

Chapitre 1

Stratégie et politiques de gouvernance réglementaire

La politique de la réglementation peut être considérée, selon une définition large, comme une politique explicite, dynamique et cohérente visant à la mise en œuvre d'une réglementation (au sens large de l'ensemble des normes) de qualité. Dans ses *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* publiés en 2005, l'OCDE recommande aux pays d'adopter au niveau politique le plus élevé de vastes programmes de réforme de la réglementation comprenant à la fois des principes de « réglementation exemplaire » et un cadre pour son application. L'expérience dans les pays de l'OCDE montre que pour être efficace, la politique de la réglementation doit émaner des plus hautes sphères politiques, s'appuyer sur des critères explicites et mesurables de qualité réglementaire et disposer des capacités de gestion de la réglementation.

La communication vers les parties prenantes est de plus en plus importante pour assurer un soutien continu au travail entrepris en matière de qualité réglementaire. Une question clé est celle de la perception par les parties prenantes des réalisations accomplies (à titre d'exemple, les entreprises peuvent ne pas ressentir les effets de mesures prises pour améliorer la réglementation).

Les autorités publiques doivent rendre des comptes sur les ressources utilisées, souvent importantes, ainsi que sur le capital politique investi dans les systèmes de gestion de la réglementation. Il devient de plus en plus important de mesurer les performances de la gestion de la réglementation, en mesurant l'écart entre les politiques de la réglementation, telles qu'elles sont énoncées sur le plan des principes, et leur efficacité réelle. Quels sont les résultats obtenus ? Les programmes et les différents instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation permettent-ils de produire une bonne réglementation ? L'application de techniques de mesures et d'évaluation *ex post* doit permettre d'apporter une partie de la réponse et ainsi contribuer à renforcer le cadre réglementaire.

L'administration électronique est un outil important pour le déploiement d'une bonne gestion réglementaire. Elle imprègne pratiquement tous les aspects de la politique réglementaire, de la consultation et de la communication vers les parties prenantes au développement de politiques de réduction de la charge administrative. Elle permet aussi de mieux disséminer les politiques, meilleures pratiques et lignes directrices à travers les administrations, y compris les administrations locales. Ce projet n'a pas pour objet de fournir une évaluation complète de ces aspects, mais tente de mettre en évidence des points à approfondir.

Évaluation et recommandations

Élaboration de la stratégie et des politiques de la gouvernance réglementaire

Depuis l'examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en France publié en 2004, la France a engagé un ensemble de mesures ambitieuses pour promouvoir la qualité de la réglementation ; ces mesures constituent un changement qualitatif majeur. On peut distinguer trois grands volets d'action. Deux sont en amont : il s'agit tout d'abord d'améliorer le processus d'élaboration des normes en renforçant le dispositif d'études d'impact *ex ante* ; il s'agit ensuite de rénover les processus de consultation publique. Le troisième volet d'action se situe en aval de la production normative. Le gouvernement français a mené une politique de simplification qui a conjugué simplification juridique et réduction des charges administratives. Des efforts particuliers ont aussi été développés pour réduire le déficit de transposition des textes communautaires et accélérer la mise en application des textes de lois, deux points de difficulté que le rapport de l'OCDE de 2004 avait soulignés. Les actions en amont et en aval tendent à se rejoindre. Une réflexion s'engage sur le moyen de combiner les études d'impact *ex ante* et les actions de simplification *ex post*. Il n'y a pas encore de stratégie intégrée sur le terrain, mais on est en train d'assister à une maturation de principes pour cadrer les évolutions futures. Cette réflexion est pertinente tant pour la France que pour les autres pays.

En matière de gouvernance réglementaire, l'accent en France a longtemps été mis sur le respect formel des règles d'élaboration et la cohérence juridique, mais les termes du débat ont tendance à s'élargir. La qualité réglementaire est de plus en plus considérée comme un objectif de pertinence des politiques publiques, ce qui n'était pas le cas auparavant. La période récente est marquée par une prise de conscience des enjeux de la qualité réglementaire et une volonté de changement, alors qu'un certain « patinage » prévalait jusqu'en 2003/04. Cette prise de conscience est largement partagée (associant le gouvernement, le Conseil d'État, le Parlement, l'administration), même si les parties prenantes extérieures (notamment les représentants d'entreprises) ont pris une part relativement faible au débat par rapport à ce que l'on a pu observer dans d'autres pays européens. Elle a aussi été guidée par les exemples des autres pays, à travers le partage des bonnes pratiques et expériences. Par rapport à d'autres pays, l'aspect innovateur du dispositif mis en place en France pour les études d'impact depuis 2009 est à souligner, ainsi que les évolutions en matière de consultation publique. Ce sont des avancées importantes, qui donnent de la place à la créativité, dans un contexte qui reste sur le fond traditionnel et centralisé.

