

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

RAPPORT DE RÉFÉRENCE

* Le présent rapport a été préparé par **César Córdova-Novion**, Administrateur principal de la Gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire du Service de la Gestion publique, avec la participation de **Martin Stokie**, consultant, Département du Trésor et des Finances, Melbourne, Australie ; et **Scott H. Jacobs**, alors chef du Programme sur la réforme de la réglementation du Service de la gestion publique. Il a bénéficié de nombreuses observations de la part de collègues de l'ensemble du Secrétariat de l'OCDE, du gouvernement de la Grèce, de pays membres dans le cadre de l'examen des pairs, ainsi que du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE et de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE. Le rapport a fait l'objet d'un examen par les pairs en juillet 2000 par le Groupe de travail de l'OCDE sur la Gestion de la réglementation et la réforme réglementaire du Comité de la gestion publique.

TABLE DES MATIÈRES

1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL.....	3
2. FACTEURS CLÉS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES	12
3. LA CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT A PRODUIRE DES RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ.....	21
4. UN CHANGEMENT DYNAMIQUE : TENIR LES RÉGLEMENTATIONS A JOUR	34
5. CONCLUSIONS ET MESURES RECOMMANDÉES	36
NOTES.....	43
BIBLIOGRAPHIE	48

Tableaux

Tableau 1. Lois en rapport avec la réforme de la réglementation en Grèce	8
Tableau 2. Répartition des principaux pouvoirs réglementaires entre les différents niveaux d'administration en Grèce	20
Tableau 3. Instruments économiques utilisés en Grèce.....	28
Tableau 4. Changements récents intervenus au niveau des contraintes administratives en Grèce.....	35

Encadrés

Encadré 1. Pratiques exemplaires propres à rendre les administrations publiques mieux à même d'assurer une réglementation de haute qualité.....	4
Encadré 2. L'inflation réglementaire en Grèce.....	6
Encadré 3. Caractéristiques principales du programme Ioannis Kapodistria ¹	10
Encadré 4. Le programme ARIADNE ¹	12
Encadré 5. Principes d'une réglementation de qualité.....	14
Encadré 7. Transparence des systèmes réglementaires dans certains pays de l'OCDE ¹	22
Encadré 8. La consultation en Grèce pour les réformes du service postal	23
Encadré 9. Meilleures pratiques de consultation : la « notification avec appel de commentaires » aux États-Unis	24
Encadré 10. Un pas en direction de l'AIR : le rapport d'impact budgétaire	32

1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL

1.1. *Le contexte administratif et juridique grec*

La réforme de la réglementation en Grèce s'intègre dans un vaste ensemble de réformes des politiques nationales et des institutions menées essentiellement pour répondre à des pressions extérieures qui évoluent. En particulier, cette réforme s'est accentuée au cours des deux dernières décennies en raison de l'adhésion à l'Union européenne, bien que la Grèce ait profité plus lentement que les autres membres de l'UE des opportunités offertes par le marché unique. Depuis le milieu des années 90, le rythme de la réforme s'est accéléré du fait que la Grèce était désireuse de remplir les conditions requises pour faire partie de la zone euro. Le gouvernement a engagé parallèlement une série de réformes positives pour moderniser l'administration publique, ce qui contribuera puissamment à une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gouvernance en Grèce.

Les pressions extérieures ont cependant pris de vitesse les responsables nationaux qui sont censés y faire face, et un fossé s'est creusé entre les nouvelles demandes et opportunités sociales et économiques et les capacités du secteur public grec à faire le nécessaire face à ces nouveaux besoins. D'importantes réformes structurelles et mesures de modernisation ont été mises en œuvre, mais il n'y a pas eu de réforme correspondante de l'administration publique et de ses capacités à développer et à mettre en place des régimes réglementaires de grande qualité compatibles avec une économie dynamique et plus ouverte. En Grèce, ces régimes ont tendance à être interventionnistes, coûteux et rigides et à se concentrer davantage sur les détails que sur les résultats. L'absence, au sein de l'administration publique grecque, d'une stratégie de réforme de la réglementation à l'échelon gouvernemental, d'analyses de l'impact de la réglementation, de processus public de notification avec appel de commentaires, de responsables de la réglementation sectorielle transparents et indépendants et de recours à d'autres modèles de réglementation va à l'encontre des pratiques recommandées par l'OCDE et adoptées par un grand nombre de ses pays Membres (voir encadré 1)¹.

Toutefois, on voit actuellement se dessiner en Grèce une nouvelle vision de la réforme de la réglementation et une prise de conscience de la nécessité de « réinventer » les rapports entre l'administration publique, le marché et la société civile. Tout récemment, en avril 2000, le Premier ministre a déclaré au Parlement que son gouvernement avait l'intention de mettre en œuvre des politiques propres à créer une culture du service public au sein de l'administration, d'achever la décentralisation et de réduire les obstacles administratifs à l'investissement.

Pour atteindre ces objectifs, la Grèce va être confrontée à des obstacles de taille et à des traditions bien ancrées dans ses pratiques juridiques et administratives aux niveaux national et infranational². La réforme de l'administration publique et son utilisation des instruments réglementaires doivent relever trois défis majeurs. Le premier tient aux pratiques actuelles au niveau de l'emploi, de la gestion et de la responsabilisation au sein du secteur public :

- Il faut améliorer la productivité et l'efficacité du secteur public. Celui-ci est de taille modeste par rapport aux autres pays européens³ (bien qu'il se développe rapidement⁴), mais les pratiques administratives favorisent le légalisme et le formalisme, au détriment d'une gestion fondée sur les résultats et le marché. Les compétences ont tendance à se concentrer sur la procédure et la conformité plutôt que sur une analyse politique approfondie. C'est ainsi que la Commission de la concurrence est peu compétente en matière économique. Au sein de l'organisme de réglementation des télécommunications, la plupart des hauts responsables n'ont pas la formation nécessaire pour surveiller la réglementation de marchés complexes. Des procédures centralisées et normalisées de recrutement et de transfert de personnel, suivies dans le but légitime d'accroître le professionnalisme et la concurrence et de réduire le clientélisme dans la fonction publique, ont

été efficaces mais ont causé un manque de flexibilité qui a ralenti l'apport de nouvelles compétences et l'adoption de nouvelles techniques réglementaires.

- Les liens étroits existant entre les hautes sphères de l'administration publique et les partis politiques ont contribué à mettre en place une structure hiérarchique qui concentre les pouvoirs décisionnels au plus haut niveau, allonge les délais de réaction, réduit la flexibilité, crée des goulots d'étranglement et diminue la fiabilité des fonctionnaires de rang subalterne.
- Un poste dans la fonction publique comporte des avantages (tel que l'emploi à vie prévu par l'article 103 de la Constitution), mais le secteur public est un employeur de moins en moins attractif. Les salaires sont plus bas que dans le secteur privé pour les cadres hautement qualifiés et pour les responsables de la réglementation. Les augmentations de salaires ne sont pas fondées sur la performance et l'incompétence n'est pas sanctionnée. Les primes ne permettent pas d'encourager les bonnes pratiques et de décourager les mauvaises⁵.

Encadré 1. Pratiques exemplaires propres à rendre les administrations publiques mieux à même d'assurer une réglementation de haute qualité

Le Rapport sur la réforme de la réglementation de l'OCDE, qui a été bien accueilli par les ministres en mai 1997, comprend un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité de la réglementation. Plusieurs stratégies sont fondées sur la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Elles constituent le fondement de l'analyse figurant dans le présent rapport et sont reproduites ci-après :

A. ÉLABORER UN SYSTEME DE GESTION DES RÉGLEMENTATIONS

1. Adopter une politique de réforme de la réglementation aux plus hauts niveaux politiques.
2. Fixer des normes explicites pour la qualité de la réglementation et définir des principes de prise de décisions en matière réglementaire.
3. Renforcer la capacité de gestion des réglementations.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Analyse d'impact de la réglementation.
2. Procédures de consultation publique systématique des groupes d'intérêts concernés.
3. Utilisation de solutions de rechange à la réglementation.
4. Amélioration de la coordination en matière de réglementation.

C. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RÉGLEMENTATIONS EXISTANTES

(En plus des stratégies énumérées ci-dessus)

1. Réviser et mettre à jour les règlements existants.
2. Réduire la paperasserie et les formalités administratives.

Le deuxième défi concerne la cohérence, la coordination et la mise en œuvre de la politique au sein de l'administration publique grecque. Dans ce domaine, les institutions sont faibles et l'on observe un contrôle et une ingérence politiques constants. La coordination et les initiatives en matière de réforme, par exemple, dépendent souvent des personnalités plutôt que des institutions, ce qui nuit à la continuité en cas de changements au sein du gouvernement⁶. La mise en œuvre de la politique peut être aléatoire et son efficacité réduite, en partie parce qu'elle est élaborée selon des critères politiques et de façon ponctuelle. Des exemples récents montrent quels sont les défis à relever. En 1999, le Conseil national de la sécurité alimentaire (EFET) a été créé pour s'occuper de toutes les questions relevant de la sécurité alimentaire en Grèce et il devrait aider à améliorer la qualité des réglementations dans ce secteur. Il n'est toujours pas totalement opérationnel, partiellement en raison de lenteurs administratives mais aussi parce que les ministres ne sont guère disposés à lui affecter du personnel. Par exemple, trois directives sur la qualité de l'eau n'ont pas été appliquées parallèlement à la révision de la division du travail entre les ministères

compétents. Cela a entraîné des ajustements ponctuels dans ce secteur et un chevauchement des fonctions d'application entre les différents services⁷. Il a fallu dix ans au Bureau de normalisation grec pour exercer effectivement ses fonctions de certification et de contrôle de la qualité, en raison des délais nécessaires au développement des systèmes de métrologie et d'homologation.

L'existence de pouvoirs discrétionnaires excessifs en matière de réglementation constitue un problème potentiel pour la mise en application de celle-ci. C'est le cas par exemple des larges pouvoirs d'interprétation accordés aux responsables de la réglementation pour certaines lois et textes d'application, comme l'a récemment constaté le Conseil économique et social (OKE) en révisant d'importants projets de loi concernant les incitations à l'investissement privé⁸. Il n'existe que peu de contrôles externes sur les textes d'application et les procédures administratives réglementant les vérifications et les formalités comme les licences et les permis⁹. Un pouvoir aussi discrétionnaire peut laisser le champ libre à des comportements peu éthiques, en particulier au stade de la prestation de services par l'administration, par exemple pour les demandes d'autorisation, les approbations officielles et les questions fiscales¹⁰. Dans un contexte rigide et sur-réglementé, ce pouvoir discrétionnaire peut pourtant être une source de « flexibilité » qui compense les défaillances de la réglementation. C'est ainsi qu'en Grèce, l'interprétation des lois et des mesures d'inspection par les autorités locales peut réduire les coûts des entreprises et constituer une soupape de sûreté permettant aux PME d'être en règle. Cette « flexibilité » repose néanmoins sur des relations personnelles et des connaissances auxquelles les étrangers à la région ou à la ville n'ont pas accès. La mise en application rigide de réglementations mal conçues augmenterait considérablement les coûts de réglementations superflus en Grèce, et par conséquent, les contrôles des pouvoirs discrétionnaires devraient se poursuivre parallèlement à une amélioration de la flexibilité de la réglementation et de son rapport coût/efficacité.

Le troisième problème général que doit affronter le service public tient à la méfiance traditionnelle que suscitent les mécanismes du marché en général et le monde des affaires en particulier¹¹. Les responsables de la réglementation ont tendance à préférer des approches dirigistes plutôt que des mécanismes axés sur le marché ou sur les résultats. Cet état de choses est dû en partie à une approche formaliste du droit fondée sur le contenu juridique, et en partie à la politisation passée de l'administration.

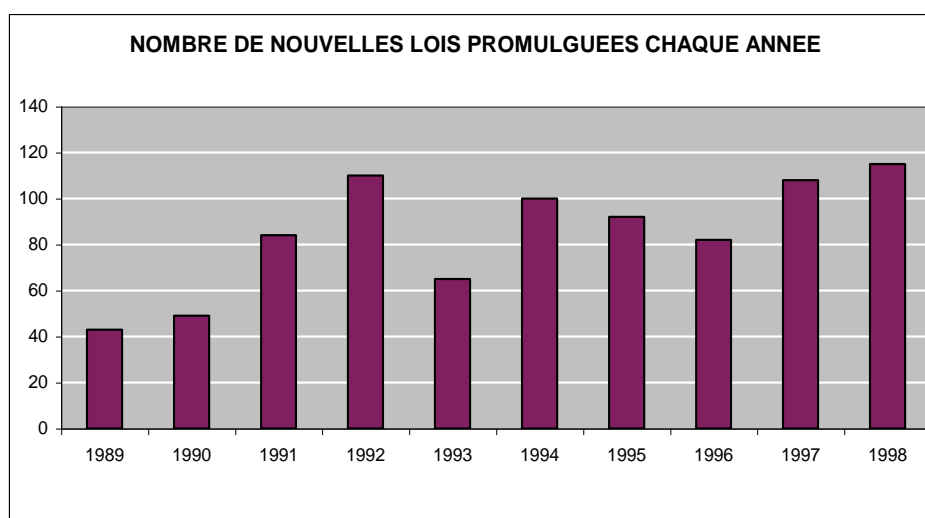
Un des résultats de ces pratiques en vigueur dans l'administration publique grecque est une tendance générale à l'« inflation réglementaire »¹². L'encadré 2 montre que le nombre de nouvelles lois votées par le parlement a augmenté ces dix dernières années. Ce phénomène – connu en Grèce sous le nom de *polynomie* – résulte en partie de l'adoption des lois et directives de l'UE mais il est également dû à l'inadaptation des contrôles de qualité de la réglementation, au volume de réglementations nouvelles et à l'inefficacité des mécanismes de révision face à la prolifération de lois nationales.

Cela a d'importantes répercussions sur la transparence. Un récent rapport indique que la transparence de la réglementation a diminué « ... en raison du chevauchement des lois et de la confusion en résultant au niveau de leur application. Les entreprises étrangères considèrent que la complexité des réglementations et des procédures gouvernementales – et leur mise en application incohérente par l'administration grecque – entravent considérablement leur activité en Grèce »¹³. Cette situation est aggravée par des contradictions et des chevauchements entre les réglementations, en particulier entre les différents échelons de l'administration (voir section 2.3).

Encadré 2. L'inflation réglementaire en Grèce

Le système juridique de l'administration grecque est adapté du système français. D'une manière générale, il comprend plusieurs instruments : lois (parfois constituées en codes pour les questions importantes) ; décrets présidentiels ; décisions ministérielles ; circulaires ; et arrêtés des autorités locales. Les instruments de l'UE et les autres obligations internationales ajoutent un niveau supplémentaire au système juridique.

L'inflation réglementaire s'intensifie, comme en témoigne le nombre de nouvelles lois adoptées ces dix dernières années. Par ailleurs, selon les estimations du ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation (MIAPD), le nombre de pages de textes législatifs au début des années 90 était huit fois plus important qu'au milieu des années 70. Comme dans d'autres pays, les nouvelles lois annulent rarement les précédentes et le nombre de celles qui sont en vigueur augmente donc continuellement. Le MIAPD estime que chaque nouvelle loi produit environ six nouveaux décrets présidentiels et 63 décisions ministérielles. Cela signifie, qu'entre 1987 et 1998, il y a eu en moyenne 450 nouveaux décrets présidentiels et plus de 5 200 nouvelles décisions ministérielles par an.



Source : Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation, avril 2000.

Toutefois, ce qui est vraiment préoccupant, ce n'est pas tant le nombre de réglementations que leur qualité. Il existe très peu de vérification concrète ou d'évaluation de l'efficacité, des avantages et des coûts des régimes réglementaires grecs (voir section 4), ce qui laisse à penser que des progrès sont possibles dans ce domaine. Les lois ont tendance à être de simples exposés de problèmes, sans véritable évaluation préalable des coûts qu'impliquerait leur mise en application. Le volume croissant de nouvelles réglementations peut comporter des avantages importants, mais il accroît également les coûts de leur application pour la société (pouvoirs publics, particuliers, entreprises nationales et étrangères) et les coûts d'opportunité en entravant l'innovation et la croissance. Si les nouvelles réglementations ne sont pas correctement conçues et mises en application, elles diminuent le bien-être social et gaspillent les investissements en n'atteignant pas leurs objectifs. Cela montre combien il est important de mettre en place des mécanismes de contrôle de qualité adaptés au sein de l'administration publique, pour faire en sorte que les nouvelles lois et les autres réglementations contribuent effectivement au progrès économique et social en Grèce.

Pour relever ces défis, il faudra suivre une politique gouvernementale et une stratégie de mise en application claires afin de mettre en place des réglementations de qualité, ce qui implique une volonté politique sans faille. Il est nécessaire d'élaborer toutes sortes d'initiatives et de programmes nouveaux pour améliorer l'efficacité de l'administration publique. Pour modifier les approches formelles et informelles au niveau de la réglementation, il faudra adopter un programme de qualité de la réglementation reposant sur

les saines pratiques observées dans les autres pays de l'OCDE. Le grand public et les parties prenantes doivent prendre conscience de l'importance, des avantages et des coûts d'un tel programme, ce qui devrait permettre de surmonter beaucoup plus facilement les obstacles liés aux droits acquis au sein de l'administration publique, ainsi qu'à l'existence de groupes d'intérêts en dehors de l'administration, tels que les groupes de pression ou les entreprises s'appuyant sur un réseau de « relations ».

1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation visant à améliorer les capacités de l'administration publique

Bien que de nombreuses réformes de l'économie et de la gestion publique entreprises en Grèce aient pour but de rendre plus transparente et plus fiable l'utilisation des instruments réglementaires, on n'a pas formulé de politique claire pour améliorer la qualité de la réglementation, pas plus au niveau politique qu'au niveau administratif. Pourtant, de nombreuses réformes de la réglementation sont en cours. Dans le cadre de ses réformes structurelles, principalement pour appliquer le programme du marché unique européen et devenir membre de la zone euro, la Grèce a entrepris d'importantes réformes structurelles et financières, y compris la privatisation et la libéralisation d'entreprises publiques. Les réformes en matière de libéralisation ont touché des services publics dans des domaines tels que les transports, l'énergie et les communications, de même que des secteurs qui ne relèvent pas du domaine public comme les magasins hors taxes, les agences de voyage et les loteries. Une libéralisation du marché a également été opérée dans des secteurs où les principales entreprises étaient sous le contrôle direct ou indirect de l'État, comme les chantiers navals, les mines, le ciment, le papier et le pétrole (voir chapitre 1).

Parallèlement, le gouvernement a entrepris des réformes pour moderniser l'administration publique (tableau 1). Ces réformes auront un impact important sur le fonctionnement de l'administration et indirectement, sur l'amélioration de la qualité des régimes réglementaires grecs.

L'accent a été mis très nettement sur la neutralité de la fonction publique. En 1994, la Grèce a institué un nouveau processus de recrutement et de promotion des fonctionnaires afin de réduire le clientélisme et la politisation et de renforcer les compétences techniques¹⁴. Dans le cadre de cette politique, on a mis en place des mécanismes centralisés pour gérer l'ensemble des ressources humaines du secteur public. Les trois grands axes de cette politique sont des contrôles rigoureux de tous les nouveaux postes ; la création d'une agence indépendante (ASEP) chargée de recruter le personnel ; et le développement de procédures transparentes en matière de promotion.

Pour coordonner le recrutement et les promotions dans les différents ministères, un comité de haut niveau, connu sous le nom de Comité tripartite, décide mensuellement de la répartition des postes vacants à l'échelon de l'ensemble de l'administration. Ce comité comprend des représentants du ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation (MIAPD), du ministère des Finances et le Secrétaire général du Cabinet du Premier ministre. Ses décisions sont communiquées à une agence de recrutement centralisée et indépendante.

