

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN FRANCE

**LA CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT A PRODUIRE
DES RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} 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 2004. 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. 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 *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en France. 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 France* publié en juillet 2004. 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 20 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.

Ce rapport a été rédigé par Stéphane Jacobzone de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. 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 France. 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 REFORME DE LA REGLEMENTATION	6
1.1. Le contexte administratif et juridique de la réforme réglementaire en France	6
1.2. Les initiatives récentes pour améliorer la gouvernance réglementaire et les capacités de l'administration publique	9
2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES	12
2.1. Les politiques de réformes réglementaires et leurs principes centraux	12
2.2. Les mécanismes pour promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration	14
2.3. Le système de gestion et le processus de création de la réglementation.....	16
2.4. La coordination entre les niveaux de gouvernement	19
3. LES CAPACITES ADMINISTRATIVES POUR PRODUIRE UNE NOUVELLE REGLEMENTATION DE QUALITE.....	28
3.1. La transparence administrative	28
3.2. Le choix des instruments politiques : la réglementation et ses alternatives.....	37
3.3. Comprendre les effets de la réglementation : l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR)	39
3.4. La mise en place de régulateurs indépendants.....	42
4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : ACTUALISER LA REGLEMENTATION.....	46
4.1. Le réexamen des réglementations existantes, les lois et les législations subordonnées	46
4.2. La simplification des formulaires, du langage et des démarches administratives	47
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR L'ACTION	52
5.1. L'évaluation générale des forces et des faiblesses présentes	52
5.2. Les options politiques à considérer.....	55
BIBLIOGRAPHIE.....	59
ANNEXES.....	64
ANNEXE 1. La modernisation de la gestion financière de l'État	64
ANNEXE 2. La fonction publique, un instrument au service de la puissance publique?	65
ANNEXE 3. Procédures de préparation des lois et des décrets	68
ANNEXE 4. Préparation des directives européennes et transposition dans le droit français.....	71
ANNEXE 5. Division des pouvoirs réglementaires à travers les niveaux de gouvernement.....	72
ANNEXE 6. Les Autorités Administratives Indépendantes en France.....	73

Tableaux

1.	Flux de textes réglementaires nouveaux 1995-2002	7
2.	Tendances du contrôle de légalité des collectivités locales par les préfets	23
3.	Bilan des mesures de simplification de la COSA en relation avec les particuliers	48

Encadrés

Encadré 1.	Aspect du système juridique français.....	8
Encadré 2.	Bonnes pratiques pour améliorer les capacités du gouvernement à assurer une réglementation de grande qualité	12
Encadré 3.	La réforme de la décentralisation en 2003	21
Encadré 4.	l'action des collectivités locales à travers l'analyse des chambres régionales des comptes.....	24
Encadré 5.	Les dimensions économiques et juridiques du service public.....	27
Encadré 6.	La consultation et la transparence au Canada	32
Encadré 7.	Les divers types de recours et les procédures associées.....	36
Encadré 8.	la réforme de la sécurité financière	43
Encadré 9.	Les réformes de simplification administratives de 2003.....	50
Encadré 10.	Le chantier de l'administration électronique	51

1. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION

1.1. *Le contexte administratif et juridique de la réforme réglementaire en France*

La France a engagé des réformes significatives pour ouvrir et libéraliser son système réglementaire depuis près d'une vingtaine d'années. Le « Tout État », qui a longtemps prévalu suite aux réformes des années 1945-1949, a peu à peu fait place à une vision plus nuancée, avec une République qui se décentralise, une volonté de transparence à l'égard des citoyens et une approche de la réglementation tenant compte de l'apport des technologies de communication les plus récentes. Depuis une dizaine d'années, la simplification produit des effets notables pour améliorer l'efficacité de l'État, même si elle s'est plus attachée à la pratique administrative, qu'à l'ensemble des implications de la réglementation pour la vie économique et sociale. La libéralisation du marché, y compris progressivement dans certains secteurs de réseaux protégés, s'intègre peu à peu dans un contexte européen. Un vaste éventail de mesures de déréglementation et de libéralisation a transformé les marchés financiers ainsi que les marchés des biens. En revanche, le marché du travail a connu des évolutions spécifiques qui débordent du cadre de ce rapport.

Les progrès sont importants et la France se situe de plus en plus dans une économie de concurrence. Les questions de concurrence sont maintenant abordées de façon frontale au sein des réflexions de la justice administrative. En dépit du fardeau administratif relevé par de nombreuses comparaisons internationales et perceptions nationales, la France est restée un pays attractif pour l'investissement international. Le système institutionnel français s'est en outre modernisé dans la décennie 1970, en termes de transparence et de relations entre les administrés et les administrations. L'introduction d'une gestion axée sur la performance devrait également fournir des aiguillons favorables de modernisation dans le secteur public. Aujourd'hui, la qualité juridique de l'appareil étatique français est reconnue dans de nombreux pays européens, ainsi qu'en dehors de la zone OCDE.

Cependant, et en raison de la solidité institutionnelle du système réglementaire, les changements sont restés largement incrémentaux, en faisant évoluer progressivement le cadre traditionnel des institutions républicaines. A la différence d'autres pays, la France n'a pas connu de crise majeure, ou des difficultés économiques marquées, qui auraient conduit à réformer le système réglementaire de fond en comble. Le système réglementaire est très structuré en France, dans le cadre de la constitution de 1958, qui encadre le rôle du Parlement tout en fournissant une grande marge d'action au gouvernement. Le rôle prépondérant de la réglementation dans la palette des instruments d'intervention de l'État s'enracine dans un mouvement historique de longue période, qui a vu la centralisation et l'unification de la nation autour de l'État et de la loi. Ceci s'accompagne également d'une vision de l'État comme le garant d'une mission de service public.

L'approche réglementaire reste marquée par la primauté d'un ordonnancement juridique, souvent au détriment de l'attention portée aux tiers et à l'économie. Par nature, le système juridique français de droit romain écrit, qui ne connaît pas de date limite pour la validité des textes, conduit à un empilement historique des textes. Le mouvement de codification et de simplification administrative apparaît alors comme le pendant nécessaire qui accompagne d'une certaine façon la complexité croissante. Jusqu'à présent la codification permet de rationaliser en partie l'empilage des textes existants mais elle n'en réduit pas la complexité car elle s'est effectuée à droit constant, c'est-à-dire sans changement dans la substance de la loi ou de la réglementation. De plus, les mouvements de simplification administrative ont longtemps été conduits dans une optique autocentrée sur les propositions des administrations, plus que sur les besoins des usagers. Enfin, la réforme de la décentralisation amorcée en 1982 et qui visait à développer les initiatives locales et à mobiliser les énergies de réforme, a peu à peu abouti à un partage de pouvoirs entre l'État central et les collectivités territoriales. Elle a abouti à une architecture institutionnelle complexe, partageant les compétences réglementaires entre le niveau national et trois niveaux d'administration infra-nationale.

Deux éléments nouveaux ont fait irruption dans ce contexte. Le premier est la construction européenne qui a eu un impact important sur le système réglementaire français. L'approche européenne favorise la concurrence pour stimuler la croissance économique et construire le grand marché. Ceci a notamment eu un impact majeur dans les industries de réseaux, marquées par l'approche française du service public. Le service public a alors dû trouver les voies d'une adaptation, mariant les bienfaits de la concurrence et la préservation des principes essentiels qui justifient son existence. Dans le même temps, la France joue également un rôle important pour faire reconnaître les services d'intérêt économique général (SIEG) au niveau européen. Enfin, la réglementation européenne, par le biais des directives, est désormais une source importante de la réglementation nationale, où le droit dérivé, transposant les directives européennes représente désormais près de la moitié des flux de réglementations nouvelles.

Le deuxième est lié à l'irruption des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Celles-ci représentent à la fois un défi mais aussi une opportunité pour moderniser le système réglementaire. Ces nouveaux outils permettent d'accroître les occasions d'interface entre les citoyens, les entreprises et l'administration, en réduisant le fardeau réglementaire. De plus les outils peuvent être utilisés comme le vecteur d'une modernisation réglementaire d'ensemble qui permettra de changer à terme les structures administratives en les ouvrant plus sur les besoins des citoyens. La France a certainement saisi tout l'enjeu que représente le développement de l'administration électronique et a engagé des efforts de modernisation vigoureux.

La recherche de la qualité réglementaire s'est longtemps traduite par le respect formel des règles d'élaboration, avec la recherche de l'excellence dans la conception et dans la cohérence du droit. Elle est également liée à l'expertise des grandes institutions de contrôle, et notamment le Conseil d'État, clef de voûte de la jurisprudence administrative. La définition parcimonieuse du domaine de la loi par la constitution de 1958 devait en théorie suffire à maîtriser l'inflation législative qu'avaient connu les régimes précédents. Cependant, cette approche de la qualité souffre d'une absence d'incitations à utiliser de façon mesurée l'outil réglementaire pour empêcher la prolifération de la réglementation.

Les coûts de l'inflation réglementaire sont peu à peu devenus manifestes : le développement de l'intervention économique et sociale de l'État a généré un recours massif à l'outil réglementaire¹. Le nombre annuel moyen de lois a cru de 35 % en trente ans². Ces données sous-estiment la réalité car la loi ne représente qu'une partie de l'édifice réglementaire, à côté des décrets, arrêtés et circulaires de toutes sortes (voir encadré 1). Ainsi, il existait 82 000 décrets en vigueur en 1991, avec une production annuelle à l'époque de 670 décrets par an³. La production s'est fortement accrue sur la période récente avec plus de 11 000 décrets supplémentaires entre 1995 et 2002 (tableau 1)⁴. De plus la taille moyenne des textes a augmenté, de 93 lignes pour une loi en 1950 à 220 dans les années 1990. Ainsi, le volume du journal officiel a été multiplié par 2.4 entre 1976 et 1990. Ceci concerne les flux, car il n'existe pas d'instrument statistique systématique permettant d'appréhender les stocks réglementaires. Cependant, certains estimeraient ce stock de textes à 8 000 lois et 400 000 textes d'ordre réglementaire divers, incluant les décrets, arrêtés et circulaires⁵.

Tableau 1. Flux de textes réglementaires nouveaux 1995-2002.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total période
Lois	39	75	26	45	54	46	44	35	364
Ordonnances	0	9	0	20	0	29	19	9	86
Décrets	1346	1129	1310	1214	1098	1268	1323	1546	10234
Arrêtés	83	60	66	99	116	115	108	127	774
TOTAL	1468	1273	1402	1378	1268	1458	1494	1717	11458

Source : SGG.

Encadré 1. Aspect du système juridique français

Les instruments sont hiérarchisés entre les niveaux législatif et réglementaire. L'article 34 de la constitution de 1958 définit de façon restrictive les matières qui sont du domaine législatif en fonction de critères propres, qui ne sont ni organiques (en fonction de l'organe, le Parlement souverain), ni procédurales (la procédure législative). Si un texte n'est pas considéré comme législatif, alors il appartient par défaut au domaine réglementaire.

Textes législatifs

- les lois organiques, selon l'article 46 de la constitution, ont pour but principal de préciser le fonctionnement des pouvoirs publics. Elles ont une valeur supérieure à la loi. Elles sont soumises à un contrôle de constitutionnalité strict et requièrent une majorité plus forte représentant plus de la moitié de la totalité des membres élus.
- les lois autorisant la ratification d'engagements internationaux représentent entre le quart et le tiers de la production annuelle. Initiative gouvernementale, pas d'amendements.
- les lois simples sont les lois votées par le Parlement dans les matières prévues.
- les ordonnances. Le gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, par le biais d'ordonnances. Ces textes ont un effet immédiat mais deviennent caducs si le projet de loi de ratification n'est pas déposé dans les délais prévus par la loi d'habilitation. Ce mécanisme est utilisé pour des sujets très techniques (simplification administrative). Il l'a parfois été pour des réformes très délicates (Réforme de la sécurité sociale en 1996).

Textes réglementaires (décrets, arrêtés) et circulaires

Les textes réglementaires sont dans la majorité des cas destinés à préciser les conditions d'application d'une loi. La longueur des délais entre la promulgation d'une loi et la prise des décrets d'application peut constituer un problème pour la bonne mise en oeuvre de la loi, même s'il est possible pour un citoyen de saisir le juge administratif lorsque l'administration n'a pas pris ces décrets dans un délai raisonnable.

Les décrets sont normalement signés par le Premier ministre qui est, en vertu de la Constitution, l'autorité réglementaire de droit commun. Certains décrets réglementaires sont toutefois délibérés en conseil des ministres et donc signés par le Président de la République (qui préside le conseil des ministres), soit parce qu'un texte supérieur l'a prévu, soit parce que le Gouvernement estime que le texte mérite de suivre cette procédure solennelle. Les lois prévoient souvent que certains décrets nécessaires à leur application seront pris « en Conseil d'État », de manière à mieux garantir leur qualité juridique. Les décrets en Conseil d'État et les décrets en conseil des ministres (un décret peut être pris en Conseil d'État et en conseil des ministres) ne peuvent être modifiés que dans les mêmes conditions.

Les arrêtés sont des actes inférieurs aux décrets, émanant d'une autorité administrative inférieure au Président de la République ou au Premier ministre : ministres, préfets, maires, présidents de conseil général ou de conseil régional. Ils font partie du pouvoir réglementaire subsidiaire dont disposent les ministres pour assurer le fonctionnement des services placés sous leur autorité. Ils peuvent aussi édicter des dispositions réglementaires dans les matières où un texte législatif ou réglementaire leur a donné ce pouvoir. En dehors de ces hypothèses, les ministres n'ont pas de compétence réglementaire. L'arrêté, comme le décret, comporte à la fois des visas qui rappellent les textes antérieurs, et un dispositif précisant le contenu de l'acte et ses effets juridiques. L'arrêté peut être réglementaire, lorsqu'ils pose une règle générale, (ex : un arrêté municipal interdisant le stationnement) ou individuel (ex : nomination).

Les « circulaires » sont les instructions adressées par le Premier ministre aux ministres ou par une autorité supérieure à ses subordonnés.

Les circulaires peuvent contenir aussi bien des précisions sur l'interprétation qu'il convient de retenir d'une loi ou d'un décret, que des directives sur la conduite à tenir pour l'application de telle ou telle législation. Le Gouvernement s'est efforcé de combattre la multiplication et l'empilement des circulaires adressées aux autorités déconcentrées (préfets, chefs des services de l'État dans les collectivités territoriales) en retenant le principe de circulaires-cadres pluriannuelles, les « directives nationales d'incitation » qui doivent en outre abroger toutes les circulaires précédentes devenues inutiles. Le juge administratif contrôle la légalité des circulaires qui comportent des dispositions impératives. Il vérifie notamment qu'elles font une interprétation exacte du décret en vigueur.

Certains actes des autorités administratives indépendantes, qui sont des régulateurs indépendants. Ceux-ci peuvent agir au moyen de lettres et de communications avec un impact vis-à-vis du marché.

Les décisions des organismes professionnels compétents en matière d'auto réglementation, et de dévolution d'un pouvoir réglementaire dérivé (voir section. 4).

Ces évolutions tendent à donner à la France, à tort ou à raison, l'image d'un univers bureaucratique souffrant d'une prolifération exponentielle de la réglementation. La France a ainsi perdu constamment des places dans certains classements internationaux. Selon des données non gouvernementales, la France se classerait 60^{ème} pour la perception subjective du fardeau réglementaire, 35^{ème} pour le coût du changement institutionnel, 57^{ème} pour le fardeau administratif des start-up⁶. Le contrôle juridique opéré tant par le Conseil Constitutionnel que le Conseil d'État est de peu de secours pour endiguer de telles évolutions car il ne permet pas d'apprécier l'impact économique et social d'une réglementation donnée. Il ne considère en rien le coût de la réglementation nouvelle pour la société, mais seulement son bon agencement légal par rapport au dispositif existant, aux textes plus anciens qui ne sont jamais prescrits, ainsi qu'aux principes généraux du droit. Ceci est d'autant plus vrai que les études d'impact jouent un rôle mineur, moindre que dans d'autres pays (voir section 3.3).

Dans ce contexte, il n'existe pas en France de principe de caducité des textes. La codification permet d'en améliorer la gestion mais sans réduire la complexité intrinsèque. Bien que les lois nouvelles comportent souvent des clauses de réexamen, celles-ci demeurent optionnelles et sans effet sur la valeur juridique des textes. Le stock dans son ensemble devient ainsi de plus en plus difficile à gérer comme en témoigne la difficile insertion des directives européennes qui doivent trouver leur place dans l'ensemble complexe des dispositions législatives et réglementaires existantes.

L'administration est professionnalisée par un système de concours favorisant la méritocratie républicaine qui assure un niveau de compétences et d'intégrité élevé. Cependant, elle est marquée par une certaine fermeture vis-à-vis de l'extérieur, notamment en raison du très faible nombre des recrutements externes à des postes de niveau élevé. La compétence juridique est largement diffusée, mais de façon paradoxale ne permet pas nécessairement d'obtenir des experts de haut niveau en nombre suffisant. Les compétences économiques existent, mais ne sont pas diffusées de façon générale. Elles restent souvent cantonnées à des services d'étude spécialisés. La gestion⁷ est marquée par une réglementation abondante qui ne favorise pas la fluidité et la souplesse, ainsi que par une fragmentation en un nombre élevé de « corps »⁸. Ceci conduit à une approche compartimentalisée de la production réglementaire et freine en partie les efforts de modernisation. La prépondérance de la formation juridique des cadres au niveau supérieur nuit parfois à une vision plus globale des enjeux économiques et sociaux de la pratique réglementaire.

1.2. Les initiatives récentes pour améliorer la gouvernance réglementaire et les capacités de l'administration publique

S'il n'existe pas encore aujourd'hui de politique d'ensemble, des réformes stratégiques ont été mises en œuvre. Elles visent à améliorer la transparence et la capacité à rendre compte de l'action publique et à simplifier les rapports avec l'administration. Ces efforts permettent de répondre à un certain nombre des inconvénients de l'inflation réglementaire et d'en limiter les conséquences. Ils illustrent une caractéristique fondamentale de l'univers réglementaire français : la tension entre une complexité toujours plus grande de l'appareil d'État et du système réglementaire, et la recherche systématique de rationalisation, de codification et de simplification. Dans la période récente, les prémices d'une stratégie globale de réforme de l'État et de la qualité réglementaire ont commencé à être mises en œuvre.

Historiquement, la première vague de réforme résulte de la volonté d'améliorer les rapports des administrés avec l'administration dans les années 1970, depuis la création du Médiateur de la République (ombudsman) en 1973, les lois de 1978 et 1979 sur l'accès aux documents administratifs et la motivation des actes administratifs et l'adoption d'un régime de silence valant consentement pour les permis de construire en 1977. Ceci visait à réduire la distance entre les citoyens et l'administration et à mettre fin à une tradition de secret et d'opacité de l'action administrative.

La deuxième vague de réforme au cours des décennies 1980 et 1990 a été marquée par la simplification administrative mise en œuvre à partir de 1983 et amplifiée à partir de 1996. Celle-ci vise à réduire ex post l'impact des textes réglementaires, en s'attachant notamment à réduire le nombre de formulaires et à simplifier les déclarations, mais sans pouvoir forcément traiter le problème en amont, c'est-à-dire modifier les règlements et les lois à la source. Cet effort de simplification a été mené en parallèle à la relance de la codification à partir de 1989.

De façon plus large, un mouvement de libéralisation économique⁹ d'ensemble a été conduit dans les années 1980 dans le cadre de l'intégration économique européenne. La fin du contrôle administré des prix en 1986 et l'ouverture des marchés financiers ont contribué à libéraliser la vie économique. Ces réformes entreprises à partir du milieu des années 1980, ont également inclus un programme massif de privatisations mené par des gouvernements successifs. Cependant, il existait encore plus de 1 500 entreprises ou entités économiques publiques en 2001, employant plus d'un million de personnes, et réalisant un chiffre d'affaires de 176 milliards d'euros¹⁰. Enfin, les réformes des entreprises de réseaux, notamment électriques et de télécommunications, ont peu à peu permis une ouverture des marchés en ligne avec le cadre européen, et ont conduit à la création de régulateurs indépendants.

Ce mouvement de libéralisation économique a certainement porté ses fruits. En dépit du fardeau réglementaire qui serait révélé par certains indicateurs mentionnés précédemment, la France se situe au premier rang des pays de l'OCDE pour les flux d'investissements étrangers directs en 2002¹¹, avec une part de près de 10 % des flux investissements étrangers, contre 5 % en 1999. Les atouts importants de l'univers économique français révélés par les mêmes indicateurs internationaux concernent l'excellence des infrastructures de transport, d'énergie et de communication ainsi que le potentiel scientifique et technique. Or ces infrastructures témoignent en même temps du rôle que l'État a joué dans ces domaines dans le contexte institutionnel du service public. Dès lors, l'appréciation de la performance réglementaire nécessite une vision d'ensemble des facteurs contribuant à la vie économique. Il est vrai que dans les années récentes d'autres indicateurs avaient montré une évolution moins satisfaisante en termes de nouvelles entreprises créées, qui ne s'est redressée que très récemment.

Cette vague de privatisations observée depuis le milieu des années 1980 a en partie précédé la modernisation de l'État et la réforme de la politique réglementaire dans son ensemble. L'État a dû faire face au départ d'une partie de ses cadres les plus dynamiques vers le secteur privé, alors même que les règles de gestion publique rendent tout recrutement externe difficile. La perception d'un isolement de l'État¹² exprimé par certains analystes français, va de pair avec une perception de crise des institutions. Ceci souligne « une distance croissante, entre la philosophie générale de l'État et du service public qui restent des éléments clés de la société et de l'économie française et les attentes d'un pays ouvert à l'économie internationale et aux échanges et bénéficiant largement de la globalisation économique et financière »¹³.

Pour autant, à partir de la fin des années 1980 commence à émerger la prise de conscience de la nécessité d'une réforme de l'État, avec notamment la circulaire du 23 février 1989, sur le renouveau du service public. Ce programme visait quatre objectifs : le développement des responsabilités à travers une autonomie de gestion accrue ; la rénovation des relations de travail ; l'évaluation des politiques publiques ; l'amélioration de l'accueil et du service aux usagers. Ceci visait à une démarche expérimentale et participative, en s'appuyant sur des centres de responsabilités dotés d'une autonomie et d'un budget global. Ce projet introduisait également la gestion prévisionnelle des emplois, une réflexion sur les nouvelles technologies, le développement de la mobilité, la nécessité d'identifier tout agent dans le cadre de procédures administratives. Cette approche a permis un changement de direction notable mais a cependant buté, comme le montre un rapport du Sénat¹⁴, sur le cadre financier du fonctionnement de l'État.

Dès lors, le rapport *Picq* de 1994 témoigne de la nécessité d'un effort d'ensemble de réforme de l'État. Ce rapport faisait suite au rapport du Conseil d'État de 1991 sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante. A travers ces rapports, les analystes français se sont peu à peu aperçus que la multiplication des règles formelles n'offrait en pratique que peu de secours pour véritablement orienter, moderniser et contrôler l'action de l'État. Le rapport *Picq* propose une stratégie d'ensemble pour moderniser le rôle de l'État, en le recentrant sur ses responsabilités fondamentales, en améliorant la délégation de la responsabilité, et en modernisant les règles budgétaires et comptables. Le rapport *Picq* a également conduit à initier les études d'impact de la réglementation dès 1996. Dès lors la stratégie de modernisation de l'État central a suivi 3 axes principaux incluant notamment une stratégie d'ensemble de la qualité de la réglementation :

- dans l'élaboration des règles et l'amélioration de la qualité de la réglementation

La mission Mandelkern a mené, au cours de l'année 2001, une mission de réflexion et de proposition, qui vise à améliorer la qualité de la réglementation en s'inspirant des travaux de l'OCDE, en améliorant l'évaluation *ex ante* de la réglementation, à travers les études d'impact, ainsi que son évaluation *ex post* et le suivi de son application. La traduction des conclusions de ce rapport dans l'action administrative est en cours.

- dans sa gestion financière

Suite à la circulaire de 1989, et son appel à la modernisation des règles de comptabilité et de gestion administrative, des progrès importants ont été réalisés avec la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1 août 2001, qui donnera plus de latitude aux administrations dans la gestion des moyens qui leur sont alloués. La gestion par objectifs pour améliorer la performance avec la mesure de résultats, devrait rétroagir à terme sur la qualité réglementaire en amont, en facilitant l'évaluation *ex post*. Cet effort de modernisation de la gestion financière concerne également la collecte des impôts, et la réduction du fardeau réglementaire fiscal pesant sur les citoyens et les entreprises. (Voir Annexe 1)

- dans sa gestion des ressources humaines.

Les comités interministériels sur la réforme de l'État (2000, 2001) ont abordé l'amélioration de la gestion des ressources humaines. Un observatoire de l'emploi public a été créé en 2000, et les ministères devront être dotés d'outils prévisionnels de la gestion des effectifs en 2002. Des corps ont été fusionnés. Un réseau de fonctionnaires chargé de la modernisation de la gestion a été mis en place de façon transversale par rapport aux ministères. (Voir Annexe 2).

Une approche plus cohérente de la réforme de l'État, et de la modernisation de la qualité réglementaire est en train d'émerger. Ces mouvements reflètent largement les considérations sous-jacentes aux réformes dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Ce mouvement a été amplifié avec les réformes annoncées depuis le début de l'année 2003. La loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnances votée en juillet¹⁵ permettra pour la première fois une simplification administrative de grande ampleur remontant jusqu'au niveau législatif. La poursuite des efforts engagés en matière d'administration électronique, et la modernisation de la régulation de la sphère financière à travers la loi votée le 1^{er} août 2003¹⁶, complètent ce dispositif. Enfin, au niveau économique, la réflexion sur la gouvernance de l'État actionnaire a progressé avec la mise en place d'une agence de gestion des participations. La transposition des dernières directives européennes en matière d'énergie a également été effectuée.

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

2.1. Les politiques de réformes réglementaires et leurs principes centraux

Des politiques d'ensemble de la réforme réglementaire concernent à la fois la mise en place d'un système de gestion de la qualité des flux réglementaires, l'amélioration de la qualité et la valorisation des réglementations existantes. 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 oeuvre » (voir encadré 2).

Encadré 2. 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.

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.

Les moteurs principaux des politiques de réforme réglementaire en France ont été à la fois la dynamique de la construction européenne, et la perception des inconvénients du coût croissant de la réglementation dans l'optique de l'harmonisation internationale. Enfin, la volonté de transparence, de modernisation des relations entre l'État et les citoyens sous-tend également de nombreuses initiatives.

Ceci a conduit à des politiques de réforme réglementaire qui ont été historiquement axées autour de la politique de transparence et de la simplification administrative sur les stocks de réglementation existants. Outre les lois sur la transparence de 1978 et 1979, étendue par la loi du 12 avril 2000 sur l'accès aux documents administratifs, la simplification administrative a concerné deux volets :

- La simplification proprement dite, visant les procédures et les obligations déclaratives. Cette action a été étendue au langage administratif lui-même avec un comité spécifique à cet effet.
- La codification entreprise depuis l'après guerre, et relancée à partir de 1989, qui représente un pan important de l'action administrative (voir section 4).

Les politiques de réforme réglementaire ont été étendues de façon théorique aux flux de réglementation nouvelle à partir de 1997 avec des résultats mitigés. Si des circulaires récentes ont précisé les besoins d'efficacité et d'objectifs clairs des textes, l'approche ne suit pas le cadre systématique de l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR). De plus, ces circulaires risquent de ne donner lieu qu'à une application purement formelle, si les conditions de leur mise en œuvre ne sont pas concrètement définies, et soutenues par un organisme spécialement créé afin de les faire respecter, et doté d'un pouvoir suffisant à l'égard des autres administrations. L'approche en termes de coûts et de distorsions de marché demeure très peu utilisée en amont pour évaluer les textes juridiques. Cependant, une prise de conscience du coût de la réglementation *ex post* existe. Ainsi, si les principes des recommandations de l'OCDE se sont peu à peu diffusés dans l'univers français, ils l'ont fait de façon sous-jacente et sans que la finalité économique soit pleinement reconnue.

Enfin, ces politiques se sont attachées à moderniser les institutions réglementaires avec la mise en place de régulateurs indépendants pour les industries de réseaux, d'abord pour les télécommunications en 1996, puis pour l'électricité en 2000. Les prérogatives de ces autorités ont été ensuite progressivement élargies et leurs pouvoirs consolidés sans que jamais leur indépendance institutionnelle et légale n'ait été mise en cause. Enfin, la modernisation du cadre de réglementation du secteur financier est en cours, avec un projet de modernisation financière (voir encadré n° 8).

Le caractère juridique solide du système français, avec des procédures de préparation et d'enregistrement formalisées (voir section 2.3) a longtemps occulté la nécessité d'un effort global visant à améliorer la qualité réglementaire, et à renforcer les moyens d'élaboration en amont du contrôle. Des instructions préparées par le Premier ministre existent, comme celle du 26 août 2003 qui rappelle l'importance qu'il faut attacher à la qualité de la règle de droit, en utilisant de façon appropriée l'expertise juridique des ministères et en la coordonnant entre différents services ministériels. Cependant, de telles instructions n'ont pas de valeur juridique opposable aux textes élaborés et leur impact n'a pas été évalué. En outre, les moyens d'expertise juridique et économique ont longtemps manqué dans certains ministères sectoriels pour répondre aux exigences de qualité réglementaire et d'évaluation *ex ante*.

Ainsi, les politiques de réforme réglementaire ont longtemps gardé un caractère fragmenté, sans cadre conceptuel global permettant de définir la qualité réglementaire. Or les recommandations de l'OCDE offrent des principes unifiés de qualité réglementaire, dérivés de la recommandation pour l'Amélioration de la Qualité de la Réglementation Gouvernementale de 1995 qui stipule que :

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 au niveau interne et international.

Cependant, à partir de 2001, les travaux conduits dans le cadre du rapport Mandelkern ont conduit à envisager les conditions de transposition de principes de qualité réglementaire s'appliquant au niveau interministériel.

2.2. Les mécanismes pour promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration

Les travaux de l'OCDE montrent que des institutions pérennes 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 le cap et éviter l'apparition de la sur-réglementation.

Le centre de gouvernement

Dans le cadre de la constitution de 1958, le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire à caractère général et « dispose de l'administration ». Cette situation diffère des cadres institutionnels précédents, de type parlementaire, où cette prééminence et la stabilité de la fonction n'étaient pas aussi nettement affirmées. Dès lors, les services du Premier ministre situés au centre du gouvernement, jouent un rôle clé dans l'impulsion des politiques réglementaires.

Le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), qui a été créé en 1935¹⁷, joue un rôle de coordination administrative du travail gouvernemental et donc réglementaire. Il comprend environ 100 personnes. Le SGG assure le suivi de l'élaboration et de la publication des lois et textes réglementaires. Il exerce également les fonctions de conseil juridique du Premier ministre et des membres du Gouvernement (SGG 2002). Cependant, le rôle du SGG reste discret au niveau public, avec des fonctions qui l'apparentent à un « greffier » de la République.