L'approche de la gouvernance réglementaire reste encore fortement influencée par les considérations juridiques. La codification, la simplification du droit et l'accès au droit restent des piliers majeurs de la gouvernance réglementaire. La politique de gouvernance réglementaire est très largement motivée par la perception que la France souffrirait tout particulièrement de « l'inflation normative » et qui a suscité une réflexion sur ce qui doit changer pour améliorer la gestion normative. La définition et le champ de la politique de gouvernance réglementaire française n'ont pas toujours le sens large contenu dans l'expression *Better Regulation*, qui se traduit d'ailleurs difficilement en français¹, et qui va au-delà de la simplification et la clarté des lois. Il n'existe pas en France de stratégie de gouvernance réglementaire proprement dite, mais un ensemble de mesures pour améliorer la qualité réglementaire, essentiellement propulsé par la perception d'un « mal français », c'est-à-dire une surproduction de normes que l'on doit maîtriser.

La dimension économique et le coût pour l'économie de la réglementation excessive ou « mauvaise » ne sont pas encore vraiment pris en compte. Les enjeux économiques sont mentionnés, mais de manière subalterne, par rapport à ce que l'on peut constater dans d'autres pays européens. Les initiatives dans le domaine de la gouvernance réglementaire entrent dans le cadre plus large du programme de révision générale des politiques publiques (RGPP), dont l'objectif essentiel est de moderniser et de rendre plus efficace l'administration. L'objectif économique n'est donc pas au cœur du dispositif. Mise à part la question des charges administratives, il n'apparaît pas clairement que l'on ait suffisamment conscience que la réglementation a un coût ainsi qu'un bénéfice, une sorte d'équivalent du coût des dépenses publiques. Le Royaume-Uni par exemple s'est penché sur l'idée de « budgets réglementaires » (*regulatory budgets*), une approche certes difficile à mettre en pratique, mais qui tente de faire ressortir l'importance de la maîtrise des coûts réglementaires. Symptôme de ce manque de prise de conscience, le ministère de l'Économie et la Cour des comptes sont encore insuffisamment impliqués dans les dossiers de la gouvernance réglementaire.

La poursuite des avancées en matière de gouvernance réglementaire dépendent du maintien d'une forte volonté politique. Les progrès réalisés depuis 2004, par exemple sur le dossier des études d'impact, de la simplification administrative et de la transposition des textes communautaires, se sont appuyés sur une forte volonté politique à la fois du gouvernement et du Parlement. Il convient de souligner qu'il s'agit en large partie de chantiers à poursuivre (les réformes sont « au milieu du gué »). Il faut mettre les processus et outils en place et en pratique, ce qui implique un travail de longue haleine. La gouvernance réglementaire est une politique de long terme, à faible gain politique immédiat, soumise aux pressions du court terme. Sa visibilité est rendue plus difficile en France par l'absence d'une part, d'un programme d'ensemble de gouvernance réglementaire, qui puisse être porté par une voix politique, et d'autre part par l'intégration relativement mineure des enjeux économiques, ce qui est plutôt surprenant dans un contexte de politique de relance économique. Dès lors, le dossier de la gouvernance réglementaire se trouve relativement peu porté en dehors d'un champ circonscrit d'institutions administratives et politiques. La définition d'une politique d'ensemble pourrait accroître la visibilité du processus et lui fournir un élan dans le temps.

Recommandation 1.1. Regrouper les différentes initiatives pour en faire une stratégie d'ensemble. Commencer par une communication intégrée sur les chantiers en cours et la vision globale sur les années à venir, en insistant sur le lien avec une économie performante. Produire un rapport annuel sur l'état des lieux et les avancées. Ce rapport serait remis au Premier ministre et au Parlement, par un ministre désigné responsable de la coordination de la mise en œuvre de la stratégie, et de sa communication (voir aussi chapitre 2). Le rapport serait rendu public.

Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire

Il n'existe pas de communication claire, qui englobe l'ensemble de la gouvernance réglementaire. Cela reflète l'absence d'une politique intégrée et la dilution de certaines initiatives dans la RGPP, qui est surtout présentée comme une initiative en faveur des usagers et de l'amélioration des services publics, plutôt qu'un soutien à la relance économique. Les diverses réformes sont le sujet de communications internes séparées au sein de l'administration, de manière *ad hoc* (comme par exemple de manière récente – février 2010 – sur l'avancée du plan de simplification). Cela ne donne pas une visibilité

très nette à ces réformes, ni à l'intérieur de l'administration, ni à l'extérieur (pour les parties prenantes).

Recommandation 1.2. Élaborer une stratégie de communication visant à regrouper les différentes initiatives pour faire ressortir leur interdépendance, en maintenant des communications spécifiques aux différents volets des réformes. Veiller à ce que les messages soient clairement diffusés à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration.

Évaluation ex post des initiatives de gouvernance réglementaire

La France se distingue (de manière positive) par les très nombreux rapports sur la qualité réglementaire. On peut ainsi citer les rapports du Conseil d'État et les rapports de commissions *ad hoc* qui font le point dans certains domaines, comme le rapport *Balladur* sur les collectivités locales et le rapport *Warsmann* sur la qualité réglementaire. Ces évaluations, bien qu'elles ne soient pas périodiques, ont abouti à des changements importants, ce qui renforce l'idée qu'elles devraient être plus systématiques. Ainsi, la publication de plusieurs rapports qui soulignaient l'inefficacité des mesures prises par décret ou circulaire pour mettre en place des études d'impact a concouru à mettre en place un dispositif plus contraignant et ambitieux à travers la réforme constitutionnelle de 2008 (chapitre 4).

La France dispose de plusieurs acteurs qui pourraient assurer des évaluations dans le temps. La Cour des comptes, indépendante de l'exécutif, ne s'est pas encore engagée dans des études sur la gouvernance réglementaire, mais pourrait être très utile pour des évaluations générales. La révision constitutionnelle de 2008 a entériné la pratique d'étendre son champ d'activité à l'évaluation des textes normatifs au-delà des purs aspects budgétaires. Les programmes de réduction des charges administratives et le dispositif des études d'impact pourraient en être des exemples, comme on le voit dans d'autres pays. Cette évolution peut s'inscrire dans le développement d'une politique de l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle est amorcée par la révision constitutionnelle. Le Conseil d'État reste un acteur d'envergure, d'autant plus que la création récente d'une nouvelle section (la section de l'administration) lui permet d'approfondir une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'État.

Recommandation 1.3. Renforcer et rendre systématique l'évaluation des politiques de gouvernance réglementaire. Anticiper l'évaluation des programmes phares, tels les études d'impact. Une évaluation globale pour dégager le lien entre gouvernance réglementaire et soutien à l'économie pourrait également être envisagée. Engager une réflexion sur le ou les acteurs qui pourraient conduire ces évaluations.

Rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire

De nombreuses initiatives se sont appuyées sur le développement de l'administration électronique. Le déploiement de l'administration électronique a servi de levier à de nombreuses réformes dans le domaine de la gouvernance réglementaire. C'est notamment le cas des mesures de simplification administrative (par exemple pour dématérialiser complètement les procédures administratives applicables aux entreprises). Cela concerne aussi l'accès à l'information (notamment avec *Légifrance*), la simplification des démarches administratives (autour du développement du portail de l'administration *mon.service-public.fr* et le fonctionnement interne de l'administration. Ces progrès sont

reconnus par les entreprises. Plusieurs interlocuteurs de l'OCDE ont avancé le besoin d'aller plus loin, notamment de simplifier réellement le « back office ».

Encadré 1.1. Extraits du rapport de l'OCDE de 2004: stratégie et politiques de gouvernance réglementaire

Évaluation

Le caractère juridique solide du système français, avec des procédures de préparation et d'enregistrement formalisées, 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. 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.

Source: OCDE (2004), La réforme de la réglementation en France : « Capacités du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », OCDE, Paris.

Présentation d'ensemble

Contexte économique et moteurs des politiques de la gouvernance réglementaire

La France est un acteur majeur de l'économie mondiale. Elle fait face à des défis importants, dont une perte de compétitivité de ses entreprises sur les marchés mondiaux. Elle dispose néanmoins d'avantages considérables pour relever ces défis. La mise en œuvre de certaines réformes structurelles nécessaires repose en partie sur le renforcement d'une politique de gouvernance réglementaire qui est déjà en cours, mais qui nécessite une forte volonté de suivi dans le temps. Par exemple, il sera important de tirer parti de la modernisation introduite par la loi organique sur les études d'impact, et des nouveaux modèles de participation du public à l'élaboration de politiques publiques, pour améliorer l'environnement réglementaire.

