et a réalisé une réduction de 50 % du nombre de réglementations. Les Pays-Bas se sont assigné des objectifs clairs pour la réduction des charges administratives, à l’instar des États-Unis. Voir la Réforme Réglementaire en Corée (2000), aux Pays-Bas (1999) et aux États-Unis (1999).

30. La directive comprenait aussi une liste de contrôle portant sur la nécessité i) d'avoir des définitions claires et cohérentes; ii) de contrôler les références croisées avec d'autres mesures juridiques; iii) établir des abrogations explicites, et non pas implicites, des articles et des lois.
31. Le Cabinet législatif de chaque ministère, chargé des projets de réglementation, joue également un rôle important dans le système de gestion de la réglementation.
32. Loi 400/88.
33. Article 3.1, loi 50/99.
34. Article 76, de la Constitution et article 14 de la loi 400/88.
35. Article 7 de la loi 50/99.
36. Outre le DAGL, le Nucleo et l'Osservatorio, deux autres organes du Cabinet du Premier ministre participent dans le système de gestion réglementaire de l'Italie : L'Office des Procédures et de l'Efficacité Administrative (UPEA) coordonne le système des agences à guichet unique et développe actuellement les orientations générales de l'AIR, et le Département des Affaires Régionales est chargé de la révision juridique de toutes les lois régionales (voir section 2.3).
37. Le Conseil d'État, créé en 1805, est basé sur le modèle français. Il s'agit également du tribunal administratif suprême et de l'organe chargé de contrôler la légalité.
38. La « Sezione consultiva per gli affari normativi », loi 127/97.
39. En fait, elle contrôle tous les ans des millions d'actes, par exemple, 5 millions en 1992, D'Auria, Gaetano (1993), p. 364.
40. Par exemple, la Cour s'est opposée à de nombreuses reprises à la possibilité d'engager des consultants externes. Voir également l'analyse in D'Auria, Gaetano. Idem, p. 364-366.
41. Seuls 20 fonctionnaires sur 600 se consacrent à ces tâches.
42. La Cour Constitutionnelle (n° 360 de fin 1996). Depuis lors, le nombre de « décrets-lois » a baissé d'une moyenne de 34 par mois, avant la décision de la Cour Constitutionnelle, à près de 4 par mois après cette décision.
43. Un rapport général sur la réforme réglementaire sera présenté au parlement en décembre 2000.
44. Voir la présentation du rapport annuel pour 1999 au parlement (30 mai 2000).
45. Cette force centrifuge est, à plusieurs égards, une réaction à une force centripète que l'État italien a connu depuis sa fondation jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale. Unifiée en 1861 seulement, l'Italie s'est lancée dans une stratégie de décentralisation, qui s'inscrivait dans le processus de fondation de la nation, notamment à travers un effort constant visant à la convergence et l'harmonisation du Nord au Sud.
46. Les Régions (« Regioni ») sont des institutions relativement jeunes, créées par la Constitution de 1948, qui prévoyait 5 régions « dotées d'un statut spécial » (article 116) et 15 autres « à statut ordinaire » (figurant sur la même liste que les deux provinces spéciales (article 131). Les Provinces (« Province ») sont le résultat d'une longue évolution institutionnelle qui s'est terminée par leur union avec les anciens districts administratifs. Ces derniers comprenaient, sur le même territoire, les fonctions d'un certain nombre d'administrations de l'État, tels que les Préfectures, les bureaux des Impôts et les Cabinets d'Education des provinces. Les Communes (« Comuni ») étaient considérées « originales » et « nécessaires », par les

pouvoirs locaux avant même la naissance de l'État unifié et construites sur le modèle des collectivités locales du temps de la Révolution française. Les citoyens italiens ressentent un fort sentiment d'appartenance à leurs communes.