Le rôle principal du SGG est de veiller au respect des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires par les autorités élaborant la réglementation. Ces règles sont régulièrement rappelées par le Premier ministre. La dernière circulaire de 1997 précise en outre que les projets doivent être motivés par un rapport de présentation, et doivent être accompagnés d'une analyse de moyens et d'une étude d'impact et rappelle les règles et les modalités de consultation obligatoire d'organismes ou d'institutions avant la délibération en Conseil des ministres et le dépôt au Parlement.

Depuis une dizaine d'années le SGG a joué un rôle important pour la simplification des formalités, la transparence administrative ou la rationalisation des structures. Compte tenu de sa vocation d'impulsion, suite aux recommandations du groupe Mandelkern, il a parfois été envisagé de lui confier une responsabilité en matière d'animation, d'incitation et, le cas échéant, de contrainte nécessaire en matière de qualité de la réglementation, à l'instar de structures similaires existants dans des pays étrangers, tels que l'OIRA aux États-Unis, ou la Regulatory Impact Unit au Royaume-Uni. Ceci tient à sa permanence, sa proximité du Chef du Gouvernement, sa maîtrise et son contrôle actuel de certaines procédures ainsi que l'étroitesse des relations avec le Conseil d'État, dont ses responsables sont issus.

Les structures chargées des politiques réglementaires proprement dites font également partie des services du Premier ministre. Elles ont été affectées par des révisions fréquentes. Le *Commissariat à la Réforme de l'État*, institué en 1995 suite au rapport Picq, a été remplacé en 1998 par la *Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État* (DIRE) qui a animé la politique de réforme des administrations jusqu'en 2003. L'ensemble de ces structures a été réformé en 2003 avec :

- la Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'État (DMGPSE). Elle met en œuvre les stratégies ministérielles de réforme instituées par le Premier ministre, et notamment les mesures d'applications de la loi organique du 1^{er} août 2001 (Voir Annexe 1).
- La Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA).
- L'Agence pour le Développement de l'Administration Électronique (ADAE)¹⁸.

Le Parlement

Le parlement joue également un rôle significatif dans la dynamique de la politique réglementaire en France. Le Parlement étant bicaméral, chacune des deux assemblées possède une commission des « Lois » permanente liée au travail réglementaire¹⁹. De plus, le Parlement a été doté d'un office parlementaire d'évaluation de la législation depuis 1996, ainsi que d'une mission d'évaluation et de contrôle à vocation plus budgétaire. Dans les années récentes, de nombreux rapports parlementaires ont permis d'éclairer les choix gouvernementaux en matière de réforme réglementaire, de modernisation de l'administration et de simplification²⁰.

Le Conseil d'État

Le Conseil d'État a un rôle de contrôle de la qualité juridique des textes réglementaires ainsi que de conseil du gouvernement en amont. Créé initialement en 1799, pour participer à la rédaction des textes réglementaires les plus importants et pour résoudre les litiges liés à l'administration dans un contexte de double juridiction civile et administrative, il a notamment été à l'origine des codes napoléoniens (1799-1814), qui marquent encore largement aujourd'hui l'édifice législatif et réglementaire en France. Dans sa forme actuelle, le Conseil d'État voit son rôle précisé par l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui posa le principe de sa consultation obligatoire pour tout projet à caractère législatif.

Ce rôle est confirmé par la constitution de 1958, qui précise que le Conseil d'État examine obligatoirement les projets de lois et d'ordonnances (voir encadré °1), avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres, ainsi que les projets de décrets les plus importants, qualifiés par la loi de « décret en Conseil d'État ». Le Conseil d'État émet un avis sur la régularité juridique des textes, sur leur forme et sur leur opportunité administrative. Le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet dans son état initial. Cependant, décider de passer outre une illégalité signalée par le Conseil d'État est s'exposer à un risque contentieux élevé²¹ : même si l'avis du Conseil d'État rendu en formation consultative ne lie pas ses formations contentieuses, les divergences d'analyse en son sein sont rares. Le Conseil d'État est également obligatoirement consulté pour tous les projets d'actes communautaires depuis 1992 pour déterminer s'ils relèvent du domaine de la loi ou du décret au sens de la constitution. Le gouvernement a la faculté de le consulter pour avis pour tous les autres textes réglementaires. L'avis du Conseil d'État est secret mais le gouvernement peut le rendre public. Enfin, le Conseil d'État adresse chaque année au Président de la République un rapport public, qui énonce notamment les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif, qu'il propose au gouvernement.

Le Conseil d'État est également l'échelon suprême de la juridiction administrative. Il est aujourd'hui le juge de cassation de la justice administrative, suite aux réformes de 1953, ayant institué les tribunaux administratifs de droit commun et de première instance, puis la réforme de 1987 instituant 7 cours administratives d'appel. Il juge en premier et dernier ressort les recours dirigés notamment contre les décrets, les actes des autorités administratives et des régulateurs indépendants (voir 3.4).

Le rôle du Conseil d'État dépasse en réalité sa fonction officielle proprement dite en raison du rayonnement de ses membres au sein de l'administration. Les membres du Conseil d'État en détachement sont en fait nombreux au sein des autres organes jouant un rôle clé, tel que le Secrétariat Général du Gouvernement, le ministère de la Justice, le Cabinet du Premier ministre, ainsi que les divers cabinets ministériels et structures juridiques des ministères.

Le rôle spécifique des ministères des finances et de la justice et du conseil de la concurrence

L'action de ces services du Premier ministre est surtout centrée sur les réglementations relatives aux particuliers. En ce qui concerne les entreprises, et la matière fiscale, le ministère des finances conserve une action spécifique, en raison de son rôle transversal et également de l'importance de ses moyens humains et financiers. Son champ de compétences est très étendu²². Le ministère des finances joue un rôle important dans la simplification administrative, notamment en ce qui concerne l'administration électronique. Ce ministère est moteur dans les projets sur la modernisation de l'initiative économique en faveur des PME, et également en matière de modernisation financière. Il bénéficie de services juridiques très développés.

Le ministère de la justice peut avoir, le cas échéant, un rôle de conseil en matière juridique, mais essentiellement dans son domaine de compétence, par exemple en matière de code de commerce ou de structuration des professions juridiques et comptable. Il a également joué un rôle important dans la modernisation financière.

Le conseil de la concurrence a également un rôle de conseil consultatif transversal pour les questions ayant trait au droit de la concurrence.

Évaluation

Le Conseil d'État joue un rôle d'orientation et de contrôle central parmi les mécanismes qui interviennent dans le cadre des processus réglementaires. Cependant, son approche reste souvent purement juridique. Le ministère des finances peut prendre en compte la dimension économique, mais n'a pas de compétence globale. Les services spécialisés auprès du Premier ministre ont actuellement une existence trop récente pour évaluer leur action. Enfin, le rôle du SGG reste neutre en substance, et étroitement dépendant de la perspective juridique du Conseil d'État. En dépit de la multiplicité des acteurs, il n'existe pas actuellement, d'organisme permanent chargé de concevoir et de mettre en œuvre en amont l'application d'une politique globale et pérenne en faveur de l'amélioration de la qualité de la réglementation.

2.3. *Le système de gestion et le processus de création de la réglementation*

Il existe en France un système de gestion spécifique du processus de création de la réglementation, pour les lois et les textes législatifs d'un côté, pour les textes d'ordre réglementaires général de l'autre. Les différentes étapes d'élaboration d'un texte sont décrites dans des schémas détaillés en annexe 3 et dépendent avant tout du type de texte réglementaire en cause :

- projet de loi.
 - d'origine gouvernementale (Schéma n° 1).
 - d'origine parlementaire.
- Ordonnance (Schéma n° 2).
- Décret (Schéma n° 3).

Les arrêtés et circulaires n'ont pas de circuit d'élaboration aussi détaillé et peuvent être signés par un ou plusieurs ministres avant d'être publiés au journal officiel. Des dispositions spécifiques sont prévues pour la transposition des directives européennes (Annexe 4).

Les textes réglementaires et législatifs

Le gouvernement a une maîtrise générale des textes réglementaires et législatifs. Les propositions de loi d'origine parlementaire existent, car le Parlement peut s'auto saisir, mais, en raison de la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement, ne représentent que 4 % des textes législatifs. De plus, l'ampleur de ces initiatives est sévèrement restreinte par l'article 40 de la constitution qui empêche les propositions de loi qui réduiraient les ressources publiques ou augmenteraient les dépenses. Au dessus des lois, les lois organiques ont pour objet de préciser le fonctionnement des pouvoirs publics, et sont soumises à un contrôle de constitutionnalité strict et des modalités de vote particulières.

L'élaboration des textes est soumise à un jeu de contrôle et de contre propositions coordonné par le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), qui est censé permettre les consultations obligatoires tout en s'assurant de la qualité juridique des textes. Au sein de ces contrôles, le Conseil d'État joue un rôle essentiel. Le SGG anime un système unique de coordination et de résolution des conflits :

- *réunions interministérielles.* (1 300 à 1 400 réunions par an en 2000-2001). Ces réunions interministérielles sont placées sous la responsabilité du Premier ministre ou de ses conseillers, avec des représentants des ministres concernés. Le membre du cabinet du Premier ministre veille à la cohérence de la politique gouvernementale ou prépare l'arbitrage soumis à l'accord du Premier ministre, la décision étant notifiée par le SGG. Ce processus est surtout un processus de confrontation, parfois conflictuelle, au niveau interministériel, où l'administration dialogue avec elle-même. Dans certains cas, il arrive que des ministères techniques, ou plus petits et moins bien dotés, puissent avoir l'impression que la consultation ministérielle ne leur permet pas de faire prévaloir leurs vues par rapport aux ministères les plus riches ou les mieux outillés, tels que le ministère des Finances. Cependant, les documents d'arbitrage, sont couverts par le « Secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif », (Article 6 de la loi du 17 juillet 1978).
- *La préparation et le secrétariat du Conseil des ministres.* Chaque mesure inscrite à l'ordre du jour fait l'objet d'un dossier établi par le SGG, qui comprend le texte soumis au Conseil d'État (« rose »), l'avis du Conseil d'État (« vert »), et le texte arbitré après avis du Conseil d'État (« bleu »), plus une note exposant le contenu du texte et explicitant les positions du Conseil d'État et du Gouvernement.

Le circuit ultérieur dépend de la nature des textes :

- les projets de lois sont déposés par le Gouvernement après la discussion en Conseil des ministres sur le bureau de l'assemblée du parlement de son choix.
- les projets d'ordonnance sont préparés en amont comme les projets de loi. Ils sont adoptés en Conseil des ministres, ces projets d'ordonnances sont publiés au journal officiel. La seule différence, est, qu'en vertu de la loi d'habilitation, le Gouvernement peut procéder aux modifications législatives par la voie réglementaire. Ensuite, il lui suffit de déposer sur le bureau du Parlement le projet de loi de ratification des ordonnances dans le délai fixé par la loi d'habilitation.
- Les décrets sont signés par le Premier ministre. Cependant, une minorité de décrets est discutée en Conseil des ministres et signée par le Président de la République.

Un élément fondamental de la constitution de 1958 est l'encadrement du Parlement par le gouvernement. Le pouvoir exécutif dispose de nombreux instruments pour amener le Parlement à voter les textes dans les termes voulus²³.

Le système « infra légal »

La place dévolue au système « infra légal » est en théorie très réduite dans le cadre institutionnel français (voir Encadré n°1). En pratique, la complexité des textes ou le caractère parcimonieux de la loi, rendent nécessaires des textes d'interprétation, qui peuvent parfois déborder de leur strict rôle supplétif et prendre un caractère réglementaire. Cependant, les contrôles juridictionnels du Conseil d'État permettent de contrôler ce processus.

Ce système de normes infra légal a dans les faits un impact très important sans que leur élaboration soit nécessairement soumise à des règles contraignantes, et sans que leur effet économique soit nécessairement bien évalué.

Les mécanismes juridiques assurant le respect des procédures d'élaboration

Étant donné l'importance accordée au processus administratif, le gouvernement doit respecter un certain nombre de mécanismes juridiques, au contenu incontournable pour tous les textes dont l'élaboration s'effectue en fonction d'une norme juridique précise de type constitutionnel, loi organique, législatif ou décret. Les modalités de contrôle du respect des procédures ont été peu à peu élargies. Initialement, le Conseil Constitutionnel ne pouvait être saisi que par le Président de la République, le Premier ministre ou les Présidents des Assemblées. Cette possibilité a été élargie à 60 députés ou 60 sénateurs par la réforme constitutionnelle de 1974, ce qui a donné un rôle de contrepoids majeur au Conseil Constitutionnel. Les décrets, arrêtés et circulaires peuvent être attaqués devant les tribunaux administratifs, et le cas échéant directement devant le Conseil d'État par toute personne ayant un intérêt personnel. Le Conseil Constitutionnel ou le Conseil d'État peuvent respectivement invalider tout ou partie des textes attaqués en fonction des manquements au respect de dispositions prévues dans des textes de niveau juridique supérieur. Dans le cadre de ces procédures de recours, le SGG est l'avocat du Gouvernement devant les hautes juridictions ou coordonne la défense. Dans les années récentes les recours se sont effectués dans des délais relativement brefs, excédant rarement 12 mois pour les recours contre les décrets en Conseil d'État. Quant au Conseil constitutionnel, il statue dans un délai inférieur à un mois. Ceci suppose que les ministères soient dotés de structures juridiques suffisamment étoffées en amont pour soutenir le SGG.

Évaluation

Cependant, un tel système, en dépit de son caractère formel, ne contribue que partiellement à la qualité réglementaire. Les obligations de consultation sont uniquement celles du Conseil Économique et Social pour les projets de loi de programme à caractère économique et social ou les Assemblées territoriales des Territoires d'Outre Mer pour les textes les concernant. En revanche, les règles d'élaboration, de signature et de publication des textes ne font pas l'objet de sanctions spécifiques relatives à leur clarté, leur bonne motivation ou la présence d'une étude d'impact, car elles ne sont pas inscrites dans un texte juridique pouvant donner lieu à sanction par la justice administrative. Certaines des règles d'élaboration, notamment celles relatives à la modification de textes antérieurs à portée législative ou réglementaire, peuvent conduire à alourdir certaines procédures modificatives codifiées de façon extrêmement précise. Ceci explique que le gouvernement ait choisi de légiférer par ordonnances pour faire progresser la simplification en se donnant des moyens législatifs de grande ampleur.

2.4. La coordination entre les niveaux de gouvernement

La recommandation de l'OCDE sur la qualité de la réglementation de 1995 conseille aux gouvernements de choisir le niveau d'administration le plus approprié pour intervenir et mettre au point des systèmes de coordination le cas échéant. En outre, le rapport de 1997 conseille aux gouvernements d'encourager la réforme réglementaire à tous les niveaux de gouvernement et d'éviter la duplication et le chevauchement de compétences entre les différents échelons de gouvernement ayant une compétence réglementaire.

L'organisation de la coordination des pouvoirs entre État central et collectivités territoriales reflète les ambiguïtés, et les difficiles renoncements d'un État unitaire, qui s'engage dans un processus de décentralisation, sans nécessairement que, ni lui-même ni une partie des acteurs du jeu institutionnel, n'en acceptent véritablement toutes les conséquences. Ceci génère une forte complexité, diminuant d'autant les gains potentiels liés à la décentralisation. De plus, la décentralisation transfère des compétences importantes à des niveaux locaux souvent éparpillés et de très petite taille pour certaines communes, dotés de moyens humains et financiers qui ne sont pas toujours suffisants pour permettre une réglementation de qualité.

La France est traditionnellement un État unitaire, où l'autorité est exercée par un centre de pouvoir situé à Paris. Si, en tant que circonscription administrative, les départements datent de la période napoléonienne, ils ont été établis en tant que collectivités locales en 1872, tandis que les communes étaient dotées d'un statut législatif en 1884. La constitution de 1946 a établi les départements et territoires d'Outremer et a reconnu leur présence dans la constitution. Cependant, cette vision de l'État jacobin a peu à peu été perçue comme antinomique avec le besoin de modernisation du pays, qui exigeait de libérer les forces d'initiative au niveau local et de rapprocher le pouvoir des citoyens. Ceci a donné lieu à la décentralisation.

La décentralisation

La décentralisation est une modalité de transfert de compétences du pouvoir central au profit de collectivités territoriales dont les exécutifs relèvent d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Elle a été précédée par une phase de régionalisation, conçue pour équilibrer le poids excessif de la centralisation étatique et de la capitale : la réforme des régions en 1964²⁴ s'est faite en créant une vingtaine de régions, de taille plutôt modeste par rapport à l'échelle européenne, et en visant soigneusement à ne pas recréer des régions correspondant à des identités historiques anciennes²⁵.

La décentralisation initiée par la loi du 2 mars 1982 a été conçue pour rapprocher la décision des citoyens. Suite aux lois du 7 janvier et 22 juillet 1983, elle a transféré des compétences aux collectivités locales, la répartition étant analysée plus en détails ci après. Elle a posé le principe de l'autonomie de décision et de gestion de leur budget (principe de libre administration), le représentant de l'État étant chargé de participer au contrôle a posteriori de la légalité des actes. Les collectivités territoriales disposent toutes d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct²⁶ et un exécutif désigné en son sein : Président du Conseil Régional, Président du Conseil Général et maire. Au niveau local, il existe aujourd'hui trois niveaux de collectivités territoriales : commune, département, région. La France compte 36 700 communes, les 100 départements dont 4 d'Outre Mer, les 26 régions dont 4 d'Outre Mer, auxquels il faut rajouter les territoires d'Outre Mer.

Cependant, les collectivités territoriales ne disposent que d'une compétence réglementaire déléguée dans les domaines relevant de leur champ de compétence. Les actes des collectivités territoriales deviennent exécutoires après transmission au préfet lequel exerce alors un contrôle de légalité avec la possibilité le cas échéant de les déférer au tribunal administratif. Ainsi, si la réforme a allégé la tutelle administrative, elle ne l'a pas supprimée : le préfet, représentant de l'État, n'exerçant plus de contrôle *ex ante* sur l'opportunité des actes des collectivités, mais un contrôle de légalité *ex post*.

Des éléments sont venus compléter ce dispositif. La loi du 26 janvier 1984 uniformise le statut des personnels locaux en le rapprochant et l'harmonisant avec le statut général des fonctionnaires de l'État. Une loi de 1984 met en place des relations contractuelles entre l'État et les collectivités locales, avec des contrats de plan, qui seront analysés ci après. Après les réformes mises en place entre 1982 et 1986, le mouvement marque une pause jusqu'en 1992. La loi du 6 février 1992 améliore la transparence réglementaire au niveau local en donnant un droit à l'information et à la participation aux décisions locales.

Les lois les plus récentes ont développé l'intercommunalité (loi du 6 février 1992) afin de favoriser le regroupement de certaines compétences des communes. La loi du 4 février 1995 a créé la notion de « pays » lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, complétée par la loi du 25 juin 1999. Les lois du 25 juin et 12 juillet 1999 définissent la notion d'agglomération et de communauté d'agglomérations, et favorisent la simplification à travers des ensembles compétents dans le domaine économique et social.

La déconcentration

La déconcentration a été conçue comme un accompagnement nécessaire de la décentralisation, pour offrir aux collectivités locales des interlocuteurs dans les services locaux de l'État. Elle a été définie dans le cadre du décret du 1 juillet 1992, posant charte de la déconcentration. Cette charte introduit un principe de subsidiarité, les administrations centrales ou les services à compétence nationale ne gardent que les missions qui ne peuvent être déléguées à un échelon territorial. L'ensemble des services déconcentrés de l'État sont placés sous l'autorité des préfets, à l'exception de certains secteurs, (recteurs pour l'éducation nationale, justice, défense budget...). Les préfets coordonnent les relations entre l'État et les autorités locales, vérifient les règlements des collectivités locales et sont chargés de la mise en œuvre de toutes les politiques civiles nationales (culture, agriculture, etc.). Le préfet est par ailleurs garant de l'ordre public.

La répartition des pouvoirs et compétences réglementaires

Ce mouvement de décentralisation a généré de nombreux chevauchements de répartition des compétences, notamment entre les départements et les régions, et entre les régions et l'État (voir annexe 5 sur la division des pouvoirs réglementaires), même si dans un État unitaire comme la France, l'État a gardé une compétence d'ordre général. Ces difficultés sont imparfaitement résolues par les mécanismes de coopération existants. Ainsi, une nouvelle réforme institutionnelle est intervenue en 2003, avec la loi constitutionnelle adoptée le 17 mars, qui devrait être suivie d'un certain nombre de mesures législatives et réglementaires (Encadré n°3 : décentralisation).

Le niveau national dispose seul du pouvoir de modifier la constitution et d'exercer l'autorité judiciaire. Même quand les collectivités locales exercent une compétence, celle-ci reste une compétence transférée. L'État (gouvernement central) qui a transféré ces compétences, conserve une prérogative générale de contrôle. Par ailleurs, des lois proposées par l'exécutif et votées par le Parlement peuvent modifier, ajouter ou retirer des compétences transférées.

Les compétences traditionnelles des communes ont trait à la police et la sécurité au niveau local, à la protection incendie, à la construction, l'entretien et l'équipement des établissements pour l'enseignement primaire et maternel, à la formation pour adulte, les services d'aide à la famille (crèches), le logement social, le traitement de l'eau, des déchets, les cimetières, les abattoirs et la planification urbaine, etc... Cependant, la taille réduite d'un grand nombre de communes représente un obstacle à la gestion de l'ensemble de leurs compétences et au bon exercice de leurs missions. Si les fusions intercommunales se heurtent à des résistances, des structures de coopération, initialement établies sous la forme de syndicats intercommunaux dès les années 1930 et 1940 pour la gestion des eaux, des déchets ou de l'énergie, se sont fortement développées pour favoriser le regroupement de compétences.

Le département est chargé de la construction, l'entretien et l'équipement des établissements pour l'enseignement secondaire au niveau des collèges, des services d'aide à la famille et aux jeunes, du logement social, des déchets, de la gestion de l'eau, de l'agriculture et du tourisme. Il a également une responsabilité en matière culturelle, pour les parcs et espaces publics, les sports et loisirs ainsi que le réseau routier. La région a en charge la construction et l'équipement des établissements secondaires au niveau des lycées, la formation pour adulte, les chemins de fer au niveau régional ainsi que le tourisme. Elle a également une compétence culturelle.

Cet ensemble complexe révèle un manque d'articulation dans le découpage des compétences, avec certains chevauchements²⁷. C'est le cas par exemple dans le domaine de l'enseignement où l'État conserve la gestion des personnels et la définition des programmes, alors que dans l'enseignement secondaire, la compétence pour les locaux est communale pour l'enseignement maternel, départementale pour la partie collège, et régionale pour les lycées. L'ensemble peut se complexifier encore plus dans le cadre d'agglomérations urbaines, où intervient de fait un quatrième échelon, avec les « Communautés Urbaines », gérant un certain nombre de moyens communs à une série de communes (transports, déchets, etc...).

Encadré 3. La réforme de la décentralisation en 2003

Cette réforme constitutionnelle précise l'organisation décentralisée de la République et accroît les facultés réglementaires de toutes les collectivités locales, en élargissant l'exercice de leurs compétences. Elles pourront même déroger à titre expérimental aux dispositions légales et réglementaires qui régissent leurs compétences lorsqu'une loi organique l'aura prévu. Cette réforme, qui reconnaît qu'aucune autorité locale ne peut exercer une tutelle sur une autre, ménage néanmoins la possibilité d'un rôle de chef de file pour une action commune dans un cadre cohérent. La réforme ouvre la possibilité d'un référendum d'initiative locale et introduit un droit de pétition des citoyens pour mieux les associer à l'élaboration de l'ordre du jour des assemblées délibérantes. Cette réforme confirme en outre la possibilité, pour les collectivités territoriales, de fixer l'assiette et le taux de certains impôts, et elle pose aussi le principe d'une péréquation des ressources. Enfin, tout projet relatif à l'organisation des collectivités territoriales doit d'abord être soumis au Sénat.

Les réformes proposées en 2003 visent à clarifier ces fonctions, notamment en précisant que certaines collectivités pourront exercer des fonctions de chef de file : la région pour le développement économique et la formation professionnelle, le département pour l'action sociale. Mais les chevauchements demeurent. En matière de police, le maire garde l'essentiel de ses pouvoirs, tandis que le département assure la police de la circulation sur la voirie départementale et que l'État coordonne les deux services de police opérant en France, la police nationale et la gendarmerie. Au terme de cette réforme, si le département voit ses compétences renforcées avec la prise en charge de toutes les compétences d'aide sociale, la gestion du secteur médico social reste complexe, la commune conservant un certain rôle en matière d'action sociale et d'exercice de fonctions sociales déléguées par le département. Pour la santé, l'État garde un pouvoir législatif et réglementaire d'ensemble, alors que le maire continue à présider le conseil d'administration des hôpitaux et des établissements de santé.

En matière d'enseignement, il était envisagé que chaque collectivité ait désormais en charge à la fois la construction et le fonctionnement de l'ensemble des établissements placés sous sa responsabilité. L'État fixerait les objectifs de la politique éducative et rémunérerait le personnel enseignant et non enseignant. Toutefois, cette réforme supposait le transfert de la gestion de plus de cent mille fonctionnaires aux collectivités locales et elle a fait face à des mouvements sociaux qui ont conduit à la modifier légèrement. En outre, ce projet signifie l'obligation de consulter la commune et le département pour l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur. Dans le domaine de la jeunesse et des sports, la commune conserve les structures d'accueil de la petite enfance, les équipements sportifs de proximité et les subventions aux clubs et associations, tandis que le département paie des redevances aux communes pour l'utilisation des équipements collectifs communaux (pour les collèges). Il en va de même de la région pour les lycées. L'État garde enfin la gestion d'un fonds national de développement du sport et la formation au niveau des centres régionaux. En matière culturelle, le chevauchement complet des compétences est maintenu.

Les instruments de coopération et de coordination

Des instruments de coordination ont été mis en place pour gérer la mécanique complexe créée par la décentralisation, avec notamment des contrats de plan entre l'État et les régions à partir de 1984. Dans de nombreux domaines, les compétences des collectivités locales se chevauchent, des conventions multipartites peuvent associer une ou plusieurs collectivités à la réalisation de projets communs. Deux vagues de contrats de plan ont eu lieu, entre 1984 et 1989 et entre 1989-1993. La deuxième vague a eu également pour objet de favoriser le regroupement des forces au niveau local, en termes de « pays », « territoires » ou « communautés d'agglomérations ». Certains de ces contrats visent à gérer les problèmes des zones rurales, avec l'adaptation nécessaire des services publics dans des zones à population raréfiée, tandis qu'à l'inverse les contrats avec certaines grandes régions, tel que le contrat État-Région Ile de France, visent à peser de façon stratégique sur certaines orientations d'ensemble.

Ces contrats couvrent des opérations de nature et d'ampleur très variable et ne sont pas toujours une priorité pour les services de l'État central. Les contrats sont signés entre l'État et le Président de région, qui peut en pratique entraîner avec lui les départements, les communes ou les organismes de coopération entre les collectivités. Certains contrats ont même été signés et engagent des collectivités de niveau inférieur sans qu'elles aient été au préalable consultées. L'évaluation de ces contrats, représentant environ 10 à 20 % de l'ensemble des investissements de l'État dans les régions, apparaît difficile. Au total, l'instrument du contrat apparaît assez formel et lourd dans sa mise en œuvre pour des résultats modestes²⁸.

Par ailleurs, de nombreux responsables d'exécutifs locaux ou membres d'assemblées de collectivités locales sont en même temps membres du Parlement. Ceci renforce les relais opinions des collectivités locales au niveau du pouvoir central.

Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales par les préfets comprend le contrôle à *posteriori*, l'acte étant déféré à une instance juridictionnelle, et un examen à *priori*. Cet examen à priori s'effectue lors d'une phase « précontentieuse » avec le dépôt d'observations sur les textes, qui concerne entre 2 et 3 % de ces derniers. Dans le cadre du contrôle à *posteriori*, le préfet peut déférer au Tribunal administratif tout acte pris par une collectivité locale. Ce contrôle a été renforcé par la loi du 29 janvier 1993 avec la possibilité pour les préfets de suspendre une passation de marché ou une délégation de service public, au cas où les règles de concurrence n'auraient pas été respectées. Cette loi marquait la volonté de limiter certains abus qui avaient été constatés en matière de respect des obligations concurrentielles.

Cependant, la réalité du contrôle doit être confrontée à l'inflation réglementaire qui caractérise la production normative des collectivités locales puisqu'en 10 ans, le nombre d'actes s'est accru de 40 % pour atteindre 7.7 millions d'actes par an en 2000²⁹ (voir tableau 2). Le nombre de recours est faible, surtout le nombre de recours finalement déposés, qui reste inférieur à 1 500 par an³⁰. Outre la faible taille de certaines collectivités locales, notamment les communes, cette situation pose des difficultés dans les sous-préfectures rurales pour obtenir un niveau de compétences suffisant. Les préfectures développent en fait des missions d'expertise et de conseil auprès des collectivités locales pour les aider³¹.

Tableau 2. Tendances du contrôle de légalité des collectivités locales par les préfets

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
(1) Nombre total d'actes transmis (en milliers)	5 543	5 375	5 345	5 890	6 929	7 736
(2) Nombre d'observations (en milliers)	142	146	148	176	178	174
(3) Taux en % (2)/(1)	2.57	2.71	2.77	3	2.57	2.25
(4) Nombre de recours préfectoraux initiaux	1 535	1 822	2 403	1 961	1 729	1 713
(5) Taux de recours en % (4)/(1)	0.028	0.034	0.045	0.033	0.025	0.022
(6) Nombre de recours définitivement déposés	1 041	1 369	1 879	1 484	1 228	1 293
(7) Taux de succès des recours en 1 ^{ere} instance	76.76	78.04	78.63	82.35	77.83	72.54

Source : DGCL, 2001

Le contrôle budgétaire

Ce contrôle est effectué par les 24 chambres régionales des comptes (CRC), créées par la loi du 2 mars 1982. La nécessité de rendre compte *à posteriori* à ces chambres régionales est la contrepartie de la suppression de la tutelle *à priori* et de l'accroissement des compétences des collectivités locales. Ce contrôle d'ordre technique, peut conduire à la réformation de l'acte mais non à son annulation. Il porte sur les 16 221 collectivités territoriales les plus importantes, plus les 50 000 établissements publics locaux ou spécialisés participant au service public local. En revanche, les comptes des 21 000 communes les plus petites (de moins de 2 000 habitants), sont contrôlés directement par le Trésorier Payeur Général, représentant le trésor public dans le département. Les budgets des collectivités locales sont obligatoirement transmis au préfet, qui exerce un contrôle de légalité en liaison avec la Chambre Régionale des Comptes à qui il demande un avis. La synthèse des contrôles budgétaires des préfets (DGCL, 2001) montre qu'au total, plus de 105 000 collectivités locales et établissements publics locaux sont soumis à des contrôles chaque année. Si le contrôle peut être juridictionnel et se limiter au respect des procédures formelles, les chambres régionales des comptes peuvent également évaluer l'efficacité des politiques publiques (Encadré n° 4).