Les politiques françaises du mieux légiférer de ces dernières années ont traduit une volonté politique, plus affirmée depuis 2004, d'engager des réformes pour renforcer la qualité de la réglementation. Elles ont été rendues possibles par une meilleure appréciation des enjeux de la gestion réglementaire à l'intérieur de l'administration. Plusieurs rapports publics sur la qualité du droit ont alimenté les débats et contribué à promouvoir des principes de qualité réglementaire (encadré 1.2.). La perception de ce que certains ont appelé un « mal français » (en fait, un mal que l'on retrouve également dans certains autres pays, mais pas tous), c'est-à-dire une inflation normative que l'on doit maîtriser, a conduit à une réflexion de ce qui doit changer pour faire émerger une meilleure gestion législative et réglementaire. Ces débats, qui ont notamment engagé le gouvernement, le Parlement, le Conseil d'État et l'administration centrale, ont conduit à des actions visant à améliorer la

qualité réglementaire en amont (en rénovant le processus d'élaboration des normes) et en aval (en évaluant et simplifiant le processus existant). La dynamique créée par l'initiative communautaire « Mieux légiférer » conjuguée au processus de Lisbonne a aussi favorisé un contexte plus favorable aux réformes en matière de qualité réglementaire. Lors des entretiens conduits par l'OCDE, de nombreux interlocuteurs ont souligné la prise de conscience des enjeux de la qualité réglementaire et une forme d'« acculturation » de l'administration française à la réforme et à l'évaluation.

Encadré 1.2. Principaux rapports sur la qualité de la réglementation

Le rapport *Picq* (1994)

Ce rapport a fait suite au rapport du Conseil d'État de 1991 sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante. Ces rapports s'inscrivent dans l'émergence, à partir de la fin des années 1980, d'une prise de conscience du besoin de réformer l'État. Ils ont mis en évidence 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* a proposé 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. Il a également conduit à initier les études d'impact de la réglementation en 1997.

Le rapport *Mandelkern* (2002)

Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000 avait confié le soin à un groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation d'examiner les questions suivantes : consultation citoyenne sur les projets de texte, accès au droit, lisibilité et intelligibilité du droit, études d'impact, coût de la réglementation. Ce groupe de travail interministériel, présidé par M. Dieudonné Mandelkern (qui avait présidé le groupe de haut niveau sur le mieux légiférer mandaté par la Commission européenne en 2000) a présenté une série de propositions destinées à mettre en place une réglementation mieux « proportionnée », effectivement mise en œuvre et mieux acceptée. Les recommandations les plus importantes ont porté sur la mise en œuvre d'un programme annuel de simplification, l'élaboration, à chaque réglementation nouvelle, d'indicateurs de coût, la consultation systématique des services appelés à assurer l'application du texte et l'amélioration des processus de préparation et d'arbitrage des textes. Le groupe de travail s'est livré à une analyse détaillée de la pratique des études d'impact pratiquées jusqu'alors, relevant leur caractère souvent tardif et généralement formel, mais également le fait que de nombreux projets de loi échappaient à cette discipline (Mandelkern, 2002).

Le rapport *Lasserre* (2004)

Les observations du rapport « *Mandelkern* » sur les études d'impact ont été prolongées par une évaluation complémentaire à la demande du Premier ministre par un groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, qui a remis son rapport en 2004. Celui-ci a relevé à son tour les limites du dispositif fondé sur une circulaire du Premier ministre et a recommandé une prise en compte beaucoup plus en amont de l'analyse prévisionnelle de l'impact, au stade de la détermination des options fondamentales de la réforme (Lasserre, 2004).

Le rapport du Conseil d'État sur la sécurité juridique et la complexité du droit (2006)

Le Conseil d'État a consacré une large place à l'évaluation de la politique de la qualité du droit dans les considérations générales de son rapport public 2006, intitulées « Sécurité juridique et complexité du droit » (Conseil d'État, 2006). Un groupe de travail a alors été constitué par le Secrétaire général du Gouvernement pour en tirer les conséquences, notamment en proposant d'inscrire l'obligation de procéder à des études d'impact dans un texte organique (Secrétariat général du gouvernement, 2007).