47. Cependant, certaines collectivités locales ont commencé à anticiper sur cette loi, en émettant des concessions valables 99 ans.
48. Un Département ad hoc au sein du Cabinet du Premier ministre fournit les services de Secrétariat pour les Conférences.
49. Les pouvoirs et le fonctionnement sont arrêtés dans la loi 400/88, amendée par la loi 50/99 et le décret 281/97.
50. Certaines régions, telle que l'Emilie-Romagne, ont reproduit le modèle central instituant des conférences entre les régions, d'une part et les communes ou les provinces, de l'autre.
51. Ces dernières années, les accords de la Conférence ont remplacé les contrats régionaux, appelés « *Attività Statale di Indirizzo e Coordinamento* », que le Centre a négocié avec les régions pour l'administration en tenant compte de certains paramètres de qualité pour des services importants (dans le secteur de la santé, par exemple).
52. Certains commentateurs ont même évoqué sa transformation en Pré-Chambre des Régions.
53. En 1996, la Corte dei Conti a établi un bureau dans chaque région.
54. Les régions de Toscane et d'Emilie-Romagne ont réduit le nombre de leurs lois de 57 % et de 50 % respectivement.
55. Les enquêtes ont été effectuées en 2000 à l'intention du ministère de l'administration publique par les ISPO (*Istituto per gli Studi Pubblica Opinione*), institut de recherche dirigé par le Professeur Renato Mannheimer.
56. Les examens actuels des lois régionales entrepris par le gouvernement national sont exclusivement menés sur les aspects constitutionnels. De surcroît, étant donné que les régions ne sont pas favorables à ces contrôles, des divergences entre les niveaux de gouvernement s'orientent vers un débat politique.
57. La loi 183/87 autorise la coordination des projets et des réglementations de l'UE avec les régions. La loi 86/89 autorise également l'organisation, tous les six mois, d'une Session portant sur l'Union européenne dans le cadre de la Conférence État-Région. Cependant, de manière générale, la participation des régions et des collectivités locales au processus a été très limitée.
58. Bien que le décret Législatif principal 303/99 ait été adopté, la réglementation d'application n'a pas encore été publiée.
59. L'organe de consultation pour la protection des consommateurs a été créé par l'article 4 de la loi 59/97 et celui chargé des questions de l'environnement par l'article 13 de la loi 346/86.
60. Un Conseil national de l'économie et du travail (CNEL—*Consiglio Nazionale de l'Economia e el Lavoro*) existe mais ce forum officiel a été de plus en plus remplacé par la tenue de négociations officieuses dans le cadre d'un accord ad hoc ou de Patto.
61. Document préparé par Confartigianato, *Incontro Confartigianato* — OCSE, mai 2000..
62. Il s'agit des mêmes représentants qui ont signé « l'accord de Noël ».



63. Article 2.2 de la loi 50/99 et décret du Premier ministre d'avril 1999. Une note informelle préparée par le Nucleo régit son règlement.
64. Au niveau de la commune, on a lancé une initiative intéressante. Certaines d'entre elles sont même considérées comme « une meilleure pratique » dans le sens européen, comme l'expérience faite à Bologne à propos de la consultation électronique.
65. Bien que cela soit vrai stricto sensu, lorsque des pouvoirs sont délégués au gouvernement à des fins de délégitimation ou de publication de législation déléguée, le Parlement inclut dans la loi les termes adéquats pour leur application..
66. Les réformes Ciampi/Cassese étaient fondées et étayées par des recherches poussées et des critiques sur l'administration, par exemple le diagnostic pour 1993-1994 en trois volumes a été préparé par 500 experts.
67. La Constitution italienne impose la publication de la Jurisprudence (art. 73, par. 3 Cost.), des décrets-loi (« decreti-legge ») (art. 77 Cost.), des lois régionales primaires et secondaires (art. 123 Cost.), de la Jurisprudence Constitutionnelle (art. 138), loi 839/84.
68. Cette complexité a favorisé une industrie artisanale, qui s'est consacrée à la publication et la republication des lois. Ce sont les textes utilisés par les professionnels, y compris par ceux qui élaborent la réglementation, voir *Italia per Simplificare*, p. 42.
69. Respectivement <http://www.cerfa.com.fr>, <http://www.igsap.map.es/BASISCGI/BASIS/proce/all/relapro/SF>, <http://www.cde.gob.mx>.
70. Article 11 du décret présidentiel 1092/85.
71. <http://www.waipa.it/>.
72. Une procédure juridique administrative spéciale pour « la règle du droit d'accès » permet d'accélérer les décisions des Tribunaux Administratifs Régionaux et, en appel, celles du Conseil d'État. Ces dispositions ont été davantage renforcées en 1996 par la création d'une agence spécifique pour les mettre en oeuvre (loi 675/1996). Récemment, le Conseil d'État a statué que les corporations privées qui fonctionnent à l'aide de services doivent également se conformer à cette règle de transparence.
73. La loi 537/93 a renforcé la règle « qui ne dit mot consent » ainsi que les procédures de notification. La loi 127/97 a également renforcé les contrôles sur l'administration, modifié le processus de certification, changé la gestion de la conférence des services et augmenté le recours au processus d'auto-certification.
74. OCDE (1994), *Examen de la Performance Environnementale de l'Italie*, et des informations mises à jour dans le Document préparé par Confartigianato, *Incontro Confartigianato — OCSE*, mai 2000. Pour les résultats de l'enquête sur les entreprises, voir De Luca, « I costi degli adempimenti burocratici per le imprese italiane », in *L'Italia per Simplificare*, idem, Vol II, p. 35.
75. OCDE (1999e).
76. Kostroirs, Fiorella (1996).
77. Décision 500 de la Cour Suprême (« Corte di Cassazione ») du 22 juillet 1999.
78. Loi n° 205/2000.
79. Toutefois, cette institution a été créée dans toutes les régions, à l'exception de l'Ombrie, de Molise, des Pouilles et de la Sicile.