Tableau 1. Lois en rapport avec la réforme de la réglementation en Grèce

Loi 1662/1986	Accorde plus d'indépendance au niveau local
Loi 1558/1986	Précise les compétences de chaque ministère
Loi 1892/1990	Introduit la politique de libéralisation et de concurrence
Loi 1943/1991	Renforce l'indépendance et la transparence au sein de la fonction publique
Loi 2026/1992	Restructure l'administration pour renforcer le rôle des ministères
Loi 2190/1994	Demande que le recrutement dans le secteur public soit ouvert à la concurrence
Lois 2218/1994 & 2232/1994	Décentralisent les compétences du gouvernement au niveau infranational
Loi 2232/1994	Crée le Comité économique et social
Lois 2229/1994 & 2234/1994	Harmonisent l'élaboration de la politique grecque avec les processus de l'UE
Loi 2477/1994	Crée le poste de médiateur
Loi 2251/1994	Crée le Conseil national des associations de consommateurs
Loi 2333/1995	Crée la Commission nationale de l'administration publique
Loi 2414/1996	Modifie les lois régissant les entreprises publiques, prévoit leur autonomie de gestion
Loi 2914/1996	Demande l'élaboration de Chartes des citoyens dans les services publics
Loi 2414/1996	Prévoit la modernisation des entreprises et organisations publiques
Loi 2539/97	Etablit le Programme de qualité pour le citoyen
Loi 2503/1997	Établit une nouvelle structure pour l'administration locale (Ioannis Kapodistria)
Loi 2672/1998	Autorise la signature électronique pour remplir les formulaires
Loi 2668/1998	Réforme le service postal
Loi 2647/1998	Décentralise 139 compétences du gouvernement central vers 13 régions
Loi 2738/1999	Prévoit des conventions collectives dans l'administration
Loi 2773/1999	Crée l'Organisme de réglementation de l'électricité
Loi 2690/99	Institue le Code de procédures administratives
Loi 2683/99	Institue le Code de la fonction publique

L'agence de recrutement (ASEP) fonctionne comme un organisme indépendant chargé d'organiser le recrutement pour le service public. Pour garantir son indépendance, sa direction est nommée par le Parlement. L'ASEP a pour principale fonction de préparer et de gérer le recrutement qui s'effectue sur examen écrit et de contrôler le recrutement du personnel des autres organismes de l'administration centrale et locale.

Cette procédure de recrutement ne s'applique pas à un petit nombre d'organismes. Pour accorder une plus grande flexibilité aux secteurs de l'administration en concurrence plus directe avec le secteur privé pour s'assurer les services de personnel spécialisé, on en a dispensé la Commission des marchés des capitaux, le Comité pour la protection des données sur les particuliers, la Banque centrale, le Médiateur et les entreprises publiques. (Paradoxalement, l'organisme chargé de la politique de la concurrence n'est pas dispensé de cette procédure, alors qu'il devrait peut-être l'être, tout comme les responsables de la réglementation sectorielle qui ont besoin de compétences prisées sur le marché.) Cependant, les organismes dispensés doivent suivre les règles établies par l'ASEP, notamment organiser un entretien public au moment du recrutement, et ils sont périodiquement contrôlés par l'ASEP¹⁵. Les deux seules exceptions sont le Comité organisateur des Jeux olympiques, qui peut recruter directement dans le secteur privé, et les dirigeants des hôpitaux privés qui sont eux aussi recrutés directement dans le secteur privé.

L'ASEP a manifestement eu le mérite de dépolitiser le processus de recrutement autrefois corrompu par le clientélisme et le favoritisme dans un environnement fortement politisé. Son expérience a montré qu'une coordination centralisée, des normes professionnelles très rigoureuses et une application cohérente de la politique peut augmenter la confiance dans le service public au sein de la population et dans les sphères politiques. Si l'on se réfère à la situation antérieure en Grèce, l'ASEP a permis une réforme nécessaire et positive, mais elle a eu un effet secondaire imprévu, incompatible avec les besoins d'un secteur public moderne et plus flexible. Le système de recrutement centralisé a notamment accru les rigidités et rendu plus difficile le recrutement, dans les délais voulus, de personnel qualifié pour des postes spécialisés, par exemple celui des responsables de la réglementation sectorielle. Fin 2000, des

modifications positives ont été apportées à l'ASEP. Les procédures de recrutement de personnel qualifié ont été accélérées par la loi 2839/2000 qui a transféré certains aspects des procédures de recrutement aux organismes publics concernés tout en rendant l'ASEP responsable en dernier ressort des résultats obtenus.

Avec l'institution de la nouvelle politique de recrutement, le gouvernement grec a également essayé de réduire le nombre d'agents du secteur public¹⁶. En 1998, il a institué la politique du « 1 pour 5 » c'est-à-dire que pour cinq postes devenant vacants pour cause de retraite ou de départ, un seul est pourvu. L'ASEP est censée mettre en application cette politique mais vu le nombre de dérogations accordées, cette initiative n'a guère été suivie d'effets¹⁷.

La deuxième réforme de la gouvernance qui a eu un impact important a été entreprise à la fin des années 90 et elle concerne la modernisation et la restructuration de l'administration locale. Suivant une loi de 1994, toutes les responsabilités gouvernementales qui n'ont pas un caractère national peuvent être déléguées mais le transfert réel des pouvoirs n'a eu lieu qu'au cours des deux dernières années (1998-1999). Ce programme, connu sous le nom de *Ioannis Kapodistria*, aura des conséquences à long terme sur la qualité de l'administration publique et il transformera profondément les responsabilités du gouvernement central du point de vue de l'élaboration des règles (voir section 2.3). Par le biais du transfert de personnel, il aura également des répercussions sur la qualité des services et la responsabilisation aux différents échelons d'administration. Aucune étude n'a encore analysé l'impact global de la décentralisation des services, mais des changements sont déjà perceptibles au niveau des tâches et des activités des fonctionnaires. C'est ainsi que l'administration centrale se concentre à présent sur la planification et la conduite de la politique et non plus sur l'exécution des tâches.

Parallèlement à la décentralisation administrative, une loi de 1994 a réformé le processus électoral. Le préfet (*nomarch*), précédemment nommé par le gouvernement central, est aujourd'hui élu avec un conseil préfectoral. Toutes ces réformes pourraient modifier sensiblement la gouvernance de la Grèce en rendant l'administration mieux à même de répondre aux besoins.

Le programme n'est pas encore achevé et le réajustement et le redéploiement des fonctionnaires depuis l'administration centrale vers les municipalités retardent le transfert des responsabilités en matière de politique générale¹⁸. Par ailleurs, il faudra du temps et des ressources pour améliorer les capacités techniques des fonctionnaires de l'administration locale. Avec le concours financier de l'UE, l'Agence grecque pour le développement local (EETA) organise des programmes de formation à l'intention de plus de 2 500 fonctionnaires locaux.

L'administration et l'organisation de la Région en tant qu'unité décentralisée du pays sont établies par la loi 2503/97. Selon la loi 2647/98, les responsabilités ont été transférées aux régions, aux autorités préfectorales locales et aux municipalités séparément.

Encadré 3. **Caractéristiques principales du programme Ioannis Kapodistria**¹

Le problème : il existe un nombre excessif de petites administrations locales insuffisamment représentatives sur le plan politique, ne disposant pas de capacités suffisantes pour fournir les services désirés à la communauté et peu associées aux procédures de développement local et régional.

Les tentatives faites précédemment pour résoudre ce problème ont consisté à opérer les fusions volontaires précisées dans les lois 1416/84 et 1622/86, et dans la loi des Conseils régionaux 2218/94. Ces programmes ont été des réussites partielles mais n'ont guère permis d'améliorer l'administration locale.

Le programme I. Kapodistria a institué un nouveau cadre juridique pour l'administration locale au moyen des lois 2539/1997. Celles-ci ont défini les pouvoirs des autorités locales et les nouvelles limites géographiques résultant de la fusion des administrations locales, amélioré les économies d'échelle, permis de nouveaux accords financiers pour la prestation de services (tels que l'alimentation en eau, les égouts, les routes, etc.) et prévu un personnel adéquat (provenant principalement des ministères) pour ces services et la mise en place de mécanismes spécifiques de contrôle et d'application.

Ce programme a abouti au regroupement en 1 033 municipalités et communautés de 5 775 entités juridiques locales existant avant 1997. La première élection des maires selon le nouveau système a eu lieu en 1998. En outre, 139 compétences ont été transférées à 13 régions et d'importants pouvoirs ont été transférés à l'administration locale (voir tableau 2).

1. Voir <http://www.ypes.gr/kapodistria/english/kapo/programme.htm>.

Le MIAPD est en train de mettre en place un nouveau programme de gestion publique appelé « Qualité pour le citoyen », qui constitue le troisième pilier de la modernisation et du changement structurel de l'administration publique. Cette initiative, conforme à un « Principe de qualité » approuvé par le Conseil des ministres en 1998, est un programme à plusieurs facettes destiné à améliorer les services fournis par l'administration à la population¹⁹.

Ce programme, exécuté par un service de 30 personnes au sein du MIAPD, vise à améliorer la qualité de l'administration et à réduire les contraintes administratives imposées aux particuliers. On peut citer notamment les importantes initiatives suivantes :

- a) La publication de toute une documentation destinée à informer les administrés des services fournis par le ministère. C'est ainsi que l'on élabore et publie tous les deux ans un guide du citoyen (livre de 800 pages traitant des questions administratives importantes pour les particuliers²⁰) et qu'un hebdomadaire indique les vacances d'emploi dans la fonction publique.
- b) Un programme de simplification destiné à améliorer un certain nombre de procédures et formalités administratives d'un coût élevé pour les particuliers. C'est ainsi que le MIAPD a simplifié des formalités courantes, notamment en exigeant sept fois moins de documents pour l'obtention d'un permis de conduire. Dans le cadre de ce programme, des groupes de travail interministériels ont remanié plus de 300 formulaires²¹.
- c) On a créé dans chaque préfecture et chaque municipalité un Bureau du citoyen chargé de fournir des services, de donner des informations et de distribuer des formulaires administratifs. Des informations sont également fournies au sein de l'administration locale par des moyens électroniques via Internet, tel que le programme Ariadne (voir encadré 4). Des kiosques d'informations ont été installés dans 39 préfectures. Une loi récente concernant les signatures électroniques va permettre de remplir des formulaires et autorisations en ligne²².

- d) Le MIAPD, dont les activités ont démarré en 1994, est à l'origine du guichet unique pour les citoyens au niveau régional en ce qui concerne les services de la sécurité sociale, du développement agricole et du commerce. Mais l'application de ce programme est lente. Actuellement, 3 préfectures seulement sur 54 y participent et le programme ne couvre qu'une partie des services et des questions administratives dans chaque préfecture. Ce programme devrait être étendu à toutes les préfectures en 2000/01, avec la décentralisation des compétences au niveau des régions et des préfectures.
- e) Le MIAPD a aidé des entités publiques comme que le monopole public de l'électricité (DEH) et les chemins de fer nationaux à se mettre en conformité avec la loi exigeant qu'ils établissent des chartes du citoyen. Il est intéressant de noter que cette loi demande aux chartes du citoyen de dédommager les particuliers si les services fournis laissent à désirer. Depuis décembre 1999, le MIAPD a examiné plus de 60 affaires, et plus de 120 000 drachmes d'indemnités ont été payés²³. Actuellement, des chartes du citoyen ont été établies pour le ministère des Transports et Communications et pour toutes les autorités et agences qui sont supervisées par le ministère et les Régions de la Macédoine de l'Est de Kalamata.
- f) En février 1998, le ministère a mis en place un centre d'assistance en ligne pour les particuliers de toute la Grèce désireux de recevoir à domicile des attestations tels que des actes de naissance, de présenter une demande de passeport ou d'obtenir des renseignements complémentaires. Depuis, ce centre reçoit plus de 40 000 appels par mois²⁴. Selon un sondage réalisé par le MIAPD, plus de 88 % des utilisateurs se déclaraient satisfaits de ses services et presque tous indiquaient qu'ils y feraient à nouveau appel.

Fin 2000, ces initiatives ont été réorganisées et renforcées dans le cadre d'un programme plus complet appelé « Politeia », qui vise à améliorer la qualité des services. Ce programme a principalement pour but de recruter un personnel qualifié pour appuyer les réformes, mettre au point de nouvelles technologies et adopter des techniques modernes de contrôle administratif pour améliorer la transparence et éliminer la corruption, adopter pour le service public un système de gestion moderne fondé sur l'analyse du rapport coût/avantages et la mesure comparative de l'efficacité des services et des fonctionnaires, et simplifier les procédures administratives qui entravent l'activité des entreprises et des particuliers.

La quatrième initiative récente importante en matière de gouvernance répond à la nécessité d'accroître la fiabilité, la transparence et la capacité de réaction au sein du service public. En 1999, la Grèce a adopté un nouveau Code de procédures administratives et un nouveau Code de la fonction publique²⁵. Le nouveau Code de procédures administratives fixe les délais à respecter pour traiter les affaires concernant des particuliers. Il oblige également les fonctionnaires à expliquer les retards, définit les procédures à suivre pour obtenir des documents administratifs, fixe les règles régissant les contrats entre l'administration et le secteur privé et définit les procédures administratives d'appel.

Encadré 4. Le programme ARIADNE¹

Au départ, ce programme avait pour but de résoudre les problèmes rencontrés par les habitants des îles de la mer Égée. Il leur fallait auparavant un ou deux jours pour obtenir un formulaire officiel et le déposer car ils devaient pour cela se rendre dans l'île où se trouve la préfecture.

On a eu l'idée d'utiliser Internet pour obtenir et remplir les formulaires administratifs nécessaires à la délivrance d'un certificat ou permis quel qu'il soit. Le programme prévoit la redéfinition de plus de 300 formulaires et leur mise sur Internet. D'ici la fin de l'an 2000, il inclura la totalité des documents nécessaires aux citoyens de toute la Grèce pour faire des demandes administratives.

L'application pilote du programme est actuellement en cours dans 96 municipalités d'îles de la mer Égée et permet à tous ceux qui ne sont pas connectés à Internet d'avoir accès à des ordinateurs. Au cours des deux premiers mois de 1999, plus de 10 000 personnes ont bénéficié de ces services.

La commodité de ce service pour les îles a suscité l'intérêt des habitants du continent. Le programme « Ariadne » va être étendu aux autres régions de Grèce, à commencer par l'Administration préfectorale de Magnésie et de Messénie.

1. Pour de plus amples renseignements, voir www.ypai.aegean.gr.

Le nouveau code de la Fonction publique présente plus en détails les procédures de recrutement suivies par l'ASEP, exige que des plans de travail soient établis et les besoins de formation spécifiés chaque année pour les fonctionnaires, le MIAPD jouant un rôle de coordination. Ce code prévoit des mécanismes de lutte contre la corruption, notamment la déclaration obligatoire, à intervalles réguliers, des biens des fonctionnaires et la présentation de pièces pour l'achat d'immobilisations ou de biens d'une certaine valeur par le fonctionnaire ou un membre de sa famille. Il permet en outre de mener une enquête sur les sources de revenu de l'intéressé si la valeur de ces biens a évolué de façon disproportionnée à son salaire ou à sa situation financière générale, et il permet d'engager des poursuites et de prendre des mesures disciplinaires.

Ces codes sont importants pour améliorer l'administration publique et pour lutter contre les abus de la puissance publique. La mise en application adaptée de ces codes, de même que le combat mené contre la politisation du service public, devrait augmenter sensiblement la transparence et la confiance du public en réduisant les pratiques de petite corruption et les abus. Il est toutefois préoccupant de voir que les efforts déjà déployés pour réduire la corruption ne sont guère suivis d'effets. Il faudra du personnel et des ressources pour promouvoir correctement le contenu et l'esprit des codes, fournir un système d'appel efficace et rapide et rétablir les mécanismes par l'intermédiaire des systèmes de tribunaux administratifs ou de nouvelles fonctions telles que celle de Médiateur. Le succès à cet égard implique que l'on observe un changement de mentalité au sein de l'administration qui doit rendre plus ouvert et transparent ses procédures de prise de décisions, et que le système judiciaire soit disposé à soumettre à un examen critique les mesures prises par l'administration.

2. FACTEURS CLÉS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES

2.1. *Politiques de réforme de la réglementation et principes de base*

Le *Rapport sur la réforme de la réglementation de l'OCDE* de 1997 recommande que les pays adoptent au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyants des cadres précis pour leur mise en œuvre²⁶. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995 comprend un ensemble de principes sur les meilleures pratiques qui permet d'évaluer les politiques de réforme²⁷. Les mesures prises en Grèce et évoquées dans la section précédente vont dans le sens de bonnes pratiques

réglementaires. Bien mises en œuvre, elles amélioreront, par exemple, la transparence et la fiabilité au niveau de l'application des réglementations.

Ces mesures ne représentent cependant pas un programme cohérent ou complet d'amélioration de la qualité de la réglementation et ne constituent pas en elles-mêmes un programme de réforme de la réglementation suffisant pour contribuer de façon significative à la performance économique et à l'efficacité de la réglementation. Une politique explicite d'amélioration de la qualité de la réglementation, avec les institutions nécessaires pour la mener à bien, accroîtrait les avantages de la réforme en Grèce. Contrairement à de nombreux pays de l'OCDE comme les Pays-Bas, les États-Unis, le Mexique, la Hongrie, la Corée et l'Italie, ce pays n'a pas de politique gouvernementale visant à promouvoir la qualité de la réglementation pour les réglementations sociales, administratives et économiques. Des initiatives récentes prises en Grèce indiquent que le processus d'élaboration d'une politique est peut-être déjà engagé en pratique.

Il est à signaler que le Premier ministre a demandé en 1998 que l'on établisse une série de rapports portant, entre autres, sur la qualité de l'administration publique²⁸. Ce rapport connu, connu sous le nom de rapport Spraos, reconnaît que le cadre réglementaire grec pose un certain nombre de problèmes concernant le volume, le coût et la qualité de la réglementation ainsi que sa légitimité démocratique. Le Rapport Spraos recommandait l'adoption de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Il préconisait la création d'un organisme chargé de coordonner la réforme de la réglementation aux différents niveaux de l'État, et habilité à formuler des avis sur la qualité des nouvelles réglementations, telles que la législation, les décrets présidentiels et les décisions ministérielles. Il recommandait en outre que cet organisme établisse à l'intention du Parlement un rapport sur les questions relatives à la qualité de la réglementation. Il est encourageant de constater qu'à la fin de 2000, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre certaines des recommandations du rapport.

L'examen récent de la réforme de la réglementation auquel a procédé le ministère de l'Économie nationale montre que les principes de base préconisés par l'OCDE sont appliqués concrètement. Dans le cadre du programme pilote inauguré en juillet 1999, on a réexaminé systématiquement toutes les réglementations élaborées ces cinq dernières années au sein du ministère. C'est essentiellement sur la base de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* qu'a été évaluée la qualité des réglementations (encadré 5). Pour cette évaluation, qui a duré six mois, on a créé un groupe de réforme de la réglementation composé de hauts fonctionnaires provenant de différents services du ministère, qui ont établi le premier inventaire de toutes les réglementations, y compris de la législation et des décisions présidentielles et ministérielles²⁹.

Cette révision vise à évaluer systématiquement la qualité de la réglementation au sein du ministère de l'Économie nationale, et elle pourrait constituer un bon point de départ pour d'autres ministères. Il en ressort que sa conception pourrait être améliorée. Il manque par exemple à cette révision une évaluation indépendante et rigoureuse de l'impact des réglementations, et les informations indispensables pour vérifier la qualité de la réglementation. Cette révision commence tout d'abord par des jugements qualitatifs sur les caractéristiques souhaitables des lois et elle a conclu en fait que dans leur totalité, la législation, les décrets présidentiels et les décisions ministérielles prises au sein du ministère étaient efficaces et nécessaires. Cela vaut pour les 54 décrets ministériels (soit plus de la moitié des décrets du ministère qui régissent le secteur financier) et les 23 décrets ministériels qui régissent les marchés des capitaux. La seule conclusion négative concernait la création de l'ELKE, l'organisme de promotion de l'investissement à guichet unique (section 4.2) et le fait que l'on aurait pu faire davantage pour en assurer le succès. Sans intervenants indépendants, une auto-évaluation est rarement concluante, ce qui fournit des arguments à ceux qui estiment que la réforme de la réglementation devrait être coordonnée par un organisme central ou conduite indépendamment des ministères qui font l'objet d'un examen.