Évaluation

Le mouvement français de décentralisation et de rapprochement du pouvoir réglementaire de l'échelon local présente de nombreux aspects louables et positifs. Il a permis de dé-corseter la République et d'offrir un niveau d'autonomie appréciable aux échelons locaux. Cependant, il a également créé un enchevêtrement de compétences souvent inextricable. Les systèmes de coordination et de contrôle *ex post* n'offrent actuellement pas une réponse véritablement satisfaisante au niveau de complexité ainsi créé. La gestion simultanée de trois niveaux de collectivités locales, se révèle source de lourdeurs et de coûts de gestion administratifs. La France semble se retrouver prise dans ses contradictions, en essayant d'obtenir le plus possible de caractéristiques d'un État fédéral pour en retirer les bénéfices, tout en maintenant le cadre institutionnel d'un État unitaire à quatre niveaux de gestion dont elle ne peut faire l'économie d'aucun. 2.5.

Encadré 4. l'action des collectivités locales à travers l'analyse des chambres régionales des comptes

La synthèse des rapports des CRC par la Cour des Comptes³² offre un aperçu critique des politiques de décentralisation :

- l'aide sociale. En dépit de la volonté de clarification des compétences entre échelons locaux, le regroupement de ces compétences par blocs a conduit par exemple en matière d'aide sociale à une répartition fondée sur des critères flous et au maintien de compétences partagées, tout en instaurant des compétences conjointes. Les observations de la Cour montrent également les difficultés en terme de qualité réglementaire insuffisante de l'action au niveau local (par exemple les règlements départementaux d'aide sociale), le manque de coordination et les relations parfois difficiles avec les organismes de sécurité sociale qui dépendent indirectement de l'État. Enfin, les services déconcentrés de l'État ne sont pas véritablement en mesure d'exercer le contrôle qui leur est confié par les textes
- L'enseignement du 2nd degré. La Cour des Comptes, même si elle tire un bilan positif de la décentralisation du second degré, a souligné la confusion des responsabilités, et le maintien d'importantes interventions de l'État et des communes dans un domaine qui est celui du département ou de la région.
- les délégations de service public local (voir encadré n° 5). Ceci inclut de nombreux services au niveau local (eau, assainissement, réseaux câblés, électricité). Les analyses de la Cour montrent l'opacité de la gestion déléguée, à laquelle la loi du 29 janvier 1993 a voulu mettre un terme, en renforçant les procédures de mise en concurrence des délégations de service public, assorties d'une limitation de la durée des contrats et avec l'obligation de rapports annuels. En dépit de cette loi, les résultats restent inégaux. Les irrégularités sont nombreuses en matière de respect de la concurrence, les collectivités utilisant des « véhicules » juridiques divers : sociétés d'économie mixte, association. Ceci inclut :
- La gestion de l'eau, des déchets et de l'assainissement : en dépit d'un service assuré de façon convenable, les communes manquent des moyens leur permettant une véritable maîtrise des opérations dont elles ont la charge.
- L'électricité : les collectivités territoriales sont responsables du service public de la distribution, obligatoirement concédé à EDF, en dehors des régies préexistantes. Cependant, celles-ci jouent un rôle important en zone rurale qui résulte du système historique de gestion de l'électricité dans le cadre communal, confirmé par la loi du 10 février 2000 sur l'électricité. Les 175 intervenants représentaient 5.4 % de l'énergie totale facturée en 1999. La transparence des décisions, la maîtrise des relations de concessions et le contrôle des concessionnaires apparaissent difficiles à assurer.

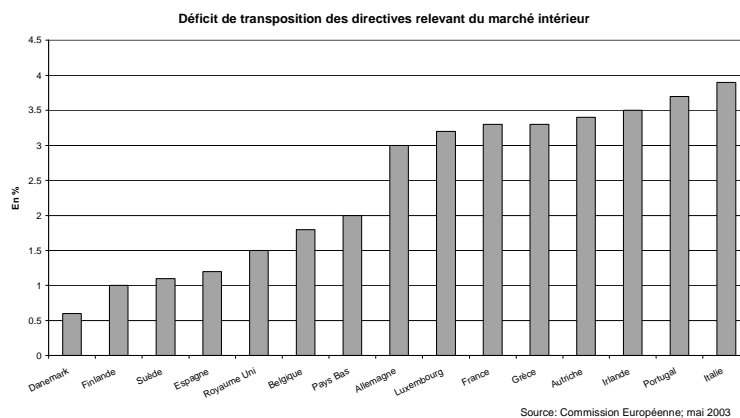
Le niveau national-Européen

Comme dans d'autres pays européens, la production réglementaire au niveau national est très influencée par le niveau européen, dont sont désormais originaires près de la moitié des réglementations. Les initiatives de l'UE ont contribué à moderniser l'économie française, et ont accompagné une déréglementation significative³³. Pour autant, ce mouvement se double d'une différence de perspectives, entre la vision traditionnelle du service public en France, et les nécessités liées à l'élaboration d'un marché européen pleinement concurrentiel. La construction européenne, et ses implications en termes de régulateurs indépendants, ont en fait largement affecté l'édifice traditionnel du droit français, et la séparation entre droit administratif et droit civil. Elles ont conduit à réévaluer la notion d'intérêt général par rapport à celle des intérêts particuliers, et à y inscrire la dimension concurrentielle. Les années récentes sont marquées par la recherche d'un meilleur équilibre et d'une compréhension mutuelle entre l'univers réglementaire français du service public (Voir encadré n° 5) et la perspective européenne d'un marché concurrentiel et ouvert, mais préservant des services d'intérêt général.

Les mécanismes de coordination entre la France et l'Europe sont anciens et structurés. Le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)³⁴, qui est rattaché au Premier ministre, coordonne l'action réglementaire de l'administration française au niveau européen. En amont, les projets de directives sont notifiés au SGCI qui en informe les autorités françaises, et notamment les ministères concernés, pour préparer la transposition. Depuis 1992 (article 88-4 de la Constitution), le Conseil d'État est saisi de tous les projets d'actes communautaires pour définir s'ils relèvent du domaine de la loi, au sens de l'article 34 de la Constitution.

En France, la consultation publique et l'évaluation d'impact ex-ante des directives proposées restent minimales. Ceci ne facilite pas la compréhension des objectifs de la politique européenne au niveau interne, d'autant que les projets européens sont souvent le moyen pour les gouvernements nationaux de surmonter des résistances internes et de faire passer des projets de mesures difficiles dont il peuvent se dédouaner en partie en les dotant d'une légitimité européenne supranationale. Cependant, la consultation formelle du Parlement pour les matières qui sont du domaine de la loi, suite à l'avis du Conseil d'État, a permis d'améliorer notablement la situation.

La transposition des directives est encadrée par une circulaire du premier ministre du 10 novembre 1998, qui réclame une étude de l'impact juridique du texte sur le droit français existant. Le SGCI réunit les ministères concernés par la directive, qui doivent prendre les mesures nécessaires pour la transposition sous la forme de projet de loi, de décret, ou d'arrêté (Voir schéma en annexe 4). Le SGCI produit tous les 6 mois un tableau de l'état d'avancement des directives par ministères. Dans les années récentes, la France a pris un retard significatif dans la transposition des directives européennes, avec près de 90 directives non transposées et plus d'une dizaine avec un retard de plus de 2 ans³⁵. La situation s'est légèrement améliorée récemment ; à la fin du premier semestre 2003 le taux de retard plaçait la France au 10ème rang sur les 15 en Europe.



Cette situation est source d'insécurité juridique, car elle peut susciter des doutes quant à la norme en vigueur, en cas de contradiction temporaire entre une directive européenne et le droit national. Les causes de ce retard sont difficiles à appréhender, mais sont multiples. Outre les directives pour lesquelles l'adaptation s'est longtemps heurtée à des résistances internes, comme pour certains services publics, il semble que la transposition de toute directive nouvelle en France demande de réexaminer tout le dispositif réglementaire existant, ce qui est très lourd. Les milieux d'affaires pensent que la transposition des directives donne lieu au « Gold Plating », avec une surenchère de perfectionnement réglementaire³⁶, alors que dans certains cas une transposition directe « verbatim » pourrait tout à fait suffire. La transposition des directives au niveau local pose des difficultés supplémentaires, compte tenu du faible outillage technique d'un grand nombre de petites collectivités.

Le ministère des Affaires Étrangères a adopté un plan d'urgence pour répondre à ce défi, avec des méthodes dérivées du Royaume-Uni, rendant les ministères responsables des taux de transposition des directives dans leur domaine et en intéressant plus le Parlement français en amont. A la différence de l'Italie, le Parlement français n'a pas de commission permanente spécialisée sur les questions européennes. Depuis novembre 2002, le retard s'est réduit, suite notamment à la transposition de directives sur le marché du gaz, la sécurité maritime ou le commerce électronique. Les directives européennes seront désormais pour les aspects résiduels intégrées dans des lois portant diverses dispositions d'adaptation communautaire.

Tout ceci ne va pas sans difficultés. Alors que la France a longtemps été l'un des moteurs de la construction européenne, les années récentes ont vu la montée de différences d'appréciation manifestes, qui concernent notamment le service public « à la française » (voir Encadré n° 5). L'édifice juridique français a été pris de plein fouet par l'approche communautaire, notamment à travers la mise en place de la concurrence et de régulateurs indépendants, le démantèlement d'une gestion intégrée des services publics et la nécessité de clarifier les divers rôles de l'État. Le syncrétisme existant dans le service public avec la confusion entre les moyens, les outils et les missions, a donné lieu à des difficultés récurrentes. La résistance syndicale traduit les réticences des personnels qui perçoivent toute modification du service public comme une atteinte à leur statut et influe sur certains décideurs politiques, compte tenu du poids du secteur public.

La France a également tenté de mobiliser pour faire accepter son approche par les instances communautaires, avec le rapport Stoffaers de 1995 qui marque un premier tournant. Cependant, la notion de « service universel » de la Commission est plus restreinte : elle donne lieu à des définitions plus étroites et à des solutions institutionnelles pour assurer ce service universel qui ne passent pas nécessairement par une approche intégrée et monolithique avec péréquation des tarifs. Cependant, un document signé de la présidence française et de ses homologues britanniques et allemands a demandé au printemps 2003 à la présidence grecque du Conseil de reconnaître les Services d'Intérêt Économique Général, comme une part essentielle du tissu économique et social européen. Ce document demande également que l'application des règles sur les aides d'État et la concurrence ne mette pas en danger le fonctionnement des services publics.

Des débats internes importants traversent également les institutions françaises. Le rapport du Conseil d'État de 1994, dit rapport *Bélorgey*, a défendu une perspective souverainiste du service public, qui dépend de l'intervention de la force gouvernante, ainsi que la vision d'un service public contribuant au pacte républicain et faisant partie de la citoyenneté³⁷. Ce rapport prônait le maintien de la propriété publique, la péréquation élargie, et l'intégration industrielle, ce qui diffère de la perspective européenne. Un rapport suivant, établi en 1995 par le vice-président du Conseil d'État, M. Denoix de Saint Marc, marque une volonté d'ouverture par rapport à la dimension européenne, et rompt avec la doctrine française classique en se fondant sur la distinction entre les missions et les fins, et les modalités d'organisation. Suite à ce rapport, le gouvernement renoncera à constitutionnaliser la notion de *Service Public* mais permettra un début d'acclimatation d'une culture de la régulation en France modernisant le cadre institutionnel français. Les travaux ultérieurs du Conseil d'Analyse Économique ont facilité une réconciliation entre une analyse économique des fondements du service public et des perspectives du service universel tel que l'entend la Commission. La régulation a été mise en place avec des régulateurs indépendants, qui ont rompu en partie l'unité du cadre juridique traditionnel, tout en acquérant une légitimité institutionnelle propre.

Les débats ne sont certainement pas terminés. Cependant, la perception plus rationnelle des possibilités et des limites de l'action publique en France, dans le cadre de la nouvelle économie publique (Laffont Tirole 1993), associée à un rapprochement des notions de service universel et de service d'intérêt général, est en train de permettre une convergence relative des deux perspectives.

Encadré 5. Les dimensions économiques et juridiques du service public

Le service public renvoie aux justifications de l'intervention publique : imperfection de marché, monopole naturel, bien public, externalité, critère de redistribution. Sa doctrine juridique en France repose sur une longue jurisprudence administrative, alors que l'analyse économique a elle aussi beaucoup évolué.

La dimension juridique

La notion apparaît dans le droit français à partir d'un arrêt de 1873 du tribunal des conflits. (Ce tribunal règle les conflits d'attribution entre la juridiction administrative et la juridiction civile). Elle se substitue à la notion de puissance publique pour fonder le droit administratif, et a évolué en fonction de la jurisprudence administrative. Elle s'inscrit dans le contexte de l'école du service public du juriste Duguit, qui reconnaît des missions d'intérêt général qu'il incombe à l'État d'organiser. 4 critères permettent d'identifier un service public :

- L'initiative d'une collectivité publique (État, collectivités territoriales),
- Une mission d'intérêt général,
- Un contrôle des collectivités publiques, au moyen de conventions, d'accords ou de contrats,
- Une prérogative de puissance publique, dérogeant au droit commun.

Trois principes importants ont été dégagés par la jurisprudence administrative entre 1902 et 1930 et déterminent aujourd'hui l'orientation stratégique du service public : la continuité, l'adaptabilité et l'égalité devant le service public.

L'activité de service public peut être exercée par des entités de statuts juridiques divers :

- Directement : sous la forme de régie. Le service dépend alors directement de l'administration, à laquelle il est presque intégré, mais avec une comptabilité distincte.
- à travers des entités distinctes : les établissements publics, soit à caractère administratif, soit à caractère industriel et commercial (EPIC) (1 400 établissements publics nationaux, et plusieurs dizaines de milliers d'établissements publics locaux). Bien que disposant d'une certaine autonomie financière et de gestion, ils rendent des comptes à l'entité dont ils dépendent, ministère ou collectivité territoriale. EDF GDF sont des EPIC.
- de façon déléguée à une entité tierce, dans le cadre de « concession de service public ». L'entité privée peut être une association, une société à capitaux publics ou privés, une société d'économie mixte.

Sous l'influence communautaire, des obligations de service public se mettent en place qui ont trait à la participation des usagers, l'accessibilité et la qualité. L'efficacité économique ne faisait pas partie des critères juridiques. Le principe de continuité du service public a été reconnu comme un principe à valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel avec lequel le droit de grève doit être concilié. Le code du travail qui impose un préavis de 5 jours avant une grève dans les services publics, avec « obligation de négocier » pendant ce délai. Il n'existe pas de disposition spécifique de service minimum. Le principe d'adaptation permet l'évolution du service, les usagers n'ayant aucun droit acquis au maintien d'un service. Le principe d'égalité a des conséquences importantes en termes de tarification et de service universel. Les années 1936 et 1946 ont apporté un changement important modifiant le droit de propriété de nombreuses activités de service public, en nationalisant le chemin de fer, le transport aérien, l'électricité et le gaz.

La dimension économique

La réflexion économique récente met en exergue les gains liés à une approche concurrentielle, même dans un cadre public³⁸. Ceci remet en cause les positions de l'État opérateur et de l'État actionnaire, en soulignant les conflits d'intérêt avec l'État régulateur. L'approche économique souligne la confusion entre les fins, qui justifient le service public, et les moyens, qui représentent les structures et les agents chargés de les assurer. Cette « cristallisation conceptuelle »³⁹ conduisait à un État protéiforme, qui pouvait être opérateur tout en définissant le cadre réglementaire, prescrivait les exigences de service public et veillait à leur mise en œuvre, fixait les prix et les tarifs, définissait les stratégies de long terme, et veillait à la protection du personnel à travers des dispositions statutaires spécifiques. Ceci conduit à user indifféremment de la notion de service public pour désigner une activité (service public de l'énergie), des impératifs sociaux ou d'aménagement du territoire (missions de service public), un statut (la fonction publique), un mode de gestion (l'entreprise publique), une éthique, (servir) (Henry Cohen 1999).

Cette approche suppose cependant un État bienveillant et informé (Laffont 1999), celui de l'économie normative des années 1930 à 1960 marquée par Pigou (1932) et Ramsey Boiteux. Cette perspective disparaît si l'on prend acte de la rationalité limitée de l'État, du fait que l'action publique n'est pas toujours désintéressée et peut être confiée à des décideurs disposant de larges marges discrétionnaires. La possibilité de capture d'un État non neutre de l'école de la réglementation (Stigler 1971) conduit à vouloir réduire le rôle réglementaire de l'État. La nouvelle économie publique (Laffont Tirole 1993), vise à pallier les défaillances de la réglementation, par le biais des incitations et des contrats, pour fournir une information adéquate aux agents. Ceci implique aussi d'organiser la concurrence dans les propres services de l'État lorsque ce n'est pas un obstacle à la nécessaire coordination (Laffont, 1999).

3. LES CAPACITES ADMINISTRATIVES POUR PRODUIRE UNE NOUVELLE REGLEMENTATION DE QUALITE

Selon les termes de l'approche de l'OCDE, (Encadré n° 2), l'amélioration de la qualité des nouvelles réglementations dépend de la présence conjointe d'un certain nombre de facteurs. La transparence joue un rôle clé, en termes de consultation, d'application et de mise en œuvre des réglementations nouvelles et de possibilité de recours. L'examen de la possibilité d'alternatives par rapport à la réglementation et surtout l'utilisation de l'Analyse d'Impact de la Réglementation permettent également d'améliorer la qualité des flux de réglementations nouvelles. Enfin, la formation des cadres ainsi que la mise en place d'institutions nouvelles à travers des régulateurs indépendants, concourent également à la qualité réglementaire.

3.1. *La transparence administrative*

La transparence du système réglementaire concourt à 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. Cependant, ce concept multidimensionnel est difficile à traduire dans les faits. La transparence implique un large éventail de pratiques, dont des processus formalisés 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 prévisibles et cohérentes.

3.1.1. *Les normes procédurales de préparation des textes de réglementation*

Un élément essentiel de la transparence est que les procédures normatives visant à créer la réglementation, soient claires et connues. L'existence de procédures officielles régissant la préparation de textes réglementaires ne concerne en France que les textes de lois et partiellement les décrets, pour ceux qui sont les plus importants, pris après avis obligatoire du Conseil d'État. Cependant, la difficulté vient en France de la multitude de textes réglementaires de niveau inférieur, qui fait que les citoyens concernés par la réglementation ne savent pas toujours bien comment fonctionnent les processus concernés.

Le fait que l'agenda du conseil des ministres soit public, et la fixation depuis 1974 des grandes orientations de la politique gouvernementale permettent d'obtenir une vision d'ensemble du « programme de travail du Gouvernement » qui est arrêté chaque semestre pour le semestre suivant. Il permet d'exprimer une volonté politique et d'adapter les priorités en vérifiant la cohérence des politiques gouvernementales. Il comporte notamment la liste des projets de loi que le Gouvernement envisage de proposer au vote du Parlement, la liste des projets de décret dont l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres sera proposée et la liste des thèmes devant faire l'objet d'une communication en Conseil des ministres. C'est ce programme qui sert ensuite de cadre général à l'élaboration des ordres du jour du Conseil des ministres. Il appartient de ce fait aux différents ministres de donner les instructions nécessaires à leurs services pour que les travaux nécessaires – études, réunions, concertations, consultations et arbitrages éventuels- soient menés à bien dans les délais impartis. Cependant, ce programme n'est pas rendu public, sans forcément avoir de statut de confidentialité particulier. Cette situation diffère de celle observée aux États-Unis, où un agenda unifié des actions réglementaires fédérales est publié deux fois par an. Cet agenda unifié est élaboré sous la responsabilité de l'Office pour l'information et les affaires réglementaires (OIRA) qui a un rôle central d'inspection et de suivi de l'ensemble des réglementations élaborées par l'administration.

La transparence des procédures concerne également la publication des décrets prévus par un texte de loi. En général, le SGG veille à ce que la publication des décrets d'application des lois intervienne dans un délai qui ne doit pas dépasser 6 mois après la promulgation de la loi. Le ministère responsable en charge du projet de loi doit fournir un calendrier prévisionnel d'élaboration des décrets d'application envisagés et une fiche retraçant les dispositions essentielles de ces textes. Cependant, il arrive que les décrets d'application ne soient en fait jamais promulgués, empêchant la mise en œuvre de la loi, et créant une situation ambiguë sur le plan juridique. Ainsi, selon les évaluations disponibles⁴⁰, le nombre croissant des lois donne lieu à des phénomènes d'engorgement, avec environ 21 lois votées depuis juin 1981 qui restent non applicables et 169 lois partiellement applicables.

Dans le même temps, il n'existe pas de norme particulière relative à la préparation des textes subalternes, en dehors des instructions générales sur la préparation de la réglementation distribuées par les services du Premier ministre à l'administration. Cette situation ne favorise donc pas la transparence au regard des citoyens. Ceci est très différent du Canada qui fixe des procédures d'élaboration très stricte pour tous les niveaux de réglementation, y compris les niveaux inférieurs, et les rend publiques (Encadré n° 6).

3.1.2. *Le recours à la consultation publique sur les projets de réglementations nouvelles*

L'association en amont des parties concernées sur un projet de texte ou sur la définition d'une politique est assez largement pratiquée dans le système administratif français, mais n'est ni systématique ni formalisée au niveau juridique sauf dans le domaine de l'environnement (voir ci après). La liberté de proposition et de contre-proposition dont disposent les parties consultées sur une réglementation est assez développée lorsque cette réglementation est issue d'un projet de loi (sur l'initiative du Gouvernement) ou d'un projet de décret intervenant dans le domaine réglementaire autonome du Gouvernement. En revanche, et par nature, tant les propositions de loi que les amendements parlementaires échappent largement à la possibilité d'une consultation préalable réalisée par l'administration sur la proposition ou le projet de loi. De même, la liberté de proposition et de contre-proposition des parties concernées est assez étroite lorsqu'il s'agit d'un décret d'application d'une loi.

L'association en amont s'opère selon deux modalités principales :

- les consultations officielles opérées dans le cadre officiel d'élaboration des textes de lois ou de décrets, prévues par la Constitution ou les lois organiques. Ceci oblige à consulter certains organes, tels le Conseil Économique et Social ou les assemblées des départements d'outre mer.
- les modalités plus informelles d'association portant sur des avant-projets de texte. Ces procédures ne sont pas normalisées et peuvent prendre les formes suivantes :
 - Échanges de vues réalisés dans le cadre de commissions, de comités ou autres groupes constitués pour l'occasion. Elles permettent, le plus souvent, de réunir plusieurs catégories d'administrés représentant des intérêts différents qui ne sont pas toujours représentés dans les instances officielles de concertation, pour débattre sur une politique gouvernementale à engager ou sur un avant-projet de réglementation. Cette procédure permet de prendre en compte assez tôt les opinions des administrés et de recevoir, le cas échéant, leurs contre-propositions. Ce sont généralement les travaux réalisés par des sous-groupes (composés de représentants plus proches du terrain) qui apportent le plus de propositions et de suggestions d'amendements.

- Consultations bilatérales avec les représentants des parties concernées, qui permettent un travail constructif d'examen critique d'un projet de norme. Par exemple, dans les matières liées à la fiscalité ou la gouvernance d'entreprise des consultations étroites ont lieu avec les représentants officiels des entreprises, le MEDEF, mais aussi, et souvent avec un groupe restreint de grandes entreprises privées de dimensions internationales : L'AFEP.
- Missions exploratoires confiées à des parlementaires ou à des personnalités pour examiner un projet de réforme. Le rôle de la mission va être de consulter toutes les parties prenantes et de tester, le cas échéant, un avant-projet de norme. Les missions recourent généralement, pour une part significative, à des fonctionnaires et à des services administratifs qui en assurent le secrétariat et qui sont imprégnés des projets de l'administration ; les fonctionnaires missionnés conservent cependant la distance nécessaire pour effectuer un travail de synthèse utile. Ces missions ont souvent été conduites dans le cadre de groupes du Commissariat Général du Plan, et permettent d'associer des fonctionnaires, des syndicalistes, des représentants des milieux économiques et des experts du monde universitaire.

Le développement de l'Internet constitue la principale innovation dans les modes d'association des administrés au travail de réglementation. Les ministères ont utilisé ce vecteur pour lancer plusieurs forums pour permettre au grand public de réagir à des projets concernant plusieurs sujets. La consultation la plus approfondie a été menée sur le projet de décret d'application de la loi sur la signature électronique qui a permis aux acteurs d'Internet de donner leur point de vue technique sur une norme juridique qui les concernait en tout premier lieu. Fin 2001, le Gouvernement a décidé que chaque site Internet public national diffusant des informations sur les politiques publiques devra être doté d'un dispositif de débat avec les citoyens sur des thèmes précis (EDG). Les sites locaux publics seront incités à développer ce type de fonctionnalité en lien avec les sites généraux « *www.service-public.fr* » et *www.vie-publique.fr*.

En outre, un grand nombre d'organes consultatifs placés auprès des administrations centrales répondent à une double mission :

- éclairer au mieux les choix de l'administration lorsque ceux-ci présentent une forte technicité ;
- permettre aux administrés d'être associés, de manière formelle, à la décision administrative, en se faisant entendre au moment où celle-ci s'élabore.

Ces organes n'ont souvent pas d'existence juridique particulière : la jurisprudence du Conseil d'État ayant estimé que la mise en place de ces derniers était une mesure d'ordre intérieur, à la discrétion des chefs de service⁴¹. Ces organes consultatifs sont, de par leur spécialisation, extrêmement nombreux ; on estime que plusieurs milliers de comités, conseils et assemblées consultatives existent auprès des seuls services centraux de l'État⁴². Plusieurs comités de consultation ad hoc peuvent exister dans un même secteur, par exemple en matière d'environnement : le Conseil national de protection de la nature, le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, la Commission supérieure des sites, le Comité national de l'eau, le Comité national du bruit ou le Conseil supérieur des installations classées. Les organes consultatifs peuvent être institués par des textes de divers niveaux (Constitution, loi, décret ou arrêté). La plupart de ces comités, conseils ou assemblées consultatives permettent l'organisation d'une confrontation des intérêts ou des opinions en faisant place à des personnalités extérieures à l'administration, soit désignées en raison de leur compétences, soit représentant des groupes professionnels ou des associations. Sont très fréquemment représentés dans ces organismes les syndicats professionnels d'employeurs et de salariés, les associations sans but lucratif défendant les intérêts de certaines catégories de citoyens, les élus locaux.

Ces organes consultatifs placés auprès de l'administration interviennent de différentes façons :

- Avec un *avis facultatif*, l'administration est libre de consulter ou de ne pas consulter l'organe placé à ses côtés, selon qu'elle estime cette consultation utile à la solution du problème qui se pose ou au contraire superflue. L'autorité de décision n'est pas tenue de se conformer à cet avis.
- Avec un *avis obligatoire*, la marge de manœuvre de l'administration est plus réduite, ce qui est assez fréquent. Si l'avis de l'organe consultatif doit être impérativement demandé, l'organe de décision reste libre de s'y conformer ou de passer outre.
- Avec un *avis conforme*, l'administration ne peut agir que dans le sens de l'avis qui lui a été transmis. Elle conserve simplement la faculté de ne pas agir du tout, de différer ou d'abandonner la décision.

La procédure de consultation des différents organismes n'est pas harmonisée, les règles étant définies au cas par cas. Certaines règles de procédure sont toutefois communes. Elles ont été dégagées par la jurisprudence administrative. C'est ainsi que tous les éléments de la question faisant l'objet de la consultation, quelle que soit la procédure utilisée, doivent être soumis à l'organisme consulté afin que ses membres soient parfaitement éclairés. La consultation est opérée généralement dans les semaines qui précèdent la présentation du texte au Parlement ou, pour les textes réglementaires, leur signature par le Premier ministre ou les ministres. L'absence ou l'irrégularité de la consultation d'un organisme dont la saisine était obligatoire conduit à l'annulation du texte réglementaire par le juge administratif ou le Conseil d'État le cas échéant. Enfin, certaines règles concernant la procédure à suivre devant les organismes que l'État doit obligatoirement consulter ont été fixées par un décret du 28 novembre 1983 (obligation de convoquer les membres de l'organisme et de leur adresser les documents utiles cinq jours au moins avant la séance ; règle de quorum ; interdiction de participer à la délibération pour les membres qui ont un intérêt personnel à l'affaire ; obligation de dresser un procès-verbal écrit de la réunion).

L'avis exprimé par les comités, conseils ou assemblées est généralement donné à l'issue d'un vote portant sur un texte ou une orientation présenté par l'administration ; ce texte ou cette orientation peuvent être amendés ou rejetés par l'organisme qui peut, en outre, présenter des vœux particuliers. La durée de la procédure de consultation est variable selon les organismes, les questions posées et l'urgence qui peut être demandée par le Gouvernement.

La même structure se retrouve au niveau local, pour toutes les décisions relatives à l'urbanisme, l'agriculture ou l'environnement. La difficulté tient alors plutôt à la surabondance de commissions locales et d'instances consultatives. Ces commissions sollicitent tellement les élus locaux et les responsables syndicaux ou socio-professionnels au niveau local, au point qu'il peut devenir difficile de les faire fonctionner. Ceci génère donc un problème de « fatigue » de la consultation et des difficultés de recrutement pour les assemblées locales.

En dépit de ces multiples possibilités de consultation formelle, il est arrivé sur certains sujets que les procédures de consultation et d'élaboration soient réduites⁴³. Dès lors, à côté de ce cadre général, les fuites par voie de presse jouent aussi un rôle significatif, et permettent de connaître en partie l'évolution du processus. Par ailleurs, les groupes les mieux organisés ont certainement un accès privilégié à une partie de l'information. En outre, quand la consultation n'a été que très partielle en amont, en aval le rôle du Parlement est d'être à l'écoute des divers intérêts et groupes de population, qui tentent de faire entendre leur voix par le jeu limité des amendements. Parfois, l'absence de consultation préalable déclenche des réactions spontanées de l'opinion publique et des syndicats, avec des mouvements de protestations publiques ou de grèves, qui obligent à une seconde phase de consultation. Cette approche non systématique est très différente par exemple de celle du Canada qui prévoit une consultation stricte et transparente. Au Canada notamment, une partie de la consultation doit être effectuée avant transmission au centre de gouvernement selon des modalités publiques (voir Encadré n° 6).

Le cas spécifique des questions environnementales

Dans le domaine de l'environnement, la loi du 10 juillet 1976 requiert une étude d'impact avant délivrance d'un permis de construire, notamment pour les installations classées. En outre, le code de l'expropriation réclame une enquête publique lorsqu'il y a expropriation avant la délivrance d'un permis de construire. Les lois du 12 juillet 1983 et du 2 février 1995 sur la protection de l'environnement instaurent une commission du débat public. Enfin, la loi du 13 juillet 1991 sur la ville a prévu une consultation sur les opérations affectant les conditions de vie au niveau local. Ces procédures consultatives ont la plupart du temps trait à des activités de construction, et notamment aux 500 000 permis de construire délivrés par les collectivités locales chaque année. Un projet de loi est en cours pour renforcer les processus de consultation et de contrôle pour les installations de haute sécurité.