80. Les milieux scientifiques sont également incapables de se mettre d'accord sur le « bon niveau de pollution ».
81. Décret du Premier ministre du 27 mars 2000, annexe B.
82. Le mécanisme a atteint un grand degré de sophistication, attribuable à la collaboration entre le Trésor (et en particulier le département spécialisé « Ragioneria dello Stato ») et le parlement (et en particulier la Commission permanente budgétaire et les Bureaux budgétaires — « Servizi del bilancio » — créés dans les deux Chambres). Camera dei Deputati, Servizio Studi, Note pour l'examen de la réforme réglementaire de l'OCDE, mai 2000.
83. Bien que l'article 56 des Règles de procédure de la Chambre des députés mentionnait déjà la nécessité d'une évaluation des impacts avant l'adoption des projets de loi, comme nous l'avons vu dans la section 2.
84. Article 10 des Règles de procédure du Conseil des ministres, 10 novembre 1993..
85. OCDE (1999*b*), « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité ».
86. Selon l'analyse des coûts et avantages du programme AIR, le « coût » pour les autorités réglementaires peut totaliser plusieurs centaines d'euros dans le cas de textes complexes tels qu'une loi environnementale. Toutefois, les « avantages » sont considérés comme plusieurs fois supérieurs (bien que diffus dans toute l'économie) du fait des frais de conformité économisés par les citoyens et les sociétés. Voir Hopkins, T. (1996).
87. La constitutionnalité des AI a fait l'objet d'un vif débat, en particulier entre professeurs et responsables de la réglementation. Voir le rapport du Comité parlementaire sur les agences indépendantes (4 avril 2000).
88. F. Patroni Griffi (1996).
89. Considérée comme autorité indépendante uniquement sur le plan de ses pouvoirs de réglementation de la concurrence dans le secteur bancaire.
90. Certaines organismes (Autorité de la concurrence, Autorité des communications et Autorité de l'énergie) sont assujettis à la juridiction exclusive des tribunaux administratifs (Cour administrative régionale et Conseil d'État). Dans d'autres cas, le partage normal des compétences judiciaires s'applique (juge civil connaissant des contentieux relatifs aux droits subjectifs et à l'exercice illicite de la puissance publique civile, et juge administratif connaissant des litiges relatifs à « l'intérêt légitime »).
91. Parmi les AI projetées figurent l'Autorità di vigilanza sulle Fondazioni di origine Bancaria, l'Autorità di vigilanza sulle ONLUS (organizzazioni non lucrative), l'Agenzia per la proprietà industriale, l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo.
92. Article 7 de la loi 50/99.
93. La loi 50/99 permet également au gouvernement de déléguer au Conseil d'État la consolidation d'un texte, sans que ce pouvoir ait été utilisé jusqu'à présent. Lorsque le Conseil d'État est l'auteur du nouveau texte, aucun avis n'est requis avant qu'il soit présenté au parlement.
94. Pour un aperçu général de la « délégitation » et de la simplification administrative, voir Luigi Carbone (1999).
95. C'est souvent le cas dans les secteurs faisant l'objet de concessions de durée fixe ne faisant pas l'objet d'appel d'offres publiques (M. D'Alberti; 1998).

