

Résumé – Irlande

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

L'étude économique 2010 de l'OCDE sur l'Irlande a relevé que la croissance par habitant avait été l'une des plus fortes de l'OCDE jusqu'à la récession. À la suite de la crise financière, l'économie a entamé en 2008 une phase de recul. Le ralentissement brutal de l'activité contraste avec la rapidité de l'expansion de 2002 à 2007. Le retournement conjoncturel a fait apparaître la faiblesse sous-jacente de la situation budgétaire. Les autorités ont déjà pris des mesures importantes pour rétablir la stabilité, mais il faudra faire plus et l'ajustement se poursuivra. D'importantes adaptations de l'économie et des politiques publiques ont actuellement lieu pour faire face à la situation. Le projet « Mieux légiférer » a un rôle important à jouer dans ce processus. Des erreurs de nature réglementaire aussi bien que politique ont été un facteur fondamental de la crise. C'est pourquoi, au-delà des actions spécifiques nécessaires dans des secteurs complexes comme la banque, il faut promouvoir vigoureusement l'application des principes généraux de la politique réglementaire comme l'analyse préalable de l'impact des réglementations, la consultation publique et la solidité du cadre institutionnel.

Le projet Mieux légiférer va dans le sens du redressement budgétaire, car il contribue à une plus grande efficacité du secteur et des services publics, notamment par le recours à l'administration électronique pour réduire l'usage de documents, le réexamen des politiques de mise en exécution, y compris en envisageant une méthode basée sur les risques, et la réduction du nombre d'agences. Ainsi, Mieux légiférer permet de renforcer l'organisation institutionnelle du service public en recherchant les moyens d'améliorer le cadre au sein duquel les agences administratives opèrent. Mieux légiférer peut aussi favoriser l'adhésion aux réformes et leur application. Les techniques efficaces de consultation publique et de communication sont, par exemple, un aspect essentiel de la panoplie de ce projet.

On voit déjà bien se dessiner en Irlande ce que Mieux légiférer peut apporter à l'économie et à la société. Parmi les cinq grands domaines d'action de la Stratégie d'économie intelligente (Building Ireland's Smart Economy - a Framework for Economic Recovery, publié en décembre 2008) figure la « réglementation intelligente ». Le rapport 2009 du Conseil national de la compétitivité souligne la nécessité de rétablir celle-ci, ce qui implique une réduction du coût d'exercice des activités économiques.

Cadre de la gouvernance publique

En Irlande, l'organisation de la gouvernance publique est stable en comparaison des évolutions constatées dans certains pays européens, qui font, par exemple, l'expérience d'une décentralisation significative ou d'une vaste rationalisation de leurs structures infranationales.

La modernisation de la gouvernance, qui caractérise les politiques publiques menées en Irlande depuis une vingtaine d'années, a beaucoup progressé, mais, comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE, reste un « chantier », ce que l'Irlande elle-même reconnaît. Il est nécessaire de continuer à renforcer les capacités institutionnelles (compétences et changement de culture) au sein de l'administration publique pour appuyer la modernisation de l'économie et de la société. Le rapport du gouvernement irlandais intitulé « La transformation des services publics » (Transforming Public Services – publié en novembre 2008) est un nouveau pas dans cette direction de même que la nomination d'un secrétaire d'État responsable de cette transformation.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire et principales conclusions de cet examen

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

L'Irlande a énormément progressé depuis le rapport établi en 2001 par l'OCDE. Il y a eu des évolutions souvent significatives sur la quasi totalité des questions soulevées dans ce rapport. Une étape importante a été le Livre blanc de 2004, intitulé « Pour une meilleure législation », qui a énoncé six principes fondamentaux et un programme de 50 actions divisées en cinq rubriques. Il reste le fondement des nouveaux travaux engagés. Un rapport d'étape établi en 2007 par les services du premier ministre (Taoiseach) montre la portée et la persistance des efforts menés sur un large front, qui se comparent favorablement à ce qu'ont fait beaucoup d'autres pays de l'UE pendant la même période. Les thèmes qui ont été et continuent d'être traités sont: l'analyse d'impact réglementaire ; la simplification et l'accessibilité de la loi ; la rationalisation administrative ; la consultation publique ; le fonctionnement efficace des agences réglementaires ; le renforcement du cadre de gestion des réglementations de l'UE. Des initiatives ont aussi été prises en matière de mesures d'exécution et de conformité aux règles. Ce programme est en adaptation permanente et fait l'objet de réexamens périodiques.

On dispose désormais d'un ensemble de principes pour guider la politique irlandaise d'amélioration de la législation, dirigée à partir du centre des pouvoirs publics. Ces principes – nécessité, transparence, cohérence, responsabilité, efficacité et proportionnalité – ne peuvent être transgressés. Ils représentent une claire déclaration d'intention qui fait encore défaut dans certains autres pays de l'UE.

Il est important d'avoir suscité une prise de conscience générale du projet Mieux légiférer, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration, mais il y a encore peu de soutien actif. La bonne connaissance du projet résulte des initiatives du service d'amélioration de la législation du Taoiseach, du groupe de haut niveau sur la réglementation des affaires (qui rassemble des parties prenantes externes et des représentants de l'administration) et d'un grand nombre de rapports consacrés à ce thème. Toutefois, la prise de conscience n'est pas complète. Des recherches précises effectuées dans les départements ministériels, et au-delà, révèlent qu'elle est inégale et que l'« adhésion » (étape venant après la prise de conscience) est loin d'être totale. Certaines parties de l'administration ne soutiennent pas encore totalement l'objectif et minimisent l'importance de Mieux légiférer. Néanmoins, de façon plus positive, des interviews laissent aussi penser que le monde des affaires souhaite vraiment une législation plus efficace et en comprend bien l'importance, de même que le détail des actions nécessaires.

À ce stade, le défi est d'intégrer davantage le projet Mieux légiférer au système d'élaboration des politiques et des règles administratives ainsi que d'obtenir un soutien politique après la crise. Mieux légiférer continue à être considéré comme secondaire par rapport à d'autres priorités, telles que la modernisation des services publics et l'assainissement budgétaire. Pourtant, la politique réglementaire est très liée à la réalisation effective de ces objectifs. Ce point doit être expliqué et communiqué. On a aussi besoin d'un parrainage politique. Pour le moment, l'incapacité relative à réfléchir aux connexions limite les possibilités d'action (il est difficile d'obtenir le concours des ministères et les ressources nécessaires). Il est essentiel d'obtenir des appuis au-delà du cercle étroit des champions d'une meilleure législation. Cela exigera de réexpliquer le lien entre cette amélioration et un renforcement de l'économie et de la société, afin d'éviter que les hauts fonctionnaires et le personnel politique continuent à croire que « les vrais problèmes sont ailleurs ».

L'écart entre les principes et les pratiques restent souvent marqué. L'Irlande est confrontée à la difficulté classique (commune à la plupart des pays) de convertir en réalité les principes et la stratégie. Ainsi, bien que l'analyse d'impact préalable repose maintenant sur des instruments et des procédures bien conçus, les résultats effectifs ne sont pas à la hauteur des attentes. Chacun comprend qu'il existe depuis longtemps un problème de simplification du stock de législation, mais, malgré les progrès réalisés depuis dix ans, il reste beaucoup à faire et l'insuffisance (relative) des ressources ralentit le progrès. Jusqu'à une date récente, le programme d'allègement des contraintes administratives a progressé très lentement.

Il est peut-être nécessaire de rééquilibrer quelque peu le programme Mieux légiférer et de le structurer en fonction de priorités. En Irlande, ce programme est de grande portée, relativement aux normes de l'UE. Après s'être concentrée de façon un peu étroite sur les lourdeurs bureaucratiques, l'Irlande a adopté une perspective élargie, tout en prêtant assez peu attention aux besoins plus généraux des citoyens, à l'amélioration des services publics et aux questions de durabilité. À ce stade, les collectivités locales ne participent généralement pas, sous réserve de quelques initiatives valables. Il est vrai que la limitation des ressources oblige à définir des priorités.

La stratégie de communication a réussi dans une première phase, consistant à susciter une prise de conscience, mais elle doit être actualisée et rafraîchie. Initialement, le principal défi était de faire davantage connaître le projet Mieux légiférer des parties prenantes internes et externes. On peut considérer que cela a été fait, notamment grâce à l'action des services du Taoiseach. On est entré dans une deuxième étape, en partie peut-être parce que les instruments et les procédures sont maintenant bien en place, ce qui exige un mode de communication différent ; mais c'est aussi parce qu'il faut s'adapter au contexte postérieur à la crise financière et répondre aux souhaits exprimés par certaines parties prenantes d'accorder davantage d'attention à la promotion d'une société plus juste et de réduire le « déficit démocratique », outre l'accent mis traditionnellement sur les aspects économiques. Au sein de l'administration et à l'extérieur, on trouve un nombre significatif de partisans enthousiastes de Mieux légiférer ; on pourrait utilement s'inspirer de leurs vues sur ce qu'il faut communiquer. À ce stade, la communication doit être plus proactive, allant au-delà des rapports et des sites Internet. Il convient aussi qu'elle mette en lumière les progrès réalisés. Comme l'a dit une partie prenante, « le gouvernement n'a pas exposé ce qu'il a réalisé ». Ainsi, le site du Service d'amélioration de la législation (BRU) privilégie les différents rapports et la documentation consacrée aux initiatives en la matière. Cela ne met pas assez en valeur les résultats significatifs accomplis (par

exemple les progrès de la simplification administrative). En outre, il faut faire connaître le site du BRU.