Encadré 6. La consultation et la transparence au Canada

Au Canada⁴⁴, la politique réglementaire du gouvernement stipule que « tous les partenaires, industrie, travailleurs, groupes de consommateurs, organisations professionnelles, autres niveaux de gouvernements et individus intéressés », soient consultés à tous les stades de l'identification des problèmes justifiant une intervention réglementaire. La loi sur les « Instruments Statutaires » prévoit que les réglementations gouvernementales ou ministérielles fassent l'objet d'une consultation préalable systématique avec les parties prenantes, dont le résultat doit être consigné dans l'étude d'impact qui doit obligatoirement être jointe au texte avant sa transmission au centre de gouvernement. Les réglementations doivent être « pré publiées », suite à leur examen préalable par le Bureau du Conseil privé, avec une période de commentaires publics d'au moins 30 jours. Ces commentaires doivent être pris en compte par les ministères dans la version révisée, ou bien ils doivent justifier les raisons pour lesquels les commentaires n'ont pas été pris en compte. Ce n'est qu'ensuite que le texte peut être examiné pour validation finale par le Secrétariat du Conseil du Bureau du Conseil Privé, et peut être approuvé par les ministres pour être signé par le Gouverneur Général.

Évaluation

L'effort indéniable en matière de concertation aboutit cependant à une multiplication des instances consultatives. Cette prolifération et le manque de standardisation des procédures peuvent conduire à une situation complexe. Le nombre excessif d'organes de consultation est source de confusion et génère de l'opacité. En dépit d'une apparence pléthorique, le cadre général de la consultation reste souvent insuffisant. Aux Pays Bas, le Gouvernement confronté à une situation similaire a décidé en 1997 d'abolir un grand nombre d'instances consultatives pour en améliorer la transparence et la gouvernance. Ceci a permis de décloisonner la consultation et de limiter les corporatismes⁴⁵. Une telle approche offre un exemple intéressant pour la France qui pourrait ainsi rationaliser et améliorer l'efficacité de son processus de consultation. Il est d'ores et déjà à noter que la loi d'habilitation adoptée en 2003 pour la simplification administrative envisage la rationalisation des organes consultatifs (voir Encadré n° 9).

3.1.3 La transparence dans l'application et la publication de la réglementation

Une fois publiée officiellement, la réglementation doit également être accessible pour que les groupes et individus « réglementés » puissent intégrer ses exigences. Le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi par le public a reçu une valeur constitutionnelle depuis 1999⁴⁶. Les lois et les dispositions réglementaires émanant du Gouvernement ou des ministres sont centralisées et publiées dans le journal officiel, qui est intégralement accessible en ligne depuis 1990⁴⁷ et disponible sur CD Rom pour les 50 dernières années. Le droit français ne mettant pas de limite temporelle à la validité des textes, la direction des journaux officiels a mis au point une base de données incluant des textes anciens promulgués avant 1943, qui remontent à la fin du 18^{ème} siècle, et dont certains sont encore pour partie en vigueur⁴⁸.

Le journal officiel est publié par la Direction des journaux officiels qui édite également environ 700 titres regroupant des ouvrages thématiques et une cinquantaine de codes ou les conventions collectives (accords entre syndicats et patronat ayant valeur réglementaire par rapport aux relations de travail quand ils sont agréés). En plus du journal officiel, cette direction publie également différents bulletins économiques et financiers (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, Bulletin des annonces légales obligatoires, Bulletin des annonces des marchés publics).

De plus, en matière de réglementation « infra légale », la loi du 17 juillet 1978 sur la transparence administrative fait obligation aux administrations de publier les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Le décret du 22 septembre 1979 prévoit la création pour chaque administration d'un Bulletin Officiel ayant une périodicité au moins trimestrielle. Ceux-ci existent donc pour toutes les administrations et sont disponibles en ligne également. Cependant, de nombreux textes subalternes sont d'une complexité souvent excessive, mentionnée tant par les échelons locaux, au niveau des échelons d'administration locale qui doivent les appliquer, ou par les associations professionnelles. Ceci réduit la transparence d'autant.

Les débats des assemblées parlementaires (Assemblée Nationale et Sénat) sont publiés au journal officiel des débats parlementaires. Les documents reprenant les projets et propositions de loi, les rapports et avis des commissions parlementaires sont également publiés. Ils sont également accessibles sur Internet⁴⁹. De façon plus générale, le site www.vie-publique.fr permet de répondre à l'ensemble des questions des citoyens sur les institutions, les publications officielles et l'annuaire de sites publics.

Au niveau local, la publication des dispositions d'ordre réglementaire prises par les autorités déconcentrées (services locaux de l'État) ou décentralisées (régions, départements, communes et autres collectivités territoriales) est réalisée par des voies propres à ces autorités qui tiennent à la disposition du public un recueil des textes en vigueur.

La diffusion générale du droit par Internet est assurée par un service public créé par le décret du 7 août 2002⁵⁰. Ce service met gratuitement à la disposition du public tous les actes à caractère normatif, présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives (la constitution, les codes, les lois et les actes réglementaires émanant des autorités de l'État, les conventions collectives nationales, les actes résultant d'engagements internationaux de la France), la jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et du Tribunal des Conflits, les arrêts de la Cour et les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme, les décisions de la CJCE et du TPI. Il met également à disposition du public une sélection de jugements rendus par la Cour des Comptes et par les autres juridictions administratives ou judiciaires. Il permet l'accès à l'édition « Lois et Décrets » du journal officiel de la République française, au journal officiel des Communautés européennes et aux bulletins officiels des ministères⁵¹. Enfin, ce service met également en ligne tous les formulaires actuellement en usage par l'administration française.

Il reste que, malgré les grands efforts de transparence « *de jure* », et les efforts techniques incontestables, la prolifération réglementaire empêche en fait le grand public et les petites entreprises de bien percevoir le cadre réglementaire et d'analyser la nature de leurs obligations. « *De facto* », l'accessibilité au droit pour le non-spécialiste est plus délicate qu'il n'y paraît de prime abord. La nécessité d'un style de rédaction clair et accessible n'a été officialisée que très récemment, et de nombreux textes restent touffus et très techniques⁵².

3.1.4. *La transparence dans la mise en oeuvre des réglementations*

La France a généralement un environnement transparent pour la mise en œuvre des réglementations, avec des efforts nombreux et répétés. Les réglementations sont opposables un jour franc après leur publication au Journal officiel. Cependant, l'adoption écrite d'une réglementation n'est qu'une partie du cadre réglementaire. Le gouvernement se doit ensuite de les mettre en œuvre pour que les citoyens et les entreprises puissent s'y conformer.

S'il n'existe pas de loi ou de mécanisme spécifique assurant la transparence dans la mise en œuvre, deux lois distinctes datant de 1978 et 1979 ont permis à l'édifice réglementaire français d'atteindre des standards honorables en termes d'accès aux documents administratifs et d'amélioration des relations entre les citoyens et l'administration⁵³.

La loi de 1978 met fin à une longue tradition de secret et a créé une autorité indépendante pour faciliter la transparence, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA). Cette loi déclare l'accessibilité de tous les documents administratifs à caractère non nominatif émanant de l'État, des collectivités territoriales, et des diverses entités publiques, avec juste certaines réserves, liées notamment à la défense nationale et au secret des délibérations du gouvernement. La CADA veille à l'application de la loi en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par un citoyen. Elle peut proposer des modifications législatives et réglementaires. Tout refus de communication doit être motivé de façon écrite et la décision de recours doit être prise en moins de 6 mois. Le nombre d'avis annuels de la CADA est passé de moins de 500 par an après sa création à un peu moins de 3000 par an, la moitié étant favorables.

En outre, la loi du 11 juillet 1979, modifiée en janvier 1986, exige que l'administration motive toutes les décisions administratives individuelles réduisant les libertés publiques, infligeant une sanction, abrogeant des droits, refusant une autorisation ou un avantage prévu par la loi. Ces décisions ne peuvent être prises sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter ses observations écrites et orales (loi du 12 avril 2000). La notification des décisions est obligatoirement accompagnée de l'indication des possibilités de recours. Les réponses doivent mentionner les possibilités de recours ainsi que l'existence d'une règle sur le silence valant consentement. Des circulaires du Premier ministre de janvier 1985 et février 1989 ont demandé à ce que l'anonymat des fonctionnaires soit levé dans leurs relations avec leurs interlocuteurs de façon à personnaliser le dialogue. Si cette circulaire rencontre parfois une adhésion mesurée de la part de certaines administrations, force est de constater que la plupart des actes écrits de la vie courante, sociaux ou fiscaux sont désormais signés nominativement.

Ces lois ont été complétées par la loi du 12 avril 2000 sur les Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA), qui requiert un accusé de réception pour toute demande à l'administration. Cet accusé de réception doit indiquer le délai au terme duquel le silence observé par l'administration vaut décision implicite de rejet ou d'acceptation, ainsi que les voies de recours éventuelles. Le délai au delà duquel le silence vaut rejet est raccourci de 4 à 2 mois. Toute administration saisie à tort d'une demande devra transmettre la demande à l'autorité compétente.

Outre ces dispositifs sur la transparence et la motivation des décisions, plusieurs organismes veillent à la correcte mise en œuvre de la réglementation.

- *Les diverses inspections générales des ministères* surveillent l'administration dont elles font partie, avec un statut qui garantit l'objectivité et la qualité technique de l'inspection⁵⁴. Leurs rapports invitent l'administration à réagir et sont adressés au ministre. Ils peuvent formuler des propositions de réforme. Ces rapports ne sont généralement pas publiés, sauf autorisation du ministre.

- Le Conseil d'État, la Cour des Comptes et la Cour de Cassation publient chaque année un rapport qui joue un rôle important d'évaluation et de conseil pour l'application de la réglementation.
- La Commission des Lois du Parlement publie chaque année un rapport sur l'application des lois votées, ainsi qu'un bilan global par législature. Elle examine la capacité du gouvernement à mettre en œuvre la loi au moyen de décrets d'application.

L'expérimentation peut également être utilisée pour permettre de mieux apprécier la pertinence d'une nouvelle réglementation. Elle a depuis 2003 un cadre constitutionnel. Elle peut être mise en œuvre par l'État (Parlement ou Gouvernement), par exemple en prévoyant que de nouvelles règles ne s'appliqueront que pendant une durée limitée et seront ensuite évaluées. Le législateur et le Gouvernement (chacun dans son domaine) peuvent également habiliter certaines collectivités territoriales à fixer elles-mêmes, à titre expérimental, des règles qui relèveraient normalement de la loi ou du décret. Ce dispositif est strictement encadré par la Constitution et la loi organique, afin de limiter l'atteinte au principe d'égalité résultant de la coexistence provisoire de règles différentes. Il ne peut en particulier être utilisé dans les matières touchant aux libertés publiques ou à des droits constitutionnellement garantis.

3.1.5. *Les possibilités de recours*

La justice administrative est une pratique bien établie en France, avec un recours contre les actes administratifs facile et fréquent. Le recours bénéficie d'un régime libéral qui en facilite l'accès pour le requérant. Ainsi, le recours peut être effectué sans ministère d'avocat, ce qui est le cas dans les trois quarts des cas en première instance, et dans le tiers des cas en appel. La justice administrative a une activité significative, avec 116 000 dossiers traités en première instance en 2001, 15 000 dossiers en appel, et plus de 13 000 dossiers devant le Conseil d'État⁵⁵. Les recours contre les décrets et les actes réglementaires des ministres sont jugés directement par le Conseil d'État en premier et dernier ressort. La seule difficulté concerne les délais, qui, s'ils se sont réduits depuis la réforme de 1987 peuvent représenter près de 12 à 24 mois pour certains actes réglementaires. Le recours contre une décision administrative n'est pas considéré comme un désaveu. Tout a été mis en œuvre pour faciliter les recours, dans une optique d'égalité devant le droit (Encadré n° 7). De plus, la possibilité d'avoir des recours suspensifs, sous la forme de référés a été introduite récemment. En revanche, le fait de voir une réglementation, décret ou arrêté, invalidée par le juge administratif, représente un revers pour l'autorité en charge de la réglementation, qu'elle soit un ministère, une collectivité locale ou un régulateur indépendant. Dès lors, l'ensemble de la préparation des décisions vise souvent à étayer les textes de façon suffisante pour qu'ils ne puissent pas faire l'objet de recours invalidants. C'est le rôle des services juridiques des ministères, du Secrétariat Général du Gouvernement ainsi que du Conseil d'État dans son rôle de conseil *a priori*, de s'en assurer.

Enfin, au-delà des procédures elles mêmes, un certain nombre de mécanismes administratifs et judiciaires permettent de corriger ce qui pourrait apparaître comme un principe rigide, le juge pouvant toujours interpréter le droit en cas de carence manifeste des textes applicables, excepté dans le domaine du droit pénal, de stricte interprétation. De plus, les deux plus hautes juridictions, la Cour de Cassation et le Conseil d'État, peuvent dans leur rapport annuel mettre en évidence les réglementations qui seraient devenues obsolètes ou inadéquates et suggérer des orientations de réformes aux pouvoirs publics.

Encadré 7. Les divers types de recours et les procédures associées

Les recours peuvent être non juridictionnels et juridictionnels :

Le recours non juridictionnel s'opère par rapport à des normes de références. Ce recours peut être

- Un recours hiérarchique : le contrôle administratif est normalement exercé par le supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision critiquée. Le supérieur peut annuler l'acte de son subordonné.
- Un recours gracieux : l'administré peut aussi s'adresser à l'auteur de l'acte lui-même et lui demander de revenir sur sa décision. L'auteur de l'acte peut révoquer sa décision ou la retirer.

Ces recours gracieux et hiérarchiques existent même sans texte, et peuvent être fondés sur des moyens de droit, de fait et d'opportunité. Ces recours prorogent le délai du recours juridictionnel.

Le recours juridictionnel vise à s'assurer que l'action de l'administration est soumise au principe de légalité, respectant le droit et l'intérêt général. La sanction est la nullité de l'acte administratif, quel que soit le motif de l'illégalité (illégalité relative à la qualité de l'auteur de l'acte, au but poursuivi, à la forme, à l'objet ou aux motifs de l'acte). Le droit des personnes intéressées d'exercer un recours juridictionnel est un principe constitutionnel consacré comme une liberté publique.

La juridiction administrative est compétente tant pour défendre les droits des administrés face à l'administration que pour faire respecter par cette dernière les règles de droit. Des recours contentieux peuvent être intentés pour obtenir l'annulation d'un acte administratif ou encore demander le versement d'indemnités en réparation d'un préjudice subi. Il existe quelques exceptions où la juridiction civile reste compétente pour juger des actes d'une autorité publique en matière de concurrence (voir section 3.4 et chapitre 3). La juridiction administrative inclut trois niveaux, avec les Tribunaux administratifs comme juges de droit commun en première instance, les cours administratives d'appel, et le Conseil d'État comme instance de cassation. Cependant, le Conseil d'État intervient directement pour les recours dirigés contre les décrets, les ordonnances non ratifiées par le législateur, les décisions réglementaires des ministres et les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale.

Pour pouvoir contester un acte réglementaire, l'administré doit démontrer que cet acte porte atteinte personnellement et directement à ses intérêts. Des associations ou des syndicats peuvent agir pour la défense des intérêts collectifs de leurs membres. Une large gamme de moyens juridiques peut être invoquée pour attaquer l'acte⁵⁶, et ses motifs mêmes peuvent être contestés, si on estime que l'administration se trompe sur la situation de fait, conduit un mauvais raisonnement juridique, procède à une qualification juridique erronée des faits, se trompe sur l'adéquation de la mesure par rapport à l'objectif ou enfin a commis une erreur manifeste d'appréciation. Les règles de formulation des recours devant la juridiction administrative requièrent seulement une argumentation juridique sommaire, un exposé des faits et des moyens, et la copie de la décision attaquée, et des droits de timbre minimes. Les décrets et les autres règlements peuvent être attaqués dans le délai de deux mois à compter de leur publication. Mais ils peuvent être contestés à tout moment, soit en demandant leur abrogation au ministre, soit en invoquant leur illégalité à l'appui d'un recours formé contre une décision qui les applique. Une décision administrative expresse peut être attaquée dans un délai de deux mois à compter de sa date de notification ; de même, une décision implicite de rejet (consécutive à quatre mois de silence) peut être contestée dans ce même délai.

Un recours dirigé contre une décision administrative ne permet pas de suspendre ses effets juridiques. Cette « règle fondamentale du droit public » est destinée, avant tout, à protéger l'action de l'administration, ce qui était originellement une des justifications de l'action administrative. Cependant, la loi du 30 juin 2000, a aménagé des procédures d'urgence avec un caractère suspensif :

- Le référé-suspension permet d'obtenir la suspension, parallèlement à une requête d'annulation. Il faut établir l'urgence et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte déféré ;
- Le référé conservatoire permet au juge « d'ordonner toutes mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative » : il peut user, à cette fin, de son pouvoir d'injonction ;
- Le référé-liberté permet au juge d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle il est gravement porté atteinte. Le délai de jugement est de 2 jours.

Dans l'hypothèse où le justiciable obtient l'annulation d'une décision, cette annulation produit ses effets à l'égard de tous : l'administration doit appliquer la décision du juge alors même qu'elle a fait appel. L'acte administratif annulé est censé n'être jamais intervenu et disparaît ainsi rétroactivement. En outre, des lois de 1980 et 1995 ont institué un régime de condamnation à astreinte des personnes publiques n'exécutant pas, dans un délai de quatre mois, une décision de justice. L'astreinte se cumule avec d'éventuels dommages et intérêts. L'agent public dont le comportement aura provoqué la condamnation d'une collectivité publique à astreinte, pourra se voir infliger une amende. Dans le cas d'une décision de première instance négative, le justiciable a deux mois pour faire appel, la cour administrative d'appel réexaminant entièrement le cas dans la limite des conclusions et moyens présentés. En cas de décision négative, le justiciable peut se pourvoir en cassation auprès du Conseil d'État, mais seulement en invoquant l'irrégularité de la procédure suivie devant les juges du fond ou l'erreur de droit qu'ils auraient commise. Ce pourvoi ultime met un terme à la procédure contentieuse.

Les recours devant le Médiateur de la République

Cependant, l'expérience a montré que les recours administratifs n'offraient pas toujours de solution satisfaisante, notamment dans les cas rares où la complexité excessive du droit obligeait tant l'administration que le juge à prendre des décisions qui semblaient manifestement inadaptées, même si elles étaient légalement justifiées. C'est la raison pour laquelle une voie particulière de recours a été ménagée avec le Médiateur de la République. Le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante (voir section 3.4) instituée par la loi du 3 janvier 1973 sur le modèle d'un organe suédois (l'ombudsman). Le Médiateur est nommé par le Président de la République pour un mandat de 6 ans non renouvelable de manière à garantir son indépendance. Le rôle du Médiateur est de trouver une réponse à des situations inéquitables, y compris lorsque cette iniquité est la conséquence d'une stricte application des textes. Ceci s'effectue dans une optique humanitaire, avec un accès facilité⁵⁷, et pour résoudre des cas individuels difficiles, avec environ 40 000 recours par an.

Le Médiateur n'a pas de pouvoir de décision. Il dispose de pouvoirs d'instruction qui lui permettent d'obtenir des explications de l'administration et également d'un pouvoir de recommandation pour mettre fin au conflit entre les parties. Du point de vue de la qualité réglementaire, son rôle important tient à son pouvoir de proposition de réformes des lois ou des règlements à la lumière de son expérience de terrain. Son rapport annuel qu'il transmet au président de la République et qu'il présente lui-même au Parlement, fait le point sur les dysfonctionnements les plus graves et formule des propositions qui aboutissent souvent à des réformes.

3.2. *Le choix des instruments politiques : la réglementation et ses alternatives*

La recherche d'alternatives à la réglementation n'est pas une caractéristique clé du système français. Ceci est dû à la fois à la pratique centralisée d'un pays de droit romain écrit, et également au rôle du cadre communautaire. La préoccupation existe pourtant au niveau politique : une instruction gouvernementale de mai 2002 demande aux ministres de veiller à lutter contre l'excès de législation et de réglementation et de rechercher des solutions alternatives à l'édition de règles. Cependant, ces instructions n'ont pas de valeur juridique et ne sont pas soutenues par une approche systématique visant à s'interroger sur la nécessité de toute réglementation nouvelle.

Des dispositifs constituant de véritables alternatives à la réglementation existent. Par exemple, pour le passage à l'euro, des difficultés liées à la mise en place de nouveaux billets et pièces ont pu trouver des solutions à travers une concertation avec la profession bancaire, sans intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire. Cette solution est envisageable pour régler un problème ponctuel qui concerne une profession organisée fournissant aux pouvoirs publics des interlocuteurs crédibles, mais n'est pas forcément généralisable. Il existe en fait trois types d'alternatives principales qui seront discutées ci après.

Des normes négociées dans le cadre du contrat.

Les normes peuvent passer par le contrat lorsque la négociation et la concertation paraissent plus efficaces. Traditionnelle en matière de droit du travail (rôle de la négociation collective et des accords collectifs), la contractualisation s'est développée dans plusieurs directions, et notamment dans les rapports de l'État avec ses agents (dans le cadre de protocole d'accord ou de relevés de conclusions) ainsi qu'avec les entreprises publiques (contrats de programme) et les collectivités locales (modalités de transferts de compétences). Le procédé est également utilisé en matière de planification et d'aménagement du territoire (contrats de plan État-Régions).

Les limites de la contractualisation sont toutefois importantes : le contrat ne remplace pas le règlement. Il faut toujours des arrêtés d'extension ou d'approbation pour donner un effet universel (*erga omnes*) aux conventions conclues avec les organisations professionnelles. En matière de fonction publique, le contrat ne remplace pas le règlement. Il le précède et s'y ajoute : il s'agit moins d'une solution alternative que d'un mode d'élaboration de la réglementation. L'avantage attendu de la concertation préalable et de la négociation est cependant appréciable : on peut espérer que les nouvelles règles applicables aux salariés ou aux agents publics rencontreront mieux l'adhésion de ceux qu'elles visent.

Des normes « déléguées » dans le cadre l'autorégulation.

L'autorégulation est pratiquée avec un certain nombre de professions. Cependant, l'idée qu'il faut faire confiance aux entreprises pour proposer des règles et accepter une autodiscipline et au marché pour qu'il sanctionne les pratiques contraires à ces règles est peu répandue en France. Lorsque le domaine est technique et nécessite l'association de professionnels pour que la norme apparaisse légitime, la loi peut confier un pouvoir réglementaire à une instance émanant de la profession, et le plus souvent, sous réserve de l'homologation ministérielle. Les autorités dirigeant ou administrant des institutions de droit privé peuvent ainsi être chargées d'une mission de service public.

Il existe actuellement onze professions pourvues d'ordres professionnels⁵⁸, qui disposent de quelques prérogatives de puissance publique avec un pouvoir réglementaire qui leur est attribué par la loi. La justification est liée à la qualité des prestations fournies, qui induit des contraintes particulières susceptibles de sanctions. Les attributions des Ordres restent limitées (organisation et fonctionnement interne des Ordres, rédaction des clauses essentielles des contrats-types de la profession). Les codes de déontologie sont préparés par les Ordres mais mis en vigueur par décret en Conseil d'État. Enfin, les fédérations sportives, associations de droit privé, prennent dans le cadre de la mission de service public qui leur est confiée, des actes dont certains présentent un caractère général et donc réglementaire s'appliquant à l'ensemble des associations ou comités relevant de leur compétence.

Les autorités privées détentrices d'une parcelle de pouvoir réglementaire ne peuvent l'exercer que dans la mesure où la loi le leur accorde et sous le contrôle du juge administratif. Les ministres et leurs services exercent à l'égard de ces autorités certaines prérogatives qui sont de nature et d'intensité variables selon les organismes : pouvoir de nomination des dirigeants, présence d'un représentant du Gouvernement dans les instances dirigeantes, pouvoir d'homologation des règlements. Cette question a été posée avec acuité dans le domaine de la profession comptable. La loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière instaure un Haut Conseil du commissariat aux comptes, avec des pouvoirs de contrôle, de réflexion et de discipline, où les professionnels seront représentés, mais seront minoritaires. Il s'agit donc d'une reprise en main par l'État.

Enfin, les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ont un rôle réglementaire délégué puisqu'elles ont reçu la responsabilité du guichet unique à la création d'entreprise depuis 1981 avec l'établissement des Centres de Formalités d'Entreprises, qui réalisent chaque année près de 60 % des formalités liées à la création, la reprise ou la transmission d'entreprise. Les CCI instituées par la loi du 9 avril 1898 sont des établissements publics dirigés par 4 500 membres titulaires élus par les professionnels, les membres désignés par les préfets n'ayant que voix consultative⁵⁹.

L'utilisation d'instruments économiques alternatifs dans le cas de l'environnement

Au delà des alternatives traditionnelles de l'auto-régulation et du contrat, le domaine de l'environnement a illustré la possibilité de recourir à d'autres instruments économiques incitatifs, tels que les marchés de droits et les accords volontaires avec l'industrie. Ceux-ci ont été développés en France comme dans les autres pays de l'OCDE intéressés à une politique environnementale innovante. Si la pratique reste encore un peu limitée, la réflexion stratégique sur les alternatives à la réglementation en

matière d'environnement a beaucoup progressé en France⁶⁰. Cette réflexion montre que l'instrument réglementaire est justifié surtout pour les interdictions totales ou lorsqu'un effet de seuil critique est manifeste. Dans les autres cas, la politique publique peut recourir aux accords volontaires, aux instruments fiscaux ou à la mise en place de marchés de droits à polluer.

Les accords volontaires représentent une alternative intéressante par rapport à l'approche fiscale, pour limiter les pertes économiques liées à l'intervention publique, et avaient été utilisés dès 1975-76 pour réduire la pollution des installations classées. Depuis, des accords volontaires ont été signés par certaines entreprises⁶¹, pour les productions automobile, verrière, l'aluminium et certaines activités de chimie lourde. Un certain nombre d'accords établis depuis 1996 a fait l'objet d'évaluations européennes comparatives⁶². Cependant, les accords nécessitent des sanctions crédibles de non-respect des engagements pris, et jusqu'à présent leur valeur juridique n'a pas été reconnue par le Conseil d'État⁶³.

La taxation représente un autre instrument alternatif à la réglementation : de nombreuses taxes ont été introduites, avec une augmentation de 38 à 49 taxes entre 1985 et 1996. Elles sont d'un montant modeste et représentent un peu moins de 1 % du PIB pour la partie environnementale proprement dite. Une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été mise en place en 1999 à partir de taxes existantes dans le domaine de l'air et des déchets, et étendue au domaine de l'eau.

La réflexion stratégique sur le changement climatique a montré que la mise en place du protocole de Kyoto, impliquerait à la fois une taxation, mais aussi la possibilité d'accords volontaires à travers une politique de quotas et des crédits pour une action préventive précoce, qui pourraient être utilisés dans le cadre de marchés de droits quand le marché international des droits à polluer serait ouvert. Une mission interministérielle sur l'effet de serre travaille en liaison avec les entreprises pour mettre en place un marché de permis à polluer expérimental au niveau national et un registre national des quotas d'émission. Cette action s'inscrit à la suite de la directive sur les émissions de gaz à effet de serre, qui deviendra effective en 2004. Enfin, pour la transposition de la directive plafonds, pour les polluants atmosphériques, le ministère de l'Environnement a émis des recommandations techniques⁶⁴ en faveur d'un système d'échange de quotas accompagné de mesures réglementaires, et ce de préférence à la taxation. Au total, la France effectue donc des efforts importants, dans un environnement juridique et international très contraint, pour rechercher des alternatives à la réglementation dans ce domaine.

3.3. Comprendre les effets de la réglementation : 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 pour garantir la prise en compte des options économiques les plus efficaces de façon systématique. 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, mais n'effleure que très partiellement la France, compte tenu de la modestie des progrès réalisés à l'époque de cette étude.

L'utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation est restée limitée en France, centrée sur les aspects budgétaires du strict point de vue des comptes publics. Pour la première fois en 1987, un décret du Premier ministre requiert pour tout texte réglementaire une évaluation de l'impact budgétaire ainsi qu'en termes d'emplois. Le début de la mise en œuvre des études d'impact en France date des suites du rapport Picq et des travaux du Commissariat à la Réforme de l'État en 1995. En 1996, une expérimentation a été conduite pour les projets de loi et de décret en Conseil d'État suivie d'une évaluation réservée du Conseil d'État et du Comité central d'enquête sur le coût et le règlement des services publics. Les critiques montraient que les études d'impact étaient élaborées après la préparation initiale du texte et ne servaient

donc pas de véritable cadre de réflexion. Elles étaient fournies à la fin du processus, lors de la transmission du texte au Conseil d'État, et suite à la pression du Secrétariat Général du Gouvernement. Elles servaient donc de justification à posteriori de mesures déjà prises. Elles n'étaient pas systématiquement transmises aux parlementaires et avaient en général un contenu quantitatif et économique faible.

Pourtant, la pratique a été pérennisée par une circulaire du 26 janvier 1998 suivant les recommandations de l'évaluation du Conseil d'État. En théorie, l'étude d'impact est un document important qui a pour objet d'évaluer à priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique. L'étude d'impact est transmise au Parlement et au Conseil d'État lors de l'examen des textes.

Selon les termes juridiques de la circulaire et d'un point de vue théorique, l'étude d'impact doit présenter d'abord une analyse de l'impact juridique et administratif de la mesure : à partir d'un état précis de la législation et de la réglementation applicable, l'autorité administrative devra démontrer que, parmi les différentes solutions possibles, celle choisie est celle qui apporte à l'état du droit la modification la plus en adéquation avec les objectifs de la réforme et qui répond le mieux à la nécessité de sécurité juridique. L'étude d'impact doit aussi permettre de mesurer l'effet des normes nouvelles sur la société et l'économie à court et à moyen terme. Elle identifie les améliorations attendues pour le bien-être social, en termes micro-économiques et macro-économiques, avec un chiffrage permettant de prendre en compte le coût induit par les projets de texte et les formalités nouvelles et leurs effets sur l'emploi. Elle précise les conséquences budgétaires des nouvelles dispositions. Un bilan coûts-avantages peut être présenté, mettant en balance les avantages et les coûts des mesures proposées, ainsi que ceux des solutions alternatives, d'un point de vue à la fois quantitatif et qualitatif. L'étude d'impact implique aussi un suivi et une évaluation ex post.

En l'état, l'évaluation de la pratique française reste délicate⁶⁵. Une évaluation des conditions de réalisation des études d'impact effectuées en 2002 révèle que, si l'exercice est réalisé d'un point de vue formel, le contenu du document produit est de densité et de qualité inégale et n'éclaire pas suffisamment la décision qu'il accompagne. Les défauts constatés lors de l'expérimentation et observés par le Conseil d'État n'ont pas vraiment été corrigés. Selon le rapport Mandelkern de 2002, et l'analyse du Conseil d'État de 2002 sur un échantillon d'études d'impact, ces documents restent formels, réalisés uniquement en raison de l'obligation imposée par le Conseil d'État et le SGG. Cependant, ceci ne veut pas dire que l'évaluation *ex ante* n'est pas faite, mais qu'elle se fait différemment, et en dehors de ce cadre.