Le Gouvernement grec devrait fixer – et c’est là un aspect fondamental d’une nouvelle politique de réforme de la réglementation – des critères mesurables et explicites à l’échelon de l’ensemble de l’administration, tels que ceux énoncés dans l’encadré 5, de manière à faciliter les décisions sur l’opportunité et les modalités de la réglementation, et fournir à l’appui de ces principes des directives écrites à l’intention des ministères. Comme le recommande l’OCDE, il est essentiel que les règlements « procurent des avantages qui justifient les coûts compte tenu de la répartition des effets produits dans l’ensemble de la collectivité ». Ce principe est, dans divers pays, connu sous le nom de principe de la « proportionnalité » ou, selon une formule plus rigoureuse et quantitative, de « critère coûts-avantages ». Il s’agit de la méthode privilégiée pour examiner l’impact de la réglementation parce qu’il s’agit de mettre au point une politique publique « optimale sur le plan social » (c’est-à-dire améliorant le plus possible le bien-être de la société). La Grèce va devoir renforcer petit à petit ses capacités en matière d’analyse d’impact de la réglementation afin d’appliquer le critère coûts-avantages³⁰.

Encadré 5. Principes d’une réglementation de qualité

Comme le montre l’expérience des pays de l’OCDE, l’existence de normes de qualité est indissociable de celle d’un organisme efficace chargé de la gestion de la réglementation. Un contrôle exercé à partir du centre a davantage d’efficacité si des normes objectives de qualité de la réglementation sont fixées. Mais dans bien des cas, des normes et principes de qualité ne sont pas suffisants pour améliorer les habitudes et corriger les désincitations en matière de réglementation. Un organisme spécialisé opérant à l’échelon de l’ensemble de l’appareil administratif devrait être chargé de s’assurer du respect de la réglementation. Un ensemble de normes de qualité concrètes et axées sur le marché devrait s’appuyer sur les principes de l’OCDE qui ont été adoptés par les ministres en 1997, et selon lesquels :

Définir les principes « d’une réglementation de qualité » afin de guider la réforme en s’inspirant de la Recommandation de 1995 du Conseil de l’OCDE concernant l’amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Une réglementation de qualité devrait : (i) être nécessaire pour répondre à des objectifs clairement définis et de nature à assurer la réalisation de ces objectifs ; (ii) reposer sur un fondement juridique rationnel ; (iii) procurer des avantages qui justifient les coûts compte tenu de la répartition des effets produits dans l’ensemble de la collectivité ; (iv) engendrer le moins possible de coûts et de distorsions sur le marché ; (v) promouvoir l’innovation au moyen des mécanismes d’incitation du marché et d’approches fondées sur des objectifs ; (vi) être claire, simple et pratique pour les utilisateurs, (vii) concorder avec les autres réglementations et politiques ; et (viii) être compatible autant que possible avec les principes visant à faciliter la concurrence, les échanges et l’investissement aux niveaux national et international (*Rapport de l’OCDE à l’intention des ministres sur la réforme de la réglementation, 1997*).

2.2. Mécanismes de promotion de la réforme de la réglementation au sein de l’administration publique

Il importe d’adopter des mécanismes pour gérer la réforme et en suivre les progrès au sein de l’administration, assurer le respect des calendriers et éviter la réapparition d’une réglementation excessive. Il est souvent difficile aux ministères de réaliser leur propre réforme compte tenu de la résistance au changement, mais l’uniformisation et la systématisation des approches dans l’ensemble de l’administration sont indispensables pour que la réforme ait toute la portée voulue. C’est pourquoi il faudra confier à des organismes centraux des responsabilités et des pouvoirs bien définis. Comme de nombreux pays Membres de l’OCDE, la Grèce met l’accent sur la responsabilité de chaque ministre quant aux progrès de la réforme dans leurs domaines de compétence. Cela a été officialisé par une loi 1558/1986 qui précise les responsabilités et les compétences de chaque ministère. En Grèce, la coordination de la réforme est conduite par des commissions interministérielles et quelques organismes indépendants qui sont tributaires des contrôles juridiques et de la pression de leurs pairs. Jusqu’à présent, aucun organisme spécialisé au sein de l’administration grecque n’est chargé de contrôler et de promouvoir un programme de réforme réglementaire et d’amélioration de la qualité de la réglementation.

La procédure de préparation de la législation et des textes d’application débute habituellement par des discussions bilatérales entre le ministère qui propose la nouvelle loi et le Cabinet du Premier ministre. La

constitution définit le processus général d'élaboration de la législation mais les procédures spécifiques ne sont spécifiées dans aucune loi et dépendent d'une circulaire du Premier ministre (n° Y866/21-11-1996) et de différentes procédures administratives. Le Service législatif du Secrétariat général du Conseil des ministres examine en détail toutes les phases de la procédure de la préparation de la législation.

- Vérifie que les projets de lois et de décrets présidentiels répondent aux conditions requises ;
- Prépare, en collaboration avec le ministre compétent, le projet de législation ;
- Contrôle l'attestation des épreuves du Journal Officiel avant publication ;
- Transmet les projets de décrets présidentiels au Conseil d'État ;
- Donne des conseils au Premier ministre sur les questions relatives à la légalité des fonctions gouvernementales.

L'élaboration de la nouvelle législation suit en général la procédure indiquée dans l'encadré 6. La décision initiale de donner suite au projet de législation est prise par le Premier ministre et le ministre compétent. Les projets de loi sont préparés soit par les services compétents, soit par les comités spéciaux de rédaction des lois ou groupes de travail constitués à cette fin de façon ponctuelle. Une consultation intra-gouvernementale est organisée avec d'autres ministres et le ministère des Finances. A ce stade, le ministre a toute latitude pour organiser une consultation avec les parties extérieures concernées. Le projet est transmis au Cabinet du Premier ministre, après quoi le Service législatif en assume la responsabilité. Comme indiqué dans la loi portant création du Comité économique et social (2232/1994), le ministre qui rédige la loi doit consulter ce comité pour tous les projets de loi de nature économique et sociale (section 3.1.2). Dans certains cas, tout le texte – ou d'importants extraits – du projet de loi est publié dans les journaux ou dans les revues professionnelles pertinentes. Le Comité central de rédaction des lois exerce un contrôle juridique sur les projets, qui sont ensuite renvoyés aux ministères pour vérification et enfin, transmis par le Service législatif au Parlement pour y être examinés et adoptés. En ce qui concerne la modification de lois en vigueur, le processus est plus rapide et moins structuré. Dans le cas des décisions ministérielles, la consultation publique et inter-ministérielle est laissée à la discrétion du ministre et elle est souvent plus limitée que pour la législation primaire. Ces décisions sont cependant contrôlées par une commission spéciale du cabinet du Premier ministre qui s'assure de leur légalité et par le ministère des Finances qui en vérifie les incidences budgétaires.

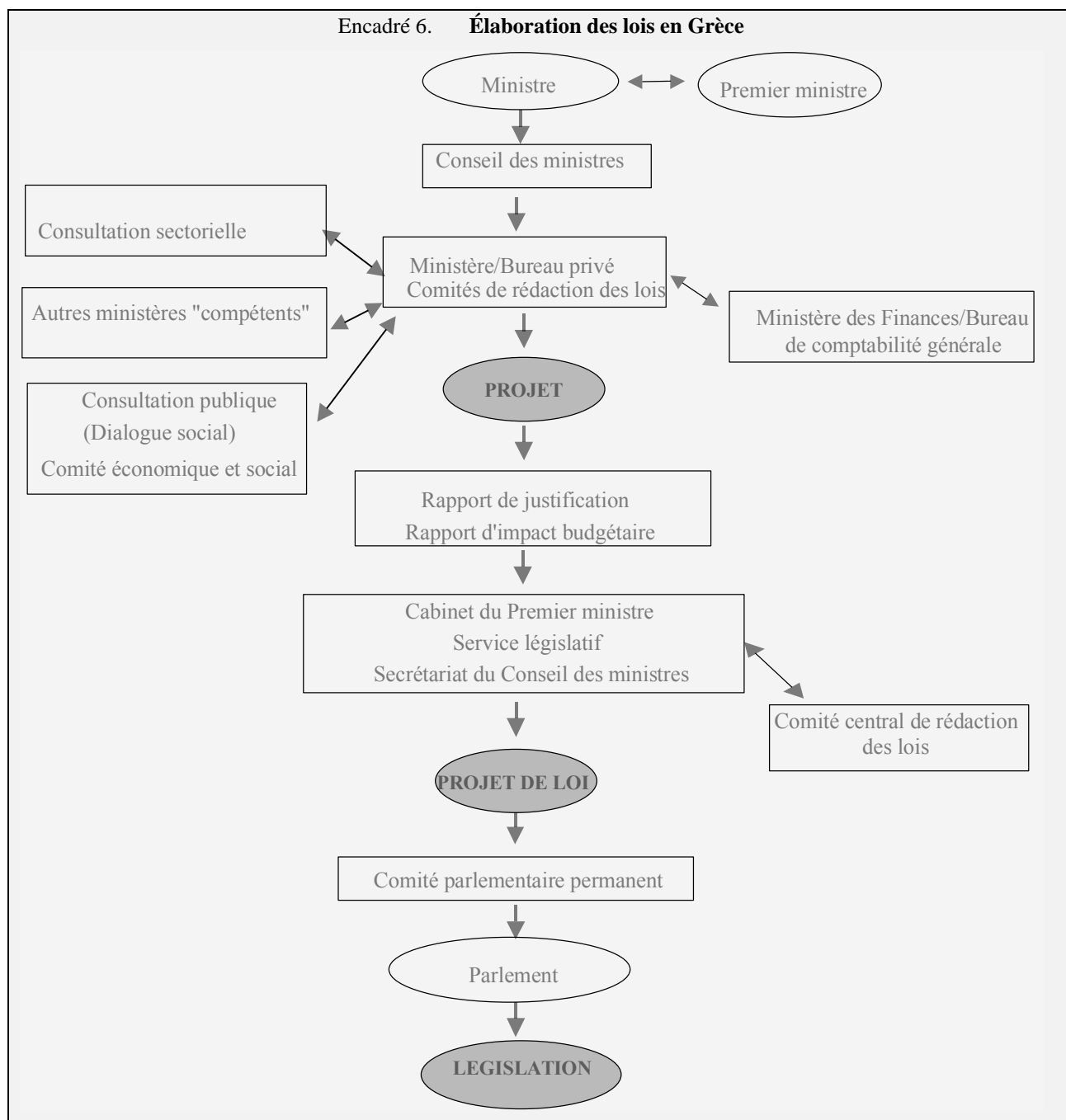
Quelques autres institutions exercent un contrôle de qualité ou donnent des conseils. Le *Conseil d'État* a été un fervent promoteur des processus de codification antérieurs dans lesquels il a joué un rôle clé. C'est ainsi que ses conseillers ont participé en grand nombre aux travaux du Comité du ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation MIAPD chargé de réviser et de préparer le nouveau Code de procédures administratives de 1999. Le *Médiateur*, qui a pour mission d'examiner les plaintes de particuliers à l'encontre des services du secteur public, est habilité à déterminer les principaux domaines posant problème et à recommander aux ministères compétents, aux préfetures et aux autorités locales des réformes spécifiques d'ordre juridique et au niveau des procédures. Il établit pour cela un rapport annuel détaillé ou des rapports plus courts concernant des problèmes spécifiques qui sont soumis au Président du parlement, au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation. Jusqu'à présent, le *Médiateur*, dont le poste a été créé en 1998, a établi deux rapports annuels et une série de rapports plus courts et il a enregistré les premières réactions positives de la part du gouvernement (amendements juridiques et modifications des pratiques administratives) »³¹. Très récemment, il a présenté sa première recommandation concernant les diverses réformes envisageables pour lutter contre la corruption courante.

Au cours de tout ce processus, la légalité de la législation proposée est examinée à maintes reprises. Après que le ministre compétent a chargé le ministère de préparer un projet de loi, le Comité central de rédaction des lois, le Service législatif et le Comité parlementaire permanent se penchent sur des questions telles que la constitutionnalité du projet de loi en question et sa compatibilité avec d'autres lois, y compris avec les directives européennes, et il examine également les problèmes de qualité juridique. En revanche, les impacts économiques des propositions ne font pas l'objet d'une évaluation formelle. Le ministère des Finances fournit une estimation de l'impact sur le budget des projets de loi et des amendements (voir section 3.3) mais celle-ci ne couvre qu'une infime partie du coût total de la plupart des réglementations et n'en fournit pas une évaluation suffisante. Il faut une autorisation spéciale pour créer un nouveau poste dans l'administration.

Pour ce qui est des décrets présidentiels, le Conseil d'État est chargé de vérifier leur légalité et la qualité de leur texte³². Il donne également des conseils sur les questions administratives et de fond. De bien des façons, il joue le même rôle que le Comité central de préparation des lois. Certains observateurs estiment qu'en respectant des règles techniques très strictes dans l'exercice de ses fonctions, il a acquis une réputation de gardien acharné de la légalité. En effet, pour contourner cet obstacle, certains ministres ont choisi de préparer un amendement législatif ou un décret ministériel, échappant ainsi à l'examen rigoureux du Conseil d'État³³.

En ce qui concerne les décisions ministérielles, le ministère compétent se charge de leur préparation et de leur publication. Quant à elles, les décisions ministérielles ne font pas l'objet d'une révision ou d'une évaluation externe du point de vue de leur qualité juridique ou de leur impact économique.

Encadré 6. **Élaboration des lois en Grèce**



En plus des organismes déjà cités qui participent directement à l'élaboration des règles, d'autres institutions, ministres et organismes interviennent de façon ponctuelle dans la gestion et la proposition des réformes de la réglementation. Le *Service économique* est installé dans les locaux du cabinet du Premier ministre. C'est un organisme qui joue un rôle important dans l'élaboration de la politique économique et assure activement la défense et la coordination des projets de loi et des décrets présidentiels. Il est chargé de promouvoir un dialogue social sur les questions socio-économiques importantes telles que l'emploi, la fiscalité, le développement régional, la protection des consommateurs et la concurrence. De plus, il coordonne la consultation interministérielle et joue un rôle significatif en garantissant la cohérence générale des propositions de réglementation de l'administration.

2.3. *Coordination entre les échelons de l'administration*

L'existence de systèmes de réglementation à plusieurs niveaux suscite des préoccupations quant à l'efficacité de l'économie nationale et à l'efficacité de l'action gouvernementale. En Grèce, les niveaux infranational et supranational de l'administration publique sont des éléments absolument indissociables du cadre réglementaire et les évolutions intervenant à un certain niveau affectent celles qui se produisent aux autres niveaux. Des politiques et des mécanismes de coordination de la réglementation entre les régions et les communes d'une part et le gouvernement national et le niveau européen d'autre part sont indispensables pour créer, en Grèce, un cadre réglementaire de qualité. D'une manière générale, la responsabilisation et la transparence voulues ne sont pas encore suffisamment assurées pour les décisions en matière de réglementation prises aux niveaux local et régional et il faudra accorder davantage d'attention à cette question dans les prochaines années.

Jusqu'au début des années 90, la Grèce disposait d'une structure très centralisée reposant sur des services administratifs déconcentrés au niveau des préfectures (*nomos*). Comme on l'a vu, le niveau infranational a été restructuré et doté de pouvoirs dans le cadre d'une série de réformes de grande envergure entreprises au cours de la dernière décennie. Aujourd'hui la Grèce dispose d'un système à trois niveaux : 13 régions déconcentrées dirigées par un Conseil et un Secrétaire général nommé par le gouvernement pour quatre ans, un « second niveau » décentralisé de 54 préfectures (*nomos*), chaque région en comprenant de deux à cinq, et un « premier niveau » décentralisé de 1 033 municipalités et communes. Depuis 1998, les présidents des premier et deuxième niveaux sont élus³⁴.

Les réformes actuelles visent à décentraliser toutes les responsabilités gouvernementales à caractère infranational. La répartition actuelle des pouvoirs entre les niveaux d'administration est indiquée au tableau 2. Les municipalités et les collectivités sont responsables de la gestion des questions locales et défendent les intérêts, culturels, financiers, sociaux et spirituels de leurs administrés³⁵. Au deuxième niveau, les autorités locales s'occupent des questions administratives à l'échelon des préfectures et exercent toutes les fonctions qui leur ont été attribuées par la loi ou par décret présidentiel.

Le Conseil d'État est responsable du contrôle judiciaire de la légalité des décisions prises par les régions et de leurs pouvoirs de réglementation. Le *Secrétaire général de région* vérifie la légalité des arrêtés émanant des organismes municipaux et des communautés. Tous ces arrêtés sont soumis au Secrétaire général de région qui, s'il les juge illégaux, les transmet dans un délai de 15 jours à un *Comité de contrôle* spécial. Ce contrôle ne porte cependant que sur la légalité des mesures en question et non sur leur nécessité ni sur leur impact. L'organisation d'une consultation n'est pas obligatoire pour la préparation de ces arrêtés, mais le Conseil régional peut organiser une réunion publique. D'autre part, de nombreuses communes ont parfois recours au système de « Notification avec appel de commentaires ». Les litiges entre communes et *nomos* sont réglés par le Conseil régional et le Secrétaire général de région. En cas de désaccord, un recours est possible par le biais du système judiciaire administratif³⁶.

En ce qui concerne les contrôles *a posteriori*, les tribunaux administratifs vérifient les arrêtés et les décisions des autorités locales, et un recours ultérieur devant le Conseil d'État est possible. Toutefois, il faudra peut-être un certain temps pour que la décentralisation des pouvoirs et les réformes électorales transforment véritablement les relations entre les administrateurs nommés et les fonctionnaires élus. Le médiateur a cité à cet égard le cas d'un maire nouvellement élu qui était peu disposé à accepter une résolution du Conseil d'État relative à une de ses décisions, et qui a invoqué l'autonomie dont jouissent les nouvelles communes.

L'octroi des autorisations par l'administration locale est régi par le Code communal et municipal³⁷. Ce code fixe un délai maximum de 30 jours pour la délivrance d'une autorisation. Le coût de celle-ci est fixé chaque année dans la loi de finances. Toutefois, les municipalités conservent le produit de ces redevances.

Afin d'augmenter leurs recettes, elles peuvent être incitées à instituer de nouvelles autorisations – avec les redevances que cela implique –, à réduire les délais de renouvellement et à percevoir ainsi des redevances, à intervalles plus rapprochés, ou à surveiller et appliquer strictement les conditions d'obtention des autorisations (ce qui peut s'avérer onéreux) pour imposer le paiement d'amendes.

Deux organismes représentatifs s'occupent de la coordination et de la consultation entre le gouvernement national et les niveaux d'administration inférieurs : l'Union centrale des municipalités et des communes (KEDKE) et l'Union centrale des préfets. Les maires et les préfets élisent directement les membres de ces organismes, qui disposent de petits secrétariats à Athènes. Ces organismes constituent le lieu principal de discussion des propositions du gouvernement central et de toute autre question.

A mesure que la décentralisation s'accéléralera et se concrétisera, les niveaux d'administration inférieurs auront besoin de nouvelles compétences. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'une décentralisation rapide associée à des mécanismes de responsabilisation et de coordination inadéquats risque d'entraîner des problèmes majeurs quant à la gestion de la réglementation, et de nuire d'une façon générale à la qualité de celle-ci. Cela est tout particulièrement important en Grèce car les réformes ont créé un système où de multiples niveaux d'administration sont responsables de domaines d'intervention connexes. On peut constater un chevauchement des responsabilités au tableau 2, où à chaque niveau d'administration, les responsabilités se superposent dans presque tous les domaines. Les services/contrôles risquent ainsi de faire double emploi et la qualité de la prestation de services risque de s'en trouver compromise. Par ailleurs, les autorisations relatives aux activités industrielles sont souvent bloquées au niveau municipal, ce qui fait qu'il faut beaucoup plus de temps pour les obtenir et que les coûts de démarrage s'en trouvent alourdis.