Le rapport Warsmann (2009)

En juin 2008, le Premier ministre a mandaté une mission à M. Warsmann, député et président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale pour définir une stratégie « opérationnelle » sur la qualité de la norme juridique, visant à formuler une méthodologie de la simplification du droit, rendre plus effectif l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et garantir l'accès de tous les citoyens à l'ensemble des normes juridiques. La définition de cette stratégie s'est appuyée sur un bilan des pratiques existantes en matière de production, et de diffusion de la norme. Une deuxième partie de la mission a consisté en la proposition de mesures de simplification dans trois domaines : la comptabilité des sociétés, la TVA et les procédures de marchés publics. Le rapport, remis en janvier 2009, comporte 103 propositions, dont 46 concernent les trois domaines sélectionnés.

La politique française de qualité réglementaire est également fortement liée aux réformes entreprises pour moderniser l'État, dans le contexte d'un enracinement de la réglementation comme instrument prépondérant d'intervention de l'État. Les différentes initiatives actuelles, par exemple en matière d'études d'impact ou de réduction des charges administratives, s'inscrivent dans le cadre plus large de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juin 2007 au lendemain de l'élection présidentielle. La RGPP vise à produire des gains budgétaires et améliorer l'efficacité des politiques publiques, y compris en renforçant la qualité des services rendus aux citoyens et entreprises (OCDE, 2009). Les actions en faveur de la qualité réglementaire s'inscrivent aussi dans le cadre des réformes institutionnelles, en particulier la réforme constitutionnelle de juillet 2008 (qui a consacré le principe des études d'impact) et la réforme territoriale (chapitre 2).

Les questions économiques et la pertinence de la gouvernance réglementaire pour relever les défis économiques ne sont pas absentes des politiques de gouvernance réglementaire, mais sont nettement moins visibles que dans certains autres pays européens (tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas) où elles ont constitué le moteur principal des réformes. L'une des actions gouvernementales est la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises. Si l'objectif de ce programme est bien de promouvoir la compétitivité des entreprises françaises, il ne constitue pas le « cœur » des politiques de gouvernance réglementaire. La visibilité relativement moins grande des enjeux économiques se comprend aussi par la primauté traditionnellement donnée à l'ordonnancement juridique et à la sécurité juridique. Les politiques doivent bénéficier aux particuliers et entreprises, qui sont avant tout présentés comme des « usagers » des services publics plutôt que comme des acteurs économiques. Déjà relevé par le rapport OCDE de 2004, l'objectif économique n'est pas au cœur du dispositif.

Principales évolutions de la gouvernance réglementaire en France

Les initiatives pour améliorer la gouvernance réglementaire se sont progressivement enrichies au cours des quatre dernières décennies. La première grande vague de réformes, dans les années 1970, visait surtout à réduire la distance entre les administrés et l'administration et à mettre fin à une tradition de secret et d'opacité de l'action administrative (création du Médiateur de la République en 1973, lois de 1978 et 1979 sur l'accès aux documents administratifs). Une deuxième vague de réformes a eu lieu dans les années 1990, pour faciliter l'accès au droit (création de *Légifrance*) et de manière plus limitée, simplifier le droit existant. Dans les années 2000, le champ du mieux légiférer s'est élargi. La politique réglementaire a notamment englobé l'accessibilité du droit, la rénovation des conditions d'élaboration des normes, la simplification du droit existant, la

réduction de la charge administrative. Ces différentes initiatives ne sont pas intégrées dans une stratégie formelle du mieux légiférer. Cependant, la qualité du droit est devenue un objectif de plus en plus explicite et les différentes initiatives de ces dernières années s’y sont rattachées.

Depuis le rapport OCDE de 2004, le gouvernement français a pris plusieurs initiatives importantes. Une mesure phare a été l’inscription, constitutionnellement ancrée, de l’évaluation d’impact *ex ante* sur les projets de loi. Le gouvernement a lancé d’autres réformes, dans plusieurs directions : simplification du droit et allègement des charges administratives pour les particuliers et les entreprises, accès au droit, modernisation des procédures de consultation publique, sécurité juridique dans l’application du droit communautaire et l’application des lois.