L'analyse du système français est ici conduite à la lumière des meilleures pratiques de l'OCDE⁶⁶, qui recommandent notamment de prendre en compte les critères suivants :

1. *Maximiser l'engagement politique derrière l'AIR.* L'utilisation de l'AIR doit être soutenue par les niveaux de gouvernement les plus élevés. En dépit d'un engagement politique clair en 1995-1996, quand la pratique a été initiée, force est de constater qu'avec la fin du Commissariat à la Réforme de l'État en 1997, l'élan d'ensemble n'était plus le même et un fort scepticisme existe parmi la plupart des administrations et hauts fonctionnaires. Le texte recommandant les études impact, qui est une circulaire, n'a pas une force juridique très importante dans l'ordre administratif français. Comme ce projet, en dehors de la sphère politique, n'était porté par aucune administration à vocation pérenne, il est d'une certaine façon tombé en désuétude avec le dépérissement du soutien politique.

2. *Allouer les responsabilités du programme d'AIR clairement.* Afin d'établir une implication des autorités réglementaires, tout en assurant un contrôle qualité et une consistance, les responsabilités pour l'AIR doivent être partagées entre les autorités réglementaires et l'organisme central en charge de la qualité. En France cependant, la responsabilité formelle de l'échelon central, le SGG, est de s'assurer que l'étude d'impact existe, pas d'en contrôler la qualité. En cela, le SGG est conforme à son rôle de Bureau d'Ordre, s'assurant du respect des procédures par rapport au cadre formel et de l'environnement juridique, mais pas du contenu substantif intrinsèque des textes. Le Conseil d'État examine les textes d'un point de vue juridique, mais en tant que telles les études d'impact n'ont pas de portée juridique, et le Conseil d'État n'a pas de moyen juridique d'en contrôler le contenu économique.
3. *Former les régulateurs et les auteurs de la réglementation.* Les cadres rédigeant les textes doivent avoir la formation nécessaire pour préparer des AIR pour évaluer la qualité de la réglementation, et pour comprendre les pré-requis méthodologiques et les stratégies de collecte de données. La formation est nécessaire pour que l'AIR soit perçue comme un vecteur du changement structurel au sein même de l'administration. En France, la qualité élevée de la formation initiale ne fait pourtant pas de place spécifique à la préparation des études d'impact. Ceci est également lié au manque de cadre méthodologique pour les études d'impact.
4. *Utiliser une méthode analytique cohérente mais flexible.* En France, le contenu des études d'impact est de densité et de qualité inégale, insuffisant pour éclairer la décision. Ceci ne veut pas dire que les décisions ne sont pas analysées, notamment par rapport à leur impact budgétaire et économique. Cependant, ces analyses n'utilisent pas un cadre général tenant compte des coûts et des bénéfices en termes d'externalités pour la société. La difficulté à mesurer des bénéfices sociaux, et l'absence de toute approche structurée et systématique réduisent fortement l'utilité de l'approche des études d'impact pour aider à la prise de décision.
5. *Développer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données.* Les stratégies de collecte des données existent, au sein des directions d'études économiques et d'analyse statistique des ministères, ainsi qu'à l'INSEE. Quand les données existent, une analyse quantitative peut être développée. Quand elles n'existent pas, les besoins de l'AIR ne suffisent pas à l'heure actuelle à orienter la production du système statistique, qui s'effectue à long terme et autour d'outils lourds.
6. *Cibler les efforts d'AIR.* Les efforts d'AIR doivent être ciblés sur les réglementations avec l'impact le plus grand et les possibilités les plus importantes d'améliorer les résultats. Cependant, en France, les études d'impact ont été réclamées pour tous les textes législatifs et les décrets en Conseil d'État, en se fondant sur l'importance juridique du texte et non son incidence économique. Aux États-Unis, la nécessité de l'AIR est soumise à un seuil d'impact économique de 100 millions de dollars, ou si les règles peuvent générer des coûts pour un secteur ou une région spécifique, ou affecter de façon adverse la concurrence, l'emploi, l'investissement la productivité ou l'innovation⁶⁷. Dès lors, la contrainte de l'étude d'impact devient trop importante par rapport aux moyens techniques disponibles dans les ministères, et n'est respectée que d'un point de vue formel. Ces études sont surtout détaillées et de qualité pour les textes préparés avec un horizon temporel suffisamment long. Ainsi, les exemples cités pour la couverture maladie universelle et la bioéthique font en fait suite à un travail préparatoire important et interministériel dans le cadre du Commissariat Général du Plan pour la première, et avec une instance consultative d'experts pour la seconde.

7. *Intégrer les AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant à un stade aussi précoce que possible.* Ceci devrait permettre à la discipline de l'évaluation systématique des coûts et des bénéfices, à l'identification des alternatives et à la recherche de la meilleure option politique, de faire partie de l'élaboration des politiques. La divergence fondamentale en France par rapport à ce principe a vidé en fait les études d'impact de leur sens : le plus souvent l'étude est réalisée tardivement, ex post, en moyenne en 48 heures après qu'un arbitrage ait été rendu sur la décision et se révèle pour l'essentiel être un résumé justificatif du texte en cause. Ceci empêche nécessairement l'étude d'impact d'être un outil de réflexion contribuant à la décision. Elle n'est alors qu'une formalité et un coût administratif additionnel.
8. *Impliquer le public.* Ceci permet d'améliorer les données à partir des informations détenues par ceux qui sont affectés par la réglementation. La consultation permet également de discuter les alternatives et l'acceptabilité de la réglementation proposée par les parties. En France, l'étude d'impact est rendue publique, mais seulement à la fin lors du dépôt en Conseil des ministres, ce qui interdit de fait toute implication du public en amont. La publication des AIR le plus tôt possible devrait inciter les responsables à améliorer leur projet d'analyse, celui-ci devenant public. En Australie un rapport annuel public compare la qualité des AIR de tous les ministères.

Les critères supplémentaires ont trait à la diffusion des résultats et à la pratique de l'analyse d'impact sur le stock de réglementation existant. Compte tenu de l'état embryonnaire de la pratique en France, ils sont en fait de peu d'intérêt, même si une action en profondeur sur le stock serait sûrement nécessaire. La circulaire du 26 janvier 1998 sur les études d'impact a échoué dans sa tentative d'utiliser ces études pour limiter l'inflation réglementaire ou améliorer la qualité de la réglementation.

Le fait que les études d'impact soient utilisées de façon imparfaite ne signifie pas qu'il n'existe pas d'évaluation ex ante de la réglementation en France. Simplement, cette évaluation est conduite selon des processus qui ne sont pas très systématiques, ni très transparents. L'évaluation est faite au moyen de notes élaborées par les services des ministères et qui sont autant d'éléments pour défendre ou attaquer une décision en vue de l'arbitrage final auprès du cabinet du Premier ministre. Ces évaluations sont faites dans une optique économique, budgétaire ou juridique, et leur qualité dépend des moyens techniques dont disposent les ministères, le ministère des finances étant généralement le mieux outillé. Cependant, comme il n'existe pas d'institution centrale chargée d'évaluer la qualité réglementaire des textes en tant que telle, cette dimension est prise en compte de façon imparfaite. Dans l'ensemble, le processus ne favorise pas la capacité à rendre compte, car toutes les évaluations ex ante, non publiques, servent en fait à remporter l'arbitrage auprès des services du premier ministre, et non au débat public.

Évaluation d'ensemble : La déception relative enregistrée aujourd'hui par rapport aux études d'impact rencontre en France, semble-t-il, une certaine indifférence. Il serait souhaitable de pouvoir à terme redonner tout leur sens aux études d'impact. Il faut simplement pour cela qu'elles soient réalisées en amont et intègrent les éléments d'évaluation existant. Il faudra en outre qu'elles puissent inclure l'évaluation de la qualité réglementaire en tant que telle. C'est à ce prix qu'un véritable processus d'Analyse d'Impact de la Réglementation pourra être mis en œuvre.

3.4. La mise en place de régulateurs indépendants

Les régulateurs indépendants⁶⁸ sont l'une des institutions de la gouvernance réglementaire moderne, qui s'est répandue de façon rapide pendant les années 1980-1990. L'action et la configuration institutionnelle de ces autorités influent donc sensiblement sur la qualité des systèmes réglementaires nationaux. En effet, elles permettent d'améliorer la qualité de la régulation, en mettant les interventions sur le marché à l'abri de l'interférence des sphères politiques et administratives, surtout dans les secteurs libéralisés ou privatisés et pour la surveillance prudentielle des marchés concurrentiels. Pour aboutir à des

résultats satisfaisants, le problème à résoudre est d'établir des institutions qui soient à la fois suffisamment indépendantes pour résister au risque de capture par des intérêts particuliers, mais qui restent en état de rendre compte pour traduire les priorités politiques de long terme. En pratique, l'établissement de ces autorités résulte des engagements internationaux, pour l'essentiel les directives communautaires en ce qui concerne la France, mais ces institutions sont également mentionnées dans les accords de l'OMC ou les recommandations d'autres institutions multilatérales⁶⁹.

De tels régulateurs existent en France dans les domaines des services de communication et d'audiovisuel, de la concurrence, ainsi que de la protection des libertés publiques et de la transparence administrative⁷⁰. En 2003, la France a étendu les compétences du régulateur de l'électricité au gaz, avec un régulateur de l'énergie, transposant ainsi pleinement la directive européenne correspondante. Une loi modernisant la régulation du secteur financier a été adoptée en août 2003 qui fusionne et consolide certains régulateurs existants en créant une Autorité des Marchés Financiers (AMF). L'action du Conseil de la Concurrence et de l'autorité de régulation des télécommunications (ART), est analysée plus en détail dans les chapitres 3 et 6 de ce rapport. En outre, les compétences de l'ART sont en voie d'être élargies au domaine postal avec un projet de loi en cours.

Encadré 8. la réforme de la sécurité financière

La loi sur la sécurité financière du 1er août fusionne la Commission des Opérations de Bourse (COB), le Conseil des Marchés Financiers (CMF) et le Conseil de Discipline de la Gestion Financière (CDGF), en une autorité unique, l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Sa mission est la protection de l'épargne, l'information des investisseurs, et le bon fonctionnement du marché. Elle est dirigée par un collège de 16 membres, avec une commission distincte de 12 membres pour les sanctions. Ce régulateur aura autorité sur les analystes financiers, en termes de règles déontologiques, et sera l'interlocuteur des autres régulateurs internationaux, notamment la SEC, pour les agences de notation.

En matière d'assurance, un régulateur unique, la Commission de Contrôle des Assurances des Mutuelles et Institutions de Prévoyance remplace les instances séparées actuelles, en obtenant en plus le pouvoir d'agrément des entreprises opérant en France.

Les ministères gardent leur compétence en matière de réglementation pour les mutuelles, assurances et établissements de crédit. L'AMF n'aura d'autorité réglementaire que pour les services d'investissement, de marché et de gestion d'actif. Cette loi renforce également la régulation de l'audit, avec un haut conseil du commissariat aux comptes, avec une forte présence de l'État, qui met fin au régime d'autorégulation antérieur de cette profession.

Le concept de régulateur indépendant correspond en France à la notion d'*Autorité Administrative Indépendante* (AAI), qui est créée par la loi. Les AAI marquent une rupture dans le schéma français d'administration qui subordonne aux ministres l'ensemble des administrations avec une pratique de détermination régaliennne de l'intérêt général. Ces autorités sont caractérisées par trois critères (Conseil d'État 2001):

- Elles sont dotées de *pouvoirs* et ne peuvent être purement consultatives. Leurs prérogatives plus ou moins étendues peuvent inclure un pouvoir de réglementation, d'autorisation, de contrôle, d'injonction, de sanction, voire de nomination ;
- Elles sont *administratives* et ne disposent en général pas de personnalité juridique propre et constituent, de ce fait, une autorité de l'État. Elles font donc partie de l'Administration. En réalité, ce critère est en passe d'être bouleversé par le fait que la nouvelle Autorité des Marchés Financiers est dotée de la personnalité morale, ce qui est une innovation majeure.
- Elles sont *indépendantes*, car soustraites entièrement au pouvoir hiérarchique du Gouvernement. Le mandat de leurs responsables est irrévocable.

Pourtant, deux tendances très nettes se dégagent d'un mouvement de création en apparence *ad hoc*⁷¹. La première est qu'historiquement, la solution des Autorités Administratives Indépendantes a été inaugurée pour résoudre des difficultés liées aux libertés publiques et à la transparence administrative, avec la création de la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL) et de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) en 1978-1979. La seconde est qu'ensuite, le mouvement de création a été soutenu par les besoins d'accompagnement par l'État de l'économie de marché. La consolidation du Conseil de la Concurrence en 1986, l'établissement de l'Autorité de Régulation des Télécommunications en 1997, et celle de la Commission de Régulation de l'Électricité (CRE) en 2000 répondent toutes à cette logique. Cette seconde tendance reflète également la volonté de se conformer au cadre communautaire.

Dans ce domaine également, la création de ces opérateurs fortement soutenue par le cadre européen, heurte l'organisation traditionnelle de l'appareil administratif français. Elle met à mal la distinction maintenant vieille de 150 ans entre le droit public et le droit privé⁷². Cet élément discuté également dans le chapitre 3, résulte notamment de l'attribution d'une partie du contentieux de certaines de ces institutions à la juridiction privée, la cour d'appel de Paris. Cette attribution a d'abord concerné le Conseil de la Concurrence en 1986, et a été étendue, pour des raisons d'homogénéité aux autres autorités des télécommunications et de l'électricité pour les parties de leur contentieux relatif à la concurrence. Cette approche suscite bien des préventions à l'égard de ces autorités en France, le Conseil d'État ayant estimé, que « les autorités administratives indépendantes ne sauraient devenir un mode d'administration de droit commun », que « le recours à de telles formules devait être encadré, et seulement envisagé quand d'autres formes plus classiques n'étaient pas envisageables », et qu'il fallait parallèlement « renforcer la crédibilité des structures classiques de l'État »⁷³. L'approche à l'égard de ces institutions est cependant parfois contestée en France⁷⁴.

Aujourd'hui, selon l'acception plus ou moins large donnée à cette notion, la France compte 25 à 35 autorités administratives indépendantes (voir tableau en annexe 6). Cette liste révèle leur hétérogénéité et l'absence de cadre administratif et légal commun. En matière économique, l'architecture est similaire à de nombreux autres pays de l'OCDE, sauf que les régulateurs sont actuellement extrêmement émiettés dans le domaine financier. Avant la rationalisation qui est en cours (voir encadré n° 8), il existait pas moins de trois instances en matière d'assurance, quatre autorités majeures pour les marchés financiers, les opérations de bourse et les établissements de crédits et bancaires. Enfin, cinq agences opèrent dans le domaine audiovisuel, la principale étant le conseil supérieur de l'audiovisuel. La discussion est centrée sur le sous-ensemble des autorités administratives indépendantes qui jouent un rôle de régulation économique.

Les Pouvoirs : Ces institutions ont en général des pouvoirs d'application de la réglementation étendus. Elles peuvent avoir des pouvoirs d'investigation, de supervision (licences, agréments), ainsi que le pouvoir de sanction. Le pouvoir réglementaire⁷⁵ de ces régulateurs reste étroitement encadré suite aux décisions du conseil constitutionnel⁷⁶, ayant censuré des dispositions trop ambitieuses (1986, 1989). Cependant, ces agences peuvent proposer des décisions réglementaires, qui doivent, pour devenir effectives, être validées par le ministre. Cette séparation des pouvoirs traduit bien la nécessité de séparer le niveau politique, avec la prise de décisions concernant des règles générales, du niveau technique, avec l'application de ces règles dans des cas particuliers.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la multiplicité des pouvoirs des régulateurs indépendants qui ont été décrits comme des « gouvernements en miniature⁷⁷ », cumulant le pouvoir judiciaire, exécutif et réglementaire, renvoie à la question de la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis. Ceci concerne notamment la séparation de la partie d'investigation/instruction, de la partie décisionnelle/juridictionnelle. Ceci est un point important, car le fonctionnement de la Commission des Opérations de Bourse a été bloqué pendant 6 mois suite à un recours pour non-respect de cette séparation auprès de la Cour Européenne, sur le fondement de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁷⁸.

L'indépendance : dans leur majorité, ces régulateurs sont gouvernés par des organes collégiaux avec néanmoins un président⁷⁹, qui peuvent inclure de 5 à 17 membres. Ces organes et leurs dirigeants sont parfois nommés en Conseil des ministres et plus souvent, conjointement, par d'autres autorités de l'État - Président de la République, Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, Président du Comité économique et social (ART, CRE...), avec une durée de nomination de 6 ans le plus souvent, ce qui est supérieur aux 3 ans du Royaume-Uni. Les membres du board ne peuvent être démis pour des raisons liées à la politique. Il n'y a pas de renouvellement pour la COB, la CRE et l'ART, mais il est possible pour le Conseil de la concurrence. Les règles visant à protéger l'impartialité du personnel sont stipulées dans la loi. Il existe des règles d'incompatibilité stricte, et tous les intérêts privés doivent être dévoilés. Ces institutions ont souvent reçu les moyens de fonctionner de manière souple, notamment au regard du statut régissant la fonction publique, ce qui permet d'attirer un personnel de qualité, souvent issu de l'administration. Le budget financé est sur fonds publics, avec des prélèvements sur les marchés dans le domaine financier ainsi que dans le domaine des télécommunications. Il est à noter que la future Autorité des Marchés Financiers, verra sa formule de financement fixée par la loi.

Le contentieux, relation avec le système judiciaire. Les relations de ces autorités avec le pouvoir judiciaire sont marquées par la séparation de la compétence de contrôle juridictionnel entre la juridiction administrative de droit commun et la cour d'appel de Paris pour les questions de concurrence. Si l'autonomisation par rapport au cadre de la juridiction administrative pure peut apparaître comme consolidant l'indépendance de ces institutions, la situation de double recours ainsi créée est confuse. Pour les régulateurs sectoriels, les décisions relatives aux questions liées au droit de la concurrence relèvent de la Cour d'appel de Paris, tandis que les autres décisions, par exemple celles relevant de l'application de pouvoirs de sanction administratifs, relèvent de la juridiction administrative. De plus, la règle « non bis in idem » n'est pas respectée, c'est à dire le fait qu'un même fait puisse donner lieu à une double sanction, administrative et pénale⁸⁰. Le Conseil d'État a déploré cette situation, en demandant de s'en tenir au principe général selon lequel le contentieux des actes des autorités administratives relève du juge administratif, sauf exception. Dans le même temps, les travaux récents du Conseil d'État marquent une volonté d'ouverture très nette par rapport aux questions de concurrence : le Conseil a considéré qu'elles peuvent tout à fait faire partie du champ des collectivités publiques, en reconnaissant que « la concurrence était une composante de l'intérêt général qu'il appartient aux collectivités publiques de protéger ». Pour la première fois, en 1999, le Conseil d'État a saisi le Conseil de la Concurrence pour avoir des éléments d'appréciation pour une de ses décisions⁸¹. Ceci marque un revirement très net par rapport aux positions antérieures⁸², et montre une volonté d'ouverture visant à adapter le service public aux nécessités de la concurrence (voir chapitre 3 pour plus de détail).

La coordination horizontale. Une bonne coordination réciproque entre les régulateurs sectoriels et l'autorité de la concurrence est fondamentale pour assurer une approche coordonnée des lois sur la concurrence à l'ensemble de l'économie (voir chapitre 3). En France, les régulateurs sectoriels sont compétents pour ces questions. La consultation croisée entre le Conseil de la Concurrence pour des questions relevant de son champ d'expertise et les régulateurs sectoriels est prévue par la loi. Ceci s'applique pour le CSA et l'ART, l'ART ayant ensuite servi de modèle à la CRE. L'unification des recours en matière de concurrence devant la Cour d'appel de Paris a permis également d'offrir un cadre homogène pour la définition de la jurisprudence dans ce domaine.

La Transparence/Consultation. Les décisions des régulateurs sont publiées au journal officiel. Tous les régulateurs économiques majeurs, ont des sites Internet très développés, largement bilingues, permettant d'expliquer et de justifier leurs décisions.

Les mécanismes pour rendre compte. Les régulateurs indépendants continuent à faire partie de la branche exécutive. Cependant, sans être sous la tutelle du gouvernement, ils ne rapportent pas au Parlement⁸³. Ces régulateurs ont une mission claire de production d'information servant à l'évaluation.

Ainsi, l'ART a mis en place un observatoire des télécommunications en partenariat avec l'INSEE. Ces régulateurs sont sujets au contrôle de la Cour des Comptes et produisent des rapports annuels. Cependant, il n'existe pas aujourd'hui de mécanisme systématique et global d'évaluation de l'efficacité de ces institutions. Elles sont encore de création récente en matière de télécommunication, et surtout d'énergie. Il est clair cependant que le marché français fait l'objet d'un intérêt spécifique au niveau international, tant en raison du statut spécifique et de la taille de certains opérateurs, et que l'action de ces régulateurs est donc sujette à un examen qui va au-delà des frontières nationales.

Évaluation

En dépit des difficultés spécifiques liées à leur transposition, les régulateurs indépendants ont su trouver leur place dans le paysage institutionnel français. Les principes d'établissement et les règles de marché sont à présent profondément déterminés, au niveau économique, par le cadre européen. En revanche, l'hétérogénéité et le nombre élevé des autorités indépendantes jouant un rôle mineur peuvent conduire à s'interroger sur les possibilités de rationalisation éventuelle. La réforme de l'autorité des marchés financiers a permis une première étape de rationalisation. Cependant, le secteur de l'assurance a été intégré dans des autorités financières de supervision unifiées en Allemagne et au Royaume Uni, alors qu'il reste en France du ressort d'une autorité distincte. Dans le domaine des libertés publiques ou celui sensible de l'audiovisuel, la fragmentation demeure, surtout en regard de l'unification progressive des supports et de l'interconnexion croissante des réseaux.

En ce qui concerne leur indépendance et leur intégrité, les régulateurs français apparaissent jouir d'une respectabilité très honorable au niveau international, la France ayant beaucoup évolué dans un laps de temps assez court. Leur action dépend aussi du degré d'ouverture effectif des marchés à la concurrence (voir chapitre 3). Cependant, même dans le domaine de l'électricité, l'intervention du régulateur a déjà eu un impact sur la clarification analytique des coûts de gestion relatifs de la production d'un côté et du réseau de transport de l'autre.

4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : ACTUALISER LA RÉGLEMENTATION

Il existe une certaine résistance en France par rapport au mouvement de « dérégulation » généralement issu d'une approche anglo-saxonne. Pour autant, un mouvement de libéralisation et d'allègement de la réglementation a été réalisé en ce qui concerne l'abolition du contrôle des prix, et les réformes des marchés financiers. De façon générale, le droit romain écrit en France ne connaît pas de clause de caducité automatique. Cependant, pour lutter contre le vieillissement et l'empilement croissant de réglementations, un effort majeur a été entrepris depuis le début des années 1980, dans le domaine de la simplification administrative pour améliorer l'accès à la réglementation. Ceci concerne principalement la codification et la simplification des formulaires et démarches administratives, qui seront analysées ici. En outre, les projets d'administration électronique viennent soutenir et amplifier ces efforts (Encadré n° 10).

4.1. *Le réexamen des réglementations existantes, les lois et les législations subordonnées*

Le droit écrit français ne connaît pas de clause de caducité. Il n'existe donc pas de réexamen systématique des réglementations, qui restent en vigueur, sauf programme de révision spécifique, comme par exemple dans le cadre de la loi d'habilitation pour la simplification administrative adoptée en 2003 (voir Encadré n° 9). En cela, la France ne diffère pas nécessairement de certains autres pays de l'OCDE, mais le problème est peut être rendu plus aigu par le poids historique du stock réglementaire accumulé.

En revanche, la France a une longue expérience de la codification, qui est une entreprise de rationalisation et de recensement systématique du droit, qui s'est jusqu'à présent effectuée à « droit constant ». Elle représente au moins autant une mesure de transparence administrative, permettant une

meilleure accessibilité du droit, qu'une véritable simplification en tant que telle. La codification est une tradition ancienne en France, avec cinq premiers grands codes élaborés dès le début du 19^{ème} siècle⁸⁴. De 1948 à 1958 une commission de codification et de simplification a publié environ 40 codes, alors adoptés par décret en Conseil d'État. Ralenti dans les années 1960, le processus a été relancé par la mise en place par décret, le 12 septembre 1989, d'une commission de codification sous la présidence du Premier ministre. La codification s'est ensuite faite par ratification parlementaire entre 1989 et 1996, avec la publication de 5 codes⁸⁵. Cependant, le processus de codification a fait face à des blocages d'ordre technique et juridique, qui ont conduit le gouvernement à proposer de nouveaux codes par voie d'ordonnances (loi d'habilitation du 16 décembre 1999). La décision du Conseil Constitutionnel de décembre 1999 sur cette loi d'habilitation a confirmé l'objectif à valeur constitutionnelle de cette opération pour permettre l'accessibilité et l'intelligibilité des lois. Ceci a permis de relancer notablement le processus, avec 9 codes adoptés en 2000, à la fois dans leur partie d'ordre réglementaire et dans leur partie d'ordre législatif. Suite à ces travaux, une base de donnée des codes est désormais accessible sur Internet⁸⁶, avec près de 57 codes publiés. Les nouveaux codes parus depuis mai 2000 sont adoptés par le gouvernement pour leur partie législative en vertu de la loi d'habilitation n°99-1071 du 16 décembre 1999.

4.2. *La simplification des formulaires, du langage et des démarches administratives*

La simplification réglementaire a commencé très tôt en France. Dès 1953, avec le décret du 26 septembre portant simplification des formalités administratives, le pouvoir exécutif reconnaissait la nécessité d'une simplification des formalités. En 1959, le Centre interministériel de renseignements administratifs devait indiquer aux administrations les points d'amélioration de leurs relations avec le public ou des formalités. Dès 1966 est créé un Centre pour l'Enregistrement des Formulaires Administratifs (CERFA) pour recenser et encadrer l'édiction de formulaires par les administrations. A partir de 1977 des programmes de simplification spécifique sont mis en œuvre sous l'impulsion d'un secrétariat ad hoc. Surtout, en 1981, sont créés les centres de formalités des entreprises (CFE) placés auprès des chambres de commerce et d'industrie (voir section 3.2).

En 1983, une campagne gouvernementale « Administrations Portes ouvertes » aboutit à la création, par décret du 18 juillet 1983, de la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises, la COSIFORM, dont les pouvoirs seront étendus en 1990 à l'ensemble des usagers⁸⁷. Cependant, la COSIFORM a été un échec relatif. Si elle a permis de rassembler des représentants de toutes les administrations autour des projets de simplifications, elle n'a pas permis de générer des mesures pratiques et visibles de simplification en dépit de nombreux rapports et réunions. A partir de 1995, la mission générale de simplification administrative est dévolue au Commissariat à la Réforme de l'État, nouvellement créé. Celui-ci a pu mettre en œuvre 290 mesures de simplification au niveau interministériel entre sa création et décembre 1996, alors que 4 129 régimes d'autorisation avaient été recensés, ce qui donne une idée de la tâche qui restait à accomplir.

Un nouveau programme de simplification administrative est établi en 1997-1998 qui est déconcentré au niveau des ministères. Ces derniers devaient proposer chaque année des mesures de simplification à une nouvelle structure, la Commission pour la Simplification Administrative (COSA, placée auprès du Premier ministre à partir du 2 décembre 1998⁸⁸). La COSA a coordonné une démarche de simplification de bas en haut (« bottom up »), débutant de l'homologation et la révision des formulaires, jusqu'à la mise en ligne au service des usagers, qui a produit des résultats significatifs, affectant près d'un milliard d'opérations administratives chaque année (tableau 3).

En 1997, 2 600 formulaires étaient recensés. En 2002, 583 avaient été supprimés, et 1 200 réexaminés, dont 1 123 accessibles en ligne (COSA 2002). 23 formulaires ont été entièrement réécrits⁸⁹. Ce mouvement s'est poursuivi, et vers la fin de l'année 2002, il ne restait que 1 580 formulaires en tout. Cette démarche a été étendue par la loi DCRA du 12 avril 2000, qui reconnaît que des règles de droit et des

procédures administratives peuvent être inutilement complexes et pénaliser les citoyens, en élargissant le champ de la simplification au-delà de l'État central, aux collectivités territoriales, établissements publics locaux et organismes de sécurité sociale. Ceci a été complété par la suppression de la fiche d'état civil par décret du 26 décembre 2000 et par la suppression de la certification conforme des copies de documents administratifs par décret du 1^{er} octobre 2001.

Tableau 3. Bilan des mesures de simplification de la COSA en relation avec les particuliers
(en milliers d'opérations annuelles correspondants aux formulaires administratifs correspondants)

Formulaires	Total	Supprimé	Dématérialisé	Simplifié	Modifié
Feuilles de soins	1 000 000		350 000		350 000
Allocations familiales	112 000			112 000	112 000
Fiches d'État Civil	60 000	60 000			60 000
Déclaration de Revenu	30 000				30 000
Certifications conformes	15 000	15 000			15 000
Cartes Grises	12 000				
Actes d'État Civil	9 000				
Carte d'identité/passeports	8 500			8 500	8 500
Couverture Maladie Universelle	6 000			6 000	6 000
Casiers Judiciaire	1 200		402		402
Retraite	670			670	670
Revenu Minimum d'insertion	650			650	650
Successions	600				
Total	1 255 620	75 000	350 402	127 820	553 222
Proportion	100 %	6 %	28 %	10 %	44 %

Source : COSA 2002

Pour compléter cette action, un Comité pour la Simplification du Langage Administratif a été mis en place le 2 juillet 2001, la France suivant la démarche adoptée par la Grande-Bretagne, l'Italie et le Canada. Ce comité est original de par sa composition, ouverte sur les différentes composantes de la société civile⁹⁰. Par exemple, le COSLA a mis au point un logiciel de traitement de texte qui aide les rédacteurs de courriers administratifs à écrire dans des termes simples et facilement compréhensibles.

Les mesures de simplification en direction des entreprises sont restées plus limitées durant cette période, et surtout dirigées vers les petites et moyennes entreprises. Ceci résulte notamment de l'échec de la réforme du ministère des finances entreprise en 2000, qui, outre des économies, devait offrir aux entreprises, (et aux particuliers), un interlocuteur fiscal unique (Voir annexe 1 sur la modernisation de la gestion financière). Cependant, des éléments expérimentaux ont été mis en œuvre concernant la déclaration des fiches de paie des entreprises auprès des organismes de sécurité sociale. Le point le plus important est la simplification des déclarations annuelles de données sociales (DADS), et leur mise en œuvre sous forme de télé-procédures dans le cadre du Groupement « Net Entreprise » (voir Encadré n° 10). Les téléprocédures ont été étendues aux déclarations de TVA, d'échanges de biens intra communautaires ainsi qu'aux liasses fiscales. Le dédouanement a été simplifié (voir chapitre 4). Certaines dispositions fiscales mineures ont disparu avec leurs obligations déclaratives.