La transposition des directives européennes a exercé une influence très positive sur le système de réglementation grec en l'orientant vers le marché. Cela a très souvent stimulé le processus et la volonté de réforme dans le pays. La transposition des lois de l'UE a permis à la Grèce de mettre en application des lois qui auraient sinon été très difficiles à mettre en place, comme dans le cas de la libéralisation des télécommunications et de l'électricité. Toutefois, la mise en œuvre de l'acquis communautaire s'est révélée difficile du point de vue du contenu et du rythme de la transposition, et la Grèce est apparue peu disposée à tirer parti des opportunités offertes par le Marché unique européen. Dans certains domaines, elle a cherché à obtenir des dérogations pour retarder d'importantes réformes, différant du même coup les avantages que celles-ci auraient pu apporter aux consommateurs et aux travailleurs grecs. D'après le dernier classement de l'UE, la Grèce est le pays qui a le plus grand nombre de directives restant à transposer³⁸.

La responsabilité de la préparation et de la négociation des nouvelles directives incombe aux ministères compétents supervisés, le cas échéant sous la supervision du ministère des Affaires étrangères et/ou du ministère de l'Économie nationale. Ces deux ministères ont été tour à tour au centre du processus de coordination de la politique européenne, parfois dans un certain climat de tension³⁹. En principe, les ministères d'exécution sont chargés d'organiser la consultation publique sur les projets de directives, et la coordination à assurer avec la délégation grecque à Bruxelles. Dans la pratique, la consultation publique a été limitée.

Tableau 2. Répartition des principaux pouvoirs réglementaires entre les différents niveaux d'administration en Grèce

Domaine d'intervention	État	Préfectures	Autorités de 2ème niveau	Autorités de 1er niveau
Sécurité, Police	*	*		*(1)
Justice	*	*		
Lutte contre les incendies	*	*	*	*
Protection civile	*	*	*	*
Éducation préscolaire	*	*	*(2)	*(3)
Enseignement primaire et secondaire	*	*	*(2)	*(4)
Enseignement technique et professionnel	*	*	*(2)	*(4)
Enseignement supérieur	*	*		
Éducation des adultes	*	*	*	*
Hôpitaux	*	*	*	*
Services de santé	*	*	*	*
Services en faveur de la famille et de la jeunesse	*	*	*	*
Maisons de repos	*	*	*	*
Assurances sociales	*	*	*	
Logement	*	*	*	*
Planification urbaine	*	*	*	*
Traitement de l'eau	*	*		*
Eaux usées et déchets des ménages				*
Cimetières				*
Abattoirs				*
Protection de l'environnement	*	*	*	*
Théâtres, concerts	*	*	*	*
Musées, galeries d'Art, bibliothèques	*	*	*	*
Parcs, espaces verts	*	*	*	*
Sports et loisirs	*	*		*
Cultes religieux	*	*		
Autoroutes	*	*	*	*
Transports routiers urbains	*	*	*	*
Transports ferroviaires urbains	*	*	*(5)	
Ports	*	*	*(6)	*(6)
Aéroports	*	*		
Gaz	*	*		*
Eau (irrigation)			*	*
Agriculture, Pêche	*	*	*	*
Électricité	*	*		*
Commerce	*	*	*	*
Tourisme	*	*	*	*
Forêts	*	*		
Autorisations pour d'autres services			*(7)	*(8)

(1) Police municipale

(2) Construction d'écoles – personnel auxiliaire

(3) Crèches et jardins d'enfants

(4) Réparation et entretien des écoles

(6) La gestion financière des ports peut être confiée, par décret présidentiel, à la préfecture ou aux autorités portuaires locales

(7) Autorisation pour l'exploitation d'une entreprise

(8) Autorisation pour la création et l'exploitation de certaines entreprises

Source : Informations fournies par la Grèce (mars 2000).

Depuis l'adhésion de la Grèce à l'UE en 1981, le Parlement a confié au gouvernement la tâche de transposer les directives européennes (loi 1338/83). Cette loi offre la possibilité de suivre une procédure accélérée pour s'acquitter juridiquement des obligations de l'UE en modifiant les nouveaux textes de loi, ou en recourant à des décrets présidentiels ou à des décisions ministérielles. Dans la pratique, le choix de l'instrument utilisé pour transposer une directive de l'UE dépend d'une tradition ancienne ou est laissé à la discrétion des services juridiques du ministère⁴⁰. Très souvent, ceux-ci ont recours aux décrets présidentiels ou aux décisions ministérielles car le processus d'adoption s'en trouve accéléré. Au cours du processus de transposition, la loi 1338/83 permet de procéder à un contrôle de la qualité et d'assurer la cohérence nécessaire à l'échelon de l'ensemble de l'administration, ce qui implique que le ministère de l'Économie nationale veille à ce que toutes les mesures voulues par l'UE soient prises. Cette coordination a été tout particulièrement importante pour la Grèce et elle n'est pas étrangère aux progrès réalisés par rapport aux critères d'adhésion à l'UME.

3. LA CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT A PRODUIRE DES RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ

3.1. *Transparence et prévisibilité de l'administration*

La transparence est essentielle pour instaurer un environnement réglementaire stable et accessible, favorisant la concurrence, les échanges et l'investissement et contribuant à protéger le marché de l'influence indésirable d'intérêts particuliers. La transparence permet par ailleurs de renforcer la légitimité et l'équité des processus de réglementation. La notion de transparence s'appréhende néanmoins sous des angles multiples, ce qui la rend difficile à modifier dans la réalité. Elle fait intervenir un large éventail de pratiques : processus normalisés d'élaboration et de modification des textes réglementaires ; concertation avec les parties intéressées ; utilisation d'un style rédactionnel clair ; publication, codification, et autres moyens de garantir la facilité d'accès et de compréhension ; prévisibilité et cohérence des modes d'application et des voies de recours.

En Grèce, un nombre croissant de réformes encouragent des procédures plus transparentes, ouvertes et consultatives pour l'élaboration des réglementations. Parallèlement, des pratiques en vigueur depuis longtemps continuent d'entraver l'ouverture et la participation du public à l'élaboration de la réglementation en Grèce. Dans l'ensemble, la Grèce est en retard sur les autres pays de l'OCDE en ce qui concerne l'amélioration de la transparence dans la réglementation.

3.1.1. *La transparence des procédures : les lois sur la procédure administrative*

La transparence et la cohérence des processus d'élaboration et de mise en application de la réglementation sont essentielles pour instaurer la confiance dans le processus d'élaboration des règles et permettre aux intéressés de participer aux décisions qui les concernent. Le processus d'élaboration des règles est moins structuré en Grèce que dans beaucoup d'autres pays Membres de l'OCDE. La Grèce ne dispose pas de lois ou de réglementations spécifiques définissant les pratiques d'élaboration des règles, en dehors des dispositions de la Constitution indiquées au point 2.2. Ces pratiques ont des origines différentes et d'importants éléments des procédures d'élaboration des règles sont laissés à la discrétion des ministères ou relèvent simplement de traditions administratives informelles.

La plupart des activités ayant trait au contrôle de la qualité et au développement de la réglementation sont entièrement propres au ministère. Même au sein de l'administration publique, la communication interministérielle concernant les projets de législation est limitée aux ministères « compétents ». Un ministre non expressément considéré comme « compétent » par la loi ne prendra connaissance d'un projet de loi qu'au moment de sa discussion en Conseil des ministres. Les ministères n'ont donc pas la possibilité

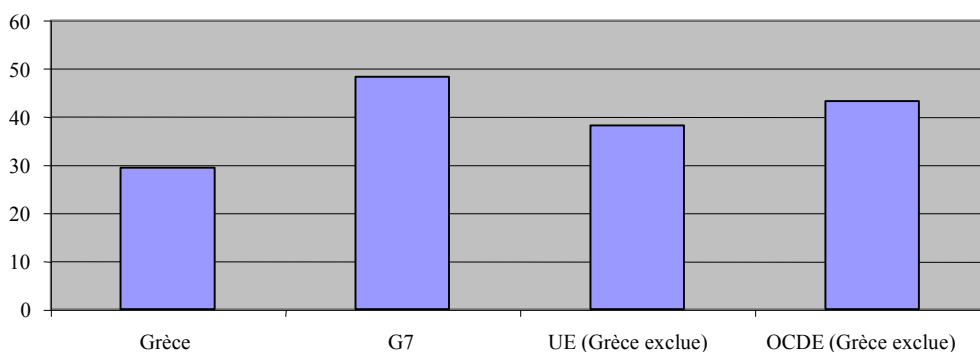
de participer activement à l'élaboration des lois, ce qui ne fait qu'accentuer le caractère fragmentaire de la politique.

Cette situation est encore aggravée par le fait que les amendements à la législation existante ne sont même pas soumis aux processus minimums en vigueur pour la législation primaire. On ne demande pas de documents justificatifs sauf pour les impacts budgétaires. Aucune institution extérieure ne vérifie le contenu des amendements ou leur cohérence par rapport à d'autres lois. Le « dialogue social » est rarement pratiqué. A cet égard, le président de la Chambre a récemment fait des efforts considérables pour réduire le nombre des amendements soumis au Parlement⁴¹.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les textes d'application doivent être autorisés par une loi ou un règlement de niveau plus élevé, mais le plus souvent, les procédures administratives suivies pour élaborer les textes d'application ne donnent lieu à aucune vérification des effets économiques ou des résultats de la politique suivie.

Encadré 7. **Transparence des systèmes réglementaires dans certains pays de l'OCDE¹**

Établi à partir d'une auto-évaluation, cet indicateur synthétique de portée générale nous fournit une mesure relative du degré d'ouverture du système d'établissement et d'examen de la réglementation. Il classe à un niveau plus élevé les systèmes de réglementation nationaux offrant au public un libre accès au processus de consultation, à la réglementation par le biais de publications sous forme électronique ou autre, aux analyses d'impact de la réglementation, de même que la possibilité de participer à l'examen des réglementations existantes. Il classe également à un niveau plus élevé les programmes qui permettent d'avoir aisément accès aux informations sur les autorisations, ce qui tend à favoriser les états unitaires par rapport aux états fédéraux. Le score de la Grèce est inférieur aux moyennes de l'UE, de l'OCDE et du G7. Cela est dû au fait que la Grèce ne publie pas ses plans prévisionnels concernant la réglementation, que toutes les propositions de réglementation ne font pas l'objet d'une consultation publique, et qu'une analyse d'impact n'est pas obligatoire.



1. Les indicateurs utilisés ici font partie d'une série de données en cours d'élaboration dans le cadre du programme de travail horizontal du Secrétariat de l'OCDE sur la réforme réglementaire. Ils sont fondés en partie sur une étude de tous les pays de l'OCDE réalisée en mars-avril 1998.

Source : Service de la gestion publique, OCDE 1999.

3.1.2. *La transparence par le dialogue avec les groupes concernés : recours à la consultation publique*

Depuis l'antiquité, les Grecs servent de modèle au monde par la vitalité de leur débat public sur les questions de politique générale. Aujourd'hui, l'élaboration des règles continue de susciter un grand intérêt auprès du public. La consultation publique n'est cependant pas officialisée, en dehors de quelques mécanismes très limités (voir ci-dessous). Les mécanismes de consultation sont laissés à la discrétion de chaque ministre ou haut fonctionnaire. L'absence de mécanisme de consultation publique transparent et systématique nuit de différentes manières à la qualité de la réglementation en Grèce :

- Cela rend le secteur public plus vulnérable à l'influence d'intérêts particuliers ou de pressions indésirables.
- Cela peut également provoquer des erreurs de réglementation dues à une information insuffisante sur la nature du problème et les effets réels des décisions.
- Cela réduit la crédibilité du gouvernement et la légitimité de ses actions. Dans certains cas, faute de mécanismes de consultation, des réglementations ont rapidement donné lieu à des manifestations et à des réactions négatives de la part des médias lorsqu'elles ont été rendues publiques.
- Faute de consultation appropriée, on laisse échapper une occasion de recueillir des informations cruciales sur l'application et les impacts de la réglementation. Cette situation peut être aggravée par une culture corporatiste sujette aux pressions, ce qui rend les réformateurs méfiants à l'égard des consultations.

Dans la pratique, les processus informels de consultation publique utilisés effectivement dépendent du ministère et du bon vouloir du ministre compétent. Il existe de nombreux comités consultatifs qui ont très souvent été créés par des lois sectorielles. C'est ainsi que depuis 1994, le ministère du Développement consulte les associations de consommateurs sur des questions concernant leur satisfaction par l'intermédiaire du Conseil national des associations de consommateurs⁴². Jusqu'à présent, on lui a demandé deux fois de donner son avis sur des lois qui affectent les consommateurs. D'autre part, certains ministères, tel que le ministère du Développement organisent des réunions ponctuelles pour discuter de projets avec les parties concernées. Dans ce cas, c'est le ministre lui-même qui choisit les participants. Un mécanisme de consultation sur la réforme administrative – le Conseil national pour la réforme administrative – a récemment été institué en vertu de la loi 2839/2000. Ce conseil, qui examine les propositions de réforme administrative, comprend des représentants des institutions sociales et financières, des syndicats, des organismes scientifiques et du Parlement.

La consultation publique est particulièrement limitée pour les textes d'application comme les décisions ministérielles, les circulaires d'interprétation et les décrets présidentiels. Ces textes font rarement l'objet d'une discussion à l'extérieur du ministère ou du Conseil d'État (dans le cas des décrets présidentiels). Par ailleurs, les consultations sont rares pour la préparation des directives de l'UE, ce qui ne permet guère à la Grèce de présenter un point de vue cohérent au moment des négociations.

Encadré 8. **La consultation en Grèce pour les réformes du service postal**

Entre 1997-1999, on a apporté un certain nombre de modifications à la réglementation pour améliorer les capacités et l'efficacité de l'Organisation postale hellénique (ELTA). L'application de la loi 2414/96 (concernant la modernisation des entreprises et des organismes publics) et de la loi 2668/98 (sur l'organisation du secteur fournissant les services postaux) a permis d'adapter aux réglementations de l'UE le cadre réglementaire régissant le fonctionnement du marché postal.

La consultation avec les Syndicats du service public faisait partie intégrante de l'ensemble du processus de réforme. La consultation a donné lieu à la publication d'études concernant les changements proposés ainsi qu'à une documentation produite et distribuée pour obtenir des commentaires. Selon la Confédération des syndicats grecs (GSEE), ce processus, y compris la notification préalable et la participation des intéressés dès le début du processus, devrait servir de modèle aux autres réformes sectorielles à entreprendre en Grèce.

Sources : Poste hellénique, *Étude économique de l'OCDE – Grèce* (1998), et informations fournies par la Confédération des Syndicats grecs (GSEE).

Le seul mécanisme consultatif officiel est le Comité économique et social tripartite (ESC)⁴³. Celui-ci a été créé en 1994 pour représenter les groupes d'intérêts en Grèce : le premier comprend les employeurs et les hommes d'affaires ; le deuxième, les employés et les fonctionnaires et le troisième, les particuliers, les autorités locales et les professions libérales. Les points de vue de chacun de ces groupes sont soumis au même traitement, en toute indépendance par rapport au pouvoir de l'État. Le rôle de l'ESC est d'encourager le « dialogue social » en élaborant des positions communes pour les questions qui concernent la société dans son ensemble.

L'ESC donne un avis éclairé sur des questions importantes concernant les relations professionnelles, la sécurité sociale, les mesures fiscales et les questions de politique socio-économique en général. Suivant cette procédure, le ministère compétent demande l'avis du comité, qui le lui communique dans un délai de 30 jours. L'ESC examine toutes les réglementations « importantes », mais les critères définissant une loi importante ne sont pas clairs et le Conseil n'est pas habilité à mettre les lois en application. Les ministères décident ainsi quand ils veulent le consulter et s'ils souhaitent accepter son avis. Par exemple, les modifications apportées à la loi sur les télécommunications n'ont pas été examinées par l'ESC.

On estime cependant que l'ESC a permis d'améliorer nettement le processus de consultation pour l'élaboration de la législation. Aujourd'hui il s'agit d'un organisme bien accepté par les syndicats et les employeurs lors des discussions concernant des réglementations importantes.

En Grèce, en ce qui concerne la planification des réglementations, le Secrétariat du Conseil des ministres se charge de la coordination de l'élaboration des lois. Ce secrétariat prépare tous les trois mois (selon la loi n° Y866/21-11-1996) une liste des lois proposées ainsi qu'un rapport concis concernant la planification et les progrès de la production législative des ministères, y compris les décrets présidentiels et les décisions ministérielles⁴⁴. Ce rapport n'est cependant pas rendu public et la population n'a donc connaissance des futures propositions de réglementation que par le biais de messages politiques, des décisions de l'UE avant leur application en Grèce et de l'annonce de projets de lois dans les journaux, avant leur examen par le Parlement. Il n'existe pas de planification à long terme pour d'autres formes de réglementation.

Encadré 9. Meilleures pratiques de consultation : la « notification avec appel de commentaires » aux États-Unis

La loi sur les procédures administratives de 1946 (APA) stipule que les citoyens ont légalement le droit de participer à l'élaboration des règles du gouvernement fédéral suivant le principe du libre accès de tous. Il définit le processus de base pour l'élaboration des règles qui doit être suivi par tous les organismes du Gouvernement américain. Les différentes étapes, depuis la proposition de la règle jusqu'à son adoption finale offrent aux parties concernées de nombreuses possibilités de participation. L'APA exige au minimum, pour présenter une règle de fond (à la différence d'une règle de procédure ou d'une déclaration de politique), qu'un organisme :

- i) Publie une notification de la règle proposée dans le Registre fédéral. Cette notification doit inclure le texte ou l'essentiel de la règle proposée, et indiquer l'autorité juridique chargée de la procédure d'élaboration des règles, les délais applicables et les lieux de la consultation publique. La proposition publiée comprend habituellement des informations concernant les personnes à contacter au sein des organismes chargés de la réglementation.
- ii) Fournisse à toutes les personnes intéressées – qu'elles soient de nationalité américaine ou non – la possibilité de participer à l'élaboration des règles en présentant par écrit des données, des points de vue ou des arguments sur un projet de règle. Ce commentaire public a plusieurs fonctions, en particulier de donner aux intéressés la possibilité de fournir à l'organisme des informations qui lui permettront d'améliorer ses connaissances quant au sujet sur lequel porte la règle. Le processus de commentaire public permet également aux personnes intéressées de remettre en question les hypothèses concrètes sur la base desquelles travaille l'organisme responsable de l'élaboration de la réglementation et de montrer dans quelle mesure ces hypothèses peuvent être erronées.

- iii) Publie une notification de la règle finale au moins trente jours avant la date de son entrée en vigueur. Cette notification doit comprendre une déclaration concernant le fondement et l'objectif de la règle et doit répondre à tous les commentaires de fond reçus. Les exceptions à la règle des trente jours sont définies dans l'APA si la règle constitue une exception ou lève une restriction, ou si l'organisme concerné constate et annonce publiquement que la date d'entrée en vigueur doit être fixée plus tôt pour des raisons valables.

Le système américain de notification avec appel de commentaires a permis de mettre en place un processus réglementaire ouvert et accessible au niveau fédéral, et conforme aux bonnes pratiques internationales du point de vue de la transparence. Ce processus a pour principe d'être ouvert à tous les citoyens plutôt que de reposer sur des groupes représentatifs. Cette méthode se différencie de celles utilisées dans des modèles de consultation plus corporatistes et également des méthodes informelles qui laissent au responsable de la réglementation toute latitude pour choisir les personnes à contacter. Cela permet d'améliorer la qualité et la légitimité de la politique en faisant en sorte que des groupes d'intérêts particuliers n'exercent pas une influence indue.