Tableau 1.1. Principales étapes des politiques visant à une meilleure gouvernance réglementaire en France

1978	Loi du 17 juillet 1978 sur la transparence administrative.
1981	Création des centres de formalités des entreprises (CFE) placés auprès des chambres de commerce et d’industrie.
1987	Décret du Premier ministre qui requiert pour tout texte réglementaire une évaluation de l’impact en matière de budget et d’emplois.
1991	Rapport du Conseil d’État de 1991 sur la prolifération des normes et leur qualité insuffisante.
1994	Rapport <i>Picq</i> sur la réforme de l’État (suite au rapport du Conseil d’État de 1991).
1997	Expérimentation de l’évaluation d’impact pour les projets de loi et de décret en Conseil des ministres. Programme de simplification administrative (déconcentré au niveau des ministères).
1998	Création de <i>Légifrance</i> .
1989	Décret du 12 septembre 1989 qui relance la codification.
2000	Rapport <i>Mandelkern</i> (groupe de travail interministériel pour la réforme de l’État). Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration (DRCA), qui élargit le champ de la simplification au-delà de l’État central, aux collectivités territoriales, établissements publics locaux et organismes de sécurité sociale.
2002	Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Décret du 7 août 2002 sur la diffusion générale du droit par Internet.
2003	La loi d’habilitation sur la simplification administrative (juillet).
2004	Rapport <i>Lasserre</i> Pour une meilleure qualité de la réglementation.
2006	Rapport annuel du Conseil d’État qui consacre une large place à l’évaluation de la politique de la qualité du droit (Sécurité juridique et complexité du droit). Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 sur les commissions consultatives.
2007	Loi du 31 janvier 2007 sur la réforme du dialogue social. Engagement du gouvernement à réduire de 25 % d’ici la fin de l’année 2011 la charge découlant des 1 000 formalités les plus lourdes ou les plus irritantes pesant sur les entreprises (décembre).
2008	Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Destinée à renforcer la capacité d’examen des projets de réforme par le Parlement, la réforme constitutionnelle crée en particulier une obligation d’évaluation préalable des projets de loi.
2009	Rapport <i>Warsmann</i> « Simplifions nos lois pour guérir un mal français ». Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui inscrit la règle de l’évaluation préalable des dispositions des projets de loi.

Principes directeurs de la gouvernance réglementaire actuelle

Tout comme il n'existe pas une politique intégrée du mieux légiférer, le gouvernement français n'a pas défini un ensemble spécifique de principes du mieux légiférer. Cependant les différentes politiques et initiatives dans ce domaine font de fait ressortir deux grands principes directeurs, la sécurité juridique et l'accès au droit, de manière plus marquée que dans la plupart des autres pays de l'UE. Il existe un large consensus parmi les responsables politiques et administratifs ainsi que parmi les acteurs économiques selon lequel la France souffrirait tout particulièrement d'une dérive inflationniste (voir chapitre 4). Cette dernière est considérée comme une source d'insécurité juridique et de coûts pour la société et l'économie, qui affecte la crédibilité et l'efficacité de l'action publique. Pour beaucoup, s'ajoute la préoccupation de faire en sorte que les citoyens connaissent le droit, et que leurs rapports avec l'administration soient simplifiés.

Principales initiatives visant à une meilleure gouvernance réglementaire

La simplification du droit et la réduction de la charge administrative

La simplification du droit constitue un des axes stratégiques de la révision générale des politiques publiques. Cette politique vise toutes les catégories « d'usagers » (particuliers, entreprises, collectivités territoriales et associations). Son objectif est de simplifier la réglementation ainsi que la relation entre l'État et ses usagers et de réduire la charge administrative qui pèse sur ces derniers dans leurs démarches avec l'administration. La politique de simplification française s'articule autour d'un programme normatif de simplification du droit et des procédures (notamment à travers les lois de simplification de 2003, 2004, 2007, 2008 et 2009) et d'un programme de modernisation de l'administration publique y compris par le canal de l'administration électronique.

Parallèlement, le gouvernement français a lancé en 2006 un programme spécifique destiné à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises. La « mesure et réduction de la charge administrative » (MRCA) s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne et l'engagement public du gouvernement français, à l'occasion du premier conseil de la modernisation des politiques publiques, le 12 décembre 2007, à réduire de 25 % d'ici la fin de l'année 2011 la charge découlant des 1 000 formalités les plus lourdes ou les plus irritantes pesant sur les entreprises. Le pilotage de ce chantier a été confié à la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État. Ce programme a évolué dans la période récente, en termes de cible (s'adressant à l'ensemble des usagers) et de méthodologie (avec l'utilisation des événements de vie pour sélectionner les chantiers de simplification (chapitre 5).