Cependant, les représentants des entreprises ont estimé que ces résultats restaient modestes. En outre, le caractère fermé de la COSA, qui ne comprenait que des représentants des administrations, la rendait très introvertie sur les problèmes internes des administrations, et la facilité qu'elles avaient elles même de proposer des démarche de simplification, en partie pour simplifier aussi le fonctionnement des services. Le manque de représentants de la sphère privée a pu générer des critiques (CGPME 2003).

Les structures existantes (DIRE, secrétariat de la COSA), ont été remplacées par le décret du 21 février 2003 par une délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, une

délégation aux usagers et aux simplifications administratives et une agence pour le développement de l'administration électronique. Ces structures placées auprès du premier ministre dépendent du ministre chargé de la réforme de l'État. Cette réorganisation a pour but de mieux prendre en compte les besoins des professionnels dans le futur et d'intensifier le dialogue avec les utilisateurs. La COSA a, elle-même, été supprimée par la loi du 2 juillet 2003 et remplacée par le Conseil d'orientation de la simplification administrative (le COSA) composé d'élus (députés, sénateurs, conseillers régional et général, maire) et de personnalités qualifiées. Par ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a créé en décembre 2002, la Mission de Simplification pour les Entreprises (MISSE). Cette structure est chargée de coordonner et de mettre en œuvre les actions de simplification en direction des entreprises au niveau du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et du Secrétariat d'État aux Petites et Moyennes Entreprises, en liaison avec les autres ministères le cas échéant.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé un important programme de simplifications administratives supplémentaires par le biais d'une loi d'habilitation en juillet 2003 ainsi qu'un programme vigoureux de développement de l'administration électronique visant à la simplification, avec des mesures d'aides aux petites et moyennes entreprises (Encadré n° 9). Un point important de ce programme est de remplacer à terme la relation de *défiance a priori* qui caractérisait jusqu'à présent les relations entre les citoyens et l'administration par une relation de *confiance complétée par un contrôle a posteriori*. Cela signifie qu'au lieu d'avoir des déclarations assorties de nombreux formulaires justificatifs à transmettre au préalable, les déclarations pourront être faites sur l'honneur, mais avec la possibilité pour l'administration d'effectuer des contrôles dans un second temps pour en vérifier la véracité. Ce mode d'action est particulièrement adapté par rapport aux possibilités offertes par les nouvelles technologies de communication et d'information.

En ce qui concerne les entreprises, les éléments essentiels de la réforme du ministère des finances qui avait échoué en 2001 ont été progressivement mis en œuvre pour simplifier la vie des entreprises, et notamment en matière fiscale : une direction des Grandes Entreprises, créée en février 2003, offre un guichet unique aux 24 000 premières entreprises françaises, représentant 50 % de la recette fiscale. En ce qui concerne les Petites et Moyennes Entreprises, un guichet fiscal unique sera mis en place d'ici 2004⁹¹.

Dans le domaine des petites et moyennes entreprises, la loi sur l'initiative économique votée définitivement le 21 juillet vise à simplifier la création d'entreprise, en fixant notamment librement le capital social, en ayant la possibilité de l'immatriculer en ligne et de la domicilier chez soi. Cette loi crée des régimes de paiement de charges sociales simplifiées, et accroît la possibilité du recours à des contrats à durée déterminée. La possibilité d'un interlocuteur unique dans le domaine social pour les travailleurs indépendants simplifie fortement les relations avec la multitude d'organismes sociaux. Elle pourrait notamment permettre des économies de gestion significatives dans le domaine social.

Un point important à noter est qu'en dépit de l'impulsion politique claire, ces efforts de simplification administrative s'effectuent en l'absence de données quantitatives sur l'impact du fardeau administratif. En dehors du recensement effectué par la COSA, qui représente une exception, il n'existe pas en France d'appareil de mesure statistique du coût économique de la réglementation. Ceci pourrait pourtant permettre de guider l'action politique en cernant mieux les priorités pour améliorer l'efficacité des actions de simplifications. Ces instruments existent dans certains pays, notamment les Pays Bas et la Norvège⁹², et des estimations ont également été conduites par les associations d'entrepreneurs en Italie.

Encadré 9. Les réformes de simplification administratives de 2003

Le chantier de la simplification implique pour la première fois le recours par le gouvernement à des procédures d'ordonnances, avec la loi d'habilitation publiée le 3 juillet 2003 qui couvre une trentaine de lois et six codes. Ce projet ouvre 6 grands chantiers :

1. La simplification des démarches administratives de la vie quotidienne. (Vote par procuration, accès aux prestations sociales d'assistance vieillesse, etc...)
2. La modernisation des relations entre l'administration et les citoyens :
 - Réduction du nombre de commissions consultatives administratives.
 - Réduction du délai de réponse des services. Indication du délai de traitement de la demande.
 - Remplacement de justificatifs par des déclarations sur l'honneur complétées par un contrôle à posteriori.
 - Échanges d'information entre administration pour réduire la production de pièces justificatives
 - Faciliter la preuve de la possession de la nationalité française pour les citoyens nés à l'étranger.
 - Organiser la gratuité de l'accès à la justice administrative
 - Faciliter les créations d'associations syndicales de copropriétaires en révisant une loi du 21 juin 1865 et du 27 juillet 1930.
3. Simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé (modernisation de la gestion hospitalière, simplification de l'accès aux prestations de santé des autres pays Membres de l'Union européenne, régionalisation des compétences).
4. Modernisation de la commande publique (renouveau des partenariats public privé, avec des contrats globaux (conception/réalisation/maintenance). Simplification des dispositions législatives relatives aux marchés publics, pour les rendre compatibles avec le droit communautaire.
5. Simplification du droit : six nouveaux codes, dont 4 à droit « non constant » (monétaire et financier, propriétés publiques, défense, métiers, artisanat)
6. Simplification de la vie des entreprises (création d'un « titre unique d'emploi simplifié », guichet unique pour certaines professions, harmonisation des exonérations de cotisations sociales, libre choix de la caisse d'affiliation pour les assurés sociaux exerçant à la fois en salariés et non salariés.

En outre, un second projet de loi de simplification est prévu à l'automne 2003 couvrant l'ensemble des secteurs ministériels. Par ailleurs, la politique vise à faciliter l'accès des usagers aux services publics et à en simplifier l'utilisation par des mesures simples. En ce qui concerne l'accueil, l'utilisation d'Internet et la mise en place plus générale d'infocentres, capables de traiter les demandes au téléphone, complètera le développement de « maisons de services publics », lieu où l'administration peut réunir une pluralité de services à la disposition des citoyens. La carte de vie quotidienne devrait également permettre de simplifier les démarches habituelles au niveau local : utilisation des crèches, accès aux équipements sportifs et culturels, transports, parcmètres. Cette carte s'appuiera sur l'expertise des cartes à « puce » pour lesquelles la France dispose d'un leadership technologique important

L'administration électronique

Un des objectifs de l'administration électronique⁹³ est de rendre l'accès transparent et facile pour l'utilisateur (*front office*), en facilitant et en améliorant la gestion des *back-offices* qui doivent mieux communiquer entre eux. L'outil permet d'internaliser la charge de la complexité au sein de l'administration en évitant de la reporter sur l'administré. L'usage des téléprocédures a été développé suite aux impulsions données par les comités interministériels à la réforme de l'État de 2000. La première étape a conduit à un site portail et des messageries électroniques. La deuxième étape permet de développer l'usage de téléprocédures dans des domaines nouveaux, comme par exemple la déclaration fiscale sans obligation de production de pièces justificatives à priori. Par ailleurs l'outil électronique permet de mettre à disposition l'ensemble des réglementations en vigueur sur un site unifié.

Les données permettant d'apprécier le progrès de l'administration électronique au niveau international restent relativement hétérogènes. Selon les données du cabinet Accenture la maturité générale de la France

dans ce domaine la plaçait au douzième rang mondial, derrière Singapour, le Canada et les États-Unis, mais à des niveaux très comparables aux pays européens comme l'Allemagne et la Grande Bretagne, et devant le Japon et l'Italie⁹⁴. Les données montrent le succès du gouvernement à mettre en ligne les services, plaçant dans ce domaine la France au troisième rang mondial derrière les États-Unis et Singapour. La difficulté est que les fonctionnalités de ces services nécessitent d'être encore développées, et que de façon générale la France souffrait jusqu'à récemment d'un retard dans l'accès général de la population à Internet et dans l'utilisation du haut débit. Les données montrent également un rattrapage rapide sur la période récente.

Encadré 10. Le chantier de l'administration électronique

Le recours à Internet permet d'éviter de se déplacer, de faire la queue et de perdre du temps et contribue donc à la simplification administrative. Le chantier de l'administration électronique a été amorcé en France relativement tôt en 1997, avec le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information et de nombreux rapports et dossiers⁹⁵. La France avait déjà eu une expérience antérieure dans ce domaine avec l'utilisation du minitel, par exemple pour les inscriptions dans les universités, ou les déclarations d'échange de biens pour les entreprises. La plupart des formulaires sont actuellement en ligne suite au décret du 2 février 1999 qui coordonne la mise à disposition sur des sites administrés. En revanche, le défi des réformes en cours est d'aboutir à une véritable gestion interactive des rapports entre l'utilisateur et l'administration. Ceci concerne :

- Les téléprocédures. 140 télé-services sont actuellement disponibles pour les usagers. Trois grandes réformes ont été amorcées en 2003: favoriser les déclarations sociales par voie électronique. D'ores et déjà, le portail « net-entreprise » permet aux chefs d'entreprises d'effectuer la plupart de ses déclarations sociales, notamment la déclaration annuelle de données sociales (DADS) ; mettre en ligne des déclarations fiscales ainsi que le paiement d'un certain nombre de taxes, notamment la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ; mettre en ligne au cours du premier semestre 2003 l'ensemble des déclarations légales obligatoires des entreprises lors de leur création, leur modification ou leur cessation d'activité.
- La gestion d'un compte administratif en ligne avec un profil personnalisé. Ce projet porté par les services de l'administration électronique est actuellement en cours de développement.

Pour les entreprises, des plates-formes communes de services sont en train d'être mises en place afin de faciliter les déclarations sociales des travailleurs indépendants, des commerçants et des artisans. Enfin, l'accès à la commande publique devrait être étendu pour la plupart des entreprises, notamment les PME, par une dématérialisation généralisée de la commande publique (qui devra être effective au 1er janvier 2005) et la suppression de la production systématique des certificats fiscaux et sociaux par les candidats ainsi que la limitation des documents justificatifs. Ces projets de réformes sont portés par deux structures distinctes. Les services du Premier ministre, récemment restructurés avec la création de l'Agence pour l'Administration Électronique, coordonnent les projets transversaux relatifs à la vie des citoyens, tandis que le ministère des finances avec la mission pour l'économie numérique et ses projets spécifiques coordonne les projets transversaux relatifs aux entreprises et aux déclarations fiscales.

L'exemple des progrès de la réforme en cours au ministère des finances, tirée par le développement d'outils de travail moderne plutôt que par la refonte préalable des structures, montre que les nouvelles technologies et l'administration électronique peuvent être de puissants vecteurs de modernisation réglementaire. Ceci est particulièrement vrai dans des pays comme la France où certaines réformes de structure directe sont parfois difficiles à mener (Voir Annexe 1 et 2).

Évaluation

Les politiques de simplification ont permis de préserver la cohérence et le fonctionnement d'un appareil administratif et réglementaire très complexe. Dans certains domaines tels que la codification, la France a joué un rôle exemplaire, et dans d'autres, tels que l'utilisation d'outils électroniques pour alléger le fardeau réglementaire, elle a actuellement des politiques très actives. En revanche, il n'existe aucun programme de caducité systématique ou de réexamen périodique des lois. De plus les efforts de simplification s'effectuent en l'absence d'instrument de mesure quantitatif qui permettrait de les guider. Ils

ont également eu tendance à être développés dans une logique interne aux administrations, et gagneraient à s'ouvrir plus sur les besoins des usagers.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR L'ACTION

5.1. *L'évaluation générale des forces et des faiblesses présentes*

La France est entrée dans un processus de modernisation pour améliorer son système réglementaire. Les réformes accordent une place plus mesurée à l'État et s'accompagnent d'une décentralisation des compétences au profit des collectivités territoriales. Elles visent également à développer l'usage des technologies de l'information et de la communication. La simplification administrative avance pour améliorer l'efficacité de l'État. L'administration est en train de mettre en place des guichets uniques, que ce soit au niveau fiscal, social ou dans les relations quotidiennes au sein des Maisons des services publics. L'administration électronique offre des possibilités d'évolutions prometteuses, comme en témoigne l'usage croissant des téléprocédures et télédéclarations fiscales. Des programmes pour faciliter la vie des petites entreprises ont été mis en œuvre depuis la loi de finances 1999, et ont été amplifiés par les mesures mises en œuvre en 2003. Enfin, la gestion par la performance devrait bientôt modifier en profondeur le fonctionnement des administrations et contribuer à terme à l'amélioration de la réglementation.

Ces changements dans la 'gouvernance réglementaire' accompagnent et amplifient les réformes structurelles. La France libéralise peu à peu ses marchés, y compris dans les industries de réseaux, pour se conformer au cadre communautaire et le droit de la concurrence a été introduit récemment comme référence dans la jurisprudence administrative. La question du marché du travail reste cependant en retrait (voir chapitre 1).

Tout ceci témoigne des progrès accomplis. Le poids des réglementations révélé par certains indicateurs internationaux pour lesquels la France apparaît comme l'un des pays les plus mal placés⁹⁶, n'empêche pas un développement significatif des investissements étrangers. Les réformes réalisées dans les dernières décennies ont permis d'améliorer la transparence et les relations entre les administrés et les administrations. La priorité politique actuelle donnée à la simplification administrative, se traduit par des réductions de démarches inutiles pour les citoyens et les entreprises. Il faut noter également que ces changements progressifs s'effectuent lentement en l'absence de crise majeure, sans bouleversement de fond en comble, et en assurant un consensus large de la part de l'administration.

Cependant, le rythme du changement bute souvent sur les besoins de modification des structures ou des modalités d'organisation des services publics : la réforme de l'État apparaît comme un thème récurrent, qui jusqu'ici n'a continué à avancer qu'à condition qu'aucune structure et aucun effectif ne soient supprimés. La décentralisation a été menée jusqu'à ces limites, tout en générant une complexité institutionnelle très coûteuse. Le système juridique français procède par empilement historique des textes. Ceci nourrit alors un double mouvement, les simplifications en cours ne faisant qu'accompagner la complexification croissante de la réglementation. La codification a permis de rationaliser en partie l'empilage des textes existants, mais elle n'en a pas réduit la complexité.

Sans doute, la difficulté majeure du système de gouvernance réglementaire français est que la réglementation a souvent et d'abord été conçue par et pour l'État, avant d'être au service des citoyens, qui n'ont longtemps été considérés que comme des administrés. Le système de droit administratif a été conçu pour préserver l'État, en tant que garant de l'intérêt général, des intérêts privés. Le coût que la réglementation représente pour l'économie n'a été véritablement appréhendé et accepté que récemment. La conséquence est que l'État peut desservir l'intérêt général par un excès de réglementation. Cependant, cette idée ne va pas nécessairement de soi en France, bien que une évolution prometteuse soit en train de se dessiner.

Une partie de ces difficultés est liée à l'histoire et la philosophie même du système administratif. La France est une république unitaire, où l'État central ne se dessaisit jamais pleinement de ses compétences, même quand une partie d'entre elles sont transférées aux collectivités locales. Une autre partie des difficultés est liée à la taille même de l'appareil d'État, et au poids des ministères en tant qu'employeurs et qu'organisations. Enfin, les jeux de balanciers entre administrations, le rôle spécifique du ministère de l'économie des finances et de l'industrie, la place désormais acquise du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État, ne peuvent changer de façon fondamentale. Néanmoins, le basculement d'une partie du contentieux des activités de régulation du côté de la sphère du droit privé représente un changement majeur.

L'émergence d'une véritable politique d'ensemble visant à améliorer la qualité de la réglementation d'un point de vue global – c'est-à-dire la mise en place d'une efficace 'gouvernance réglementaire' - reste encore à construire⁹⁷. Le rapport Mandelkern de 2002 a donné des pistes, qui permettraient à la France de se rapprocher des meilleurs standards internationaux. Une véritable pratique des études d'impact *ex ante*, pleinement associée à la réflexion et à la pratique administrative, reste encore à mettre en œuvre, pour qu'elle puisse porter ses fruits comme instrument de décision politique. Enfin, l'évaluation *ex post* de la réglementation, si elle est désormais systématiquement mentionnée dans les projets de loi, reste à traduire en termes de simplification et d'allègement de la charge réglementaire. Un des plus grands défis pour la France sera de démanteler le stock de lois et d'articles accumulés dans des règlements désuets, des mesures dormantes et des formalités administratives qui n'ont plus de raison d'être.

Si les procédures d'élaboration des textes sont solides et bien établies, la pratique de la consultation préalable reste encore inégale et non systématique. La prolifération d'instances de consultation s'accompagne d'opacité dans les processus et dans les réponses de l'administration. Elle ne permet donc pas forcément d'obtenir la transparence recherchée et ne favorise pas la capacité à rendre compte. La situation qui en résulte peut être propice à des situations où, dans les faits, la consultation est vidée de son sens avec une mise en œuvre brutale des réformes dont les effets induits sont mal identifiés *ex ante*, comme l'illustre l'exemple récent de la mise en place des 35 heures. Ces effets induits sont peu à peu corrigés au fil du temps mais au prix d'une perte de temps et d'efforts qui auraient pu être évités par une consultation approfondie.

Dans le même temps, la France souffre certainement d'une rigidification institutionnelle forte de son système public au sens large, avec des phénomènes d'insider/outsider⁹⁸. Le système public est souvent géré dans une optique d'insiders, bénéficiant à une partie de l'économie abritée⁹⁹, celle-ci fonctionnant de façon disjointe d'une économie désormais mondialisée. La taille du système public représente en soi une difficulté significative. De plus, l'existence d'une exigence de citoyenneté pour en faire partie, n'est sans doute pas sans liens avec une partie des difficultés observées dans une société multiculturelle¹⁰⁰.

Le service public et le secteur public jouent un rôle clé dans le débat français. La prise en compte de l'intérêt général, et la garantie d'un accès universel à une palette de services font partie des références centrales du contexte institutionnel. Cependant, la légitimité incontestable de ces notions clés risque parfois d'obscurcir une autre partie du débat, qui a trait aux moyens pratiques et aux modalités d'organisation nécessaires pour atteindre ces fins. Le syncrétisme traditionnel autour de la notion de service public risque d'entraîner des blocages dans les processus de réforme. Ceci nécessite donc un effort pédagogique important qui permet de réconcilier les moyens de respecter le service universel et les services d'intérêt général, avec la recherche d'une efficacité maximale et d'un bien être accru des citoyens consommateurs. Ce travail pédagogique a été entamé récemment en France. Son approfondissement permettrait sans doute de faciliter l'intégration dans un cadre européen.

Cet effort de pédagogie permet d'améliorer les résultats des processus de consultation et de construire le consensus nécessaire à toute stratégie de réforme. L'exemple récent de la réforme des retraites, qui conduit finalement à mettre en œuvre une réforme centrale en termes de finances publiques, et à surmonter une partie des réticences observées, pourrait servir à terme de cas d'école. Dans d'autres domaines, la transformation, en moins d'une dizaine d'années, de l'administration des postes et des télécommunications, en de véritables entreprises de grande taille et mondialisées, montre également les capacités d'adaptation du système français. Cependant, le cadre réglementaire du service public à caractère industriel et commercial reste encore parfois trop loin de celui de l'entreprise pour accompagner tous les mouvements en cours avec la souplesse souhaitée, comme le montrent le cas d'EDF et GDF.

Une des difficultés importantes est qu'il n'existe pas en France d'institution ayant l'autorité et la fonction de veiller à la qualité réglementaire dans une optique globale, intégrant tout à la fois le contenu juridique des textes avec une analyse de leurs externalités économiques et sociales. Implanter une telle institution représente cependant une tâche difficile dans un environnement institutionnel très structuré, avec une forte composante historique. Il ne s'agit pas pourtant de transformer totalement la pratique, mais de l'amender pour qu'elle puisse être en mesure de prendre en compte d'autres paramètres au nom de l'intérêt général, tel que le dommage causé aux tiers ou l'impact économique d'ensemble d'un texte réglementaire.

Le moteur politique des réformes peut être sujet à des fluctuations dans ses priorités ou son angle d'attaque, compte tenu des mouvements de l'opinion et des cycles électoraux. Seules des institutions chargées de la mise en œuvre de la réforme réglementaire avec une certaine assise et une certaine autonomie pourraient permettre de pérenniser le processus de modernisation. La qualité juridique formelle, telle qu'elle a été et reste encore pratiquée en France, ne suffit pas à procurer une qualité globale du système de pratique réglementaire. Pour autant, le cadre du service public et la pratique administrative sont sans doute tout à fait susceptibles d'adaptation et de modernisation, à condition que la définition de l'intérêt général puisse prendre un tour légèrement différent, reflétant une perception plus globale des enjeux économiques et sociaux, qui intégrerait par exemple les gains attendus d'une approche plus concurrentielle des marchés et avec le bien être des consommateurs.

5.2. *Les options politiques à considérer*

Les options à envisager présentées ci dessous sont fondées sur un consensus international en matière de 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 à l'OCDE. Certaines des options sont à court terme, tandis que d'autres sont de moyen terme. Elles concernent tout à la fois l'amélioration du cadre institutionnel, la création des institutions et instruments destinés à contrôler le flux des nouvelles réglementations, la rationalisation du stock, et l'amélioration des relations entre les niveaux nationaux et locaux.

1. Envisager une institution en charge de la qualité globale des réglementations nouvelles.

L'examen des autres pays membres de l'OCDE montre que l'existence d'une institution spécifique située aussi près que possible du centre gouvernemental responsable des décisions et arbitrages finaux sur les politiques et leur mise en œuvre juridique peut contribuer de façon décisive à l'amélioration de la qualité de la réglementation. Or en dépit de la multiplicité d'acteurs intervenant dans la préparation des textes, et notamment d'en contrôler la qualité juridique, une telle institution fait actuellement défaut en France. Cependant, la mise en réseau des organismes chargés de cette mission permettrait sans doute d'accomplir un premier pas permettant de combler ce manque en posant les jalons d'une institution en charge de la qualité globale des réglementations nouvelles. La mission de cette institution, ou des instances qui en représenteraient les prémices, serait à terme d'avoir en charge de promouvoir la qualité des

réglementations nouvelles en tenant compte de leurs coûts et effets induits pour la société. Sa mission serait également de mesurer régulièrement le coût des réglementations existantes, et de formuler des recommandations au Gouvernement et au Parlement pour le réduire. Cette institution pourrait donner un avis en amont dès la transmission des projets réglementaires et législatifs aux services du Premier ministre. Les avis de ce réseau, ou de cette institution pourraient à l'avenir être rendu public, transmis au Conseil d'État et au Conseil des ministres. Pour éviter d'être submergée par l'afflux de réglementations nouvelles, cette institution pourrait décider de se saisir des réglementations de son choix en fonction de leurs impacts économiques. Enfin, cette institution pourrait promouvoir les questions de qualité réglementaire dans le débat public, en jouant un rôle pédagogique, notamment vis-à-vis du Parlement.

2. Mettre en place une pratique effective de l'Analyse d'Impact de la Réglementation en en faisant un outil stratégique de soutien des politiques réglementaires

Dans de nombreux pays de l'OCDE, une pratique effective et systématique des études d'impact (AIR), est un élément clé de garantie de la qualité du processus réglementaire. Or en France, il a été noté que si des évaluations préalables existent, elles se font souvent de façon non coordonnée, ne prennent pas systématiquement en compte les coûts et les bénéfices d'ensemble des textes réglementaires pour la société, sont préparées en amont des études d'impact proprement dites, et ces dernières se réduisent souvent à un exercice formel effectué après que les décisions aient été prises. Cette situation pourrait donc être améliorée en utilisant le processus de l'AIR comme un cadre systématique permettant de rationaliser la pratique existante, en s'assurant de la pertinence, de la cohérence du processus d'évaluation *ex ante*. Cette amélioration permettrait également de faire en sorte que le processus de décision réglementaire *ex ante* soit plus charpenté en termes d'approche économique fondée sur l'évidence. Pour ce faire, l'AIR devrait être établie dans le cadre d'une norme juridique s'imposant aux procédures de préparation des textes, pour assurer le respect d'une véritable analyse d'impact, susceptible d'être sanctionnée. Afin de réserver l'AIR aux projets réglementaires significatifs (de l'ordre d'une centaine par années au maximum), l'autorité chargée de la qualité pourrait établir des critères précis pour définir les textes susceptibles d'être concernés par une étude d'impact en terme d'AIR, et pourrait avoir l'autorité d'exiger le cas échéant la production d'une AIR pour certains textes. L'étude d'impact devrait également inclure des procédures de consultation préalable et obliger à ce que les résultats de la consultation soit rendus publics avec des délais suffisants. Un guide méthodologique et un appui à la formation à cet effet devrait être préparé et mis en place, par exemple par l'institution centrale chargée de la qualité de la réglementation.

3. Améliorer l'efficacité du processus de consultation en systématisant la consultation des tiers pour accroître la transparence

La multiplication des instances consultatives en France actuellement ne permet pas forcément d'assurer une efficacité optimale du processus de consultation. Or des processus de consultation publique transparents, systématiques, sont, dans de nombreux pays de l'OCDE, le gage d'une qualité accrue d'un processus réglementaire tenant compte de l'impact sur les citoyens et les entreprises. Ainsi, l'efficacité du processus de consultation en France pourrait être améliorée par des processus de consultation plus transparents et plus systématiques. La disponibilité de l'outil Internet offre une opportunité intéressante. Par exemple, la France pourrait établir un registre unique sur Internet de tous les projets de dispositions en consultation. Pour assurer une plus grande efficacité et responsabilisation publique le registre devrait aussi incorporer les commentaires des parties avec l'argumentation et la réponse des autorités réglementaires. Ce processus pourrait en outre être intégré au cadre des études d'impact et de l'AIR.

4. Poursuivre et amplifier le mouvement de simplification en introduisant des clauses de caducité automatique, en étendant les guichets uniques, et en introduisant des instruments de mesure systématique permettant d'en assurer le pilotage

La France a récemment amplifié ses efforts de simplification administrative, qui vont au-delà des initiatives et des processus de codification précédents. Or l'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que le mouvement de simplification administrative est un élément efficace pour minimiser les coûts des réglementations administratives. Mais ces initiatives n'ont pas jusqu'à présent été systématiques. Il faut qu'elles impliquent l'ensemble des réglementations existantes pour diminuer le coût cumulé du stock. Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de simplification, certains outils techniques peuvent se révéler très utiles, comme la mise en place de guichets uniques ciblant certains groupes de clients particuliers. Ces guichets ont été introduits en France pour la création d'entreprise ou les relations des grandes entreprises avec le ministère des finances. Ce mouvement pourrait être amplifié dans la sphère sociale et également pour les petites et moyennes entreprises et les particuliers. Un autre type d'outil concerne des clauses de caducité automatique (sun-setting) des textes, qui pourraient être introduites. Ceci permettrait de renverser la charge de la preuve et d'obliger l'administration à réexaminer systématiquement les textes, sous peine de voir leur validité annulée à une date donnée. Il est vrai qu'un tel outil est actuellement très éloigné de la tradition juridique française. Cependant, une pédagogie raisonnée quant aux bénéfices à attendre de tels instruments permettrait sans doute de faire évoluer la situation. Enfin, un effort de mesure statistique de la charge économique effective générée par le fardeau réglementaire - d'une mesure particulière ou d'un régime réglementaire complexe existant - permettrait d'orienter les efforts de simplification en cours pour en maximiser les gains économiques et fixer des objectifs clairs pour l'avenir. L'expérience de l'évaluation de l'impact des mesures de simplification des formulaires de la COSA montre que ce type d'approche est possible en France.

5. Améliorer la sécurité juridique en améliorant la transparence des procédures d'application de la loi et en rattrapant le retard dans la transposition des directives communautaires.

La sécurité et la transparence juridique sont des éléments importants de la qualité d'un système réglementaire. Or en dépit de la cohérence juridique du système réglementaire français, des éléments de fragilité apparaissent, notamment en ce qui concerne les délais de parution des décrets d'application des lois. Dans certains cas, l'absence de décrets a même rendu certaines lois totalement ou partiellement inapplicables. Ceci génère des situations juridiques ambiguës qui sont préjudiciables. Il semblerait opportun que des délais officiels maximaux soient fixés à l'administration pour la parution des décrets d'application sous peine de sanctions, ces délais étant susceptibles de recours au niveau juridique.

6. Clarifier et rationaliser la répartition des compétences générées par la décentralisation

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'expérience de la décentralisation permet souvent de rapprocher l'élaboration de la règle de son usager, en situant le processus réglementaire au niveau le plus adéquat. La France a entamé depuis 20 ans un mouvement de décentralisation important où des compétences nombreuses ont été transférées aux collectivités territoriales et qui présente de nombreux aspects positifs. Cependant, le caractère inextricable de l'enchevêtrement de compétences existant entre quatre niveaux de gouvernement est préjudiciable à l'efficacité du processus réglementaire. Un partage plus cohérent des compétences réglementaires entre les divers niveaux de collectivités, avec des attributions par blocs rigoureuses, permettrait de clarifier la situation. Par ailleurs, une meilleure sensibilisation des collectivités locales à la qualité de la réglementation deviendra nécessaire en regard des responsabilités croissantes qui leur sont conférées. Fondamentalement, le processus de décentralisation des compétences doit s'accompagner de processus clairs et efficaces de responsabilisation au niveau de tous les échelons locaux, tant administratifs que judiciaires.