La Grèce est en retard sur les autres pays de l'OCDE du point de vue de la mise en place de mécanismes de consultation publique. Cela compromet la responsabilisation des ministères et les empêche d'évaluer les impacts, les réactions et la conformité des nouvelles réglementations. L'adoption, à l'échelon de l'ensemble de l'administration, d'une politique concernant le recours à la consultation lors de l'élaboration des réglementations et de leurs amendements, est essentielle pour améliorer la qualité des réglementations. Différentes formes de consultation peuvent être envisagées (notamment la notification avec appel de commentaires, la diffusion pour commentaire, la consultation d'informations, les groupes consultatifs et les auditions publiques), accompagnées d'un travail d'orientation et d'aide méthodologique pour que les réglementations en question puissent être appliquées avec succès. Le processus de notification avec appel de commentaires constitue la forme de consultation la plus ouverte et devrait compléter les autres formes de consultation (voir encadré 9). Il est important de veiller à ce que les ministères exécutent les nouvelles procédures de façon systématique et régulière, que les propositions de réglementations soient publiées suffisamment à l'avance pour permettre un examen public effectif, et que les ministères répondent bien aux commentaires du public, ne serait-ce que pour expliquer pourquoi ceux-ci n'ont pas été pris en compte.

3.1.3. *La transparence dans la mise en application de la réglementation : communication*

La transparence nécessite que l'administration communique effectivement au public l'existence et le contenu de toutes les réglementations et que la mise en application des politiques soit claire et équitable. En Grèce, une fois votées par le Parlement (dans le cas de la législation) ou signées par le Président après approbation du Conseil des ministres (dans le cas des décrets présidentiels), les nouvelles réglementations sont publiées au Journal officiel. Elles sont également disponibles sous forme électronique par l'intermédiaire de l'Imprimerie nationale⁴⁵.

En outre, les lois grecques, codifiées dans 40 sections différentes, figurent dans le « Code permanent de la législation » qui contient leurs versions mises à jour. Ce code comprend 105 volumes et est publié dans le magazine « *Pandektis* » qui est envoyé aux abonnés. Le catalogue devrait être informatisé dès le début de 2001. Par ailleurs, le gouvernement (MIAPD et ministère de la Justice), s'emploie activement, avec le concours du Conseil d'État, à préparer un code des décisions des tribunaux portant sur divers domaines.

La transparence effective peut être réduite lorsque le cadre juridique et réglementaire se trouve confronté à une instabilité due à des révisions et à des amendements constants. Dans ce cas, la plupart des particuliers et des entreprises ne sont pas en mesure de connaître pleinement les stipulations des lois, ce qui semble être le cas en Grèce. C'est ainsi qu'on a assisté à la naissance d'un « secteur de la consultation » en plein essor qui donne des conseils sur les formalités administratives et qui fournit également des services concrets consistant par exemple à faire la queue pour obtenir des certificats ou remplir des formulaires⁴⁶.

L'absence d'obligations formelles de publier les décisions ministérielles et les circulaires au Journal officiel constitue un autre problème qui réduit la diffusion des réglementations en Grèce. Il est de ce fait difficile aux particuliers et aux entreprises de bien connaître les exigences de la loi. Par exemple, ELKE, guichet unique destiné aux investisseurs étrangers, a fait des efforts considérables pour réunir sur une base de données toutes les autorisations et les permis nécessaires au démarrage d'une activité en Grèce. Mais en dépit de recherches inlassables pour connaître l'ordre du jour des prochaines sessions parlementaires (et savoir quelles lois seront probablement votées), malgré l'examen de toutes les publications du journal officiel, des revues professionnelles et autres documents juridiques, il est impossible de s'assurer que la liste est complète et précise. Il y a quelques années, le Mexique a été confronté à un problème analogue et l'a résolu en créant un registre central des formalités. Ce registre est doté d'une sécurité positive car aucune autorisation, aucun permis ni aucune autre formalité ne sont acceptables à moins d'y figurer, et aucune autorisation ne peut y être enregistrée si elle n'a pas été approuvée par un expert indépendant qui garantit des critères de qualité minimum. Ce registre est maintenant disponible sur Internet⁴⁷.

Enfin, il est à noter que grâce aux nombreux processus de révision juridique, la qualité de la législation s'est améliorée mais celle-ci n'est toujours pas compréhensible et accessible au Grec moyen car l'utilisation d'un style rédactionnel facile à comprendre ne fait pas partie de ces processus de révision.

3.1.4. *Conformité, application et exécution des réglementations*

La Grèce doit résoudre de sérieux problèmes en matière d'application et de conformité des lois et des réglementations, en partie faute de communication et de coordination entre les ministères. Le manque de fonds pour exécuter les réglementations et les retards intervenus dans la création des organismes d'application ne fait qu'aggraver le problème⁴⁸. De même, on ne tient pas compte, au niveau de l'élaboration de la réglementation, de la capacité qu'auront les particuliers et les entrepreneurs de s'y conformer. Le système législatif de plus en plus complexe semble davantage se concentrer sur la création de nouvelles lois plutôt que sur le fonctionnement de celles qui existent.

Une étude réalisée sur la mise en application des directives de l'UE en ce qui concerne la qualité de l'eau illustre ces problèmes. Elle a conclu que « dans une perspective plus large, les [problèmes de conformité et de mise en application] tendent[aient] à discréditer les règles et les réglementations, à encourager des situations de fait et à entraver le développement d'une culture fondée sur le civisme ou le respect de la légalité »⁴⁹. De plus, des observations ponctuelles concernant le vaste secteur informel laissent à penser que la Grèce va devoir relever un sérieux défi en ce qui concerne la conformité de sa réglementation. Parmi les éléments clés qui permettront d'améliorer la situation figurent une lutte sans relâche contre l'application incohérente de la loi par les fonctionnaires, et la définition de règles et de réglementations claires pour les inspections des entreprises et les processus d'autorisation (par exemple licences et permis)⁵⁰. Des initiatives récentes telles que le Code des procédures et le Code de la fonction publique sont les bienvenues et devront être strictement appliquées.

Les faiblesses des processus de mise en application de la réglementation, en partie dues aux contraintes budgétaires et aux problèmes de coordination ralentissent également la mise en conformité. Le processus politique peut également être à l'origine de certaines difficultés. C'est ainsi que les propriétaires de bâtiments qui n'ont pas de permis de construire officiel font parfois appel à leurs relations pour être raccordés à des réseaux publics (téléphone, eau, électricité, etc.). Au bout d'un certain temps, le propriétaire organise un groupe de soutien dans le voisinage afin de faire pression sur un homme politique local pour qu'il légalise le bâtiment. Cet exemple prouve amplement qu'il n'est pas nécessaire de respecter la loi et que celle-ci peut être contournée.

La justice au sein de l'administration est rendue par des tribunaux administratifs et par le Conseil d'État qui joue le rôle de Cour Suprême⁵¹. Le système est considéré comme juste et efficace. Toutefois,

comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, l'administration de la justice en Grèce est lente et coûteuse et il y a un nombre considérable d'affaires pendantes. Par exemple, le médiateur a estimé qu'il faut en moyenne 3 à 5 ans à un appel administratif pour parvenir au Conseil d'État et qu'il en coûte environ 2 000 dollars en honoraires d'avocat et autres frais⁵². Mais la création du poste de Médiateur et un programme lancé par le ministère de la Justice et le MIAPD afin d'informatiser le système judiciaire devraient accélérer la justice au sein de l'administration.

3.2. *Choix des instruments : réglementations et autres options*

Une condition essentielle à une réglementation de qualité, c'est que l'administration soit capable de choisir l'instrument de politique le plus efficace, de nature réglementaire ou non réglementaire. L'éventail des instruments et la multiplicité de leurs usages augmentent à mesure qu'on y a recours, qu'on apprend à s'en servir et que le rôle que peut jouer le marché est mieux compris. D'autre part, les fonctionnaires courent souvent des risques en utilisant des instruments relativement nouveaux, les administrations sont profondément conservatrices et tout concourt ordinairement à les dissuader d'innover. Les autorités chargées de la réforme doivent clairement jouer un rôle de pointe pour que des solutions de rechange à la réglementation traditionnelle puissent vraiment s'imposer dans le système politique.

En Grèce, le recours à des réglementations contraignantes est prédominant, et l'on utilise rarement des instruments novateurs. Même si ceux-ci sont également peu utilisés dans les autres pays de l'OCDE, la Grèce apparaît relativement en retard en matière d'innovation. Elle utilise traditionnellement des procédures legalistes et administratives comme principaux instruments de réglementation, ce qui l'empêche d'envisager des solutions de rechange, l'absence de politique spécifique et l'ignorance de mécanismes alternatifs ne faisant par ailleurs qu'accentuer ce phénomène. En outre, la réglementation traditionnelle est tellement peu respectée que l'administration demeure sceptique face aux perspectives offertes par les nouvelles techniques.

Les progrès récemment réalisés dans le sens de solutions de rechange en matière de protection de l'environnement pourront être étendus à d'autres secteurs⁵³. Les principaux instruments alternatifs utilisés sont économiques⁵⁴, et la Grèce en utilise un certain nombre (voir tableau 3). Les tarifs pour l'eau municipale et les égouts sont calculés en volume mais les redevances sont parfois calculées en fonction de la surface en mètres carrés du bâtiment raccordé aux réseaux, et elles servent à financer les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement gérés par les municipalités.

Ces dernières années, la Grèce a eu recours à des instruments volontaires pour les questions environnementales. A cet égard, la création en 1992 de l'Association hellénique pour le recyclage et la récupération (HERRA), à l'initiative de l'industrie de l'aluminium, constitue un exemple d'action environnementale volontaire de la part de l'industrie avant l'apparition d'une quelconque législation en la matière. HERRA gère des programmes de recyclage en collaboration avec les écoles et les municipalités. Néanmoins, le gouvernement grec a recouru, quoique dans une moindre mesure, à des accords volontaires avec des groupes économiques sectoriels⁵⁵.

En tant que membre de l'UE, la Grèce met également en œuvre différents programmes d'écogestion et d'audit environnemental (EMAS) ainsi que d'écoétiquetage.

En ce qui concerne l'EMAS, la Chambre de commerce et d'industrie grecque et l'Organisation hellénique pour les petites et moyennes entreprises donnent des directives à leurs membres pour sa mise en œuvre, en leur conseillant par exemple d'organiser des séminaires. Le ministère grec de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics a commencé à promouvoir la mise en place de l'EMAS dans les secteurs contrôlés par l'État grâce à différents projets pilotes, et il a l'intention de l'étendre très prochainement aux petites et moyennes entreprises privées. De plus, sous la

direction du ministère du Développement, le Secrétariat général à l'industrie a récemment lancé un programme pilote pour la mise en œuvre d'ISO 14001 et de l'EMAS dans les entreprises privées, avec un budget total de GRD 900 millions. Dans le cadre de cette initiative, 104 entreprises ont déjà été acceptées pour l'application d'ISO 14001 et de l'EMAS.

Par ailleurs, toujours dans le contexte des instruments volontaires, de nombreux programmes à long terme d'écoétiquetage et autres sont actuellement mis en place en Grèce, notamment :

- Le projet d'Eco-label Awa d mis en œuvre en Grèce par le Comité suprême pour l'octroi d'étiquettes écologiques (ASAOS) au sein duquel les organisations industrielles, les syndicats, les ONG et les groupes de consommateurs sont représentés. Il faut noter que la Grèce est à l'avant-garde pour le groupe de produits de la literie et qu'elle a lancé un projet pilote pour les services touristiques. A cet égard, le Secrétariat général à l'industrie a récemment lancé un programme pilote pour encourager l'écoétiquetage des produits dans les entreprises privées, avec un budget total de GRD 50 millions, et dix entreprises ont déjà été acceptées.
- Un système d'étiquetage sur le rendement énergétique des appareils ménagers, en particulier des réfrigérateurs et des congélateurs.

Tableau 3. Instruments économiques utilisés en Grèce

Instrument	Taux/méthode de calcul	Observations
Tarifs de l'eau à usage industriel	Redevance exceptionnelle pour le raccordement au réseau public d'alimentation en eau : 1 400 à 30 000 drachmes Tarifs à Athènes (par mois) : 230 drachmes/m ³ jusqu'à 1 000 m ³ 270 drachmes/m ³ pour plus de 1 000 m ³ .	A Salonique, les entreprises artisanales payent environ un tiers de la redevance.
Tarifs de l'eau d'irrigation	Redevance annuelle de 30 000 à 70 000 drachmes/ha pour les canaux d'irrigation en surface Des tarifs fondés sur le volume ont récemment été institués pour les réseaux sous conduite nouvellement construits.	Payable aux comités locaux d'amélioration des terres par les agriculteurs qui reçoivent de l'eau dans le cadre des programmes d'irrigation communautaires (40 % du total). Les agriculteurs alimentés en eau par des programmes privés (60 % du total) ne sont pas soumis au paiement de droits couvrant les coûts de gestion, de fonctionnement et d'entretien.
Redevances municipales pour l'alimentation en eau	Redevance fixe de 480 drachmes/mois pour l'entretien du réseau Tarif à Athènes (par mois) 0-5 m ³ : 100 drachmes 5-20 m ³ : 155 drachmes 20-27 m ³ : 427 drachmes 27-35 m ³ : 600 drachmes >35 m ³ : 750 drachmes Les tarifs varient énormément dans les petites villes, par exemple : A Orestiada : 88 drachmes/m ³ A Kerkyra : 543 drachmes/m ³ .	Les tarifs de l'eau sont plafonnés pour les familles nombreuses (trois enfants et plus).
Tarif de l'enlèvement des déchets municipaux	Tarif de la décharge, 6-15 euros la tonne.	Payable aux associations de l'administration locale qui gèrent les décharges.

Tarif du traitement des eaux usées municipales	Tarif volumétrique progressif appliqué à Athènes – soit environ 40 % du prix de l'alimentation en eau.	Les recettes servent à financer les infrastructures de traitement collectif.
Prix du traitement des eaux usées industrielles	Redevance exceptionnelle pour le raccordement au réseau d'assainissement public : 1 000 à 285 000 drachmes Tarif fixe de 50 drachmes par mètre cube. Voitures : 5 000 – 10 000 drachmes Sources de combustion stationnaires : GRD 1 million.	Valable uniquement pour les industries installées dans des zones équipées de centres de traitement des eaux usées. Recettes affectées au Fonds vert.
Amendes pour violation des limites d'émission dans l'atmosphère	0.4 % des recettes des centrales électriques à lignite de la PPC.	Une partie des recettes sert à financer les activités de protection de l'environnement dans les régions voisines des centrales électriques à lignite.
Taxe spéciale sur la PPC		5 drachmes par litre sont reversées au Fonds vert, la moitié servant à financer des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique. Une taxe spéciale réduite sur l'huile usée peut être perçue dans certaines régions. Financé sous l'égide du Programme d'exploitation énergétique.
Taxe spéciale sur les carburants pour véhicules	Essence au plomb : 127 drachmes/litre Essence sans plomb : 111 drachmes/litre Diesel/gasoil : drachmes/litre GPL (combustible) : 32 drachmes/litre Kérosène (combustible) : 77 drachmes/litre.	
Exonération d'impôt sur le revenu pour l'achat d'appareils fonctionnant au gaz naturel	75 % des dépenses sont consacrées à l'achat et à l'installation d'appareils.	
TVA sur les véhicules à moteur	18 % sur tous les carburants des véhicules à moteur 8 % sur le carburant utilisé pour les transports en commun 6 % sur tous les carburants utilisés pour la desserte aérienne et maritime de certaines îles et les transports sur place.	
TVA sur les produits énergétiques	18 % pour les produits énergétiques 0 % pour le gaz naturel s'il n'est pas utilisé comme combustible (mesure économique).	Le produit de cette taxe va au budget général de l'État.
Taxe spéciale pour les consommateurs sur les voitures importées	En fonction de la puissance du moteur de la voiture et de son prix de vente.	Cette taxe a été réduite de 60 % pour les véhicules légers dans le cadre d'un programme de mise au rebut des vieilles voitures lancé par le ministère de l'Environnement au début des années 90.
Droit de circulation pour les véhicules sur route	15 000-50 000 drachmes par véhicule et par an.	S'applique aux véhicules privés, aux motocyclettes, aux camions et autres véhicules utilisant la voie publique. Les fonds recueillis vont au budget général et servent à financer l'entretien du réseau routier public.
Taxe sur les produits des carrières	2-5 % de la valeur du produit.	Payable par les propriétaires des carrières à leurs municipalités respectives et à utiliser pour la protection de l'environnement.
Caution de bonne fin pour les exploitants de carrières	250 000-300 000 drachmes pour 1 000m ² de carrière.	Cette caution sert à garantir que le site sera remis en état à la fin des opérations.
Amendes pour pollution marine	400 amendes infligées en 1997 ont rapporté GRD 388 millions.	Recettes affectées au Fonds bleu.
Droits d'entrée dans les parcs nationaux	200 – 1 200 drachmes par visiteur.	Recettes généralement utilisées pour l'entretien des parcs.

Source : OCDE (2000), Examens des performances environnementales – Grèce (sur la base des données disponibles en septembre 1999), UE.

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

La *Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995 a mis l'accent sur le rôle de l'AIR pour faire en sorte que les options les plus efficaces et les plus efficaces soient retenues. Il est recommandé dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 que les gouvernements intègrent l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme de celle-ci. Une liste des meilleures pratiques en matière d'AIR est examinée en détail dans *l'Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE* et elle sert de cadre à la description et à l'évaluation des méthodes d'AIR en Grèce indiquées ci-dessous⁵⁶.

La Grèce s'apprête à plus ou moins brève échéance à rendre officiellement obligatoires les analyses d'impact de la réglementation, du fait des travaux accomplis par un comité interministériel créé par le ministère de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation en 2001 et qui examine les recommandations de l'OCDE, notamment celles concernant les AIR⁵⁷. Il n'est cependant pas encore obligatoire de procéder à une AIR, ce qui constitue une lacune de taille dans les procédures de contrôle de la qualité de la réglementation en Grèce⁵⁸. Les décisions des responsables ne se fondent pas sur une évaluation précise des coûts et des avantages des mesures gouvernementales proposées telles que les répercussions sur l'activité économique. Mais si la Grèce doit s'orienter vers une stratégie de croissance impulsée par le marché dans le cadre d'une intégration économique totale à l'Europe, ces analyses d'impact sont essentielles pour garantir la compatibilité des mesures gouvernementales avec les principes d'une réglementation de qualité axée sur le marché.

Depuis un certain temps, des groupes d'entreprises et des universitaires grecs font campagne en faveur de l'AIR. En 1990, la Fédération des industries grecques (SEV) a soumis au gouvernement une proposition visant à introduire un processus formel d'évaluation de l'impact pour toutes les nouvelles réglementations et elle a affiné cette proposition en 1991⁵⁹. Plus récemment, le *Rapport Spraos* a recommandé au Premier ministre en 1998 d'appliquer l'AIR conformément aux recommandations de l'OCDE⁶⁰.

Depuis 1990, suivant la décision ministérielle commune 69269/5387/90 qui définit les différentes catégories de projets soumis aux évaluations d'impact sur l'environnement (EIE), la Grèce a demandé que les projets et investissements publics et privés fassent l'objet de ce type d'évaluation. Il s'agit de disposer, pour les propositions de réglementation, d'évaluations détaillées des questions ayant trait à l'environnement, qui sont ensuite soumises à l'examen et à l'approbation du ministère grec de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics. Ces évaluations ont eu un impact considérable en Grèce. C'est ainsi qu'en 1994, le Conseil d'État a statué en faveur d'ONG environnementales grecques dans le cas du projet de détournement de la rivière Acheloos, qui vise à irriguer 380 000 ha dans les plaines de Thessalie et à alimenter en eau les villes de Larissa, Trikala et Volos, et qui devait permettre la construction de 5 centrales hydroélectriques. Fort de sa décision, le Conseil d'État a ordonné l'arrêt des travaux car l'ensemble du projet n'avait pas fait l'objet d'une EIE détaillée et concluante. La principale revendication concernait un fort risque d'intrusion d'eau de mer dans les terres humides de Mesolonghi, dans le delta de l'Acheloos. Depuis lors, on a réalisé une EIE complète qui propose une série de mesures destinées à prévenir des effets nocifs sur l'environnement.