La réflexion sur ce qui a été fait est bien enracinée dans la culture administrative, mais on est moins porté à agir en conséquence. L'Irlande se montre plus désireuse que nombre d'autres pays de l'UE d'évaluer l'évolution du projet Mieux légiférer. Le nombre de rapports de grande qualité établis ces dernières années est impressionnant au regard des normes de l'OCDE. Ils cherchent résolument à trouver les domaines à améliorer et à faire des recommandations précises de portée pratique. Dans le contexte irlandais, le véritable défi est d'agir à partir des résultats de ces évaluations. L'accumulation de rapports donne, dans une certaine mesure, une impression de mouvement qui relève plus de l'apparence que de la réalité. On pourrait renforcer les performances en utilisant des objectifs plus mesurables, mais cela n'est pas encore totalement intégré à la culture administrative. « L'exposition publique exige des normes plus exigeantes » comme l'a dit une partie prenante.

L'administration électronique est utilisée à bon escient dans certains domaines et on a donné une nouvelle impulsion à la stratégie générale sur ce point. L'administration électronique est un élément essentiel du projet Mieux légiférer. Le groupe des pairs de l'OCDE n'a pas été en mesure d'examiner cet aspect en détail. Mais il est clair que les TCI sont utiles à certains aspects importants de l'amélioration recherchée, comme la simplification administrative, la mise au point d'un code des textes de loi en ligne et l'apparition de nouvelles formes de consultation publique basées sur Internet. Dans de nombreux Etats membres de l'UE, le lien entre l'administration électronique et les progrès en matière réglementaire est un facteur significatif des initiatives prises dans le cadre de Mieux légiférer, et le lien pourrait être renforcé en Irlande. Depuis la mission de l'OCDE, le gouvernement a formulé une nouvelle stratégie d'administration électronique et annoncé qu'il avait l'intention de créer un Office supérieur d'information (Chief Information Office). L'élan nouveau donné par la publication de cette stratégie donne l'occasion d'établir un lien stratégique et institutionnel clair avec le programme Mieux légiférer.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

Depuis le rapport établi en 2001 par l'OCDE, les structures institutionnelles chargées d'améliorer la législation progressent régulièrement sous la direction d'une unité centrale active. Les premières structures datant de la fin des années 1990, qui visaient surtout à réduire les lourdeurs administratives, ont été élargies et remplacées par une série d'organes et de réseaux qui correspondent aux procédures d'amélioration, allant de l'application de l'analyse d'impact réglementaire à la simplification des textes de loi. Le service d'amélioration de la législation (Better Regulation Unit – BRU), situé au sein du Taoiseach (services du premier ministre), assume en particulier le rôle de défenseur, très actif et enthousiaste, d'une meilleure législation au sein des pouvoirs publics et au-delà (ce qui est louable aux yeux de sa dimension réduite). Il supervise le lancement du projet Mieux légiférer et est directement responsable de la procédure clé d'analyse d'impact réglementaire. Une unité de ce type n'existe pas encore dans tous les pays de l'OCDE. C'est une réalisation importante qu'il convient de maintenir.

Il y a des limites à ce que peut faire le service d'amélioration de la législation pour combler l'écart entre les principes et la pratique. Il a surtout réussi à intégrer cette amélioration à la politique du gouvernement, notamment en expliquant clairement ce qu'elle signifie, comment procéder et pourquoi c'est important pour le pays. Toutefois, un

écart appréciable subsiste entre les principes et la pratique, l'Irlande n'étant pas seule dans ce cas. Le rapport OCDE de 2001 révélait déjà «la faiblesse de la stratégie d'application de la réforme et de ses supports institutionnels ». Il y a eu des améliorations significatives sur ces points, mais il en faudrait d'autres encore. Au-delà d'un soutien politique souvent incertain, cette situation peut être liée à trois facteurs que l'on examine en détail ci-après: un relatif manque d'adhésion des autres acteurs déterminants situés au centre de l'Etat ; la nécessité de renforcer le service d'amélioration législative lui-même au sein du Taoiseach ; et celle d'un nouveau changement significatif de la culture des ministères.

Outre le service d'amélioration de la législation, d'autres acteurs primordiaux apportent un soutien actif au projet Mieux légiférer ou doivent le faire. L'Office du procureur général, établi par la constitution, conseille le gouvernement sur les questions juridiques ; il rédige aussi la plupart des réglementations importantes et a la responsabilité d'aspects importants de la simplification des textes de loi. On doit considérer son point de vue sur l'amélioration de la législation comme précieux et indispensable. Deux départements ministériels exercent aussi des responsabilités importantes au regard du programme Mieux légiférer. Le ministère du commerce, de l'entreprise et de l'innovation (DETI) s'occupe depuis un certain temps des aspects du programme relatifs aux activités économiques. En 2007, le gouvernement lui a donné la responsabilité de réduire les contraintes administratives pesant sur les entreprises. En mars 2008, il a été chargé de diriger et de coordonner le travail de mesure et d'allègement des obligations administratives au sein des pouvoirs publics, avec l'objectif d'une réduction de 25% en 2012. Le ministère des finances a la haute main sur des aspects essentiels de la gouvernance publique qui relèvent du projet Mieux légiférer. Si le projet ne bénéficie pas des idées et du soutien complet de ces acteurs, il pourra difficilement progresser. L'Irlande connaît le même dilemme que le reste de l'Europe en ce qui concerne le choix de la meilleure organisation: il est difficile aux services du premier ministre d'assumer seuls la responsabilité du projet Mieux légiférer, car ils doivent trouver un équilibre en tous les sujets méritant l'attention du premier ministre et ne sont pas en prise directe avec les citoyens et les entreprises, pour lesquels ils travaillent en définitive, de la même manière que les ministères. Le service d'amélioration de la législation doit donc jouir d'un soutien total et inconditionnel des autres acteurs principaux pour avoir une influence effective au sein des pouvoirs publics. Le travail de défense de cette amélioration doit être partagé, à défaut de pouvoir être transmis, en s'inspirant de ce qui s'est fait récemment avec le DETI.

Or, ces acteurs primordiaux semblent hésiter à s'engager. L'examen par des pairs de l'OCDE a donné l'impression que les autres acteurs de premier plan ne s'engageaient pas toujours pleinement. Le ministre des finances est le plus important pour l'amélioration de la législation avec les services du premier ministre (Taoiseach). Il est responsable de la gestion des finances et des performances de l'ensemble des administrations, partage la responsabilité de la modernisation du secteur public avec le Taoiseach et supervise la politique d'administration électronique. Pourtant, il semble avoir une compréhension limitée de la valeur du travail horizontal d'amélioration de la législation promu par le département du Taoiseach en tant qu'appui des politiques de renforcement de l'économie après la crise.

Il est nécessaire de renforcer le service d'amélioration de la législation lui-même, notamment en lui assurant le soutien des autres parties du Taoiseach. Il est rattaché à la division de modernisation des services publics, qui n'exerce que certaines des fonctions relevant du projet Mieux légiférer au sein du Taoiseach. Celui-ci comprend d'autres

unités concernées, dont la division des affaires européennes et internationales (liens avec la gestion de l'UE), la division de politique économique et sociale (lien avec la compétitivité) et surtout le secrétariat du Cabinet. On ne voit pas clairement dans quelle mesure les travaux sont totalement coordonnés là où c'est nécessaire. Compte tenu du caractère horizontal du projet Mieux légiférer, les autres divisions du Taoiseach ont-elles suffisamment intégré le programme du service d'amélioration de la législation? Son activité a-t-elle une visibilité suffisante au sein de son propre département? L'examen effectué en 2008 par l'OCDE des services publics irlandais a souligné l'importance du Taoiseach (considéré dans son ensemble) en tant que cheville ouvrière de la réforme au niveau central.