7. Rationaliser le cadre des régulateurs indépendants

Les régulateurs indépendants, actuellement qualifiés d'autorités administratives indépendantes, ont des statuts relativement divers, surtout après le vote de la loi sur la modernisation financière. Le système actuel de double recours croisé vis-à-vis de la juridiction administrative et civile peut présenter des éléments de fragilité en termes de cohérence. Des procédures de consultations existent entre les régulateurs et le conseil de la concurrence, mais elles pourraient être rendues systématiques et obligatoires pour tous les régulateurs existants ayant un rôle économique. Certaines autorités administratives indépendantes de petite taille pourraient être fusionnées. Les régulateurs étant souvent financés sur fonds publics, les mécanismes de financement budgétaire pourraient également être amendés pour mieux conforter l'indépendance de ces régulateurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Barbier De La Serre R., David J.H., Joly A., Rouvillois Ph. (2003), L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques. ? Rapport à M. Francis Mer, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. 24 février.
- Barel J., Guilloux A., Lesouhaitier D. (1995), Bilan de l'exécution de la deuxième génération des contrats de plan État régions, rapport au Premier ministre. Commissariat général du plan ; Paris.
(www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/954091200.shtml)
- Basquiat J.P. (1998), Rapport sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration à M. Zucarelli, ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation.
- Baumol W.J., Panzar J.C. Willig R.D. (1982), Contestable markets and the theory of industry structure. Éd.: New York, N.Y. : Harcourt Brace Jovanovich.
- Bergougnoux J. (2000), Services publics en réseau : perspective de concurrence et nouvelles régulations
- Bert T. (2000), « La réforme de Bercy : paralysie ou suicide collectif » dans Fauroux R., Spitz B, *Notre État, le livre vérité de la fonction publique*, Éditions Hachette, Pluriel.
- Bert T. Champsaur P. (1999), Mission 2003, rapport au ministre de l'Économie et des Finances.
- Boisson P. Milleron J. C. (1998), Rapport sur les missions, les méthodes de travail du ministère de l'Économie et des Finances, La documentation Française.
- Braun G. (2001), Rapport d'information n° 348 au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur une étude comparative sur la réforme de l'État à l'étranger, Sénat.
www.senat.fr/rap/r00-348/.
- CADA (2002), Rapport d'activité 2001, Commission d'accès aux documents administratifs.
- Carcassone G. (2002), *La Constitution*.
- Carcenac T. (2001), Pour une administration électronique citoyenne, rapport au Premier ministre, méthodes et moyens. www.Internet.gouv.fr/français/textesref/rapcarcenac/rapcarcenac.pdf.
- Chambre de commerce américaine (2001), *Le moral des investisseurs américains en France*, Bain & Company.
- CGPME (2003), *Application de la charte européenne des petites entreprises par la France*, Observations de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises.
- CGPME (2003), *Simplifications administratives*, propositions de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises.
- CGPME (2003), Transposition de la Directive 2001-115-CE du 20 décembre 2001 concernant la facturation en matière de TVA, Observations de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises.
- Chambre de Commerce et d'Industrie (1997), *Formalités des entreprises : les simplifications*, Résultats d'une enquête auprès des entreprises 1995-1996.
- Chérot J.Y. (2002), L'imprégnation du droit de la régulation par le droit communautaire, Les petites affiches, *Le quotidien juridique*.
- Chidiak M. (2000), Voluntary Agreements, Implementation and efficiency, CERNA, Écoles des Mines de Paris.
www.ensmp.fr/fr/cerna.
- Chone P., Flochel L., Perrot A. (2002), Obligations de service universel et concurrence dans les réseaux, Économie et Prévision, n° 156.
- Chorin J. (2002), L'Europe et les services publics, A l'aube du troisième millénaire, vers une déréglementation totale ?
- Cohen E. (1996), *La tentation hexagonale, La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, éditions Fayard.

- Cohen E. Henry C. (1997), Service Public, Secteur Public, Conseil d'Analyse Économique, Documentation Française.
- Cohen E., Henry C. (1997), Service Public, Secteur Public, Conseil d'Analyse Économique.
- Cohen E., Mougeot M. (2001), enchères et gestion publique, Conseil d'Analyse Économique, Documentation française.
- Cohen Tanugi L. (2003), Intervention au colloque les Echos 19 mars, *Les échos du Gouvernement d'entreprise publique*, 8 Avril.
- Colson J.P. (2001), *Droit public économique*, LGDJ.
- Comité Interministériel de Réforme de L'État (2000), Relevé de décisions, 12 octobre.
- Comité Interministériel de Réforme de L'État (2001), Relevé de décisions, 15 novembre
- Commissariat à la Réforme de L'État : accountability in public organisations : Responsiveness to political authorities, users and market forces, Alex Turc, www1.oecd.org/puma/pac/account/TURCE.PDF
- Commissariat général du Plan (2000), *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, B. Cieutat, La documentation française, Mars.
- Commission des Communautés européennes (2002), communication de la commission, réforme économique : rapport sur le fonctionnement des marchés de produits et de capitaux, France, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/economicreform/cardiff02fr.pdf
- Commission des Lois (2002), *Le contrôle de l'application des lois. Synthèse des travaux des commissions permanentes*, Année parlementaire 2001-2002 et 11^e législature, Document présenté à la conférence des Présidents du 4 décembre 2002.
- Commission nationale Informatique et Liberté (2002), Rapport d'activité 2001.
- Commission pour les Simplifications administratives (2001), rapport annuel 2001, www.cerfa.gouv.fr/servform/vigueur/formul/RAPPORT2001.pdf
- Commission pour les Simplifications administratives (2002), 1997-2002 : cinq ans de simplifications administratives. www.cosa.gouv.fr/art20004000100017.htm
- Conseil d'Analyse économique (2000), État et Gestion Publique, Actes du colloque du 16 décembre 1999.
- Conseil d'État (1991), Rapport public annuel, *De la Sécurité Juridique*.
- Conseil d'État (2000), La Norme Internationale en droit français, *Documentation française*.
- Conseil d'État (2002), Rapport annuel, *Collectivités publiques et concurrence*.
- Conseil d'État (1994), Service Public, déclin ou renouveau.
- Conseil d'État (1995), Rapport public annuel, *La transparence et le secret*, documentation française.
- Conseil d'État (2001), Rapport annuel 2001, *Les autorités administratives indépendantes*.
- Conseil national de l'Évaluation (2002), *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, La documentation française.
- Conseil national de l'Évaluation (1999), Rapport annuel, L'Évaluation au service de l'avenir.
- Conseil scientifique de l'Évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, documentation française.
- Cour des Comptes (1995), *La décentralisation en matière d'aide sociale*.
- Cour des Comptes (1997), *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement* (1997), documentation française.
- Cour des Comptes (1999), Rapport au Président de la République, chapitre VI, Les pratiques anticoncurrentielles des collectivités territoriales. www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp1999/rp1999_28.htm
- Cour des Comptes (2000), Rapport au Président de la République, chapitre VI, Collectivités territoriales, Les délégations de service public www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2000/rp2000_726-745.htm
- Cour des Comptes, Rapport au Président de la République (1996), Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises. www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/entreprises/cdc73.htm
- Cournède B., Gastaldo S. (2002), Combinaison des instruments prix et quantités dans le cas de l'effet de serre. *Économie et Prévision*, n° 156.

- Curien N. ; Jacobzone S. (1993), « Les grands réseaux publics français dans une perspective européenne », *Économie et Statistique* 1993, n° 266, pp. 3-18.
- Daniel J.C. (2003), Rapport d'information à l'assemblée nationale au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, volet territorial des contrats de plan État-Région.
- De la Coste P. (2003), *L'hyper république, Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, Rapport au Secrétaire d'État à la Réforme de l'État.
- De Margerie G. (2000), La révolution libérale masquée, in Fauroux R., B.Spitz, *Notre État, le livre vérité de la fonction publique*, Éditions Hachette, Pluriel.
- De Roux X. (2002), Simplifications administratives concernant les entreprises, propositions du groupe parlementaire, décembre.
- Debonneuil M., Fontané L. (2003), *Compétitivité, conseil d'analyse économique*, documentation française.
- Delalande D. (2002), Pollutions atmosphériques transfrontières : mise en œuvre du protocole de Göteborg et de la directive plafonds. Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, document de travail E07. www.environnement.gouv.fr
- Denoix De Saint Marc R. (1996), Le service public, Rapport au Premier ministre, documentation française.
- Didier M. (2003), *Des idées pour la croissance*, Economica Rexecode.
- DIRE (2002), Rapport d'activité 2000-2001 sur la réforme de l'État.
- Direction à la Réforme de L'État (DIRE) (2002), Évaluation de la démarche des programmes pluriannuels de modernisation (PPM), Novembre.
- Direction Générale des Collectivités Locales (1998), Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. Ministère de l'Intérieur.
- Direction Générale des Collectivités Locales (2000), Rapport 1999-2000 du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. Ministère de l'Intérieur.
- Du Marais B. (2002), *L'État à l'épreuve du principe de concurrence : analyse et prospective juridique*, Politiques et management public
- École Nationale d'Administration (1998), La réforme de l'État (deux tomes), Promotion Valmy (1996-1998) sous la direction de Jean-Ludovic Silicani
- Fauroux R. (2000), La crise de notre État in Fauroux R., B. Spitz, *Notre État, le livre vérité de la fonction publique*, Éditions Hachette, Pluriel.
- Frison Roche M. (2000), Évolution du Droit comme instrument étatique d'une organisation économique, in *Conseil d'Analyse Économique État et Gestion Publique*, Actes du colloque du 16 décembre 1999.
- Frison Roche M. (2001), *Le droit de la régulation*, Dalloz Chronique n° 7, pp. 610-616.
- Frison Roche M., Marimbert J. (2003), *Régulateurs et Juges, forum de la régulation*, Petites affiches, le quotidien juridique.
- Frison Roche M.A. (2002), *La transcription en droit français de la directive européenne sur l'électricité*.
- Frison Roche M.A. (2003), *Les leçons d'Enron*, Autrement.
- Frison Roche, M.A. (2000), Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation? *Revue d'Economie Financière*, n°60 Sécurité et régulation financières.
- Guillaume H., Dureaug., Silvent F. (2002), *Gestion Publique, l'État et la performance*, Presses Sciences Po Dalloz.
- Haut Conseil Du Secteur Public (2002), L'État actionnaire, rapport annuel en vertu de l'article 42 de la loi sur les nouvelles régulations économiques.
- Hel Thelier S. (2000), Organisation des pouvoirs et gestion publique : une comparaison des pays de l'Union européenne, in *Conseil d'analyse économique, État et gestion publique*, Actes du colloque du 16 décembre 1999.
- Henry C., Tubiana L. (2000), *Instruments économiques dans la perspective du changement climatique*, Économie et Prévision, 14-1444, pp. 1-13.
- Hespeil V. (2003), *L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques*.

- HoussiN P.R. (1997), *Rapport au Premier ministre sur la simplification des relations entre les usagers, citoyens et entreprises, et l'administration*, Assemblée Nationale.
- IDRH (2003), *Projet de guide méthodologique pour l'élaboration des stratégies ministérielles de réforme*, Secrétariat d'État à la réforme de l'État.
- Inspection des Finances (1998), *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, J.L. Lepine, P.F. Gouiffes, J. Carmona.
- Institut Français D'administration Publique (2002), « *Le poids de la réglementation administrative* », www.ifrap.org.
- Institut Français Des Sciences Administratives (1997), *Administration : droit et attentes des citoyens*.
- Institut International De Paris La Défense (1996), *Le service public et l'Europe*. Antoine Lyon Caen, rapport à la demande du Commissariat général du plan, France. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Documentation Française.
- Journal Officiel (1997), Circulaire relative aux règles d'élaboration de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre.
- Journal Officiel (2000), Circulaire du 6 mars relative à la simplification des formalités et des procédures administratives.
- Journal Officiel (2001), La constitution.
- Joxe P. (2000), *La crise d'identité de l'État* in Fauroux R., Spitz B, *Notre État, le livre vérité de la fonction publique*, Éditions Hachette, Pluriel.
- La Décentralisation et l'Enseignement du Second Degré (1995), Cournède B., Gastaldo S. (2002), *Combinaison des instruments prix et quantités dans le cas de l'effet de serre*, Économie et Prévision, n° 156.
- Lafferrère A. (2002), *Services publics : toujours plus ou toujours mieux ?* in Bébéar C. ed., *Le courage de réformer*, Éditions O. Jacob.
- Laffont J.J. (2000), *Étapes vers un État Moderne : une analyse économique*, in *Conseil d'Analyse Économique*, État et Gestion Publique, Actes du colloque du 16 décembre 1999.
- Laffont J.J. (2000), *Information et économie publique*, Économie et Prévision, n° 145-4, pp. 107-115.
- Laffont JJ. POUYET J. (2000), *The Subsidiarity Bias in Regulation*, juin, IDEI mimeo.
- Lamarque D. (2002), *L'évaluation dans les institutions de contrôle*, Conseil National de l'Évaluation.
- Lasserre B. (2000), *L'État et les technologies de l'information*, Commissariat Général du Plan, La documentation française.
- Lasserre B., Lenoir N., Stirn B. (1987), *La transparence administrative*, Presses Universitaires de France.
- Les Echos, (2002), Forum international de la Gestion publique, Synthèse des Débats.
- Lindbeck A., Snower D. (1988), *The Insider/Outsider Theory of Employment/Unemployment*, MIT Press.
- Mahieux S. (2001), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, RFFP, Novembre.
- Mandelkern (2002), *Rapport du Groupe de Travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Annexes : Circulaire du 26 janvier 1998 relative aux études d'impact, bilan du Conseil d'État sur les études d'impact (1997), bilan de l'analyse d'un échantillon d'études d'impact.
- Mandelkern D. Du Marais B. (1999), *Diffusion des données numériques*. La Documentation française.
- Marimbert J. (2002), *L'office des autorités de régulation*. Les petites affiches. Le quotidien juridique.
- Martinand C. (1993), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*. Economica.
- Martinand C. (1996), *La Régulation des services publics, concilier équité et efficacité*, J.H. Lorenzi, S. Jacobzone rapporteurs.
- MEDEF (1999), *Cartes sur table, faire gagner la France*.
- MEDEF (2002), *Concurrence : marché unique, acteurs pluriels, pour de nouvelles règles du jeu*. PARIS.
- MEDEF, AFEP/AGREF (23002), *Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées*. Rapport Bouton.
- Ministère De La Fonction Publique Et De La Réforme De L'état (2003), *rapport annuel, chapitre I, améliorer la qualité du service rendu au citoyen, chapitre II, améliorer la qualité de la gestion publique*
- Ministère de l'Environnement, Ministère de l'Économie et des Finances (2000), *Les réformes fiscales vertes en Europe*. Actes de la conférence organisée dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne.

- Nora S. (1967), Rapport sur les Entreprises publiques, La Documentation Française, 1967
- OCDE (1998), « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », rapport de référence dans *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation aux États-Unis*, Paris.
- OCDE (1999a), « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », rapport de référence dans *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Italie*, Paris.
- OCDE (1999b), « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », rapport de référence dans *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (1999), *Relationship between Regulators and Competition Authorities*, Paris.
- OCDE (2000), Étude Annuelle, France, *Renforcer le climat entrepreneurial*, pp. 85-101,
- OCDE (2001), Étude Annuelle France, *Comment ouvrir à la concurrence les industries de réseaux ?*
- OCDE (2002a), *Éliminer la paperasserie: la simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, chapitre France.
- OCDE (2002b), « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », rapport de référence dans *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Canada*, Paris.
- OCDE (2002c), Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE, De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation, Paris.
- OCDE (2002d) *International Investment Perspectives*, Paris.
- OCDE (2002e), *Distributed Public Governance, Agencies, Authorities, and other autonomous bodies*, Paris.
- OCDE (2003), *The E Government Report*, Paris.
- Picq J. (1994), *L'État en France, servir une nation ouverte sur le Monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État ?
- Rapp L. (2000), *Le droit public, l'économie et la régulation, l'exemple des télécommunications*, mimeo, université des sciences sociales de Toulouse.
- Rapp L. (2001), Les nouvelles réglementations économiques, commentaire de la loi du 15 mai, AJDA, juin.
- Saugey B. (2003), Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit. Sénat. www.senat.fr.
- Seban A. (2002), Les formes institutionnelles impliquées par le droit de la régulation, Les petites affiches, *Le quotidien juridique*.
- Secrétariat Général du Gouvernement (2002), Qu'est ce que le Secrétariat Général du Gouvernement, à partir de l'ouvrage de M. Fournier (le travail gouvernemental (Daloz), et Mme Py, Le Secrétariat Général du Gouvernement, Documentation Française.
- Simon J. (2002), « Quelques réflexions sur la sanction en droit des affaires », *Mimeo*, Medef.
- Stoffaes C. (1995), *Services Publics, questions d'avenir*, Commissariat Général du Plan/Éditions Odile Jacob.
- Vimont C. (2002), Libérer les entreprises, in Bébéar C. éd., *Le courage de réformer*, Éditions O. Jacob.
- Waintrop F. (1999), *Enquête portant sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens*, Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État.
- World Economic Forum (2002), The Global Competitiveness Report 2001-2002. M. Porter, J. Sachs, J. Arthur, Harvard University, P. Cornelius, K. Schwab World Economic Forum.

ANNEXES

ANNEXE 1. La modernisation de la gestion financière de l'État

La modernisation de la gestion financière de l'État se traduit par des projets de réforme majeurs, qui font suite à une longue période de relatif immobilisme depuis le début des années 1970 et la tentative avortée de rationalisation des choix budgétaires (Guillaume *et al.* 2002),.

1. La refonte du cadre de gestion des dépenses budgétaires

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 modernise l'ordonnance organique du 2 janvier 1959¹⁰¹. La réforme sera totalement applicable au 1^{er} janvier 2006. Ce texte vise à :

- moderniser la gestion publique à travers la définition d'objectifs et la mesure des résultats
- renforcer la transparence des informations budgétaires tout en donnant plus de souplesse aux administrations dans la gestion des moyens qui leur sont alloués.

Cette réforme délègue aux gestionnaires du secteur public une bonne partie des compétences en matière d'allocation des enveloppes budgétaires, tout en les rendant responsables de la notification et de la réalisation des résultats. Ceci s'effectue en parallèle avec l'orientation vers les performances et la mesure des résultats. De façon concrète, Les 848 chapitres budgétaires actuels sont regroupés en 100 à 150 programmes fongibles, les dépenses n'étant plus budgétées par nature mais par programme, destinés à accomplir des objectifs précis, et évaluable. Au sein des programmes, la présentation des crédits par titre devient indicative, avec la seule réserve que la masse salariale est plafonnée, la fongibilité étant asymétrique pour favoriser l'investissement et les dépenses hors masse salariale. Par ailleurs, les crédits peuvent être annulés par décret dans la limite de 1.5 % des crédits budgétaires, permettant la régulation budgétaire en cours d'année sans avoir besoin de loi de finances rectificative. Les crédits doivent être accompagnés d'un projet annuel de performance, pour connaître les résultats attendus en fonction des coûts associés. Le Parlement est mieux associé à l'exécution budgétaire et mieux informé sur la situation financière et patrimoniale de l'État. Cette réforme qui représente une révolution managériale et culturelle s'accompagne d'une action de formation des cadres et de la diffusion des méthodes de contrôle de gestion.

2. La modernisation des outils de gestion comptables et informatiques

La refonte du cadre budgétaire est accompagnée par une modernisation des normes comptables : l'article 30 de la loi organique stipule que les règles comptables sont désormais celles des entreprises sauf exigences particulières, avec une comptabilité d'exercice. Le système de gestion ACCORD (Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'État) est en train d'être mis en place pour traiter l'ensemble des données sur la dépense, budgétaires, comptables et de gestion selon des processus communs aux ordonnateurs, qui décident de la dépense, aux contrôleurs financiers, qui l'autorisent, et aux comptables qui l'enregistrent et la réalisent.

La modernisation passe également par des outils permettant de réaliser à terme le guichet unique en termes de services fiscaux. Ainsi, un outil informatique de très grande envergure est actuellement en train d'être mis en œuvre pour fusionner la gestion de tous les services rendus aux contribuables, des éléments déclaratifs au paiement. Le système COPERNIC intégrera d'ici 2008 un fichier interconnecté avec toutes les informations fiscales concernant un contribuable, et pourra être interrogé de divers points du réseau, y compris depuis des centres d'appel. Cet outil permet à la fois de renforcer le service rendu au citoyen, et d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale.

ANNEXE 2. La fonction publique, un instrument au service de la puissance publique?

Les grands principes fondateurs sont posés par la Révolution française, en particulier la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : libre accès aux emplois publics des citoyens selon leur capacité et obligation faite aux agents publics de rendre compte de leur administration. Par la suite, la haute fonction publique a été organisée autour de « grands corps » recrutés dans des écoles spécifiques.

Le statut général de la fonction publique, adopté en 1946, a cherché à unifier la fonction publique en lui donnant un cadre commun. Il n'a toutefois pas supprimé les réglementations existant dans les ministères conduisant au maintien d'une multitude de corps particuliers, bien que l'unification des grilles de rémunération ait permis une certaine homogénéité. Depuis les lois de 1983 et 1984, le statut concerne aussi les administrations territoriales et hospitalières. La gestion de la fonction publique appartient à une direction à vocation interministérielle, placée auprès du Premier ministre. En pratique, le Conseil d'État exerce une influence prépondérante sur la gestion et les modes de réflexion de cette Direction. La Direction du Budget est aussi étroitement investie dans toutes les questions réglementaires relatives à la Fonction Publique.

Jusqu'en 1946, le principe d'un statut était combattu par les organisations syndicales en raison de son caractère réglementaire et unilatéral. Le statut de 1946, révisé en 1983, est le résultat d'un compromis entre les prérogatives de puissance publique de l'État et la reconnaissance de la pleine citoyenneté des fonctionnaires en particulier sur le plan syndical. Il repose sur 4 principes :

- l'État n'est pas un employeur ordinaire, ses relations avec ses agents ne relèvent donc pas du droit commun,
- la gestion se fait de manière statutaire et réglementaire et non contractuelle,
- le principe de carrière et la séparation du grade et de l'emploi : les agents sont titularisés dans un grade et ne sont pas liés à un emploi déterminé. C'est à la fois une garantie pour l'agent et un outil de polyvalence,
- la participation : le statut reconnaît le droit syndical et permet la participation des agents à travers leurs représentants à la fois à l'organisation des services et à la gestion des personnels.

Des principes brouillés par un maquis des règles de gestion

Les principes sur lesquels repose le statut de la fonction publique, s'ils sont clairs et partagés par l'ensemble des agents, ont été au fil des années brouillés par une multitude de règles de gestion de plus en plus complexes, qui ont bridé l'initiative et les prérogatives reconnues aux gestionnaires. Que cela concerne les modalités de recrutement, d'avancement, l'attribution de primes, le temps de travail ou qu'il s'agisse de préciser le mode de gestion de multiples corps particuliers qui se sont créés au fil du temps, on assiste à l'émergence de textes, de normes et de contraintes avec des conséquences néfastes pour la gestion des ressources humaines :

- une bureaucratisation : le temps du gestionnaire est mobilisé par l'application de la réglementation en oubliant une gestion plus qualitative et anticipative des besoins.
- un blocage de la mobilité : les différences en matière de conditions de travail et de primes réduisent les souplesses de mobilité ou de redéploiement.

- le recrutement de personnels contractuels : la rigidité de gestion alliée à la difficulté de redéployer entraînent, pour faire face aux nouvelles demandes, le recrutement de nombreux contractuels et donc une augmentation parfois non maîtrisée de l'emploi public.
- de l'égalitarisme plus que de l'égalité : alors que depuis 1789, il est rappelé que le mode de gestion des agents publics doit faire émerger les talents et les compétences, le fonctionnement de l'administration favorise plutôt l'ancienneté et génère un risque de démotivation des agents. Cette dérive de l'égalitarisme pose la question du paritarisme alors même que l'État employeur a peu joué son rôle en refusant la confrontation¹⁰².

Cette complexité réglementaire ne permet ni un pilotage global ni la mise en œuvre d'une politique de réforme de la GRH qui redonnerait de la latitude aux gestionnaires. Des réformes apparaissent donc nécessaires.

Des réformes pour améliorer les instruments de connaissance et la gestion quotidienne des agents publics

Un état des lieux de l'existant est le préalable à toute réforme. L'Observatoire de l'emploi public a été créé en 2000 pour pallier l'absence de connaissance de la situation réelle des effectifs de la fonction publique. Cet organisme interministériel est chargé d'établir des statistiques sur les effectifs et d'élaborer des méthodes permettant une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Au-delà, cet outil doit permettre aux pouvoirs publics de faire face à des départs massifs à la retraite en gérant de façon prévisionnelle l'emploi public.

Pour contrecarrer la dérive de l'égalitarisme, l'évaluation/notation s'est substituée à l'exercice simple de notation qui cantonnait l'avancement des agents à la seule ancienneté. L'évaluation/notation doit être désormais un véritable dialogue entre un responsable d'équipe et ses collaborateurs et une appréciation objective du travail. Elle doit permettre de différencier l'avancement des agents ayant fait preuve d'une efficacité ou d'une compétence particulière et d'engager une réflexion sur l'avenir et l'évolution des missions de chaque agent.

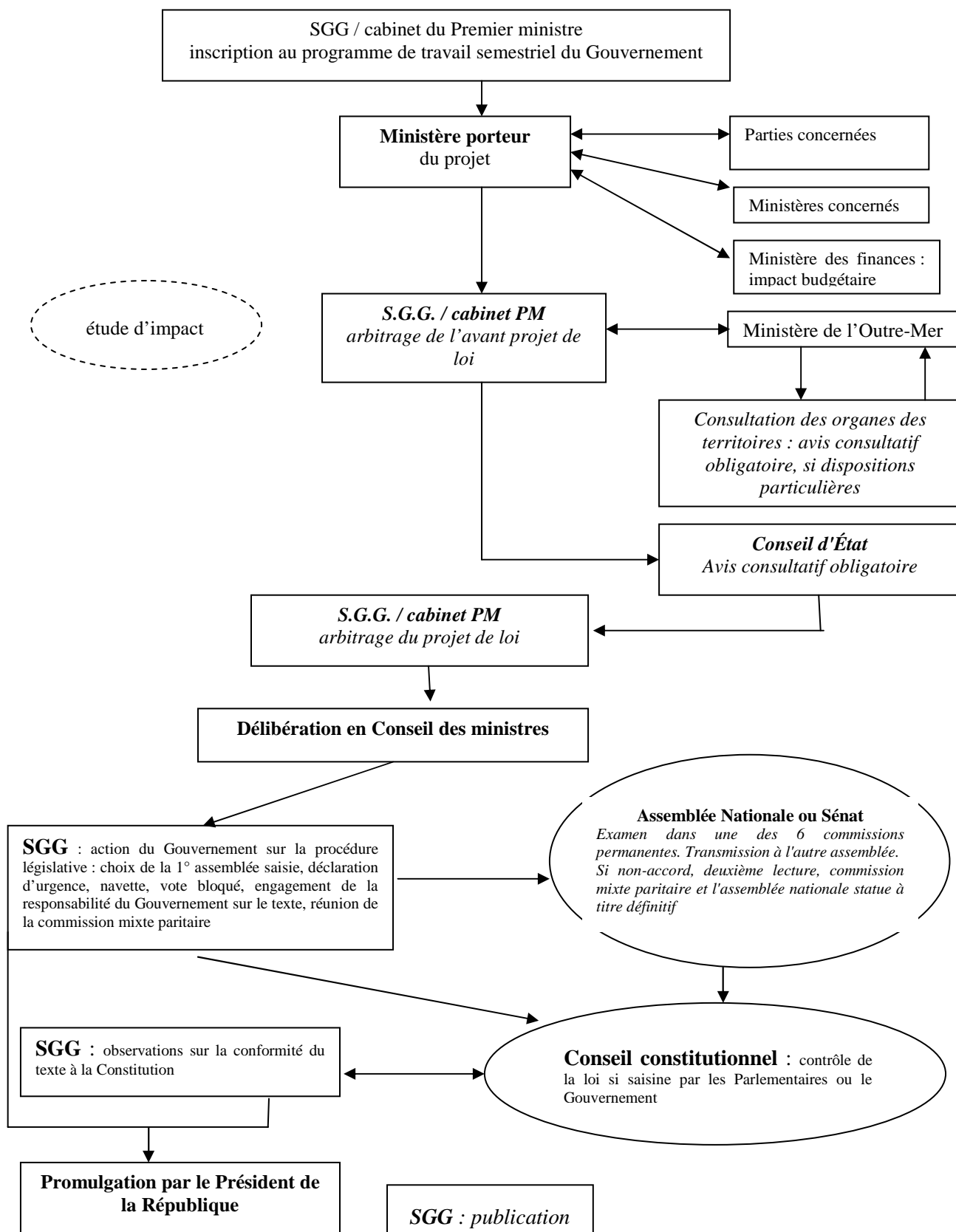
Rechercher la performance : concilier culture de la fonction publique et nouvelles valeurs managériales

- *Trouver le bon niveau de gestion.* Faut-il maintenir une gestion centralisée de la fonction publique ou doit-on la déconcentrer au plus près des services en déléguant aux gestionnaires la responsabilité du recrutement, de la mobilité et de l'avancement de leurs agents ? Cette question est importante dans le cadre de la LOLF qui institue responsabilité et performance (Annexe 1).
- *Concilier la notion de carrière avec les besoins d'expertise et de compétences.* La carrière, fondée sur le concours doit être réconciliée avec la reconnaissance des métiers et le besoin de nouvelles compétences et d'expertise. Ceci n'est pas impossible à condition que l'on trouve des instruments (contractualisation, création de corps uniques...) permettant à l'administration de disposer d'un personnel compétent et au fonctionnaire d'être assuré du déroulement de sa carrière.
- *Assurer la compétitivité de l'État employeur.* Des outils sont nécessaires pour maintenir l'attractivité de la fonction publique, pour identifier, recruter, gérer et retenir les personnels compétents.
- *Adapter la fonction publique aux enjeux européens.* L'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique, hors champ régalién, bouscule le cadre actuel. La fonction publique de

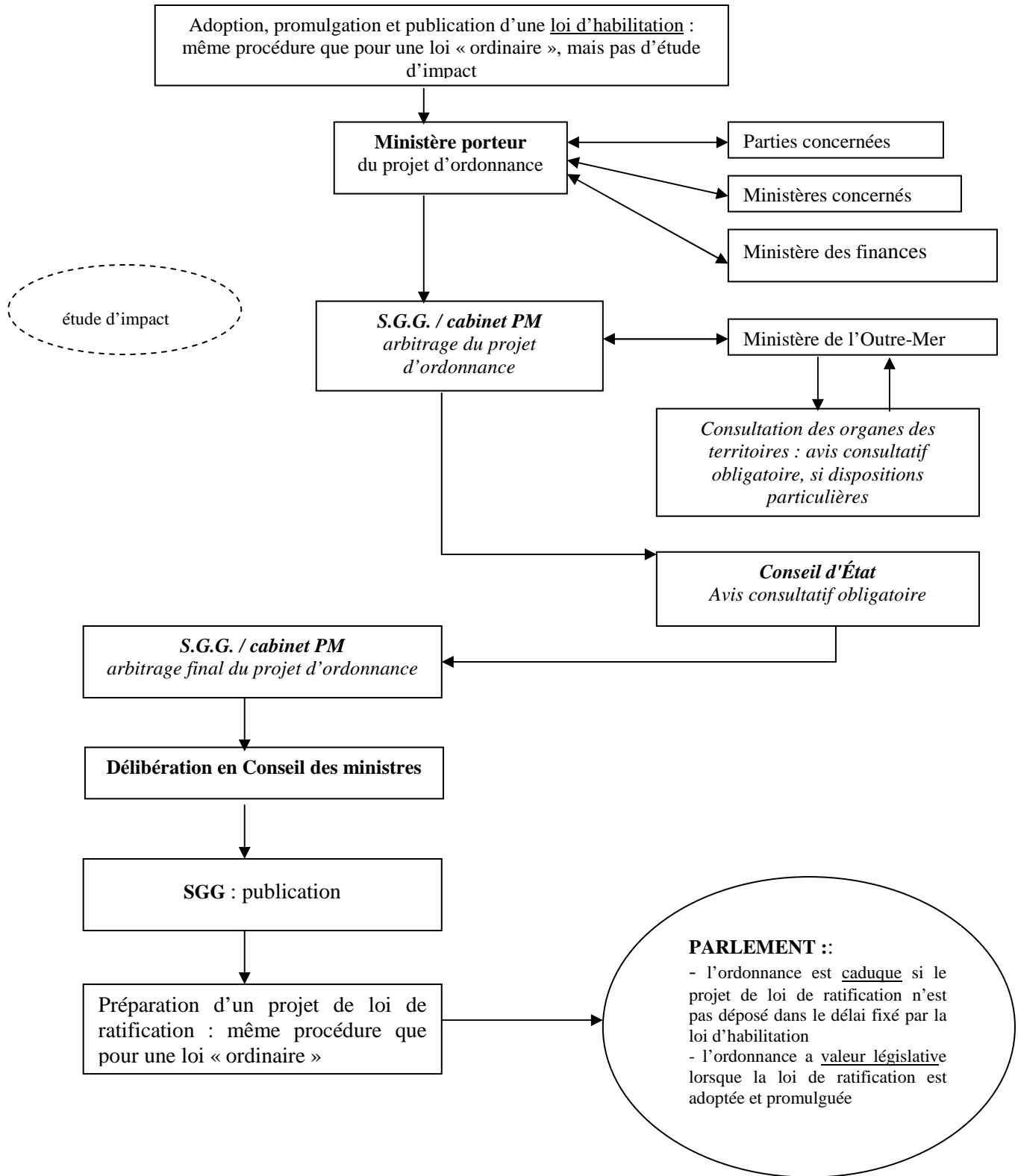
carrière résistera t-elle à la nécessité de prendre en compte l'expérience passée ? Comment coordonner les systèmes de promotion interne ?