96. Le système de « délégitation » a été créé par la loi 400/88.
97. Cinquante instruments de délégitation ont été adoptés la première année d'existence de la loi (voir Annuaire européen d'administration publique, XVII, 1994, p. 172).
98. Les concessions sont des instruments discrétionnaires permettant de contrôler l'entrée sur le marché et toutes les activités économiques. Le système de concessions limite le nombre d'opérateurs sans raisons économiques et restreint la concurrence sur le marché. Les concessions sont légitimes uniquement dans les domaines réservés en droit aux pouvoirs publics et pourvu que la « legge di riserva » ne soit pas contraire à la loi européenne.
99. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1998), Le rapport est l'aboutissement d'études analytiques : M. D'Alberti (éd. 1998).
100. La nouvelle « concessioni de apertura » permet d'ouvrir une entreprise au moyen d'une seule procédure prenant de deux à cinq mois (à moins qu'une analyse d'impact environnemental soit requise, assortie d'un délai maximal de 11 mois), au lieu des 15 à 43 procédures antérieures et des deux à cinq années qu'il fallait compter.
101. Par exemple, le décret 411 du 9 mai 1994 dresse une liste de 124 activités exclues de la « denuncia di inizio di attività ».
102. Créé par la loi 241/90, les lois 127/97 et 50/99 ont successivement réformé les procédures décisionnelles de la conférence des services. Aujourd'hui, au titre de la deuxième loi de simplification n° 340/2000. Le veto individuel de toute administration participante a été supprimé et remplacé par un mécanisme de règlement des différends au Conseil des ministres.
103. Cent vingt-deux procédures avec la loi 59/97, 62 avec la loi 50/99, 39 envisagées par la loi de simplification en discussion ; plus 86 procédures ont vu leur délai révisé. Gouvernement italien, réponses au questionnaire 2000.
104. La loi de simplification peut également contenir des éléments connexes, tels que de nouveaux outils réglementaires, des critères et lignes directrices. Par exemple, la première loi de simplification, la loi 50/99, a introduit l'AIR.
105. L'auto-certification a été à l'origine introduite par la loi 15/1968 et renforcée par la loi 241/1990.
106. Afin de rendre plus cohérente la législation dans ce domaine, le gouvernement a introduit un texte consolidé sur la documentation administrative.
107. Décret présidentiel 447/98, qui a pris effet en mai 1999.
108. Pour ouvrir un café, il fallait quatre autorisations communales (sanitaire, permis de construire et planification urbaine, autorisation administrative et sécurité incendie), aujourd'hui une seule suffit qui peut être transmise par fax ou électroniquement.
109. CONFARTIGIANATO, document présenté le 5 mai 2000.
110. La Sapienza, coordonné par G. Vesperini et G. Napolitano. Voir S. Battini (1998) dans G. Vesperini (ed.), (1998), pp. 63-100; *Giornale di diritto amministrativo* (à partir de 1995 jusqu'en 1999) and *Rivista Trimestrale di diritto Pubblico* (à partir de 2000).

111. Par exemple, seules cinq des 112 procédures simplifiées par la loi 59/97 étaient en place un an plus tard (Battini, S. p. 89). Au sujet de la complexité des règles de mise en oeuvre de la simplification, voir Lacava, C., p. 101. Les deux auteurs signalent la résistance des administrations..
112. Les frais salariaux en pourcentage du PIB sont tombés de 12.8 à 10.6 % entre 1990 et 1999, OCDE.
113. Gouvernement de l'Italie (2000).
114. ISTAT — Unioncamere, Mars 2000.