- Tous les projets de législation doivent être accompagnés d'un Rapport justificatif⁶¹. Ce rapport comporte une description qualitative des intentions et des objectifs de la mesure proposée. Il est établi par les ministères à l'issue du processus législatif et contient souvent un ou plusieurs paragraphes décrivant les avantages qualitatifs du projet de loi, auquel il s'agit d'apporter une

justification suffisante. Un rapport justificatif n'est pas exigé pour les textes d'application, les décrets présidentiels et les décisions ministérielles.

- Les lois et réglementations qui ont des répercussions sur le budget de l'État doivent recevoir l'autorisation du ministère des Finances. Cette procédure est strictement appliquée et semble être tout à fait efficace (voir encadré 10).
- Un organisme formulant des propositions doit établir un autre rapport lorsqu'il demande à recruter du personnel. Un Comité tripartite, au niveau du Cabinet du Premier ministre soumet ce document à une approbation écrite (voir section 2.2).
- Depuis 1990, la Grèce exige des évaluations de l'impact sur l'environnement pour les investissements publics (voir décision ministérielle commune (69269/5387/90) qui définit les différentes catégories de projets soumis à l'EIE). Elle dispose ainsi, pour les projets de réglementation, d'évaluations complètes des questions ayant trait à l'environnement, et ces évaluations sont soumises à l'examen et à l'approbation du ministère grec de l'Environnement (YPEHODE). Elles ont eu un impact réel sur l'évolution de la situation en Grèce. C'est ainsi qu'en 1994, le Conseil d'État a statué en faveur d'ONG environnementales grecques dans le cas du projet de détournement de la rivière Acheloos, et il a demandé l'arrêt des travaux car l'ensemble du projet n'avait pas fait l'objet d'une EIE détaillée et concluante. La principale revendication concernait un fort risque d'intrusion d'eau de mer dans les terres humides de Mesolonghi, dans le delta de l'Acheloos. Depuis lors, on a réalisé une EIE complète qui propose une série de mesures destinées à prévenir les effets nocifs sur l'environnement.

La Grèce commençant tout juste à utiliser l'AIR, les points suivants indiquent quelles sont les meilleures pratiques au sein de l'OCDE et comment rendre ce pays mieux à même, à court et moyen terme, de se conformer aux normes de l'OCDE.

Assurer un maximum d'engagement politique en faveur de l'AIR. Le recours à l'AIR à l'appui de la réforme, devrait être approuvé aux échelons les plus élevés du gouvernement. Dans le cas de la Grèce, la prochaine étape pourrait être la définition d'une politique explicite de la part des plus hauts responsables de l'État car il est déjà reconnu que l'AIR présente un intérêt certain et qu'elle devrait être pratiquée à l'échelon de l'administration tout entière⁶². Étant donné la culture juridique grecque, cette procédure pourrait peut-être faire l'objet d'une ratification officielle et inclure les textes d'application. Par ailleurs, comme en Italie, le Parlement pourrait favoriser l'utilisation de cet instrument de prise de décisions.

Répartir soigneusement les responsabilités liées aux différents éléments du programme d'AIR. Il faut que les responsabilités liées au programme soient partagées entre les responsables de la réglementation et un service central chargé du contrôle de la qualité, de façon à ce que les premiers aient véritablement la haute main sur la réglementation tout en veillant au contrôle de sa qualité et à sa cohérence. L'AIR devrait être préparée par les ministères qui proposent les nouvelles réglementations, et ce essentiellement pour deux raisons. Tout d'abord, l'AIR est un instrument visant à améliorer la responsabilité et la fiabilité de ceux qui proposent des réglementations et par ailleurs, une AIR appropriée nécessite les meilleures informations concernant la réglementation. Toutefois, un aspect capital de l'AIR est de fournir l'évaluation objective et indépendante qui est indispensable. Il faut donc créer, à l'échelon gouvernemental le plus élevé et le plus près possible du gouvernement central, un service technique doté de capacités techniques lui permettant d'effectuer des révisions et disposant de l'influence nécessaire pour appliquer l'AIR. Pour assurer une responsabilisation accrue, l'AIR devrait avoir l'approbation finale des ministres ou des hauts responsables.

Encadré 10. Un pas en direction de l’AIR : le rapport d’impact budgétaire

L’évaluation de l’impact budgétaire a créé un important précédent en Grèce dans le sens de l’adoption d’un système détaillé d’analyse d’impact de la réglementation. Cette évaluation est étroitement liée à l’AIR, bien que celle-ci soit plutôt une évaluation générale d’ordre économique.

Conformément à la Constitution grecque, tous les projets de loi – amendements compris – doivent être accompagnés d’une évaluation d’impact budgétaire¹, qui examine le futur impact du projet de loi sur le budget. Elle est préparée par un bureau spécial du ministère des Finances, Direction numéro 21, et est signée par le ministère des Finances. Sans cette évaluation d’impact budgétaire, le Parlement ne peut pas discuter ou voter un projet de loi.

Pour préparer l’évaluation de l’impact budgétaire, les ministères qui proposent une nouvelle législation doivent envoyer au ministère des Finances les informations utiles selon une présentation particulière. Si ces informations sont erronées ou inadaptées, le ministère des Finances a le droit de refuser le document ou de demander un complément d’informations. Par exemple, une proposition de 1994 visant à modifier le processus de recrutement des fonctionnaires subalternes a dû être modifiée une fois que l’on a pris pleinement conscience de son impact budgétaire.²

Les évaluations de l’impact budgétaire sont souvent très détaillées et certaines représentent même des centaines de pages de feuilles de calcul. Elles contiennent essentiellement des estimations de dépenses et ces informations sont suffisantes pour préparer le budget annuel de la Grèce et permettre au Parlement de prendre en connaissance de cause des décisions concernant les futurs engagements financiers.

1. Voir article 75 de la Constitution.

2. Ministère de l’Intérieur, de l’Administration publique et de la Décentralisation.

Former les responsables de la réglementation. Les auteurs de la réglementation doivent avoir les compétences nécessaires pour réaliser des AIR de grande qualité, et notamment pour comprendre le rôle de l’AIR dans l’adoption de réglementations de qualité, ainsi que les exigences de la méthodologie et les stratégies de collecte des données. Tous les instruments complexes de prise de décisions, comme la réalisation d’une AIR adaptée, impliquent un processus d’apprentissage. En raison du manque de formation à l’évaluation économique la courbe d’apprentissage s’accroîtra rapidement en Grèce pour les ministères concernés. Il est donc essentiel que le programme d’AIR grec envisage, dès le départ, un investissement à long terme dans des activités de formation et d’orientation et dans un bureau d’assistance.

Utiliser une méthode d’analyse uniforme mais souple. En Grèce, l’évaluation de l’impact se limite actuellement aux répercussions qualitatives, en dehors de l’évaluation des impacts budgétaires. Cependant, en Grèce, le Programme d’AIR devrait d’emblée reposer sur une évaluation qualitative et sur des méthodologies garantissant la cohérence et l’objectivité voulues. D’un point de vue pratique, la stratégie de départ pourrait consister, comme au Royaume-Uni, à se concentrer sur les coûts d’application pour les entreprises. Au fur et à mesure de l’évolution de la préparation et de l’évaluation de l’AIR, l’objectif à long terme sera de procéder à une analyse coûts-avantages détaillée.

Cibler les efforts en matière d’AIR. L’AIR est un processus difficile auquel les ministères s’opposent souvent avec véhémence car ils ne sont pas habitués à se soumettre à un examen extérieur ou à subir des contraintes temporelles et financières. La préparation d’une bonne AIR est une tâche très lourde pour les rédacteurs de la réglementation. L’expérience montre que les services de contrôle centraux peuvent être submergés par un grand nombre d’AIR concernant des réglementations insignifiantes ou sans grands effets. Il est donc essentiel que, dès le départ, la Grèce utilise les AIR principalement pour les propositions qui auront le plus d’impact sur la société. Elle pourrait aussi mettre en place un double mécanisme d’AIR, à savoir une AIR simple pour l’ensemble des mesures et une AIR détaillée pour les propositions dont, selon le responsable de l’évaluation centrale ou le ministère d’origine, les coûts d’application dépasseront un certain seuil.

Élaborer et appliquer des stratégies de recueil des données. L'utilité de l'AIR dépend de la qualité des données utilisées. Une analyse d'impact qui serait uniquement qualitative n'encouragerait pas les responsables de la réglementation à assumer la responsabilité de leurs propositions. Dans la mesure où les problèmes de données viennent au premier rang des difficultés pratiques que rencontre l'analyse quantitative, l'élaboration de stratégies et de directives à l'intention des ministères contribuerait grandement à la réussite d'un programme d'AIR. La Grèce pourrait avoir intérêt à adapter le système danois de groupes témoins où des entreprises choisies au hasard évaluent les coûts potentiels de la réglementation proposée⁶³.

Intégrer le plus tôt possible l'AIR au processus d'élaboration des politiques. L'intégration de l'AIR au processus d'élaboration des politiques a pour but de faire en sorte que l'évaluation des coûts et des avantages, la définition et la prise en compte des différentes options, et le choix de la meilleure deviennent indissociables de ce processus. Dans certains pays où l'AIR ne fait pas partie intégrante de l'élaboration des politiques, elle se résume à une simple justification a posteriori des décisions ou à une formalité insignifiante. L'intégration de l'AIR est une démarche de longue haleine qui implique souvent de profonds changements de mentalité au sein des ministères. En Grèce, on pourrait élaborer un système analogue à « l'approche en deux temps » des Hongrois qui préparent une pré-AIR portant sur le contenu politique avant de commencer à rédiger le texte proprement dit. Une deuxième AIR est ensuite réalisée en même temps que l'on rédige le texte auquel elle est jointe en annexe lorsque la mesure est discutée en Conseil des ministres, au Conseil d'État ou au Parlement. Une troisième étape consisterait à publier cette liste pour en faire un instrument de planification de la réglementation à long terme.

Assurer une large participation du public. La participation du public aux AIR présente plusieurs avantages. Le public, et plus particulièrement les personnes concernées par la réglementation, peuvent fournir les données nécessaires à la réalisation de l'AIR. La consultation peut être aussi un moyen important de vérifier la faisabilité des propositions, l'éventail des solutions de rechange envisagées et le degré d'acceptation de la réglementation par les parties concernées. Un puissant moyen pour la Grèce d'officialiser la consultation publique et dans le même temps, d'améliorer rapidement la qualité des AIR – tout en responsabilisant les auteurs de la réglementation – serait de demander la publication de l'AIR suivant le système de « notification avec appel de commentaires », car le système de « tableau d'honneur ou de banc d'infamie » constitue souvent la motivation et/ou la sanction la plus forte pour un fonctionnaire.

3.4. Evolution de la base institutionnelle de la réglementation

Les réformes économiques structurelles encouragées par l'adhésion à l'UE et accélérées par la perspective de la participation à l'UME ont nécessité la mise en place de nouveaux organismes de réglementation sectorielle ou le remaniement de ceux qui existaient. Ces organismes ont pour tâche d'exercer un contrôle sur les secteurs libéralisés. Les principaux sont la Commission des marchés des capitaux créée en 1996, le Service de réglementation de l'énergie créé en 1999 et la Commission nationale des services postaux et des télécommunications.

Cependant, la mise en place d'organismes de réglementation sectorielle en Grèce a le plus souvent pris du retard sur le processus de privatisation et de déréglementation. Ces organismes ne fonctionnent pas véritablement comme des instruments de réglementation indépendants et la portée de leur mission est limitée par des contraintes financières. C'est ainsi que la Commission européenne a publié, sur les services financiers et les retards dans la mise en œuvre des directives de l'UE, une série de procédures d'infraction qui vont accroître les pouvoirs de contrôle en matière de réglementation⁶⁴.

La Grèce ne dispose pas d'un cadre institutionnel coordonné pour créer et diriger ces organismes de réglementation sectorielle. Ceux-ci sont souvent créés de façon ponctuelle et dans le cadre d'une obligation ou d'un engagement international. C'est particulièrement le cas lorsque le rôle de l'organisme chargé de la

réglementation est limité et qu'en fait, le véritable contrôle de la réglementation s'exerce au sein des ministères. C'est ainsi que le Service de réglementation de l'énergie ne fixera pas les tarifs pour le transport ou la consommation, et qu'il n'examinera pas non plus les demandes de licences d'exploitation et n'accordera pas d'autorisations dans ce domaine⁶⁵. Il se borne à donner des conseils au ministère du Développement qui prend les décisions en dernier ressort (voir rapport de référence au chapitre 5).

Un élément clé d'une architecture institutionnelle appropriée consiste à garantir de bonnes relations entre la Commission de la concurrence et les organismes de réglementation sectorielle. Il existe un certain nombre de secteurs, parmi lesquels les transports, les télécommunications, la télévision, le pétrole et l'électricité qui sont explicitement exclus du champ de la loi sur la concurrence ou dispensés de s'y conformer. Cela risque d'entraver le libre jeu de la concurrence et de ne pas permettre au marché de se faire une idée claire du rôle de l'organisme de réglementation sectorielle et de la Commission de la concurrence (voir rapport de référence au chapitre 3).

Les ministères ne sont guère disposés à céder le pouvoir aux organismes de réglementation sectorielle, la création, mais il n'empêche que la création de la Commission des marchés des capitaux est considérée comme une mesure très positive pour susciter la confiance à long terme dans un secteur économique clé⁶⁶. Qui plus est, l'indépendance de cette commission repose non seulement sur un statut clair et des fonctions bien définies, mais aussi sur une certaine indépendance financière vis à vis du budget de l'État et sur une politique du personnel souple qui lui permet d'attirer et de conserver un personnel compétent. Elle a ainsi été partiellement dispensée de suivre les règles de recrutement plus rigides vérifiées au niveau central par l'ASEP, et elle est libre de rémunérer le personnel aux prix du marché plutôt que selon le barème officiel des salaires de la fonction publique⁶⁷.

La coordination entre les organismes de réglementation est essentielle si ceux-ci veulent accomplir correctement leur mission et contrôler efficacement les marchés libéralisés. De plus, ils doivent bénéficier d'une indépendance suffisante par rapport aux ministères et aux entreprises faisant l'objet de la réglementation et disposer de ressources et de compétences en rapport avec le secteur contrôlé.

4. UN CHANGEMENT DYNAMIQUE : TENIR LES RÉGLEMENTATIONS A JOUR

4.1. Révisions des réglementations, des lois et des textes d'application en vigueur

La plupart des pays de l'OCDE ont accumulé au fil des ans un grand nombre de réglementations et de formalités administratives qui, si elles ne sont pas réexaminées et révisées, peuvent entraîner une hypertrophie du système réglementaire. Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* recommande que les gouvernements examinent systématiquement les réglementations pour veiller à ce qu'elles restent bien adaptées aux objectifs visés.

Depuis le retour de la démocratie en Grèce en 1974, le système législatif n'a fait l'objet d'aucune révision systématique, sauf dans quelques domaines bien déterminés comme les transports et les retraites. C'est essentiellement aux ministères qu'a incombé la révision de la législation car ils sont responsables de la mise à jour et de l'adaptation des lois qui leur sont propres, y compris de l'adoption des directives de l'UE. Le principal instrument utilisé pour ce faire est la codification des lois, processus long et pénible qui se concentre sur la clarté plus que sur l'adaptation des lois au contexte actuel. Des instruments tels que des mesures de temporisation ou des examens périodiques obligatoires ne font pas partie de la tradition juridique grecque. Il en résulte qu'en Grèce, le système réglementaire est rigide et que ses coûts très élevés ne font qu'augmenter ; par ailleurs il n'est pas aussi respecté et n'inspire pas autant confiance qu'il le devrait.

Un domaine important dans lequel des obstacles excessifs se sont accumulés au fil du temps est celui de la délivrance des autorisations pour les entreprises, celles-ci devant être accordées par divers ministères, les municipalités, les préfectures et même par certains organismes responsables de la réglementation. C'est ainsi que récemment encore, l'octroi d'un permis de construire faisait intervenir jusqu'à six organismes différents (ministères et administration locale) et qu'il fallait se conformer à 6 textes de loi et 3 décrets présidentiels différents. De récentes réformes ont permis de réduire certains de ces coûts. Par exemple, les autorités ont signalé qu'au début de 2001, il ne fallait plus passer que par un seul organisme (au lieu de six) pour obtenir un permis de construire, et que cette formalité pouvait être accomplie en moins de 20 jours (voir tableau 4).

Tableau 4. Changements récents intervenus au niveau des contraintes administratives en Grèce

Procédure	No. de réglementations impliquées (1996/2001)	No. d'Agences impliquées (1996/2001)	Pièces justificatives (1996/2001)	Délai approximatif d'approbation (1996/2001)
Raccordement au réseau électrique	4L, 6D	3	5	15 jours
Permis de construire	6L, 3D	Jusqu'à 6	17	1 mois (minimum)
Ratification de l'Étude des effets sur l'environnement	1L, 2D, 5DM, 1DUE	3	6	De 8 mois à 2 ans
Investissement dans une installation industrielle	10L, 3D, 2DM, 1DP/1L, 2DM	5	14/8 à 16	50 jours (minimum)/43 jours (moyenne)
Permis d'exploitation de carrière	6L, 2D, 2DUE/3L, 2D, 2DUE	11/2	6/5	1 an (minimum)
Permis de pêche	2L, 4D, 4DM, 4DUE/2L, 1D, 2DM, 4DUE	7/2	12/5	1 an (minimum) / 60 jours à un an

L = Législation, D = décret présidentiel, DM = décision ministérielle, C = circulaire d'interprétation, DUE = directive de l'Union européenne, DC = décision du Conseil, DP = décision préfectorale.

Source : Source : Ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation (2000), sur la base de données de 1996 et du début de 2001.

Une réglementation excessive des activités commerciales par le biais d'autorisations ou un d'un système juridique complexe caractérisé par un chevauchement des contrôles augmente les coûts réels des activités des entreprises et peut empêcher d'en créer de nouvelles ou de développer celles qui existent. A cet égard, la Fédération des industries grecques (SEB) estime que le poids des formalités augmente les coûts de production dans des proportions correspondant à plus de 5 % des charges d'exploitation. Selon la Confédération nationale des syndicats grecs (ESEE), une PME passe au moins 30 heures par mois (soit en moyenne 12.5 % de son temps de travail total) à s'occuper de procédures et de réglementations administratives improductives⁶⁸. En matière de politique de l'emploi, il faut une autorisation pour les heures supplémentaires, une notification officielle pour les nouveaux salariés y compris pour les emplois à temps partiel, et l'accord du ministère du Travail pour les licenciements (en fonction de la taille de l'entreprise⁶⁹). La loi sur l'emploi de 1998 a cependant introduit une certaine flexibilité dans les heures de travail. D'une façon générale, des attestations de respect des obligations fiscales sont nécessaires pour obtenir une assurance et un crédit bancaire. Par ailleurs, il faut parfois un an et 45 autorisations différentes pour créer une nouvelle entreprise commerciale. En fait, le poids de la réglementation, des permis, des licences et des autorisations étouffe les entreprises grecques et nuit à leur dynamisme bien connu, en particulier dans le cas des PME⁷⁰.

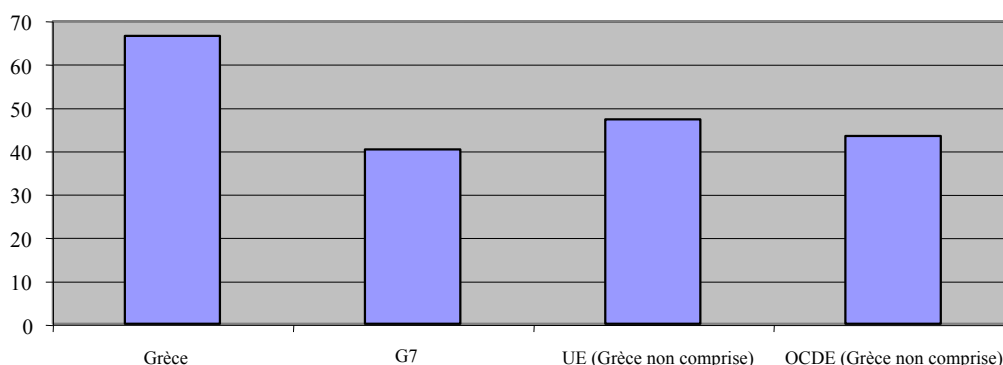
Face à ces défis, le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives pour alléger les contraintes administratives qui pèsent à la fois sur les entreprises et sur les particuliers. L'encadré 11, par exemple, montre que la Grèce s'emploie activement à simplifier les procédures. On peut citer par exemple la

création du guichet unique pour les investisseurs étrangers en 1996, le centre Hellénique d'investissement, l'ELKE. Grâce à l'intervention de l'ELKE, les délais d'instruction des dossiers pour les demandes d'aide à l'investissement ont été ramenés de 6 mois environ à trois mois. De plus, l'ELKE a créé une base de données indiquant toutes les conditions à remplir pour obtenir permis et autorisations et informant les investisseurs potentiels des obligations des autorités⁷¹.