Le service d'amélioration de la législation manque aussi de pouvoirs et n'a peut-être pas les ressources nécessaires pour agir efficacement. À l'heure actuelle, il ne peut guère faire plus qu'encourager, surveiller et préconiser. Il a peu de moyens réels (« bâtons ou carottes ») permettant d'obliger les départements ministériels à effectuer des analyses d'impact de la réglementation en temps utile et de nature adéquate. Il n'est peut-être pas souhaitable de lui donner plus de pouvoirs, car cela ne correspond pas forcément à la conception irlandaise du mode de fonctionnement des services du premier ministre. Il conviendrait toutefois de l'envisager. Le niveau des ressources et leur mise en œuvre effective peuvent aussi poser problème. Le BRU s'est développé à la suite de la publication en 2004 du Livre blanc intitulé « Pour une meilleure réglementation », mais les effectifs ont été réduits en 2007. Compte tenu de la dimension du pays et comparativement à certains autres membres de l'UE, les ressources globales sont raisonnables (en tenant compte du personnel affecté directement à des fonctions d'amélioration de la législation dans d'autres structures, telles que le DETI). Mais, comme l'ont suggéré certaines parties prenantes, elles pourraient être utilisées plus efficacement. Certains autres pays, par exemple le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont une pratique basée sur des détachements de personnel provenant de parties concernées de la structure institutionnelle, ce qui encourage l'adhésion. Ainsi, le service d'amélioration de la législation ne travaille pas dans un relatif isolement. Cette méthode correspond aussi aux conclusions de l'examen 2008 de l'OCDE sur les services publics, qui soulignait la nécessité d'une plus grande mobilité, ainsi qu'à la déclaration du gouvernement irlandais lui-même sur les régulateurs économiques, qui préconisait des affectations croisées en interne. L'Etat fédéral belge est un autre exemple à méditer. En effet, le service d'amélioration de la législation est une « agence » semi-détachée de la Chancellerie fédérale, ce qui lui donne une certaine indépendance à l'égard des cycles politiques ainsi que la possibilité d'obtenir et d'utiliser des ressources avec plus de souplesse.

Comme dans la plupart des autres pays de l'UE, une poursuite du changement d'état d'esprit dans l'ensemble des administrations est nécessaire pour soutenir le projet Mieux légiférer. Globalement, et malgré certaines exceptions importantes, l'adhésion à ce projet paraît fragile dans les différents départements ministériels. Le fait que ceux-ci soient traditionnellement autonomes, comme dans beaucoup d'autres pays, complique les choses. Il est difficile de leur demander de rendre des comptes et de les mettre sous pression pour qu'ils soient performants. Ces dernières années, on s'est efforcé de créer des réseaux et de coordonner des groupes à propos de différents aspects du projet Mieux légiférer, à la fois en interne et avec des parties prenantes extérieures. L'examen par l'OCDE des services publics irlandais effectué en 2008 a attiré l'attention sur l'importance des réseaux. C'est un moyen essentiel pour progresser et on devrait y recourir, parallèlement au « renforcement » des mécanismes existants, afin d'assurer l'obtention de résultats. Comme le soutenait déjà l'examen de l'OCDE, il faudrait utiliser

davantage les mesures de performance et les cadres budgétaires pour garantir l'efficacité, les ministères étant jugés sur la base d'objectifs mesurables.

On manque généralement de bases de référence, de mesures et d'objectifs pour appuyer l'analyse qualitative et permettre une évaluation postérieure effective. Le rapport établi en 2001 par l'OCDE faisait déjà remarquer que l'Irlande pourrait augmenter la responsabilisation à l'égard des résultats au moyen de normes mesurables des performances publiques. Le gouvernement en est conscient. Tant le rapport sur l'« économie intelligente » que celui sur « la transformation des services publics » mettent l'accent sur l'efficacité de la quantification et de la mesure des performances. L'argument, parfois entendu par le groupe des pairs de l'OCDE, selon lequel il faudrait prendre en compte la taille relativement réduite du pays n'est pas convaincant. Il a aussi été dit fréquemment à ce groupe qu'il n'existait pas d'objectifs de performance mesurables et qu'on avait besoin d'une méthode plus stricte (plus de « bâtons » et pas seulement des « carottes ») et d'une plus grande responsabilisation. C'est pourquoi le ministère des finances doit exercer une partie de la pression au niveau central, tandis qu'il faut mettre au premier plan de la procédure de répartition des ressources les performances et les résultats – que font apparaître les déclarations annuelles sur les produits. Sans cela, on aura beaucoup de peine à recueillir l'adhésion des intéressés. Il convient aussi de conserver les incitations (ainsi, le BRU a mis en place d'impressionnants dispositifs de formation à l'évaluation d'impact réglementaire, qui attirent un nombre croissant de ministères).

Il faut accorder une attention particulière au développement des moyens dont disposent les ministères pour travailler de manière plus rigoureuse et quantitative à l'amélioration de la législation. Le groupe des pairs de l'OCDE a souvent entendu qu'il fallait développer l'usage de données et de méthodes quantitatives (« Il faut des chiffres autant que des incitations ». « Soyez guidés par les données ». « Les ministères disposent-ils de capacités appropriées ? » « Insuffisance d'expertise ». « Légitimer l'emploi de méthodes quantitatives prendra un certain temps »). L'amélioration qualitative des méthodes existantes exigera une approche plus rigoureuse des techniques de mesure et des objectifs ainsi que l'utilisation de méthodes quantitatives dans des exercices comme l'AIR.

La rationalisation des agences administratives est une priorité ; elles n'en donnent pas moins des exemples notables des meilleures pratiques du Mieux légiférer. Le gouvernement a conscience qu'il est nécessaire de trouver de nouveaux moyens de rationaliser le réseau complexe que forment ces agences à la suite de leur croissance rapide pendant les années 1990. C'est un point important, si l'on en juge par les commentaires des parties prenantes, lors de l'examen par des pairs de l'OCDE, à propos de la confusion engendrée par l'existence de nombreuses agences dont les fonctions ne sont pas toujours claires. Le gouvernement note aussi que les principes énoncés dans sa déclaration de 2009 sur la réglementation économique peuvent s'appliquer à toutes les agences réglementaires. Il serait utile de procéder à un examen plus large de ces agences, centré moins sur des économies que sur un objectif de renforcement de leur gouvernance pour maximiser l'efficacité, et sur la clarification des fonctions qu'il convient le mieux de leur déléguer. Il pourrait s'inspirer de la déclaration de 2009 sur la réglementation économique et de l'exercice de programmation de 2007. Parallèlement, il semble que les pratiques du Mieux légiférer progressent bien chez certains régulateurs, ce qui pourrait aider les autres à adopter de bonnes méthodes testées sur le terrain.

Le rôle du parlement semble changer, comme en témoignent un engagement et un intérêt croissants à l'égard des questions d'amélioration de la législation. C'est une évolution significative relativement au rapport 2001 de l'OCDE. Trois commissions parlementaires sont maintenant de plus en plus actives dans ce domaine: deux ont des missions spécifiques en rapport avec la gestion réglementaire (la Commission mixte Oireachtas sur les affaires de réglementation économique et la Commission mixte Oireachtas sur le contrôle de l'UE), tandis qu'une troisième s'intéresse aux initiatives concernant le contexte des affaires (la Commission mixte Oireachtas sur les entreprises, les échanges et l'emploi). On a notamment progressé dans les questions relatives à l'UE, le gouvernement ayant fait des efforts significatifs pour mieux informer le parlement sur les négociations et la transposition des règles. Cet intérêt doit être activement encouragé, comme dans certains autres pays de l'UE, puisque le parlement partage avec l'exécutif l'initiative législative. Sa capacité globale demeure fragile.

On ne doit pas négliger l'importance des juridictions dans le contexte irlandais. Elles jouent depuis toujours un rôle significatif de contrôle de la réglementation, même au regard des normes des pays de droit coutumier. Ce contrôle peut être poussé. La procédure irlandaise de contrôle judiciaire est décrite en détail à l'Annexe C.

En définitive, il ne faut pas sous-estimer le rôle de certains autres acteurs clés. Il s'agit notamment de l'office du contrôleur général, instance de contrôle des comptes publics, qui a bien accueilli la suggestion faite par le groupe des pairs de l'OCDE de participer davantage à l'amélioration de la législation (par exemple en contribuant à des évaluations régulières de la procédure d'AIR). Le médiateur est également concerné en raison de son rôle de surveillance et des retours d'informations qu'il peut donner sur les effets de la réglementation. La Commission de réforme des lois, instance indépendante créée pour examiner des domaines spécifiques de la législation indiqués par le gouvernement et de faire des propositions de réforme pratiques, effectue le travail de fond nécessaire (y compris l'actualisation des textes), en vue d'une réforme effective du code législatif irlandais; elle a besoin pour cela de ressources adéquates. Enfin, les collectivités locales jouent un rôle déterminant grâce à leur contact direct avec les entreprises et les citoyens dans le cadre de la prestation de services publics.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

L'Irlande a une longue tradition de consultation publique, à caractère non officiel et fondée sur le partenariat social. La consultation lors de l'élaboration de réglementations est bien intégrée à la culture administrative. Traditionnellement, elle s'appuie beaucoup sur une interaction officieuse entre les ministères et les parties prenantes externes, à quoi s'ajoute, depuis la fin des années 1980, le partenariat social. Celui-ci a beaucoup contribué à la formation d'un consensus sur de grands problèmes de politique publique. En revanche, les obligations officielles applicables à tous les intéressés externes éventuels sont peu utilisées. Ainsi, le « Guide du cabinet » (Cabinet Handbook) mentionne brièvement la consultation publique sans entrer dans le détail.