Les études d'impact

Le gouvernement français a engagé une réforme des méthodes d'élaboration de la norme par la modernisation de la procédure parlementaire et la consécration d'une obligation d'évaluation préalable des projets de loi. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 15 avril 2009 marquent une étape majeure dans la prise en compte des exigences de qualité du droit dans les relations entre gouvernement et parlement. L'un des aspects de cette réforme est en effet la création d'une obligation d'évaluation préalable des projets de loi, dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée au plan politique voire juridictionnel (par le Conseil constitutionnel). Cette obligation est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009. Le gouvernement a anticipé cette

obligation et la pratique systématique des études d'impact (en ce qui concerne les projets de loi) est appliquée depuis avril 2009 (chapitre 4).

La modernisation de la consultation des parties prenantes

Plusieurs actions conjointes ont été entreprises qui visent à moderniser la consultation des parties prenantes dans l'élaboration des politiques publiques et des projets de textes normatifs, y compris à travers une plus grande utilisation des technologies de l'information. Elles consistent à rénover les formes de consultation traditionnelle (qui s'effectue dans le cadre de commissions consultatives institutionnelles) à diversifier les modes de consultation pour associer les parties prenantes au processus d'élaboration des politiques publiques (chapitre 3). Ces actions ont compris :

- *La réforme de la consultation institutionnelle traditionnelle, avec une révision systématique des commissions consultatives existantes.* Cela a conduit à l'abrogation de plus de 200 commissions. Des règles ont également été définies pour encadrer la création de nouvelles commissions.
- *La réforme du dialogue social.* La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social a introduit, pour tout projet gouvernemental impliquant des réformes dans les domaines des relations du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle, une obligation de concertation préalable avec les partenaires sociaux (organisations syndicales de salariés et d'employeurs interprofessionnelles reconnues représentatives au niveau national) dans le but de permettre l'ouverture d'une négociation. Les assemblées parlementaires ont récemment défini un protocole destiné à donner aux partenaires sociaux des garanties équivalentes s'agissant des réformes sociales cheminant par la voie de proposition de loi (initiative parlementaire)².
- *Le développement de nouvelles formes de consultations participatives sur la définition des politiques publiques* (avec notamment le Grenelle de l'environnement).

Promotion de la qualité juridique

- *La sécurité juridique dans l'application du droit communautaire et l'application des lois.* Des dispositions nouvelles ont été prises par le Premier ministre dans ces deux domaines, notamment du point de vue de l'organisation du travail interministériel. Leur objectif a été de réduire le déficit de transposition des directives européennes (chapitre 4).
- *L'accès au droit.* Ceci reste un axe important de la politique réglementaire nationale, mis en avant par la France lors de sa présidence de l'Union européenne au second semestre 2008. Il se concrétise notamment par l'expansion du site *Légifrance* (chapitre 3).
- *Le programme national de codification.* Celui-ci se poursuit, avec une attention particulière accordée à la maintenance des codes existants (chapitre 5). La diffusion, depuis 2005, d'un Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires coédité par le Conseil d'État et le secrétariat général du gouvernement marque le progrès de la *légistique* (chapitre 4).

Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'Union européenne, la France n'a pas développé une stratégie de communication intégrée sur les questions de qualité de la réglementation. Les nombreux rapports consacrés à la qualité de la réglementation ont pu toutefois alimenter le débat public. Plusieurs sites gouvernementaux fournissent des éléments d'information sur le processus d'élaboration des lois et les initiatives en matière de simplification. Sur le cadre général, la rubrique « Qualité de la réglementation » de la page d'accueil du site *Légifrance*³ donne accès à des informations sur l'avancement du programme de codification, sur l'évolution des règles d'élaboration des textes législatifs et réglementaires et sur l'évolution du volume des textes. Les sites de la DGME⁴ fournissent des éléments d'informations sur les initiatives en matière de simplification.