Néanmoins, l'ELKE, pas plus que d'autres initiatives, ne débouche sur des résultats tangibles pour les entreprises. En outre, il est conçu pour les grandes entreprises et non pour les PME nationales⁷². Cela a créé un préjugé en faveur des grandes entreprises ou des entreprises étrangères, au détriment des investissements nationaux. L'ELKE a mis en place, en collaboration avec différents ministères, un certain nombre de services et d'instruments importants, tels que la base de données sur les autorisations ou les services de promotion, qui ne sont pas accessibles aux petites et moyennes entreprises. De plus, il fournit uniquement des informations et des conseils, sans avoir le droit de délivrer des autorisations.

Encadré 11. La simplification des autorisations et permis nécessaires aux entreprises

L'OCDE a créé un indicateur permettant de mesurer les efforts déployés par les pays de l'OCDE pour simplifier les processus d'obtention des permis et autorisations. Cet indicateur accorde un rang plus élevé aux programmes pour lesquels les pays utilisent la règle d'accord tacite pour accélérer les décisions ou ont ouvert des guichets uniques pour les entreprises, ou lorsqu'il existe un inventaire complet des permis et des autorisations et un programme spécifique, coordonné avec les échelons inférieurs de l'administration, pour examiner et réduire les contraintes imposées par les permis et les autorisations. La Grèce est bien placée à cet égard par rapport aux autres pays du G7, de l'UE et de l'OCDE, ce qui tient davantage au nombre de programmes visant à réexaminer et à réduire le nombre de permis et autorisations qu'aux résultats concrets déjà obtenus dans ce domaine.



Source : Service de la gestion publique, OCDE, 1999.

5. CONCLUSIONS ET MESURES RECOMMANDÉES

5.1. *Évaluation générale des forces et des faiblesses actuelles*

Depuis le rétablissement des institutions démocratiques en 1974, la Grèce a connu une profonde mutation économique, politique et sociale. Du fait de son adhésion à l'Union européenne et de sa volonté de faire partie de l'Union monétaire européenne, elle a pris de nombreuses mesures pour moderniser son infrastructure économique et elle est sur le point de rejoindre la plupart des pays de l'OCDE. Le rythme du changement dans le sens de politiques axées sur le marché et d'institutions plus transparentes et plus responsables s'est accéléré ces dernières années grâce aux réformes économiques entreprises, notamment la déréglementation, la privatisation et la libéralisation. Toutefois, les institutions gouvernementales, de même que les mentalités et les capacités à produire une réglementation de grande qualité, ont pris du retard et cette lacune réduit les avantages que les réformes pourraient apporter aux consommateurs, aux entrepreneurs et aux particuliers qui utilisent les services publics.

Les dirigeants politiques ont désormais accepté de relever le défi consistant à moderniser le service public. Du point de vue de la gouvernance, la réforme du système grec semble entravée par un manque de confiance, de la part de l'administration publique, dans les capacités des entreprises et de la société. Il en est résulté une réglementation excessive du secteur privé, qui a pour pendant celle à laquelle les responsables politiques soumettent la fonction publique. Cette double *polynomie* a freiné la créativité et le dynamisme de l'administration publique et de la société. La réforme de la réglementation devrait être perçue comme une stratégie permettant de trancher le nœud gordien de la méfiance au sein de l'État, du marché et de la société civile.

Les efforts et les initiatives de la dernière décennie indiquent que, petit à petit, une stratégie visant à instaurer une réglementation de qualité est en train de naître. La dépolitisation de la fonction publique et l'institution d'un système de promotion au mérite vont revaloriser le statut des fonctionnaires au sein comme à l'extérieur de l'administration, et celle-ci pourra ainsi retrouver la confiance du public. Les efforts déployés résolument pour décentraliser les pouvoirs aux administrations locales, de même que l'organisation d'élections directes rapprocheront l'administration des particuliers et des petites entreprises. Toutes sortes de nouvelles initiatives en matière de gestion publique associées à un effort pour rendre la communication meilleure et plus fréquente avec les citoyens ou les clients laisseront espérer une meilleure capacité d'adaptation du service public. Les initiatives prises par certains ministères pour réévaluer leur réglementation, telles que celles du ministère de l'Économie nationale, montrent que l'on est conscient du fait que le système réglementaire actuel a ses limites et que sa révision doit impérativement se poursuivre.

Toutefois, bien qu'essentielles, ces initiatives ne sont pas encore assez cohérentes et ciblées sur les pratiques réglementaires pour que l'on puisse réinventer les rapports entre l'administration et le marché et la société sur le plan de la réglementation. C'est ainsi que la rationalisation des procédures administratives, notamment des autorisations, n'a pas encore donné de résultats tangibles. Les incitations du secteur public ne sont pas propres à encourager de saines pratiques pour l'élaboration de nouvelles réglementations. Des pouvoirs discrétionnaires excessifs affaiblissent le cadre réglementaire, et l'accent mis sur la formation juridique plutôt que sur les compétences économiques gêne l'administration du nouveau système réglementaire fondé sur le marché. L'analyse d'impact et l'utilisation des innovations ou des solutions de rechange à la réglementation sont moins courantes en Grèce que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui ne permet guère aux autorités d'élaborer un cadre réglementaire de grande qualité adapté aux besoins actuels de la population et aux impératifs du développement économique.

La qualité médiocre des réglementations existantes, fruit de décennies d'« inflation réglementaire », décourage les citoyens, encourage le « marché gris » et le non-respect de la loi et pénalise ceux qui la respectent de bonne foi, réduit la compétitivité des entreprises et fait obstacle au commerce et à l'investissement. Les efforts entrepris pour améliorer les nouvelles pratiques ne seront efficaces que si des actions résolues sont engagées pour réexaminer et rationaliser toutes les réglementations actuelles.

La décentralisation a constitué une réforme positive pour renforcer les capacités et les compétences de l'administration locale mais ce processus doit être complété par le transfert et le recrutement de personnel et l'apport de financements. Il faut assurer la coordination et la coopération voulues entre les différents niveaux d'administration pour éviter les chevauchements des responsabilités, sans quoi la multiplicité des niveaux de réglementation imposera des charges et des coûts supplémentaires aux particuliers et aux entreprises. Des mesures plus énergiques dans le sens d'une responsabilisation et d'une transparence accrues permettraient également d'éviter que des groupes d'intérêts locaux ne se trouvent ainsi favorisés au détriment de la communauté tout entière.

5.2. Options à envisager

Les recommandations ci-dessous portent sur des mesures qui, sur la base des bonnes pratiques de réglementation et des expériences concrètes observées dans d'autres pays de l'OCDE, pourraient contribuer à une amélioration de la réglementation en Grèce. La plupart de ces recommandations constituent une approche globale qui peut, à court terme, déboucher sur une série de réformes. Cependant, leur mise en œuvre, par exemple la mise en place de nouvelles institutions, peut prendre un temps considérable et nécessiter une attention soutenue.

- *Consolider les différentes initiatives de réformes déjà en cours en Grèce, adopter au niveau politique un vaste programme de gestion de la réglementation comportant des objectifs clairs, énonçant des principes de responsabilisation et prévoyant des cadres de mise en œuvre précis.*

Pour organiser et guider la réforme sur la capacité à produire des réglementations de grande qualité, le gouvernement doit adopter à l'échelon de l'ensemble de l'administration une politique de réforme de la réglementation reposant sur des principes explicites de bonne réglementation économique, sociale et administrative tels que ceux qui figurent dans le *Rapport de l'OCDE aux ministres* de 1997. En particulier, le principe selon lequel les coûts de la réglementation doivent être justifiés par ses avantages doit être adopté. Cela stimulerait et orienterait les efforts de tous les ministères et prolongerait ceux que déploient certains d'entre eux – tels que le MIAPD et le ministère de l'Économie nationale – dans le cadre de la réforme de la réglementation. On disposerait ainsi d'une base pour évaluer les résultats des efforts consentis et les corriger afin d'en améliorer les résultats, et aussi pour rendre les ministères davantage responsables de leurs systèmes réglementaires et de leurs résultats. Compte tenu des intérêts bien ancrés des ministères grecs et de leur longue tradition d'indépendance, l'initiative et l'engagement personnels des plus hauts responsables politiques faciliteraient grandement la réforme de la réglementation.

- *Créer, au niveau ministériel, un Comité de réforme de la réglementation doté d'un secrétariat composé de spécialistes, pour prendre les décisions clés en matière de réforme de la réglementation et coordonner cette réforme à l'échelon de l'ensemble de l'administration.*

Il conviendrait de créer, au niveau ministériel, un comité chargé de promouvoir la mise en œuvre de la politique de réforme de la réglementation, de prendre les décisions clés concernant cette réforme et de coordonner à l'échelon de l'ensemble de l'administration. Les organismes défendant les principes de la concurrence devraient faire partie de ce comité. Celui-ci devrait également harmoniser les politiques et établir un rapport annuel à l'intention du Parlement. Les membres du comité pourraient comprendre des représentants du cabinet du Premier ministre et des ministères de l'Économie nationale, de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la décentralisation, du Développement et de la Justice. Cet organe politique pourrait prendre comme modèle le Comité ministériel des Pays-Bas chargé de l'important programme MDW (« Fonctionnement des marchés, déréglementation, et qualité de la législation »).

- *Créer, comme secrétariat du comité au niveau ministériel, un service de contrôle (i) habilité à présenter des recommandations au Comité de réforme de la réglementation, (ii) disposant des capacités nécessaires pour recueillir des informations et coordonner le programme de réformes dans l'ensemble de l'administration publique et (iii) doté de ressources et de capacités d'analyse suffisantes pour pouvoir donner des avis indépendants en matière de réglementation.*

La Grèce aura besoin d'une institution ou d'un organisme technique chargé de veiller à la qualité de la réglementation, et d'apporter le soutien nécessaire au Comité ministériel. Il devra, comme ses homologues britannique et italien, concentrer sa mission, sa responsabilité politique et ses activités sur des contrôles

objectifs tels que celui de la qualité de la réglementation et l'analyse de son impact. Il devra également rechercher et encourager les compétences en matière de gestion publique et d'économie nécessaires pour compléter le travail sur la qualité des textes juridiques déjà accompli au sein des ministères.

Ce service fournira des conseils spécialisés et les coordonnera. Tout d'abord, il devra être doté d'un secrétariat bien équipé ayant une vue d'ensemble de l'administration et disposer de grandes facilités de recrutement. Il lui faudra des moyens financiers suffisants pour recueillir et évaluer les informations et faire appel aux services de bureaux d'études privés et de spécialistes. Sa mission, ses pouvoirs et son statut juridique dans le cadre du processus réglementaire et législatif du gouvernement devront être officialisés pour éviter toute opposition. Ce service devra être habilité à recommander et élaborer des programmes de réformes thématiques et sectorielles en assurant la coordination voulue entre tous les domaines d'intervention concernés. Il pourra fixer des objectifs de performance et des calendriers d'exécution et déterminer les évaluations à effectuer, réexaminer les propositions de réglementations émanant des ministères en ce qui concerne les principes de qualité et conseiller le gouvernement central quant à la qualité de la réglementation et aux propositions de réformes émanant des ministères.

- *Améliorer la qualité des nouvelles réglementations en mettant en place au sein de l'administration un programme progressif d'évaluation de l'impact de la réglementation sur la base des recommandations de l'OCDE concernant les meilleures pratiques pour toutes les réglementations nouvelles et révisées. L'analyse devrait commencer par des opérations concrètes telles que le chiffrage du coût des impacts directs (autres que budgétaires) et une appréciation des avantages pour passer progressivement, sur une période pluriannuelle, à des formes d'analyse quantitative plus rigoureuses à mesure que les compétences se mettront en place dans l'administration. Les évaluations devraient être rendues publiques de façon à assurer une plus grande transparence et à imposer à l'extérieur la discipline voulue pour améliorer la qualité et le contenu des analyses.*

La plupart des pays Membres de l'OCDE utilisent actuellement l'AIR et l'on observe une tendance générale à une redéfinition, un renforcement et une application plus systématique des disciplines de l'AIR. Toutefois, l'AIR n'en est qu'à ses débuts en Grèce. L'expérience de nombreux pays montre pourtant que ce peut être un puissant instrument d'amélioration de la qualité de la réglementation. Faute d'informations sur les effets des propositions de réglementations, les lois grecques sont soumises à l'influence de groupes d'intérêts et sont moins transparentes pour les parties extérieures.

Les principes des meilleures pratiques de l'OCDE devraient servir de base au programme d'AIR grec. Le contrôle de qualité des AIR devrait être confié au service technique évoqué plus haut. Il faudrait mettre en place un programme de formation complet pour pouvoir disposer des capacités nécessaires à l'évaluation d'impact. On devrait également prévoir un financement approprié pour le programme (pour les travaux à effectuer par les ministères et le réexamen dont sera chargé le service central) afin d'éviter que l'AIR ne devienne qu'une formalité administrative de plus.

Il est évident que l'analyse du rapport coûts-avantages représente l'objectif à long terme, mais on pourrait prendre rapidement des mesures constructives en faisant appel aux compétences administratives actuellement disponibles. On pourrait par exemple inclure dans le Rapport de justification demandé par l'article 74 de la Constitution, les dix critères de qualité qui figurent dans la liste de référence de 1995 de l'OCDE. Cette liste pourrait être rendue obligatoire pour les textes d'application, les décrets présidentiels et les décisions ministérielles. La transparence et la responsabilité seraient accrues si les réponses à la liste de référence étaient diffusées sur Internet.

A moyen terme (par exemple dans un délai d'un an), le gouvernement pourrait instituer un système d'AIR traditionnel articulé autour d'une analyse quantitative *ex ante* des impacts, c'est-à-dire, un rapport

d'AIR établi par les ministères et les organismes et réexaminé par un service technique indépendant qui évaluerait la qualité, le contenu, la portée et la pertinence de l'analyse. Le Cabinet peut refuser de discuter des propositions qui ne sont pas accompagnées d'une AIR et le ministre responsable ne doit pas signer de textes d'application sans qu'une AIR n'ait été réexaminée par un organisme indépendant. L'AIR doit concerner uniquement les réglementations les plus importantes pour éviter de consacrer du temps et des ressources financières à des mesures d'intérêt secondaire. L'AIR doit également être un moyen de prendre en considération de façon non systématique les alternatives à la réglementation pour les nouvelles propositions réglementaires. La préparation, à l'intention du Parlement, d'un rapport annuel sur l'évolution de l'utilisation de l'AIR pourrait inciter les ministères à procéder davantage à ce type d'analyse.

- *Encourager la prise en compte systématique des solutions de rechange pour les nouvelles propositions de réglementation y compris pour les textes d'application, de façon à ce que le recours à ces solutions ne se limitent pas à la protection de l'environnement, mais soit étendu à tous les contrôles réglementaires.*

Une autre lacune importante de l'actuel programme de qualité de la réglementation tient au fait que celui-ci n'a pas réussi à promouvoir l'utilisation d'alternatives à la réglementation reposant sur le marché lorsque l'intervention du gouvernement est justifiée. Le *Rapport de l'OCDE aux ministres concernant la réforme de la réglementation*⁷³ a indiqué que les pays de l'OCDE recouraient de plus en plus à une gamme d'alternatives et souligné les gains d'efficacité obtenus au niveau des politiques suivies. En demandant explicitement que la prise en compte des solutions de rechange soit obligatoire pour les propositions de réglementation, y compris pour les textes d'application, la Grèce pourra, à terme, disposer d'une structure de réglementation plus flexible et plus efficace axée sur le marché pour atteindre ses objectifs en matière de politique publique.

Il faudra qu'il soit bien établi que les solutions de rechanges ont été examinées avec toute l'attention voulue. On pourrait pour cela incorporer progressivement dans le programme d'AIR une section consacrée aux solutions de rechange examinées et indiquant les raisons pour lesquelles celles-ci n'ont pas été retenues. Une phase initiale de formation et de sensibilisation permettrait au secteur public de se familiariser avec les instruments de rechange avant que cette procédure ne soit officiellement rendue obligatoire à l'échelon de l'administration tout entière.

- *Améliorer la transparence en renforçant le processus de consultation publique pour inclure l'ensemble des textes d'application et en adoptant des procédures uniformes de notification avec appel de commentaires.*

Actuellement, la consultation publique des propositions juridiques et réglementaires s'effectue de façon informelle. Elle n'est pas pratiquée pour les amendements législatifs ni pour les textes d'application. L'absence de consultation nuit à la qualité de la réglementation grecque et laisse ses responsables en proie à l'influence de groupes d'intérêts organisés qui représentent souvent des « initiés ». En rendant obligatoire une consultation publique reposant sur des critères objectifs, on améliorerait sensiblement la qualité et la transparence de la réglementation. Un moyen efficace consisterait à adopter un système général de « notification avec appel de commentaires » applicable à toutes les réglementations, en complément de tous les autres mécanismes de consultation et pour éviter l'emprise de groupes d'intérêts. Par ailleurs, le gouvernement devrait élaborer des lignes directrices et des paramètres clairs pour les méthodes de consultation et demander que l'AIR soit communiquée avec le projet de texte dans le cadre du processus de notification avec appel de commentaires. Les ministères proposant de nouvelles réglementations devraient être tenus de fournir publiquement et par écrit des réponses aux commentaires, auxquels le public devrait avoir accès dans tous les cas.

- *Mettre en place un registre central des procédures administratives et des autorisations et permis nécessaires aux entreprises et procéder à leur révision complète afin de déterminer comment réduire les contraintes administratives.*

Les contraintes administratives et en particulier les autorisations et permis nécessaires aux entreprises constituent les principaux obstacles à l'activité des chefs d'entreprise grecs et à leur accès au marché. En encourageant le non-respect de la loi et une réglementation floue, elles entretiennent la concurrence déloyale avec l'économie légale et entravent l'accès au marché. L'abolition rapide et résolue de ce type de réglementation peut rapidement porter ses fruits au niveau économique et créer un terrain favorable parmi les PME pour d'autres réformes. Pour y parvenir rapidement, il faut dans un premier temps créer un registre obligatoire doté d'une sécurité positive et regroupant tous les formulaires. Si des formulaires ne figurent pas au registre, ils ne doivent donc pas être utilisés. Deuxièmement, ceux qui y figurent doivent être révisés et remaniés et si possible éliminés et remplacés par d'autres plus simples. Pour favoriser sans plus attendre l'activité des PME, la sélection des formulaires par ordre de priorité doit s'effectuer sur l'avis des entreprises. La Grèce pourrait s'inspirer de la France et de son Centre d'évaluation et de registre des formalités (CERFA), du Mexique avec son Registro federal de Tramites⁷⁴ et de l'Espagne avec sa Commission de simplification⁷⁵.