La reconnaissance de la nécessité d'évoluer, liée au Livre blanc de 2004, et le recours croissant aux TCI ont généré des innovations significatives qui ont ouvert les procédures traditionnelles. Des changements notables sont intervenus depuis le rapport OCDE de 2001. Le Livre blanc de 2004 ayant retenu la transparence parmi les six principes fondamentaux d'une meilleure réglementation, des mesures ont été prises pour promouvoir une conception plus officielle et structurée de la consultation publique. Elles laissent cependant aux ministères une grande latitude pour établir des dispositifs

spécifiques. L'objectif est de conserver une dose appropriée d' « informalité », liée à la dimension réduite du pays, et de permettre l'innovation qui est utilisée avec enthousiasme par certains ministères et pour certaines consultations faisant appel aux TCI.

Les principes directeurs du BRU en matière de consultation définissent des normes de meilleures pratiques qui doivent être appliquées. Ceux de 2005 sur la consultation publique sont clairs et exhaustifs. Ils ont été conçus comme un instrument pratique d'aide aux ministères et remplissent pleinement cet objectif. Tout ministère qui les lit (en particulier la liste de contrôle et le graphique de flux) ne peut ignorer le mode d'application des meilleures pratiques. Ils n'ont pas de caractère prescriptif et ne prévoient pas de sanctions en cas de non respect. Les ministères sont libres de choisir le degré approprié de consultation, qui peut aller d'une consultation publique officielle et intégrale jusqu'à une consultation informelle. On leur « conseille » de publier les contributions et d'y répondre ou on les encourage à le faire. Les méthodes spécifiques varient donc, comme on peut s'y attendre. L'usage des TCI se répand et est parfois sophistiqué (se contenter d'y recourir sans un suivi adéquat ne garantit pas la qualité de la consultation), ce qui signifie que certaines consultations ont lieu avec une large gamme de parties prenantes.

À l'instar de certains autres pays de l'UE, l'Irlande connaît une période de transition et les parties prenantes ne s'engagent pas toujours pleinement. Il ressort des témoignages de beaucoup d'entre elles auprès du groupe des pairs de l'OCDE que des problèmes se posent et que la société au sens large réclame des consultations plus efficaces. Bien que tout le monde soit consulté (pratique habituelle), les ministères ont une aptitude très variable à atteindre un public plus large (quand il convient de le faire) et à concevoir une nouvelle forme de consultation. En outre, la consultation publique dans le cadre de la procédure d'AIR ne semble pas encore jouer en pratique un rôle officiel important pour rassembler des éléments d'information. Tout le monde ne connaît pas les principes directeurs en matière de consultation. Les parties prenantes ont soulevé les problèmes suivants: la difficulté de se faire entendre si l'on ne compte pas parmi les initiés ; la nécessité de prendre contact avec toutes les catégories d'entreprises et pas seulement les plus grandes ; celle de s'efforcer davantage d'atteindre l'ensemble de la population ; et celle de permettre aux consommateurs de s'exprimer. Il semble exister une demande croissante pour que le gouvernement soit plus ouvert et à l'écoute des citoyens.

Les voies non officielles continuent à jouer un rôle important et l'on soutient parfois que cela est dicté par la dimension du pays. Cet argument doit être considéré avec réserve, car la dimension n'est pas nécessairement un obstacle à une démarche plus officielle et ne devrait pas limiter les efforts en vue d'une mise en œuvre constante des meilleures pratiques, surtout dans le contexte irlandais où le système politique (circonscription à sièges multiples avec une tradition de liens directs entre citoyens et personnel politique local, de discussion et de résolution des problèmes) pourrait en fait exiger de promouvoir une méthode plus centralisée et structurée. Des parties prenantes ont suggéré que l'absence de sauvegardes officielles pouvait conduire certains groupes à exercer une influence injustifiée ou entraîner un manque de consultation en cas de pression politique. L'informalité peut facilement se transformer en un débat d'initiés.

Pour que le partenariat social ou le dialogue garde son importance, il doit continuer à évoluer. Depuis la fin des années 1980, période de son apparition, le partenariat social sert à dégager un consensus sur des problèmes majeurs. Il s'est aussi transformé en intégrant de nouvelles parties de la société (les groupes communautaires). Mais, s'il a intégré ces groupes et les associations de défense de l'environnement, il en exclut

beaucoup et risque de ne pas s'adapter aisément aux nouveaux développements technologiques et sociétaux. Le rapport 2001 de l'OCDE avait déjà signalé que, avec le temps et compte tenu du caractère ouvert de l'économie irlandaise, de nouveaux participants (des non nationaux par exemple) étaient concernés par les réglementations irlandaises. Parallèlement aux mécanismes existants de partenariat social, il est important que des points de vue divergents et externes se fassent entendre. La méthode consensuelle peut aussi amener à éviter d'aborder certains problèmes ou à les exclure.

L'Irlande est confrontée à un très sérieux problème d'accessibilité à son stock réglementaire, préjudiciable à la transparence, auquel elle tente de remédier. Il n'existe pas de code unique de l'ensemble de la législation irlandaise. Le contexte historique de formation de cette législation et les méthodes d'adoption des textes se sont conjugués pour générer un stock réglementaire complexe. Depuis le rapport 2001 de l'OCDE, le gouvernement a souligné l'importance de donner à la législation un caractère accessible et pris plusieurs initiatives en ce sens. On s'efforce à la fois de rendre les réglementations publiquement disponibles et de les simplifier. Sur le premier point, une initiative importante a été prise: la création d'un code législatif électronique, qui est une base de données gratuite et comprend un annuaire de la législation à caractère chronologique. Même si ces initiatives ne sont peut-être pas « politiquement intéressantes », elles sont très judicieuses et nécessaires à de futurs progrès de la transparence. Au point où l'on en est, et malgré les réformes des années récentes, la conjonction de l'état de la codification et des performances inégales de la consultation publique réduit sensiblement la transparence réglementaire ; celle-ci doit être considérée comme assez médiocre en comparaison de beaucoup d'autres pays européens et cela a des répercussions sur la responsabilité de l'Etat.

L'élaboration des normes

Il convient de surveiller la production réglementaire irlandaise, ne serait-ce que pour appuyer l'effort de simplification du stock réglementaire. Chaque année, nombre de nouvelles règles primaires et secondaires sont adoptées. C'est particulièrement important dans le contexte irlandais, car beaucoup d'entre elles sont des amendements aux textes existants, d'où la nécessité d'un toilettage majeur et constant du stock réglementaire pour qu'il reste lisible.

Les réglementations secondaires ne font pas l'objet des mêmes procédures que les réglementations primaires. La législation primaire s'inscrit dans la programmation publiée sur le site Internet du Taoiseach par les services du chef de la majorité pour les prochaines sessions parlementaires. Cette situation, tout à fait conforme aux meilleures pratiques internationales, contraste avec l'absence d'organisation concernant les réglementations secondaires. La programmation de ces dernières relève du département ministériel dont elles émanent et n'est pas publiée. Le contrôle de leur qualité est également bien moindre que pour la législation primaire (qui est implicitement sujette à des principes de qualité juridique du fait qu'elle est rédigée par le service du conseil parlementaire au gouvernement de l'Office du procureur général).

L'Irlande est venue assez tard à l'analyse d'impact de la réglementation, mais elle se rattrape. Depuis quelques années, l'intégration de l'AIR préalable à l'élaboration des politiques publiques et des réglementations s'accélère. Après une phase d'expérimentation et une évaluation, le gouvernement a donné en 2005 un caractère obligatoire à l'AIR dans toutes les structures administratives. Cette décision a constitué un grand pas en avant. Certains aspects de la politique conduite sur ce point

correspondent aux meilleures pratiques internationales, notamment l'obligation d'une AIR intégrée couvrant tous les problèmes majeurs et son application aux directives de l'UE (au moins en principe). Les principes, les indications pratiques et la formation donnés par le BRU sont parmi les meilleurs.

Le BRU défend activement l'AIR et ses activités connaissent un certain succès. Il s'est attaché avec créativité à promouvoir l'AIR après la décision prise en 2005 de la rendre obligatoire. Les indications et la formation qu'il dispense sont exhaustives, bien ciblées et bien structurées. Un réseau de fonctionnaires du département, orchestré par le BRU, étend progressivement la compréhension du dispositif et alimente le changement culturel. Le BRU examine la qualité des AIR avant qu'elles soient adressées au Cabinet. La plupart des outils d'exécution nécessaires à l'efficacité des AIR sont en place. Dans ces conditions, on progresse sur le terrain et le nombre d'AIR effectuées s'élève sensiblement.