## BIBLIOGRAPHIE

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1998), « Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative », report AS152, *Bollettino* No°42/98, 28 Ottobre.
- Battini S. (1998), « La semplificazione amministrativa » in G. Vesperini (ed.), *I Governi del maggioritario : obiettivi e risultati*, Donzelli, Rome.
- Caddy, and Marieva F. (1997), *Country Report Italy*, IEEP Project, Robert Schuman Centre/European University Institute.
- Carbone L. (1999), « *La semplificazione dell'azione amministrativa nell'attuazione della legge n. 59 del 1997* » in Vandelli L.- Gardini G. (eds), *La semplificazione amministrativa*, Maggioli.
- Cassese S. (1993), « Le système administratif italien ou l'art de s'arranger », *Revue Française d'Administration Publique*, No°67/93.
- Cassese, S. (1995), « Les succès et les échecs de la modernisation de l'administration italienne », *Revue française d'administration publique*, No°75/95.
- Cassese S. (1997), « Les services du président du Conseil des ministres italien : une faiblesse persistante », *Revue française d'administration publique*, n° 83/97.
- Cassese, S. and B. Mattarella (1998), « L'eccesso di regolazione e i remedi », in Cassese, S. and Galli, G. (eds), in *L'Italia da semplificare*, vol. 1, Il Mulino.
- Cassese and G. Galli (1998), « Introduction » in *L'Italia da Semplificare*, Il Mulino, Bologna.
- Cici L. and B.G. Mattarella (1998), « Il decentramento » in G. Vesperini (ed.), *I governi del maggioritario : obiettivi e risultati*, Donzelli, Rome.
- D'Alberti M. (ed.) (1998), « Concessioni e concorrenza » in *Temi e Problemi*, n° 8/98.
- D'Auria, Gaetano (1993), « Les controles sous le signe de l'inefficience » in Cassese S. (ed.) (1993), *Revue Française d'Administration Publique*, L'administration italienne aujourd'hui, No°67/93, juillet-septembre.
- Deighton-Smith, Rex (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation, meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- De Luca, « I costi degli adempimenti burocratici per le imprese italiane », in *L'Italia per Semplificare*, Vol. II.
- D'Orta, Carlo (1993), « La fonction publique vers la privatisation » in Cassese S. (ed.) (1993), *Revue Française d'Administration Publique*, L'administration italienne aujourd'hui, No°67/93, juillet-septembre.
- D'Orta, Carlo (2000), « La riforma della Presidenza del Consiglio », *Giornale di diritto amministrativo*, janvier.
- Fonderico, F. (1998), « Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale » in Cassese, S. and Galli G. (eds) in *L'Italia da Semplificare*, Il Mulino, Bologna.

- Government of Italy (2000), Dipartimento Funzione Pubblica, Progetto Semplifichiamo, *I primi risultati dell'attuazione delle norme di semplificazione delle certificazioni amministrative*, mars.
- Griffi, F. Patroni (1996), « Tipi di autorità indipendenti » in S. Cassese and C. Franchini (eds), « *I garanti delle regole : le autorità indipendenti* », Il Mulino.
- Jacobs, S. *et al.* (1997), « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public, » *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation et Etudes thématiques*, vol. 2, chapitre 2, Paris.
- Kostoris, Fiorella P.S. (1996), « Excesses and limits of the public sector in the Italian Economy : the ongoing reform » in *The New Italian Republic : From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi*, Gundle and Parker, eds., New York.
- Lacava, C. (1998), « I cittadine e le pubbliche amministrazioni » in Cassese, S. and G. Galli (eds) (1998), *L'Italia da Semplificare*, vol. 1, Il Mulino.
- Melis G. (1998), *La burocrazia*, ed. Il Mulino.
- Meny, Y. (1993), « Quelques réflexions hexagonales sur l'administration italienne », in Cassese S. (ed.) (1993), *Revue Française d'Administration Publique*, L'administration italienne aujourd'hui, No°67/93, juillet-septembre..
- OCDE (1994), *Examen des performances environnementales, Italie*, Paris.
- 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*, Paris, OCDE/GD(95)95.
- OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation, meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1999a), *Études économiques de l'OCDE, Italie*, Paris.
- OCDE (1999b), *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.
- OCDE (1999c), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (1999d), *La réforme de la réglementation aux États-Unis*, Paris.
- OCDE (1999e), *L'observation des réglementations : questions, tendances et défis*, Paris.
- OCDE (2000), *L'examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Corée* (2000), Paris.
- Rangone N. (1999), *I servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna.
- Rangone, N. (2000), « La riforma della regolazione dei servizi pubblici : criteri ed obiettive », Working Paper.
- Russomanno, G. (1998), « Il recepimento della Direttiva Comunitaria 89/391, Sulla sicurezza del lavoro e gli assetti della prevenzione degli infortuni in vari paesi europei » in *I Quaderni di Impresa Artigiana*, Vol. 2.
- Sandulli, A. (1998), « La razionalizzazione normative » in Vesperini G. (ed), *I governi del maggioritario : obiettivi e risultati*, Donzelli, Rome.
- Vesperini G. (1998), « I Governi del Maggioritario » in G. Vesperini (ed.), *I governi del maggioritario : obiettivi e risultati*, Donzelli, Rome.