Évaluation ex post des initiatives de gouvernance réglementaire

Comme dans la plupart des autres pays membres de l'Union européenne, les évaluations *ex post* ne sont pas systématiques. Ceci dit, les différentes mesures en faveur de la qualité réglementaires ont pu être évaluées dans des rapports du Conseil d'État ainsi qu'à travers différents rapports mandatés par le Président de la République ou le Premier ministre (encadré 1.2). Plusieurs rapports ont ainsi souligné l'inefficacité des mesures prises par décret ou circulaire pour mettre en place des études d'impact et ont conduit à mettre en place un dispositif plus contraignant, et ambitieux, à travers la réforme constitutionnelle de 2008 (chapitre 4). La Cour des comptes n'a pas produit de rapport spécifique sur un programme directement lié aux politiques de qualité réglementaire. À travers certains rapports, elle peut toutefois ponctuellement identifier les difficultés rencontrées par les administrations, telles que la profusion de décrets à produire ou les délais de transposition des directives européennes.

Le rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire

En octobre 2008, le gouvernement français a lancé un plan stratégique pour l'économie numérique, « France numérique 2012 ». Il fait suite au premier plan de développement de l'administration électronique, Adèle, conduit entre 2004 et 2007. Le plan actuel s'intègre dans la révision générale des politiques publiques (RGPP) et son avancement est ainsi suivi par le Conseil de modernisation des politiques publiques. Structuré autour de 150 actions, le plan « France numérique 2012 » vise à développer les infrastructures (accès de tous, développement du très haut débit), promotion des contenus numériques, promotion et diversification des services utilisés par les entreprises, les administrations publiques et les particuliers, modernisation de la gouvernance de l'économie numérique. Pour favoriser l'essor de l'administration électronique, une priorité est donnée au déploiement de la carte d'identité électronique.

L'administration électronique est considérée comme un levier essentiel pour simplifier l'administration pour les usagers (notion qui rassemble particuliers, entreprises, associations), améliorer l'accessibilité et la qualité des services publics. La dématérialisation complète des procédures administratives applicables aux entreprises constitue un objectif poursuivi en étroite liaison avec les centres de formalités des entreprises, dans le cadre notamment de la transposition de la directive de l'UE dite « services ». L'objectif est de mettre à disposition un portail nouveau, regroupant nombre de services déjà disponibles en ligne, d'ici à la fin de l'année 2009. En matière d'accès à l'information, la France dispose depuis 2000 d'un portail unique de l'administration, géré par la Documentation française, *www.service-public.fr*, qui s'adresse tant aux particuliers qu'aux entreprises (avec une section spécifique destinée aux PME) et s'est progressivement

enrichi. En janvier 2008, deux tiers des procédures administratives étaient disponibles en ligne.⁵ La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a enrichi l'offre de services publics en ouvrant *mon.service-public.fr*, permettant d'établir un compte personnel des démarches en ligne, au début de l'année 2009.

Les technologies de l'information et de la communication sont également un levier de réforme des processus d'élaboration et de diffusion du droit. Une étape importante de l'intégration de cette chaîne a été franchie en 2007 avec le déploiement au sein de l'administration centrale de l'État du « système d'organisation en ligne des opérations normatives (S.O.L.O.N.) ». Dématérialisant le parcours des textes publiés au Journal officiel de la République française (édition « Lois et décrets ») entre les ministères, le Conseil d'État et le Secrétariat général du gouvernement, il a notamment pour avantage de permettre un meilleur suivi du travail gouvernemental, en garantissant la traçabilité des différents états successifs des projets de textes jusqu'à leur publication au Journal officiel. Le système permet la diffusion de modèles communs à travers les ministères dans un contexte de production normative décentralisée. L'outil ne contient cependant pas une aide directe à la rédaction et n'est pas clairement relié au guide de *légistique*. Il n'intègre pas les autorités indépendantes de régulation et n'intègre pas non plus les échanges entre le gouvernement et le parlement. Une prochaine version, enrichie, est prévue qui doit notamment anticiper la consolidation des textes lors de la rédaction des projets de normes.

Notes

1. Généralement par « Mieux légiférer ».
2. En décembre 2009, le Bureau du Sénat a ainsi approuvé un protocole qui organise la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Ce protocole est mis en œuvre au Sénat à titre expérimental et fera l'objet d'une évaluation d'ici au 30 septembre 2011. Concrètement, lorsque l'inscription d'une proposition de loi « à caractère social » est désormais envisagée par la Conférence des Présidents, le Président de la Commission des affaires sociales informe par écrit les partenaires sociaux en vue de recueillir leur avis ainsi que, le cas échéant, leur volonté d'ouvrir une négociation.
3. *www.legifrance.gouv.fr*.
4. *www.ensemble-simplifions.fr* et *www.modernisation.gouv.fr*.
5. *Source* : E-government en France, EC.