Mais il faudra encore du temps pour faire accepter l'AIR comme partie intégrante de l'élaboration des politiques et des réglementations publiques, tandis que l'écart entre les principes et la pratique reste généralement important. La procédure continue à opérer au sein d'un cadre institutionnel faible qui ne pousse pas assez les ministères à coopérer pour produire des AIR de qualité. Ainsi, il a été dit au groupe des pairs de l'OCDE que les AIR étaient souvent orientées et qu'elles pouvaient être perdues de vue dans les conflits entre ministères. Ils ont été également informés qu'en pratique certains projets étaient élaborés sans AIR, en fonction de la volonté et des appuis politiques. Pourtant, plusieurs parties prenantes (dont certaines extérieures à l'administration) ont soutenu la procédure et la jugent importante, tout en reconnaissant qu'elle a tendance à rester « superposée ». Le rapport 2001 de l'OCDE avait déjà proposé de renforcer la discipline en matière de qualité réglementaire. Malgré les progrès réalisés depuis, il faut faire plus pour obliger les ministères à procéder systématiquement à des AIR de bonne qualité. Comment y parvenir dans le contexte irlandais? Le caractère obligatoire de la procédure reste quelque peu théorique en l'absence de sanctions réelles et peut-être d'une obligation juridique d'effectuer les AIR. Certains autres pays de l'UE, où les « obligations » antérieures étaient largement ignorées, ont conclu récemment qu'il faudrait peut-être donner à la procédure un fondement légal, conjugué à une fonction de contrôle qui permette de rejeter les AIR médiocres, et aussi que leur publication (et celle d'opinions sur leurs qualités) constituait un levier important. Ces différents points sont examinés plus en détail ci-après.

À l'heure actuelle, la procédure de l'AIR n'a pas de fondement légal. L'obligation résulte d'une décision du Cabinet figurant dans le Guide de celui-ci, de sorte qu'en principe tous les ministères ont donné leur accord. L'Irlande n'a pas de loi sur les procédures administratives, comme il en existe dans certains pays de l'UE (mais pas dans tous), qui permettrait de donner un support juridique aux mécanismes d'élaboration de la législation (et à d'autres problèmes tels que les recours).

Il manque à la procédure des sanctions et un solide dispositif de contestation qui obligerait les ministères à y prêter attention. Le BRU ne joue pas un rôle de contrôle à l'égard des AIR (il n'a pas compétence pour retourner celles qui sont médiocres) et n'a pas officiellement pour mission d'en évaluer la qualité ou de faire rapport sur les résultats de son travail de suivi. Il n'existe pas non plus de fonction de contestation. Selon de nombreuses parties prenantes, la formation est bonne, mais il manque un contrôle de la qualité. L'une déclare qu'il y a « trop de carottes et pas assez de bâtons », l'autre que le BRU n'exerce pas de « filtrage », comme il devrait le faire. Il a été aussi dit au groupe des

pairs de l'OCDE qu'il faudrait plus de rigueur au début de la procédure. L'examen par le BRU des AIR figurant en tête des projets de loi, avant qu'ils soient approuvés par le gouvernement, est une part importante de son activité et il s'en sert pour promouvoir une amélioration de la qualité des AIR. Mais sa contribution pourrait-elle intervenir plus tôt?

La consultation et la publication publiques systématiques, qui aideraient aussi les ministères à coopérer en exposant les AIR à un contrôle public, sont souvent inadéquates ou inexistantes. L'intégration formelle de la consultation publique à la procédure d'AIR est une évolution positive au même titre que l'obligation de principe de les publier (au moins pour la législation primaire et quand le projet de loi est publié, etc). Toutefois, aucune de ces pratiques n'apparaît bien enracinée. Les taux encore bas de publication sont préoccupants et le groupe des pairs de l'OCDE a été informé qu'elle se heurtait à de grandes résistances. Il lui a aussi été dit qu'elle ne constituait pas un levier significatif pour favoriser le changement. Désigner nommément et dénoncer ne sont pas encore une tradition bien ancrée au sein de l'administration, alors que c'est probablement un bon moyen de faire pression.

Le cadre analytique des AIR et le travail de quantification restent insuffisants. Le BRU concentre actuellement son action sur l'amélioration de la qualité des AIR, domaine où beaucoup reste à faire. La quantification par les ministères est un sérieux point faible. Le groupe des pairs de l'OCDE a entendu dire qu'il faudrait « légitimer les méthodes quantitatives ». Au-delà des incidences sur l'économie et les entreprises, les méthodologies demeurent relativement sous-développées. S'il est important de trouver le bon équilibre entre la qualité et la quantité, il faut faire plus sur le deuxième point notamment en développant les capacités des ministères. Il a été suggéré qu'il faudrait mieux doter en ressources (économiques et juridiques) les services des ministères qui effectuent de nombreuses AIR. On constate que les ministères utilisent peu les services des experts économiques, ce qui n'est pas bon signe. On pourrait en conclure que, même si les capacités existent, elles ne sont pas pleinement utilisées. Certains ministères douterait-ils de la pertinence des AIR? La procédure actuelle, bien que de large portée, tend à privilégier en pratique l'aspect économique, tandis que la durabilité, par exemple, n'est pas aussi couverte.

Des instruments juridiques significatifs (les réglementations secondaires) passent peut-être à travers les mailles du filet. L'obligation de procéder à une AIR s'applique à la réglementation secondaire « significative », mais il n'y a pas de définition claire de ce terme. Le choix est laissé aux ministères. Le groupe des pairs de l'OCDE a été informé que de nombreuses réglementations secondaires d'importance significative échappaient en fait à la procédure. Un problème similaire se pose pour les AIR portant sur les réglementations de l'UE, qui sont en principe requises, mais souvent non effectuées (voir aussi le Chapitre 7). Les réglementations secondaires sont importantes dans la mesure où elles servent souvent à amender la législation existante, ce qui ajoute à la complexité du stock réglementaire et au manque de lisibilité de la législation.

Il convient d'évaluer régulièrement l'ensemble de la procédure pour maintenir la pression et obtenir les améliorations nécessaires. L'évaluation est utile pour faire avancer les choses et affiner les mécanismes en vue d'une efficacité maximum, comme l'ont montré le rapport de 2005 et le réexamen postérieur. La prochaine évaluation pourrait consister en une analyse des effets de la procédure d'AIR elle-même ; en d'autres termes, on examinerait les coûts et les avantages du système pour voir ce qui doit changer.

Une communication efficace est indispensable pour bien faire apparaître l'importance de l'AIR au regard de la réalisation des objectifs de politique publique de

haut niveau. Le BRU a démontré la valeur stratégique de l’AIR en tant que moyen d’améliorer la qualité de la gouvernance, l’efficacité économique du service public et la compétitivité. Comment peut-on aussi la promouvoir en tant que moyen de rendre plus efficace le débat interne et externe de politique publique? On pourrait encourager les parties prenantes extérieures à participer au travail de communication démontrant l’importance de l’AIR. Sur le plan interne, le groupe des pairs de l’OCDE n’était pas sûr que l’adhésion ait été obtenue au sein même du Taoiseach, par exemple de la part du Secrétariat du Cabinet. Il existe un besoin de renforcer la communication, tant à l’intérieur qu’à l’extérieur.

L’intégration à la procédure d’AIR de l’évaluation postérieure est conforme aux meilleures pratiques internationales. L’examen ex post est aussi maintenant un élément obligatoire de la procédure, ce qui correspond aux meilleures pratiques internationales. Comme l’a dit une partie prenante: « À défaut de pouvoir arrêter un projet de législation, nous pouvons intervenir après coup ». Même s’il est bien sûr préférable d’appréhender les problèmes avant qu’ils soient inscrits dans la législation, plusieurs pays de l’UE ont conscience que, là où des AIR efficaces risquent de soulever des difficultés, un examen a posteriori donne une autre occasion d’intervenir. Mais la justification principale d’une procédure utilisant à la fois l’évaluation préalable et a posteriori est qu’elle devrait engendrer un cercle vertueux. En effet, l’évaluation postérieure peut permettre de mieux comprendre comment élaborer des réglementations plus solides, par exemple de façon à en assurer le respect et à éviter des « conséquences imprévues », mais aussi pour décourager au premier chef la production d’AIR médiocres si les évaluations sont rendues publiques.

De manière plus générale, il est nécessaire de replacer le développement de la procédure d’AIR dans le contexte élargi d’une gouvernance réglementaire visant à relier les initiatives à l’égard du stock et des flux. Les AIR ne constituent qu’une partie des mécanismes à mettre en place en vue d’une gouvernance efficace. On peut considérer qu’elles s’inscrivent dans une chaîne de mesures destinées à garantir l’existence d’un cadre juridique efficient. Tout en étant un outil d’évaluation de chaque réglementation, elles devraient aussi donner une vision globale des modalités d’évolution de la réglementation, en se référant par exemple à différents secteurs de l’économie ou à différentes catégories d’entreprises. Ainsi, un examen des AIR pourrait montrer qu’un secteur a fait l’objet d’une activité réglementaire excessive. Relier la procédure d’AIR aux initiatives de simplification pourrait aussi faire ressortir des problèmes à débattre et à traiter, sur le plan de la gestion de la production réglementaire, de l’amélioration qualitative de la législation ainsi que de l’évaluation des effets de cette production sur des acteurs et des secteurs spécifiques de l’économie.