ANNEXE 3. Procédures de préparation des lois et des décrets

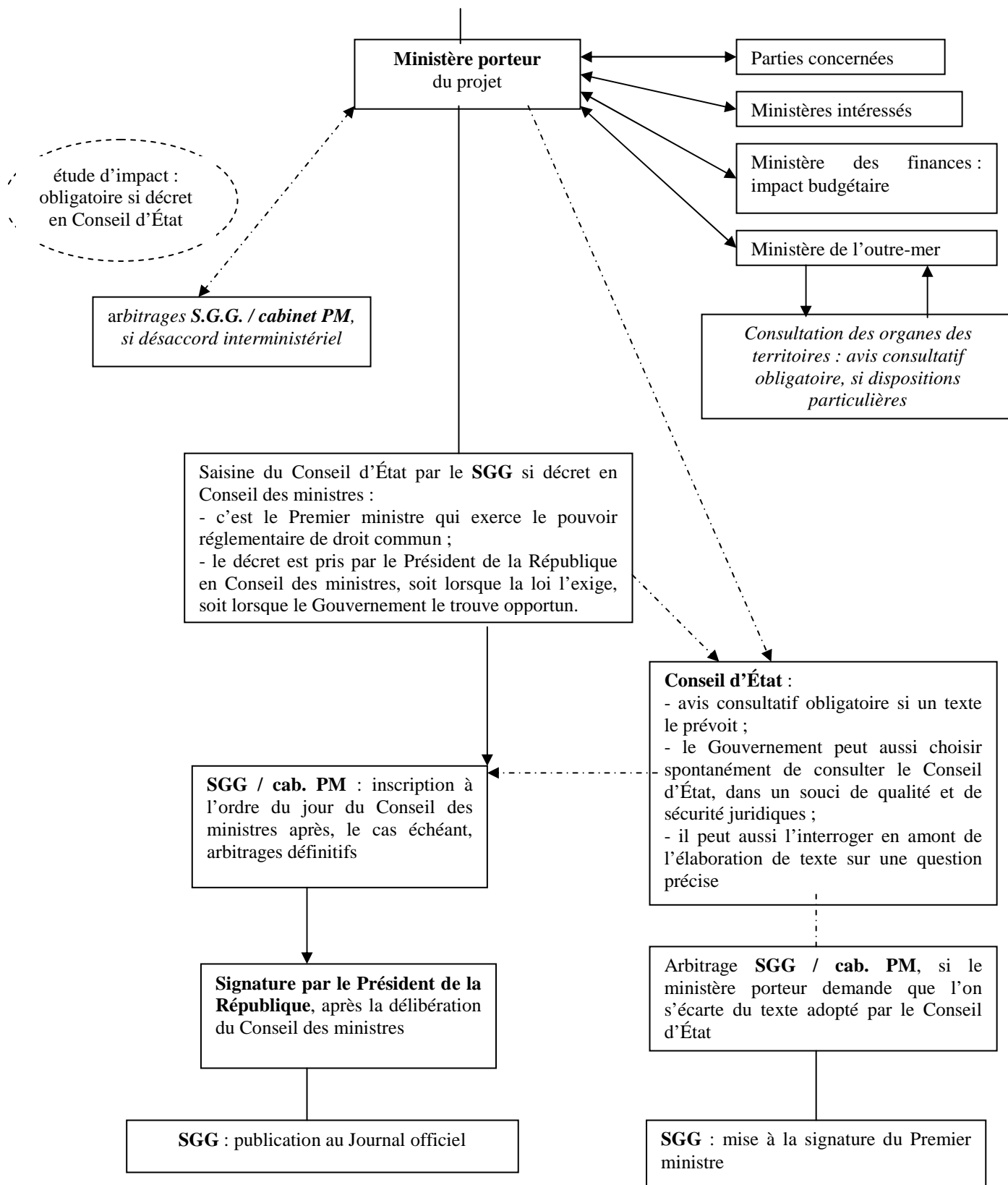
Procédures d'établissement d'un texte à valeur législative, (origine gouvernementale)



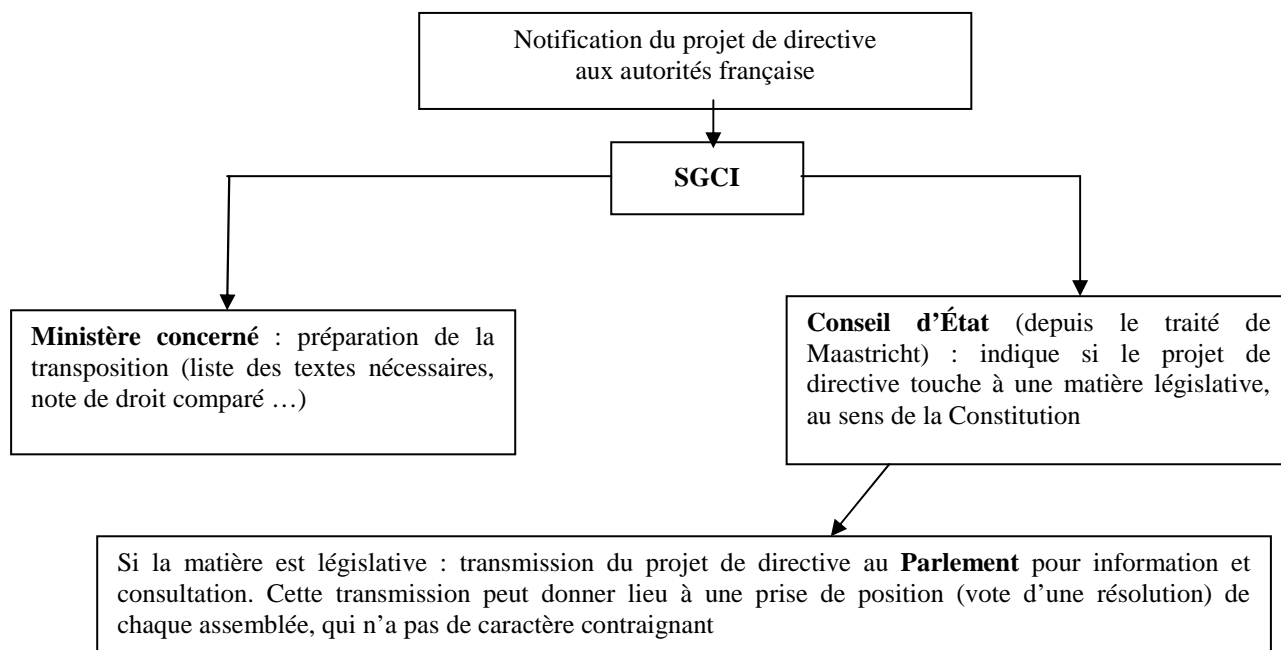
Procédure d'établissement d'un texte à valeur législative, par ordonnance
initiative du Gouvernement



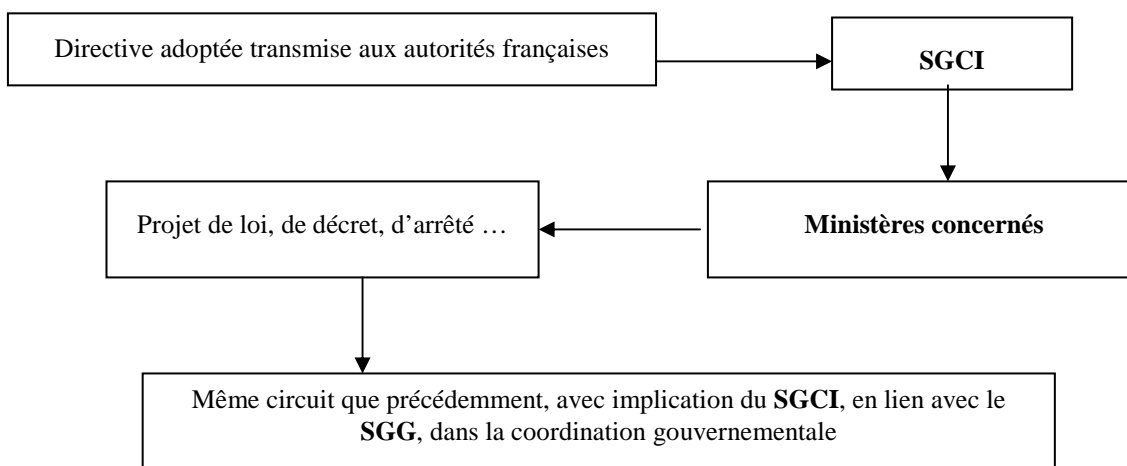
Procédure de préparation d'un texte réglementaire, projet de décret



ANNEXE 4. Préparation des directives européennes et transposition dans le droit français



TRANSPOSITION DE DIRECTIVE EUROPEENNE



ANNEXE 5. Division des pouvoirs réglementaires à travers les niveaux de gouvernement

Domaine des politiques	Répartition des compétences suite aux lois de décentralisation de 1982-84 Avant les réformes de 2003				Répartition des compétences envisagée Après les réformes de 2003			
	National	Régions	Département	Municipalité	National	Régions	Département	Municipalité
	Sécurité, Police	♦			♦	♦		
Justice	♦				♦			
Protection incendie	♦			♦	♦			♦
Protection civile	♦				♦			
Équipement et fonctionnement hors pédagogie maternelle				♦				♦
Équipement et fonctionnement hors pédagogie primaire				♦ Ens. primaire	♦			♦ Ens. primaire
Équipement et fonctionnement hors pédagogie secondaire		Lycées	Collèges			Lycées	Collèges	
Formation pour adultes	♦	♦		♦		♦		
Séc. sociale maladie	♦				♦			
Services d'aide à la famille et aux jeunes			♦	♦ Crèche, garderie			♦	♦ Crèche, garderie
Ass. sociale (retraite)	♦				♦			
Logement social	♦		♦	♦	♦		♦	♦
Planification urbaine	♦			♦82	♦			♦82
Traitement de l'eau				♦				♦
Déchets			♦	♦			♦	♦
Cimetières				♦				♦
Abattoirs	♦			♦	♦			♦
Protection environnementale	♦				♦			
Concerts, théâtres	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦
Musées, galeries d'art, bibliothèques	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦
Parcs, espaces publics	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦
Sport et loisirs	♦		♦	♦82	♦		♦	♦82
Réseau routier	♦		♦82	♦82	♦		♦	♦
Autoroutes	♦				♦			
Transports urbains				♦				♦
Chemins de fers	♦	♦			♦	♦		
Ports	♦			♦	♦	♦	♦	♦
Aéroports				♦	♦	♦	♦	♦
Gaz	♦				♦			
Eau (irrigation)	♦		♦		♦			
Agriculture, pêche	♦		♦		♦		♦	
Électricité	♦			♦	♦			
Commerce	♦				♦			
Tourisme	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦

ANNEXE 6. Les Autorités Administratives Indépendantes en France

Nom de l'autorité	Date/loi de création Réforme	Rôle fonction
LIBERTÉS PUBLIQUES		
<i>Médiateur de la République</i>	Loi 3 janvier 1973/1989	Médiation, Instance de recours ultime vis-à-vis de l'administration
<i>Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL)</i>	Loi 6 janvier 1978	Protéger le traitement des données individuelles au niveau informatique
<i>Commission d'accès aux documents administratifs</i>	Loi 17 juillet 1978	Assurer la transparence effective des actes administratifs
<i>Commission de contrôle des campagnes électorales et des financements politiques</i>	15 janvier 1990	Vérifier la régularité du financement des partis politiques dans le cadre des campagnes électorales
<i>Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du président de la république</i>	Loi 14 mars 1964	Vérifier la régularité de l'élection du président de la république
<i>Commission pour la transparence financière de la vie politique</i>	Loi 11 mars 1988	Information sur la situation patrimoniale des élus.
<i>Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)</i>	10 juillet 1991	Contrôler les interceptions de sécurité ordonnées par le Premier ministre.
<i>Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)</i>	Loi 8 juillet 1998	Elle est chargée de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification en application des dispositions de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des informations dont les règles de classification ne relèvent pas des seules autorités françaises.
<i>Défenseur des enfants</i>	Loi 6 mars 2000	Médiation, protection des enfants
ÉCONOMIE		
Concurrence		
<i>Conseil de la concurrence</i>	1 décembre 1986	Assurer la protection du droit de la concurrence.
<i>Commission nationale d'équipement commercial</i>	Loi 29 janvier 1993	Suivre les autorisations d'agrandissement des grandes surfaces.
Télécommunications		
<i>Autorité de régulation des télécommunications (ART)</i>	26 juillet 1996	Encourage l'exercice de la concurrence dans le domaine des télécommunications, suivre l'offre et le financement de toutes les composantes du service public de télécommunications...
Énergie		
<i>Commission de régulation de l'énergie (gaz et électricité depuis 2003)</i>	10 février 2000, 3 janvier 2003	Garantir le droit d'accès aux réseaux, suivre les opérations techniques, garantir l'indépendance du réseau de transmission d'électricité.
Secteur financier		
<i>Commission des opérations de bourse</i>	28 septembre 1967, 2 juillet 1996	Protéger l'épargne, le contrôle prudentiel de la gestion d'actif et de marchés financiers
<i>Commission bancaire</i>	Loi 24 janvier 1984	Assurer le contrôle prudentiel des établissements bancaires
<i>Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement</i>	Loi 24 janvier 1984	Accorder les agréments pour les banques et les opérateurs de marchés. Conseiller en matière de fusion bancaire
<i>Commission des participations et des transferts</i>	Loi 6 août 1986	Veiller au respect des intérêts patrimoniaux de l'État lors du processus de privatisation.
<i>Commission des marchés financiers (CMF)</i>	Loi 2 juillet 1996	Assurer la réglementation et les règles de bonne conduite des services d'investissement et de marché.

<i>Commission de contrôle des assurances</i>	Loi 31 décembre 1989	Assurer le contrôle prudentiel des assurances
<i>Commission de contrôle des mutuelles et institutions de prévoyance</i>	Loi 31 8 août 1994	Assurer le contrôle prudentiel des mutuelles
<i>Bureau central de tarification (assurance construction)</i>	Loi 4 janvier 1978	Tranche les litiges sur les primes d'assurance obligatoire pour les travaux de construction
<i>Conseil de discipline de la gestion financière (CGDF)</i>	Loi 2 juillet 1996	Pouvoir disciplinaire à l'égard des gestionnaires de placements collectifs (OPCVM)
Autres		
<i>Commission centrale permanente compétente en matières de bénéfices agricoles</i>	Loi du 13 janvier 1941	Calcul du bénéfice agricole en cas de recours devant le conseil d'État pour excès de pouvoir
Commission des infractions fiscales	Loi 29 décembre 1977	Donne un avis conforme avant tout dépôt de plainte par l'administration tendant à des sanctions pénales en matière fiscale
COMMUNICATION, PRESSE		
<i>Conseil Supérieur de l'Audiovisuel</i>	Loi 1984, réformée en 1989	Gérer les licences et créneaux d'attribution de l'audiovisuel
<i>Commission paritaire des publications et agences de presse</i>	Décret 25 mars 1950	Avis non modifiable sur les allègements de taxes fiscales en faveur de la presse.
<i>Conseil Supérieur de l'Agence France Presse</i>	Loi 10 janvier 1957	Veiller au respect des obligations de l'agence en matière d'exactitude et d'objectivité des informations diffusées
<i>Commission des Sondages</i>	Loi 19 juillet 1977	Propose des règles visant à assurer l'objectivité et la qualité des sondages et veiller aux conditions de leur diffusion et de leur commercialisation.
<i>Médiateur du cinéma</i>	Loi 29 juillet 1982	Émettre des injonctions.
SANTÉ SÉCURITÉ, HYGIÈNE ENVIRONNEMENT		
<i>Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPCD)</i>	Loi 23 mars 1999	Assurer la mise en œuvre de la loi sur le dopage
<i>Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)</i>	Loi 12 juillet 1999	Veiller à l'application de la loi sur les nuisances sonores aéroportuaires.
<i>Commission nationale de déontologie de la sécurité</i>	Loi 6 juin 2000	FRANCE PRECISER.
Évaluation		
<i>Comité National d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel</i>	Loi 26 janvier 1984, + loi 10 juillet 1989	Évaluation de la performance des établissements publics.

NOTES

1. Cf Rapport du Conseil d'État de 1991, la Sécurité Juridique.
2. Conseil d'État ibid.
3. Fauroux 2000.
4. Source SGG 2003.
5. Saugey 2003.
6. Cf classements du World Economic Forum, qui peuvent être discutés, mais qui sont également utilisés par les institutions officielles pour le débat interne : Hel Théliier in CAE 2000.
7. Commissariat Général du Plan rapport Cieutat 2000.
8. On estime ainsi qu'il existe entre 1500 à 1700 corps, dont 900 corps vivants, et 190 en extinction, 300 statuts d'emploi et 300 corps d'établissements publics.
9. Margerie 2002.
10. HCSP 2002.
11. OCDE 2003
12. Cf les analyses de Pierre Joxe sur, la crise d'identité de l'État, de J. Kerna sur les retards de l'État manager ou les réflexions de T. Bert sur la réforme d'un ministère des finances.
13. Selon les termes de Roger Fauroux 2000.
14. Rapport d'information sur la réforme de l'État à l'étranger. Gérard Braun (2001).
15. Voir encadré n° 9.
16. Voir encadré n° 8.
17. Décret du 31 janvier 1935 portant organisation des services administratifs de la Présidence du Conseil. A l'époque, le système britannique avait servi d'exemple.
18. Voir encadré n° 10 sur l'administration électronique.
19. La commission des Lois constitutionnelles, de la Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale pour le Sénat, et la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République à l'Assemblée Nationale. Les commissions parlementaires sont des organismes de travail spécialisés dans l'étude de problèmes généraux ou ponctuels - notamment d'ordre législatif - avant leur examen en séance publique.
20. Houssin 1997, Carcenac 2001, De Roux et al. 2002, De la Coste 2003.
21. En outre, le gouvernement peut ne pas suivre un avis donné par le Conseil d'État lorsque celui-ci se fonde, non sur des critères de légalité ou de constitutionnalité, mais sur un critère d'opportunité administrative, mais ceci reste exceptionnel.
22. Il inclut l'économie, les finances, l'industrie, le budget, le commerce extérieur, l'artisanat, les Petites et Moyennes Entreprises, les professions indépendantes, la consommation. Ce ministère est désigné dans le texte sous le terme générique de ministère des finances.
23. - En cas de désaccord entre les deux assemblées ou si le gouvernement a déclaré l'urgence, le Premier ministre peut convoquer une Commission mixte paritaire pour proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du gouvernement.
- En cas d'absence d'accord, le gouvernement peut demander, après nouvelle lecture du texte, à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement.

- Le Gouvernement peut aussi déclarer l'irrecevabilité pour tout amendement ou élément de la procédure législative qui verrait la loi déborder de son domaine au sens de la constitution.
 - le Gouvernement peut demander un vote « bloqué » sur un texte, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. E
 - Le gouvernement peut l'engager sa responsabilité sur un texte, en vertu de l'article 49-3 de la constitution. Le texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure est votée à la majorité des membres du Parlement.
24. Si les premiers efforts pour regrouper des départements dans le cadre de circonscriptions administratives datent de 1955, la véritable création des régions date de 1964. En 1972, la Région devient un établissement public, dotée d'un Conseil Régional élu au suffrage universel indirect.
 25. Par exemple, la Bretagne, entité historique forte a été morcelée et sa capitale historique placée dans une autre région.
 26. Le cas de Paris est spécifique, puisque la municipalité de Paris n'a un maire élu au suffrage universel que depuis la réforme de 1976, et qu'aujourd'hui la circonscription inclue à la fois une commune et un département.
 27. Hortefeux, Levôtre 2003.
 28. Barel et *al.* 2001.
 29. Sur ce total, 4.7 millions actes concernaient les budgets et la gestion interne du personnel, et 690.000 actes la police. Les actes réglementaires incluaient 290.000 décisions générales, 201.000 actes réglementaires relatifs aux marchés, emprunts, concessions et affermage, et 924.000 actes l'urbanisme.
 30. En revanche, les préfets obtiennent gain de cause auprès des tribunaux en première instance dans les trois quarts des cas. En moyenne sur les dix dernières années, moins de 50 décisions par an sont défavorables aux préfets en dernière instance. Les recours concernant l'urbanisme représentent environ 30 % des déférés, alors que les marchés et contrats représentent une part croissante de 30 % également.
 31. DGCL 2001.
 32. Rapport de 1995, 1999, 2000.
 33. Margerie 2002
 34. Ce service a été créé en 1948 initialement pour coordonner l'action de la France à l'égard de l'Organisation de Coopération Économique Européenne, qui était l'ancêtre de l'OCDE. Le SGCI a vu son rôle étendu à la coopération européenne depuis 1958. Il dispose actuellement de 160 personnes
 35. Les Echos, mars 2003.
 36. L'exemple de la transposition de la directive « Factures » dans le cadre de la loi de finances rectificative 2002 en est un exemple.
 37. Cohen Henry 2002
 38. Baumol, Panzar Willig 1982.
 39. Bergognoux 1995.
 40. Commission des lois 2002.
 41. Waintrop 1999.
 42. Un recensement de 1962 en donnait déjà 4700 ! (Waintrop 1999) (France : Estimation Récente ?)
 43. Comme lors de la tentative de réforme de la sécurité sociale et des retraites à l'automne 1995.
 44. Voir www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc
 45. Voir rapport de l'OCDE 1999 sur la réforme de la réglementation aux Pays Bas.

46. Avec la décision du conseil constitutionnel, n° 99 421, sur la loi de codification.
47. Le site légifrance, www.legifrance.gouv.fr, www.journal-officiel.gouv.fr régi par un décret du 7 août 2002; synthétise l'ensemble du droit public accessible en ligne en France. Il s'agit d'un site unique placé sous l'autorité des services du Premier ministre. Depuis fin 2001, il a été décidé que la diffusion en ligne devait devenir une condition d'entrée en vigueur des textes, ce qui nécessite une modification de la loi. La loi du 2 juillet 2003 habilite le Gouvernement à fixer cette obligation par ordonnance. Enfin, il existe d'autres sites pour l'accès au droit: www.adminet.fr
48. Il est même possible d'accéder sur Internet à des textes encore plus anciens, de l'ancien régime, dont certains ont encore à ce jour une valeur juridique connue, ou ont été repris par des textes plus modernes. (www.droit.org, texte de 1566 sur l'inaliénabilité du domaine royal).
49. Sur les sites des assemblées: www.senat.fr ; www.assemblee-nationale.fr.
50. www.legifrance.gouv.fr.
51. Il offre en outre la possibilité de consulter les autres sites publics nationaux, ceux des États étrangers et ceux des institutions européennes ou d'organisations internationales assurant une mission d'information juridique. Des licences de réutilisation des données détenues par l'État peuvent être accordées, par voie de convention, aux personnes qui souhaitent faire usage de ces données dans le cadre de leur activité, que celle-ci ait ou non un caractère commercial.
52. Des exemples cités sont une circulaire de 90 pages pour l'application de l'impôt à taux réduit pour des entreprises de moins de 40 000 euros de chiffre d'affaires, ou la transposition de la directive Factures dans le cadre de la loi de finances rectificative 2002.
53. Conseil d'État, la transparence et le Secret 1995. Cf La Transparence 1987
54. Leurs contrôles peuvent être juridiques et financiers, concerner le fonctionnement des services, les aspects techniques ou bien de façon plus générale l'application d'une politique ministérielle.
55. Pour mémoire, l'ensemble du contentieux civil et commercial représente 2 200 000 décisions, pour 20 000 pour la cour de cassation.
56. Comme l'incompétence de l'auteur de l'acte, les vices de forme et de procédure, la violation de la règle de droit, le détournement de pouvoir.
57. Ainsi, le Médiateur a récemment renforcé ses moyens dans les quartiers difficiles pour développer une médiation de proximité, si possible dans la langue de l'interlocuteur.
58. Médecins, sages-femmes, chirurgiens-dentistes, avocats, géomètres experts, experts-comptables, architectes, pharmaciens, vétérinaires, masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues.
59. Les 160 CCI disposent d'un budget de 3.4 milliards d'euros et de 26 000 collaborateurs, et ont en outre un rôle important de formation, avec 500 000 étudiants. Elles gèrent 121 aéroports (voir chapitre 5), 180 ports, de nombreux entrepôts, complexes routiers, ponts, parcs logistiques et 55 palais des congrès.
60. Voir le dossier d'Économie et Prévision de 2000 sur l'analyse économique de l'effet de serre, les actes du colloque sur les réformes fiscales vertes organisé dans le cadre de la présidence française de l'union européenne en octobre 2000 (ministère de l'Environnement *et al.*, 2000). Et les documents de travail de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'Environnement (www.environnement.gouv.fr). Voir aussi Cournède Gastaldo (2002).
61. www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/dosdir/dirppr/reducgaz.htm.
62. Chidiak 2000
63. AJDA 1985
64. Delalande 2002.
65. Elle est basée sur les évaluations du Conseil d'État, les travaux dérivés liés à la préparation du rapport Mandelkern.

66. L'analyse d'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, 1997. Encadré 3, p. 247.
67. Ceci fait que l'administration OMB examine environ 600 réglementations par an, soit 15 à 17 % des règles publiées (OCDE 2002, de l'interventionnisme à la gouvernance réglementaire).
68. A cet égard, la langue française distingue le terme de réglementation, qui concerne la préparation de règles générales s'appliquant aux agents économiques, du concept de régulation, qui correspond à l'application de la règle, et définit le domaine d'action délégué des régulateurs indépendants (Frison Roche, 2002).
69. Voir OCDE 2002, rapport phare, Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE, de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation.
70. Des agences existent également dans le domaine du médicament, de la sécurité alimentaire, mais elles n'ont pas les prérogatives de régulateurs indépendants au sens de la définition française d'autorités administratives indépendantes. Ce sont des établissements publics.
71. Voir Conseil d'État 2001, p. 267.
72. Telle qu'elle résulte d'une décision du tribunal des conflits de 1873.
73. Conseil d'État 2001.
74. Voir Hortefeux, Levôtre 2003.
75. Au sens du pouvoir d'édicter des règles générales, qui s'oppose à la régulation, qui correspond à l'application de la règle.
76. Selon ces décisions, il s'agit, par nature, d'un pouvoir réglementaire d'application de la loi et en aucun cas d'un pouvoir réglementaire autonome. Ce pouvoir porte sur des mesures limitées, et reste étroitement subordonné et spécialisé.
77. Majone. Référence à préciser.
78. Référence à préciser. Voir B. Du Marais.
79. Qui correspondent aux boards anglo-saxons.
80. Même si cette situation est encadrée par des décisions du Conseil Constitutionnel
81. Conseil d'État 2002.
82. Telles qu'elles ressortent du rapport annuel de 1994.
83. Le Médiateur de la République peut s'adresser au Parlement lors de la remise de son rapport annuel, mais n'a pas de fonction de régulation au sens économique.
84. Le code civil (1804), le code de procédure civile (1806) le code de commerce (1807), le code d'instruction criminelle (1808) et le code pénal (1810).
85. Les codes donnent également lieu à des tableaux de concordance complets permettant le passage entre les lois et les numéros des codes.
86. www.legifrance.gouv.fr/WAspad/ListeCodes. Un certain nombre de ces codes sont d'ailleurs disponibles en anglais et en espagnol sur le site
87. Suite à l'extension à l'ensemble des usagers, la COSIFORME sera renommée en COSIFORM.
88. La COSA absorbe le CERFA et le COSIFORM qui existaient auparavant.
89. Demande de carte d'identité, demande de Revenu Minimum d'Insertion, Déclaration Annuelle de Données Sociales, demandes de formulaires des caisses d'allocations familiales).
90. Il est composé de personnalités spécialistes du langage, d'associations d'aide aux usagers en difficulté et de représentants de l'administration, ainsi que de représentants de la société civile et artistes, chanteurs et écrivains.

91. Ceci s'effectue à travers le rapprochement de 850 centres des impôts (dépendants de la direction générale des impôts, DGI), et de 800 recettes des impôts, et le transfert de la gestion du paiement des impôts sur les sociétés et de la taxe sur les salaires à la DGI. (Voir Annexe 1).
92. Voir rapport sur la qualité réglementaire en Allemagne, Encadré sur la mesure du fardeau administratif.
93. L'OCDE conduit par ailleurs des projets spécifiques sur l'Administration électronique, avec de nombreux séminaires organisés en 2002, un rapport de synthèse publié en 2003 (Référence), ainsi que des études pays spécifiques sur ce sujet (Finlande).
94. Cf rapport Accenture, 2003. E Government Leadership, Realizing the Vision.
95. Cf rapport de Basquiat de 1998, rapport de M. Carcenac en 2000. Actualité juridique du droit administratif, Juillet Aout 2001.
96. OECD (2000) Economic Outlook, n° 66, Paris.
97. OCDE (2002)c.
98. Ces termes dérivés de l'économie du travail désignent les individus déjà en place, et assurés de garantie de sécurité et de revenus, dont ne peuvent bénéficier les individus à l'extérieur du système. Voir Lindbeck Snower (1988).
99. Laffèrère in Bébéar 2003
100. Boutih in Bébéar 2003
101. Mahieux (2001). Voir aussi L'étude annuelle France 2003, chapitre spécial dépenses publiques.
102. Conseil d'État, « Rapport public 2003, Jurisprudence et avis de 2002, Perspectives pour la Fonction publique », Études et documents n°54.