- *Revoir et évaluer en priorité et de façon continue le volume des réglementations et formalités actuellement en vigueur et lancer un programme de codification pour réduire le flou juridique.*

L'inflation réglementaire est en train de saper l'intégrité du système réglementaire grec. Bien que ce soit une tâche de très grande envergure, il faut s'efforcer de mettre en place un processus systématique et continu de codification et d'évaluation des lois et autres réglementations en vigueur. Il faudra peut-être appliquer à l'échelon de l'ensemble de l'administration le programme pilote existant au sein du ministère de l'Économie nationale, en le révisant pour y inclure des examens plus rigoureux. Il s'agira probablement d'une révision secteur par secteur, en commençant par les secteurs les plus importants du point de vue économique. Cette révision devrait intégrer les analyses d'impact de la réglementation. On pourrait pour cela se fonder sur la liste de référence de l'OCDE de 1995 concernant la qualité de la réglementation, afin de déterminer la nécessité et l'opportunité des réglementations grecques. A l'appui de cette révision, le Parlement ou le gouvernement pourraient, directement ou par l'intermédiaire d'une commission indépendante, passer en revue les principaux domaines de la législation et établir un programme de réforme. Le processus de révision mis en place par l'Australie dans le cadre de sa politique nationale de la concurrence est un exemple intéressant. Dans le cadre de cette politique, toute la législation a été revue et il a été décidé de lever les restrictions entravant la concurrence, sauf s'il pouvait être établi qu'elles étaient conformes à l'intérêt public et qu'il n'y avait pas d'autres moyens d'atteindre les objectifs de politique officielle⁷⁶.

La révision complète de l'ensemble des réglementations est une très lourde tâche pour la Grèce et prendra de longues années. Il faudra cinq ans à l'Australie pour mener à bien cette révision, qui devra être recommencée tous les dix ans si l'on veut que la qualité de la réglementation soit durable. Dans un premier temps, la Grèce devrait effectuer un inventaire de toutes les lois, y compris des textes d'application, et le revoir ensuite dans le cadre d'un processus plus rigoureux. Cela lui permettrait d'acquérir les compétences et l'expérience qui serviraient à des révisions ultérieures.

La mise en œuvre de cette recommandation devrait permettre d'avoir, pour l'ensemble des réglementations, une source autorisée unique, facile à comprendre, accessible et conviviale pour les particuliers et les entreprises. Par ailleurs, cela rendrait beaucoup plus transparents pour les usagers le contenu et la forme des mesures réglementaires permises, ce qui en faciliterait le respect.

- *Encourager une coordination plus poussée entre les autorités locales et l'administration centrale en définissant plus clairement les compétences réglementaires afférentes à chaque niveau d'administration, en fournissant les ressources, le personnel et les financements nécessaires à la prestation des services découlant de ces compétences et en aidant à développer les capacités de gestion qu'implique une réglementation de qualité à tous les niveaux d'administration.*

Le processus de décentralisation engagé au milieu des années 90 a donné des résultats remarquables, mais la gestion de réglementations à des niveaux différents peut poser des problèmes de cohérence et d'harmonie et également entraîner des doubles emplois. L'expérience d'autres pays montre que pour préserver les progrès réalisés au niveau national grâce à la réforme de la réglementation, il ne faudra épargner aucun effort pour promouvoir la qualité de la réglementation aux niveaux infranationaux. L'adoption par les administrations locales de réformes fondées sur les principes de la qualité de la réglementation devrait servir de base à des mesures de coopération explicites. Il faudrait à cet égard créer des processus et des mécanismes qui serviraient à résoudre les problèmes liés aux contradictions ou au chevauchement des réglementations. Cela sera indispensable pour pouvoir mener une politique plus cohérente, comme c'est actuellement le cas pour le système d'autorisations. Une stratégie complémentaire mais néanmoins essentielle, consisterait à développer des mesures propres à assurer la transparence et la responsabilisation voulues. Ainsi, le mécanisme de notification avec appel de commentaires, combiné à un contrôle strict (ou même à une analyse comparative) de la part de l'administration centrale, devrait permettre d'éviter les retours en arrière tout en encourageant l'expérimentation au niveau infranational. Le service technique pourrait également être chargé de ce contrôle.

- *Améliorer les mécanismes au sein de l'administration afin d'obtenir des résultats de qualité pour les citoyens grâce à une réforme plus poussée de la fonction publique. On pourrait envisager par exemple une gestion fondée sur les performances, un système de primes au mérite pour les fonctionnaires, une plus grande flexibilité au sein de l'administration publique pour les transferts de ressources et de compétences, et un effort de coordination et de coopération entre les ministères.*

L'amélioration de l'administration publique nécessite un système flexible reposant à la fois sur les compétences existantes au sein de la fonction publique, sur les grandes orientations actuelles et le cas échéant, sur le recrutement de personnel et l'acquisition de nouvelles compétences, notamment dans le domaine de l'analyse économique. Jusqu'à présent, la Grèce a géré de façon centralisée des fonctions clés comme le recrutement et les promotions. Ces mesures ont porté leurs fruits à court et moyen terme car les objectifs et les procédures ont été acceptés dans l'administration. Mais au bout d'un certain temps, les rigidités du système peuvent en réduire les avantages. Il faut adopter une approche plus audacieuse fondée sur la transparence et la responsabilisation des hauts fonctionnaires. En particulier, les motivations doivent coïncider avec les objectifs déclarés. Il faut introduire la flexibilité pour encourager la mobilité des fonctionnaires d'un ministère à l'autre et au sein d'un même ministère. La formation et le développement des qualifications doivent être encouragés. Il est en particulier très important que le nouveau Code de procédures administratives et le Code de la fonction publique soient bien appliqués par les fonctionnaires et qu'ils soient encouragés à s'y conformer. Si leurs stipulations sont mal connues, si elles ne sont pas appliquées systématiquement à l'ensemble de la fonction publique et si les hauts fonctionnaires et le gouvernement ne s'engagent pas manifestement à les respecter, ces codes ne présenteront qu'un intérêt limité.

NOTES

1. Discours-Programme du Premier ministre devant le Parlement, 22 avril 2000.
2. Spraos (1998), « Qualité de l'administration publique : changements recommandés », demandé pour l'examen de la politique économique à long terme, avec un financement de la Banque nationale grecque.
3. En 1998, l'OCDE a estimé que le nombre d'agents du secteur public grec, sans compter ceux des entreprises publiques, représentait environ 10 % de la main-d'œuvre totale. Ce pourcentage n'est pas très élevé par rapport à la France (25 %), à la Finlande (24 %), au Portugal (18 %), ou à l'Espagne (15 %) et il est inférieur à la moyenne de l'OCDE qui est de 17 %, OCDE (1998). L'emploi dans la fonction publique : Grèce, Irlande, Portugal, Paris, tableau 1.4.
4. Un des facteurs qui a affecté la flexibilité de l'administration est l'augmentation rapide du nombre d'agents du secteur public au cours des dix dernières années. Celui-ci est en effet passé de 106 000 en 1961 à 116 000 en 1963, 134 000 en 1974, 157 000 en 1977, 200 000 en 1981, 234 000 en 1985, 237 000 en 1990 et 290 000 en 1999. Gouvernement grec, ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation, données fournies en avril 2000.
5. OCDE (1996), Rapport sur les salaires du secteur public.
6. Voir Spanou, Calliope (1998), « European Integration in Administrative terms: a Framework for Analysis and the Greek Case » dans le *Journal of European Public Policy*, 5:3, septembre, p. 475.
7. Voir Spanou, Calliope (1996), « On the Regulatory Capacity of the Hellenic State: a Tentative Approach Bases on a Case Study » dans l'*International Review of Administrative Sciences*, vol. 62.
8. OKE (1998), Rapport sur le projet de loi concernant les incitations en faveur de l'investissement privé, février.
9. Informations fournies par le médiateur.
10. IOBE (1999), *L'économie grecque*, 2/99, no 22, novembre, pp. 24-26 et Département du commerce des États-Unis, idem, p. 6. La Grèce vient au 36ème rang de l'Indice international de transparence pour l'indice de perception de la corruption. Pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir <http://www.transparency.org/documents/cpi/index.html>
11. Voir par exemple la méthode utilisée par la Grèce pour fixer des normes techniques dans Kastrinos, Nikos et Fernando Romero (1997), *idem*.
12. OCDE (1997a).
13. Département du Commerce des États-Unis, Guide commercial par pays, Exercice 2000 de la Grèce, chapitre sur le climat de l'investissement, <http://www.usatrade.gov/website/CCG.nsf/byuid/>.
14. Voir loi 2190/1994.
15. Il est à signaler que la « flexibilité » dont on dispose pour prendre des mesures en matière d'emploi pour son propre chef s'est révélée assez coûteuse pour le Médiateur car les 450 entretiens sont en fait devenus des audits publics.
16. On pourrait toutefois estimer que cela tient davantage au désir de répondre aux critères de Maastricht pour participer à l'UEM que d'assurer un service public efficace bien doté en personnel.

17. Principalement parce que les secteurs de la sécurité nationale, de l'éducation et de la santé sont dispensés de cette règle et qu'ils représentent plus de la moitié des emplois publics.
18. Les compétences formelles ont été transférées de l'État aux régions et autorités locales en vertu de la loi 2647/98.
19. Informations tirées des réponses données au Questionnaire sur la réforme de la réglementation (mars 2000).
20. Le guide du citoyen inclut des numéros de téléphone et autres références. Il est maintenant disponible sur Internet.
21. Ce programme est différent des programmes de simplification mis en place par le ministère du Développement et le ministère des Finances, qui se sont eux aussi efforcés de réduire le nombre de licences et de permis et d'améliorer l'administration fiscale (voir section 4.2).
22. Loi 2672/98 entrée en vigueur en mars 1999.
23. Depuis l'adoption de la loi 2690/1999, chaque ministère détermine à présent le bien-fondé des demandes de dédommagement. Depuis décembre 1999, le MIAPD a examiné 58 affaires et estimé que 3 seulement pouvaient donner lieu à dédommagement. Avant la loi 2690/1999, pour l'ensemble du service public, un seul comité examinait les demandes d'indemnisation. Entre le 1/3/1998 et le 5/12/1999 ce comité a examiné 182 affaires et 21 ont donné lieu à des indemnisations, d'un montant total de 800 000 drachmes.
24. Au cours de l'année 1999, sur 448 834 appels reçus, 205 807 concernaient des demandes de formulaires ou de renseignements.
25. Voir loi 2690/1999 et loi 2683/1999.
26. OCDE (1997*b*), p. 37.
27. OCDE (1995), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, Paris.
28. Spraos (1998), *idem*.
29. Ministère de l'Économie nationale (2000), « Le travail d'équipe pour l'étude de la réglementation ». Cette étude a porté sur 17 textes législatifs, 12 décrets présidentiels et 100 arrêtés ministériels.
30. Deighton-Smith, Rex (1997*c*), p. 221.
31. Le Médiateur est choisi par le Conseil des ministres sur recommandation du Comité permanent du Parlement sur les institutions et la transparence. Il a un mandat de cinq ans non renouvelable, est assisté de quatre adjoints et dispose d'un personnel composé de 30 inspecteurs principaux et de 40 fonctionnaires détachés ayant les mêmes qualifications.
32. Le Conseil d'État a été créé en 1929 sur le modèle du Conseil d'État français, bien que ses membres soient des magistrats et non des fonctionnaires. C'est également la cour d'appel suprême de l'administration.
33. Il faut noter toutefois que le choix des instruments n'est pas toujours possible entre le décret présidentiel et le décret ministériel.

34. Aux fins du débat, la distinction entre déconcentration et décentralisation porte sur le degré d'autonomie du pouvoir législatif/exécutif (par exemple le premier est nommé par le gouvernement, le deuxième est directement élu).
35. Article 24 du Code municipal et communal.
36. Gouvernement grec, réponse au questionnaire de l'OCDE concernant la réforme de la réglementation.
37. Voir décret présidentiel 410/95 (code municipal et communal).
38. Tableau de bord du Marché unique européen, novembre 1999.
39. Spaniou, Calliope (1998), *idem*, p. 475.
40. Les questions concernant la fiscalité, les droits fondamentaux et les relations extérieures ne peuvent être traitées que par le biais de la législation.
41. Information fournie par le gouvernement grec à l'OCDE en avril 2000.
42. Le Conseil comprend 9 associations, 8 organismes sociaux et 2 scientifiques et il se réunit 4 à 5 fois par an. Il a été créé en vertu de la loi 2251/94.
43. La participation de l'ESC au processus législatif a été officialisée par la loi 2232/1994.
44. Réponse du gouvernement grec au questionnaire sur la réforme réglementaire.
45. Pour de plus amples détails, voir www.parliament.gr et www.et.gr.
46. Informations fournies par EuroAuditing au cours d'un entretien avec l'OCDE en mars 2000.
47. OCDE (1999), « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de haute qualité » dans *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.
48. Réponse au questionnaire de l'OCDE sur la réforme réglementaire (mars 2000).
49. Spanou, Calliope (1996), *idem*, p. 219.
50. Voir OCDE (2000), *Rapport sur le respect des réglementations* (à paraître).
51. Cela est prévu par le Code des procédures administratives et la loi 2690/1999 qui fixe les règles d'intervention administrative et les conditions applicables à la communication et à l'exécution de ces mesures.
52. Médiateur, entretien personnel.
53. Voir OCDE (2000), *Examens des performances environnementales*, Paris.
54. En fait, la *Loi sur la protection de l'environnement 1650/16-10-1986* prévoit des dispositions concernant le principe « le pollueur est le payeur » aux articles 28, 29 et 30 sur les « sanctions et responsabilité civile » qui stipule les sanctions applicables à toute action non autorisée et violation entraînant une pollution de l'environnement, la perception de redevances pour le rejet de déchets et d'eaux usées par les usagers et le dédommagement pour tout dégât ou toute dégradation causés à l'environnement.

55. OCDE (2000), *Examens des performances environnementales* (Grèce), Paris, sur la base des données disponibles jusqu'à septembre 1999.
56. OCDE (1997c), Paris.
57. Un comité de la réforme réglementaire a été créé en novembre 2000 en vertu d'une décision du ministre de l'Administration publique. Ce comité comprend le Vice-Président du Conseil d'État, des professeurs de droit public, des scientifiques et de hauts fonctionnaires de l'administration publique (ministères de l'Économie nationale, de la Justice, du Développement, du Travail, des Travaux publics, des Télécommunications, du Comité de la concurrence, de la Commission des marchés des capitaux, etc.). Le comité a bénéficié du concours d'experts internationaux.
58. *Le Rapport Spraos* a recommandé en 1998 au Premier ministre de réaliser une AIR conformément à la recommandation de l'OCDE, Spraos (1998).
59. SEV (1/10/90) « Propositions visant à simplifier l'administration ».
60. Spraos (1998) idem.
61. Voir article 74 de la Constitution.
62. Points de vue exprimés par les ministères du Développement, des Finances, de l'Économie nationale, et de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation.
63. Pour de plus amples renseignements, voir Broder, I. et Morral, J., « Collecting and Using Data for Regulatory Decision-Making », OCDE (1997c).
64. Voir les procédures d'infraction de la Commission européenne concernant la Grèce (1999).
65. Voir loi 2773/1999.
66. Rapport des services du FMI sur la Grèce pour des renseignements complémentaires au titre de la consultation sur l'article IV, pp. 200-201 et l'Economist Intelligence Unit (1999-2000), Profil sur la Grèce, pp. 32-34.
67. Voir loi 2651/1998 et loi 2744/1999.
68. Confédération nationale du commerce grecque (ESEE) (1999), « Augmentation du coût d'exploitation d'une entreprise commerciale liée aux formalités administratives indispensables », Athènes.
69. Les licenciements ne sont pas soumis à restrictions dans les entreprises de moins de 20 salariés, ils sont limités à 5 pour celles qui en comptent entre 20 et 50, et à un maximum de 2 % pour les entreprises de plus grande taille.
70. 85 % des entreprises grecques comptent entre 1 et 4 salariés.
71. Il est intéressant de noter que l'ELKE a le droit de proposer un changement de réglementation aux ministères, mais que jusqu'à maintenant, elle ne l'a fait que rarement et avec des résultats décevants.
72. L'ELKE examine et soutient des projets d'une valeur de plus de GRD 3 milliards (USD 10 millions) ou de GRD 1.5 milliard (USD 5 millions) en cas de participation étrangère.
73. Jacobs, Scott *et al.* (1997), pp. 220-222.

74. Voir OCDE (1999), « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de haute qualité », dans *Examens de la réforme réglementaire, la réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.
75. Voir OCDE (2000), « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de haute qualité », dans *Examens de la réforme réglementaire, la réforme de la réglementation en Espagne*, Paris.
76. Pour de plus amples détails, voir Hilmer, F, Raynor, M et Taperell, G (1993), The Independent Committee of Inquiry, *National Competition Policy*, AGPS, Canberra, Australie, ou [www.ncc.au/nationalcompet/Legislation%20Review :Legislation%Review.htm](http://www.ncc.au/nationalcompet/Legislation%20Review%20Review%20Review.htm).

BIBLIOGRAPHIE

- Broder, I. et Morral, J. (1997),
« La collecte et l'exploitation des données comme aide à la décision en matière de réglementation » dans
OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*,
Paris.
- Comité social et économique, Grèce (OKE) (1998),
Rapport sur le projet de loi concernant les incitations à l'investissement privé.
- Commission européenne, *Procédures d'infractions concernant la Grèce*,
<http://europa.eu.int/comm/dg15/en/update/inf/index.htm>.
- Confédération nationale des syndicats grecs (ESEE) (1999),
*L'augmentation du coût de fonctionnement des entreprises commerciales en raison des procédures
administratives en vigueur*, Athènes.
- Deighton-Smith, Rex (1997),
« Analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE » dans *L'analyse
de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- Département du commerce des États-Unis, *Guide commercial du pays, Grèce*, exercice 2000, chapitre sur le climat de
l'investissement, <http://www.usatrade.gov/website/CCG.nsf/byuid/>.
- Economist Intelligence Unit (1999-2000),
Profil de pays : la Grèce, pp. 32-34.
- Fonds Monétaire International (1999),
IMF Staff Report on Greece, Article IV Consultation Supplementary Information, pp. 200-201.
- Gouvernement grec (2000),
Réponses au questionnaire concernant la réforme de la Réglementation, mars.
- Hilmer, F, Raynor, M., et Taperell, G. (le Comité d'Enquête indépendant) 1993,
Politique nationale de la concurrence, AGPS, Canberra, Australie.
- <http://www.et.gr>.
- <http://www.ncc.gov.au/nationalcompet/Legislation%20Review/Legislation%20Review.htm>.
- <http://www.parliament.gr>.
- <http://www.ypai.aegean.gr>.
- <http://www.ypes.gr/kapodristria/english/kapo/programme.htm>.
- IOBE (1999),
The Greek Economy, 2/99, No. 22 November, pp. 24-26.

- Jacobs, Scott *et al.* (1997),
 « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public », dans OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Volume II : Études thématiques*, Paris, pp. 215-277.
- Kastrinos, Nikos et Fernando Romero (1997),
 « Politiques de la concurrence dans les régions d'Europe les moins favorisées : comparaison de la Grèce et du Portugal » dans *Science et politique publique*, 24(2), juin, pp. 189-195.
- Ministère de l'Économie nationale (2000),
Team work for the Study of Regulation, Grèce.
- OCDE (1995),
Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, Paris.
- OCDE (1996),
Évolution des rémunérations du secteur public dans les pays de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1997a),
Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Volume I, Études sectorielles, Paris.
- OCDE (1997b),
Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Synthèse, Paris.
- OCDE (1997b),
L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998),
Le Service de l'emploi public : Grèce, Irlande, Portugal, Paris.
- OCDE (1999),
 « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité » dans *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.
- OCDE (2000),
 « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité » dans *La réforme de la réglementation en Espagne*, Paris.
- OCDE (2000),
Examens des performances environnementales : Grèce, Paris
- OCDE (2000),
Rapport sur le respect de la réglementation.
- OKE (1998),
Rapport sur le projet de loi sur les incitations à l'investissement privé.
- Spanou, Calliope (1996),
 « La capacité réglementaire de l'État hellénique : une approche fondée sur une étude de cas » dans *la Revue internationale des sciences administratives*, vol. 62.
- Spanou, Calliope (1998),
 « L'intégration européenne du point de vue administratif : un cadre pour l'analyse et le cas grec » dans *Journal de la politique publique européenne* 5:3, septembre.

Spraos (1998),
La qualité de l'administration publique : changements recommandés, financé par la Banque nationale de Grèce.

Transparence internationale (2000),
Indice de perception de la corruption, www.transparency.org.