Comme dans beaucoup de pays, il semble que l’on doive prendre davantage en considération à un stade précoce des substituts à la réglementation de la procédure. Le groupe des pairs de l’OCDE n’a pas été en mesure d’approfondir cet aspect des choses. On trouve en Irlande divers exemples importants d’utilisation de solutions de remplacement. Comme l’a dit une partie prenante: « même si le gouvernement est obligé de prendre une mesure, il peut encore en déterminer le mode d’application ». C’est un domaine où il faut exercer des pressions constantes. L’exemple des autres pays de l’UE montre qu’il ne suffit pas de mentionner la prise en compte d’alternatives aux réglementations dans les instructions relatives à leur élaboration.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

L'Irlande a depuis longtemps besoin de simplifier un stock complexe de législation. Même si elle n'est pas le seul pays dans ce cas, elle connaît des problèmes assez spécifiques. Ils découlent de l'évolution historique de la législation nationale (qui comprend des textes antérieurs à l'indépendance) et de son mode d'élaboration: les lois et les instruments réglementaires sont généralement amendés par adoption de nouvelles règles, ce qui entraîne une succession de changements au coup par coup. Il en résulte que la législation irlandaise n'est ni simple, ni efficace, ni transparente. Tout le monde reconnaît (aussi bien dans l'administration qu'à l'extérieur) qu'il est difficile de savoir quelle réglementation s'applique et de comprendre le contenu de la loi (il faut systématiquement consulter des juristes, et même eux éprouvent des difficultés). Selon le Conseil de la compétitivité nationale, les frais juridiques constituent l'une des charges non salariales importantes des entreprises.

De sérieux efforts ont été faits pour remédier à cette situation et on a progressé depuis le rapport OCDE de 2001. Les autorités irlandaises reconnaissent qu'il est important d'aboutir, comme le soulignent les rapports successifs sur l'amélioration de la législation. L'action se déploie sur trois fronts: révision de la législation (abrogation), reformulation des textes (une forme administrative de codification) et codification. Différents éléments de la structure institutionnelle y participent, dont l'Office du procureur général et la Commission de réforme des lois. Depuis le rapport OCDE de 2001, des progrès sensibles ont été réalisés, surtout en matière de révision. Les lois de 2007 et de 2009 sur la révision de la législation ont abrogé plus de 4 500 textes antérieurs à 1922 périmés ou obsolètes.

Mais la lenteur des progrès crée chez beaucoup de parties prenantes une frustration et une incompréhension palpables. Le groupe des pairs de l'OCDE a constaté l'existence d'un consensus (au sein de l'administration et à l'extérieur) sur la nécessité d'avancer beaucoup plus vite. Le cadre réglementaire reste difficile à comprendre. De nombreux projets de codification avancent lentement. Les ressources qui leur sont consacrées ne semblent pas à la hauteur des besoins et ne reflètent pas l'importance accordée à cette question par le projet Mieux légiférer. On se demande donc dans quelle mesure cette activité est vraiment considérée comme prioritaire et bénéficie d'un soutien politique.

Il faut établir des liens entre la simplification du stock réglementaire et la procédure d'AIR. Au fur et à mesure que de nouvelles réglementations apparaissent, les amendements continuent à s'accumuler, transformant la codification en une course sans fin contre le temps. Il convient d'agir préalablement aussi bien qu'a posteriori. Une partie de la procédure d'AIR devrait consister à examiner la nature des nouvelles règles proposées, afin de distinguer celles qui compliqueraient encore plus, de façon superflue, le stock réglementaire.

Faire connaître les avantages à attendre du travail de simplification ne va pas de soi, mais c'est essentiel pour susciter intérêt et soutien. On ne perçoit pas clairement combien de personnes (dans et à l'extérieur de l'administration) connaissent le travail de simplification, ses objectifs et sa portée. On trouve, par exemple, dans le rapport 2008 de la Commission de réforme des lois, un chapitre très convaincant sur les avantages de la codification; il explique son importance pour une meilleure transparence, la possibilité d'améliorer le respect des règles et la responsabilisation de l'Etat ainsi que les effets positifs plus larges sur l'économie (confiance des investisseurs) et sur les coûts supportés par tous les utilisateurs. Le groupe des pairs de l'OCDE a estimé nécessaire de renforcer la communication sur ce point.

Comme dans beaucoup d'autres domaines du projet Mieux légiférer, l'Irlande améliore depuis le rapport OCDE de 2001 sa démarche en matière de réduction des contraintes administratives. Les programmes mis en place sont explicites. La politique a deux composantes: d'abord, un projet, annoncé en mars 2008, d'allègement de 25% à la fin de 2012 des obligations administratives imposées aux entreprises; ensuite, l'action dans cinq domaines prioritaires du Groupe de haut niveau sur la réglementation des affaires, qui s'inspire des travaux du forum consacré au même sujet et sur l'expérience internationale, ces cinq domaines ayant été considérés comme les plus contraignants. Bien qu'il n'y ait pas de données à jour, des progrès ont déjà été faits sous la forme d'économies estimées à 20 millions EUR (chiffre diffusé en 2008) et de certains projets significatifs en cours, tels que: un projet de langage électronique pour la communication d'états financiers (XBRL) rassemblant le service des impôts directs, l'Office central de statistique (CSO) et l'Office d'enregistrement des sociétés (CRO); un projet concernant les services en ligne avec le CRO et les services fiscaux; et un projet de mise en exécution basée sur les risques avec la participation de nombreuses agences administratives.

La dynamique, qui semblait s'être ralentie, est relancée. Le DETI note que le programme de travail est guidé par les milieux d'affaires, c'est-à-dire qu'il dépend de leurs idées, suggestions et questions. Des rapports sont établis de temps à autre, et non avec une périodicité fixe. Le problème de l'élan initial est peut-être dû au fait que ce travail n'est pas considéré comme le plus important pour la compétitivité des entreprises et a pu être relégué au second plan par les autres mesures de redressement économique après la crise financière.

Les initiatives bénéficient d'un cadre plus solide de mesure et de suivi, mais les objectifs spécifiques et les ressources continuent à poser problème. S'agissant de l'objectif quantitatif, le DETI a défini les domaines de réduction des contraintes administratives, établi une mesure de référence à son propre usage et incite maintenant les autres ministères à faire de même. Pour encourager l'adhésion et conformément aux meilleures pratiques en vigueur ailleurs dans l'UE, il conviendrait de diviser l'objectif entre les ministères (ce qui les pousserait à agir). Ce devrait être aussi un objectif net, car beaucoup considèrent à juste titre l'AIR comme la clé d'un allègement global du fardeau réglementaire. L'adoption d'une démarche quantitative exige de fortes incitations, sinon des sanctions, car la culture administrative irlandaise n'est pas très portée sur les mesures et les chiffres. Pour améliorer son mode d'action sur le terrain, l'Irlande pourrait utiliser les exemples d'autres pays concernés et procéder à des discussions dans le cadre du réseau SPOC. Le projet se heurte aussi à la faiblesse relative des ressources (ou à la réticence à en affecter) dont disposent les ministères pour distinguer et mesurer les contraintes.

Après un départ lent, la structure institutionnelle se met maintenant en place. À la fin de 2009, date de la mission de l'OCDE, le cadre des programmes ne semblait pas susciter une attention suffisante. Le Groupe de haut niveau ne fonctionnait pas effectivement. Il apparaît à l'OCDE que cette situation est en train de s'améliorer.

Les initiatives ne semblent pas soutenues par une solide stratégie de communication. La consultation et la communication publiques sont inférieures aux meilleures pratiques internationales. Au-delà du dialogue actuel du Groupe de haut niveau avec les parties prenantes, il appartient aux ministères d'agir et il faudra s'assurer qu'un travail de suivi soit effectué quand l'établissement de mesures de référence sera achevé.

Au total, la politique suivie pourrait bénéficier d'un examen visant à définir ce qui est vraiment important dans la situation de l'Irlande après la crise. Il semble que certains rapports, confirmés par des remarques faites au groupe des pairs de l'OCDE, aient démontré la nécessité d'aider davantage les très petites entreprises pour renforcer l'économie interne. Des actions en ce sens pourraient porter sur les contraintes administratives. Des personnes interrogées ont aussi signalé la réticence à s'attaquer aux « véritables » problèmes justifiant la simplification, ce qui signifie que le programme devrait aller au-delà des contraintes administratives. L'enquête IRES de 2007 commandée par le BRU a donné une image très utile des problèmes alors jugés importants dans les entreprises. Trois années plus tard, une autre enquête permettrait de voir à quoi on devrait donner la priorité.

Un programme réservé spécifiquement aux citoyens pourrait être superflu à ce stade, surtout compte tenu des contraintes de ressources et de la nécessité de fixer des priorités, mais l'Irlande aurait sans doute intérêt à examiner les expériences d'autres pays, comme les Pays-Bas et le Portugal, en vue d'intégrer cela à son futur programme Mieux légiférer. Au moment présent, il n'y a pas non plus de programme bien défini vis-à-vis des contraintes qui existent au sein de l'administration. Toutefois, on pourrait examiner toute la série d'initiatives en rapport déjà lancées ou projetées à la suite du rapport sur la transformation des services publics pour détecter d'éventuelles failles.

Conformité, mise en application et voies de recours

Les politiques relatives au contrôle de la conformité varient. Certains ministères et agences ont pris des mesures spécifiques en la matière. Comme il s'agit d'un indicateur important de l'efficacité des réglementations, cette pratique devrait être encouragée.

Les méthodes de mise en exécution sont aussi variables selon les secteurs, un nombre significatif d'entités chargées de cette tâche prenant des initiatives pour améliorer l'efficacité. Il s'agit d'un domaine où l'Irlande est en avance sur de nombreux autres pays de l'UE, au moins en ce qui concerne les exemples individuels de bonne pratique, car on ne sait pas exactement à quel point ils sont répandus. Mais, selon la stratégie d'économie intelligente, il faudrait adopter une démarche plus unifiée et baser l'exécution sur le risque là où c'est possible. Le DETI et certaines agences sont à l'origine d'initiatives prometteuses pour procéder à des échanges de vues et concevoir une approche nationale.

La conformité et l'exécution sont très liées à la réalisation d'AIR efficaces. Une bonne procédure d'AIR cherche à recenser et à anticiper les problèmes susceptibles d'apparaître dans ces deux domaines. Les agences ont de très grandes connaissances qui devraient servir à renforcer cet aspect des AIR.

Les modalités des recours administratifs diffèrent selon les ministères et les agences, ce qui fait naître des préoccupations à l'égard de leur équité et de leur transparence. Même si le système de recours en vigueur en Irlande ne semble pas poser de problèmes majeurs, il a été dit au groupe de pairs de l'OCDE que l'hétérogénéité des mécanismes entraînait des incohérences et un relatif manque de transparence. Leur amélioration a fait l'objet d'une récente consultation effectuée par le BRU, dont la conclusion a été de ne pas établir une instance unique de recours.

Le médiateur est un moyen utile de recueillir des opinions sur la manière dont le système réglementaire est « vécu » par les citoyens ordinaires. Comme dans d'autres pays qui en sont dotés, cette institution est bien placée pour concevoir une vision

systemique de la gestion réglementaire dans laquelle on doit puiser pour comprendre où une amélioration est nécessaire.

Les relations entre les États-membres et l'Union européenne

L'établissement de structures claires et formalisées destinées à gérer les réglementations de l'UE a renforcé les performances irlandaises. La coordination et le suivi ont été améliorés. On a mis en place un ensemble de processus et de structures: commissions spécifiques de coordination au sein de l'exécutif qui se réunissent régulièrement, commissions parlementaires, principes directeurs destinés aux ministères sur les meilleures pratiques de transposition et création de la base électronique « EU Returns » pour coordonner et suivre l'information. Le système EU Returns se distingue particulièrement des autres pays de l'UE en ce qu'il permet aux ministères de faire rapport sur la transposition et les procédures d'infraction, tandis que le centre suit la situation générale. Les structures qui sont maintenant en place ont obligé les ministères à adopter des procédures plus standardisées (en leur demandant par exemple d'établir des rapports destinés au parlement) et amélioré le contrôle parlementaire des affaires de l'UE. Le Taoiseach joue un rôle croissant de coordination au même titre que le ministère des affaires étrangères. L'Irlande a réduit son déficit de transposition (il est maintenant inférieur à l'objectif de 1% défini par la Commission européenne).

La limitation des ressources exige de choisir plus clairement et plus fermement des priorités. Les ministères ne peuvent affecter que des effectifs restreints aux questions concernant l'UE. Cela favorise la flexibilité et facilite la communication, mais peut rendre difficile de réagir adéquatement aux évolutions, d'où la nécessité de choisir des priorités. Elle ne s'applique pas seulement au programme immédiat et il faut aussi désigner des priorités stratégiques: quels sont les problèmes les plus importants pour l'Irlande?

L'application de l'AIR aux réglementations de l'UE est loin d'être systématique. Les principes directeurs d'emploi des AIR sont tout à fait clairs en ce qui concerne les directives en projet et celles qui sont adoptées (ils visent à la fois les phases de négociation et de transposition). Sur ce point, les obligations irlandaises vont plus loin que celles de certains autres pays de l'UE, mais les principes directeurs sont souvent ignorés. L'un des moyens de pousser les ministères à s'y conformer est de s'assurer que des AIR soient jointes aux projets adressés au parlement (pour les projets de directives, il peut y avoir moins d'informations que pour les directives adoptées).

Il faut prêter attention à la communication sur les sujets relatifs à l'UE. La nécessité de distinguer ceux qui ont le plus d'importance pour l'Irlande et de leur donner la priorité valorise aussi la communication de la stratégie générale. Le groupe des pairs de l'OCDE a entendu à maintes reprises que le gouvernement devrait communiquer plus efficacement sur les problèmes concernant l'UE (ce qui doit être replacé dans la perspective du rejet de deux référendums sur l'UE et de l'adoption récente du traité de Lisbonne). Pour que les ministères et les autres acteurs primordiaux maximisent leurs performances en rapport avec l'UE, il faut que le gouvernement fasse connaître l'importance et les aspects positifs de la participation aux mécanismes de l'UE, y compris la transposition des directives.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Une structure relativement simple et des fonctions assez restreintes comparativement à beaucoup d'autres pays de l'UE constituent des atouts pour le projet Mieux légiférer.

La structure étant simple, elle n'a pas besoin d'être élargie, à la différence de certains pays européens. Les responsabilités déléguées aux échelons locaux sont plutôt circonscrites, bien que non dénuées d'importance. En Irlande, les collectivités locales sont responsables de la prestation de services publics, sous le contrôle du gouvernement central, et exercent des responsabilités significatives en matière de délivrance de permis et d'aménagement. La plus grande partie de leur activité réglementaire dépend de règles fixées au centre de l'Etat.

Il faut se préoccuper de la coordination avec le gouvernement central. Le groupe des pairs de l'OCDE a constaté que chaque ministère gérait à sa manière les relations avec les collectivités locales. Certains se sont plaints que les ministères centraux ne soient pas « reliés », tandis que la coordination entre le centre et les échelons locaux ne semble pas toujours optimale. Cela soulève un certain nombre de questions. Ainsi, les contraintes environnementales, qui émanent surtout de l'UE, constituent un problème majeur et il n'est pas toujours possible d'y faire face efficacement. Les représentants des collectivités locales ont aussi évoqué la question des obligations non financées et de l'absence de débat préalable sur le poids que font peser sur elles les réglementations adoptées au niveau national ou à celui de l'UE. Les collectivités locales semblent avoir besoin de consultations plus substantielles avec le centre, surtout en ce qui concerne les aspects financiers. Le rapport 2008 de l'OCDE sur les services publics irlandais soulignait la nécessité d'une coordination accrue à l'échelon national pour minimiser les contraintes réglementaires imposées aux collectivités locales.

En revanche, la coordination horizontale entre les collectivités locales apparaît plus forte. Elles ont fait remarquer que les liens horizontaux entre elles étaient plus solides. Il a été dit au groupe des pairs de l'OCDE que beaucoup d'associations de collectivités locales étaient actives.

Les politiques nationales telles que le programme d'allègement des contraintes administratives ne s'étendent pas à l'échelon local. Ils y suscitent pourtant de l'intérêt. Les collectivités locales ont déclaré qu'« elles n'avaient pas été invitées à s'associer à ce programme ».

Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
1.1.	Réviser la manière dont le projet Mieux légiférer est présenté au sein de l'administration en faisant mieux ressortir les liens possibles avec le programme de redressement après la crise (pas seulement la compétitivité des entreprises, mais aussi les réformes structurelles et sectorielles, y compris celle du système financier, la transformation des services publics et une participation accrue des citoyens à l'élaboration des politiques et des règles publiques).

1.2.	Réexaminer la portée et l'équilibre des initiatives actuelles au titre de Mieux légiférer. Définir un calendrier des travaux prioritaires, peut-être au moyen d'un programme d'activités à horizon de cinq ans.
1.3.	Réactualiser la stratégie de communication, si nécessaire avec l'aide de spécialistes. Veiller à ce qu'après la crise financière les messages sur ce que peut apporter une meilleure législation soient bien ciblés et clairs. Quand des initiatives spécifiques ont abouti à des progrès significatifs, mais peut-être passés inaperçus, comme une simplification, on doit en reconnaître entièrement et publiquement les mérites. Envisager que le service d'amélioration de la réglementation (BRU) du Taoiseach établisse un rapport annuel, en tant que moyen de communication des priorités et du programme futur, qui serait publié régulièrement et adressé au parlement.
1.4.	Concevoir une stratégie de suivi des évaluations. Se fixer pour objectifs de nouvelles améliorations et les publier ainsi que la comparaison entre résultats et objectifs.
1.5.	Continuer à donner à l'administration électronique une visibilité accrue, une stratégie solide et des champions, tout en resserrant ses liens avec le projet Mieux légiférer. Renforcer les relations de travail entre le ministère des finances, le BRU et le DETI.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

2.1.	Envisager de donner plus de pouvoirs au service d'amélioration de la réglementation (BRU). Intégrer activement le projet Mieux légiférer à tous les domaines couverts par le Taoiseach. Considérer l'éventualité de faire évoluer le BRU vers une unité plus large et commune, disposant d'un personnel détaché par d'autres acteurs déterminants et par certains ministères, en lui donnant peut-être un statut spécial au sein du Taoiseach. Veiller pour le moins à ce qu'il ne se réduise pas encore et (autant que possible) à ce que les coupes dans les services publics nécessaires à l'assainissement budgétaire ne portent pas sur les capacités à produire une meilleure réglementation.
------	---

2.2.	Envisager de désigner un « champion » du Mieux légiférer dans chaque ministère. Envisager d'affecter au BRU du personnel détaché d'autres ministères. Conserver les réseaux qui ont été créés. Lier les résultats en matière d'amélioration de la réglementation aux budgets et à l'évaluation des performances.
2.3.	Poursuivre les efforts de rationalisation des agences administratives et, en même temps, préciser à quel degré les principes énoncés par la déclaration de 2009 sur les régulateurs économiques s'appliqueront pour améliorer la gouvernance en vue d'une efficacité optimale. Examiner avec les agences concernées les moyens d'encourager la diffusion de leurs meilleures pratiques à d'autres agences (et aux ministères).
2.4.	Envisager les moyens d'inciter le parlement à s'intéresser au projet Mieux légiférer. On pourrait le faire en lui adressant des rapports sur la progression du projet et sur les évaluations, ce qui aurait aussi le mérite d'obliger les ministères et les agences à rendre davantage compte des performances du projet.
2.5.	Envisager d'utiliser les décisions de justice pour connaître les problèmes réglementaires dont on il convient peut-être de se préoccuper.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Partager entre les ministères (et les agences) les meilleures pratiques de consultation publique. Envisager de donner aux principes directeurs en matière de consultation un certain caractère contraignant pour qu'ils soient respectés et que l'on applique ainsi les mêmes standards élevés. S'assurer d'abord que les ministères et les agences concernés connaissent parfaitement ces principes. Comparer les mécanismes de consultation irlandais avec ceux d'autres petits pays de l'UE pour voir ce qui pourrait être judicieux dans le contexte irlandais. Se demander comment le dialogue social pourrait évoluer au mieux pour tenir compte des évolutions de la société.
------	--

3.2.	Poursuivre les efforts pour rendre les réglementations plus accessibles et, si c'est nécessaire, augmenter les financements. Faire connaître plus clairement et largement l'intérêt de ces initiatives dans le cadre d'une amélioration de la stratégie générale de communication en faveur du Mieux légiférer (voir recommandation 7.4.)
------	---

Élaboration des réglementations

4.1.	Pratiquer un suivi systématique de la production réglementaire (à la fois primaire et secondaire), en distinguant les amendements aux règles existantes et les textes entièrement nouveaux.
4.2.	Envisager la possibilité de mettre en place un système de programmation des réglementations secondaires et le rendre public. Examiner s'il est nécessaire de renforcer la procédure visant à assurer la qualité juridique de ces réglementations.
4.3.	Comparer les pratiques irlandaises à celles d'autres pays similaires de l'UE pour voir comment on pourrait renforcer les obligations applicables aux AIR pour améliorer la qualité de ces dernières. Étudier, par exemple, la possibilité de doter officiellement le BRU du pouvoir de renvoyer les AIR inadéquates, afin qu'un projet ne puisse être présenté au cabinet sans être accompagné d'une AIR de qualité ; examiner aussi les moyens de faire éventuellement de la publication une obligation légale. Renforcer la responsabilisation à l'égard des résultats en publiant régulièrement des statistiques par ministère relatives aux AIR: combien sont réalisées en proportion des projets et combien sont jugés de qualité raisonnable?
4.4.	Réfléchir aux moyens d'augmenter encore le soutien méthodologique des ministères en faveur d'une démarche quantitative et leur adhésion. On pourrait envisager notamment les solutions suivantes: poursuite de la mise au point pour les ministères d'outils conviviaux en ligne liés à la formation déjà prodiguée ; organisation en leur sein d'examen par les pairs en vue d'une assistance mutuelle faisant appel à des économistes ou à des services économiques ; encouragement aux ministères d'utiliser systématiquement leur personnel d'économistes pour contribuer aux travaux effectués par des

	fonctionnaires non spécialisés et à leur vérification.
4.5.	Envisager les moyens de garantir que la procédure d’AIR s’applique aux réglementations secondaires, en liant ce problème à celui des amendements qui compromettent la qualité de la loi. Conjointement au BRU, un groupe de fonctionnaires travaillant sur la simplification pourrait examiner les AIR sur la législation primaire pour distinguer les réglementations secondaires censées être significatives.
4.6.	Veiller à ce que la procédure d’AIR continue à être évaluée par une ou plusieurs entités externes objectives, en tenant compte des ressources disponibles. Considérer qui est le mieux placé pour remplir cette tâche.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

5.1.	Réaffirmer publiquement qu’il s’agit d’une tâche prioritaire. Réexaminer les ressources qui y sont consacrées et les augmenter le cas échéant, en s’engageant fermement à les maintenir pendant une durée raisonnable, cinq ans par exemple.
5.2.	Favoriser un dialogue entre ceux qui effectuent le travail de simplification et ceux qui élaborent les réglementations. Commencer, par exemple, par une réunion spéciale, organisée par le BRU, des fonctionnaires qui participent à ces initiatives (réseau des AIR, Office du procureur général et Commission de réforme des lois).
5.3.	Formuler une stratégie de communication à l’appui du travail de simplification.
5.4.	Prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la démarche pratique, notamment la délégation d’objectifs nets. Renforcer les liens avec la procédure d’AIR.
5.5.	Suivre les performances des principales structures institutionnelles chargées du programme de réduction des contraintes administratives (Groupe de haut niveau et Groupe interministériel). Se demander s’il serait utile d’établir une présidence tournante du GHN par les principaux ministères. Envisager d’élargir la mission de ce groupe, par exemple en lui donnant un rôle de conseil sur les procédures importantes en rapport telles que l’AIR. Alternativement ou en parallèle, et en tenant

	<p>compte des contraintes de ressources, s’interroger sur l’opportunité d’établir un organe de contrôle totalement extérieur (et indépendant), comparable à ceux créés récemment dans certains autres pays de l’UE comme le Royaume-Uni, l’Allemagne et la Suède. Le charger initialement de concevoir une nouvelle stratégie d’application du programme.</p>
5.6.	<p>Clarifier les obligations des ministères en matière de consultation avec les parties prenantes, en surveiller l’application et veiller à ce que les ministères connaissent les exemples de meilleures pratiques (tirés des expériences internationales) et la manière de les appliquer. Concevoir un mode de communication qui explique les objectifs du programme et leur importance pour l’Irlande, dans le cadre de la stratégie plus large d’information sur le projet Mieux légiférer proposée dans la recommandation 1.4. Envisager d’élaborer un rapport annuel (en suivant l’exemple de plusieurs autres pays de l’UE) pour informer régulièrement et clairement les parties prenantes de l’évolution et des résultats du programme. Cela pourrait s’inscrire dans le cadre de l’action d’information plus vaste proposée dans le projet Mieux légiférer (recommandation 1.4) ou constituer une mesure distincte.</p>
5.7.	<p>Commander une nouvelle enquête sur les opinions des entreprises, et en particulier sur ce qui est considéré comme contraignant par les très petites. Sur cette base, se demander s’il est nécessaire d’adapter la stratégie de simplification administrative.</p>

Conformité, mise en application et voies de recours

6.1.	<p>Examiner s’il serait utile de recueillir et de centraliser des données sur ce que font déjà les ministères et les agences en matière de conformité et d’exécution, afin d’obtenir une vision stratégique des tendances et des problèmes éventuels.</p>
6.2.	<p>Promouvoir et disséminer les bonnes pratiques de mise en exécution pour en développer l’usage. Adopter une démarche plus systématique dans ce domaine, en se fondant sur les initiatives existantes.</p>
6.3.	<p>Veiller à ce que la procédure d’AIR souligne pleinement l’importance d’anticiper les problèmes de conformité et d’exécution (non seulement les coûts,</p>

	mais les éventuelles difficultés pratiques).
6.4.	Envisager de reconsidérer le problème des recours et des moyens de rendre le système plus simple et plus transparent.

Les relations entre les États-membres et l'Union européenne

7.1.	Donner la priorité aux aspects de l'activité de l'UE essentiels pour l'Irlande de façon à pouvoir y consacrer le temps et les ressources disponibles
7.2.	Veiller à ce que l'on envoie au parlement les AIR relatives aux projets de directives et à la transposition des directives adoptées.
7.3.	Considérer les moyens d'établir une stratégie de communication plus claire sur les affaires de l'UE, à la fois en termes généraux et au niveau des détails pratiques (par exemple les taux de transposition et d'infraction). Elle pourrait figurer dans le rapport annuel du BRU recommandé au chapitre 1.

Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

8.1.	Réexaminer les mécanismes de coordination et de consultation entre les échelons centraux et locaux en vue de les renforcer. Envisager un forum annuel.
8.2.	Inviter les collectivités locales à participer au programme de réduction des contraintes administratives pesant sur les entreprises, peut-être dans le cadre du renouvellement de stratégie proposé au chapitre 5.