

**EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION  
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

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



**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES**

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title :*  
Government Capacity to Assure High Quality Regulation

© OCDE 2001. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en œuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en République tchèque. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en République tchèque* publié en novembre 2001. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tels que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été rédigé par Stéphane Jacobzone de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en République tchèque. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

1. LA REFORME DE LA REGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL.....	9
1.1. Le contexte administratif et juridique de la République tchèque .....	9
1.2. Initiatives récentes en matière de réforme de la réglementation. ....	14
2. MOTEURS DE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES.....	16
2.1. Politiques de réforme de la réglementation et principes essentiels .....	16
2.2. Mécanismes propres à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique.....	20
2.3. Coordination entre les différents niveaux d'administration .....	22
3. CAPACITES ADMINISTRATIVES A ELABORER UNE NOUVELLE REGLEMENTATION DE HAUTE QUALITE.....	26
3.1. Transparence et prévisibilité de l'administration .....	26
3.2. Choix des instruments de politique générale : réglementation et différentes options .....	32
3.3. Comprendre les effets de la réglementation : utilisation des analyses de l'impact de la réglementation (AIR) .....	33
3.4. Projet institutionnel .....	35
4. UN CHANGEMENT DYNAMIQUE : LA TENUE A JOUR DES REGLEMENTATIONS .....	36
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONCRÈTES .....	38
5.1. Evaluation générale des points faibles et des points forts .....	38
5.2. Examen des options existantes .....	39
5.3. Gérer la réforme de la réglementation .....	46

## Rapport de synthèse

### Capacité du gouvernement à produire une réglementation de grande qualité

L'administration publique peut-elle garantir que les réglementations économiques et sociales répondent aux normes de qualité voulues ? Toute réforme de la réglementation exige des orientations bien précises et l'appareil administratif nécessaire à sa mise en œuvre, de même qu'un soutien politique concret. De saines pratiques réglementaires devraient être ancrées dans l'administration proprement dite pour que celle-ci puisse utiliser la réglementation pour exécuter efficacement ses politiques de façon efficace et efficiente. De telles pratiques en matière de réglementation consistent notamment, pour l'administration, à savoir quand et comment réglementer, dans un monde extrêmement complexe, qui exige transparence, flexibilité, coordination de l'action, connaissance des marchés et faculté d'adaptation au changement.

En dix ans seulement, la République tchèque a réussi à passer d'un système socialiste de planification centralisée à un régime démocratique fondé sur l'économie de marché. Aujourd'hui, 77 % environ de son PIB proviennent du secteur privé contre moins de 5 % en 1989. Après avoir profondément remanié son rôle et s'être doté de capacités et d'institutions nouvelles, l'État tchèque met aujourd'hui en œuvre une politique publique responsable, et il réglemente et contrôle avec une compétence croissante des marchés ouverts à la concurrence. Des pouvoirs importants sont maintenant délégués aux autorités locales et régionales, ce qui devrait offrir de nouvelles perspectives de gouvernance adaptée aux besoins tout en posant de nouveaux problèmes en ce qui concerne la réforme de la réglementation. L'harmonisation rapide de la législation avec celle de l'Union européenne a favorisé la transformation des systèmes juridique et réglementaire.

Des mesures importantes ont été prises pour renforcer les moyens nécessaires à la mise au point d'une réglementation de qualité, et certaines institutions antérieures à l'ère communiste ont été rétablies. L'actuel processus d'élaboration des lois et réglementations, défini dans les *Règles législatives gouvernementales* prévoit, sur les politiques et les projets de textes législatifs, un dispositif de consultation bien structuré entre les différents niveaux d'administration. La publication d'un programme législatif annuel a renforcé les mécanismes de consultation, qui sont de plus en plus souvent utilisés à tous les niveaux de l'administration. Le Conseil législatif, organe de l'administration centrale très respecté et appuyé par deux services spécialisés, améliore la qualité juridique des textes. Un programme de modernisation lancé en 1997 – qui inclut une résolution de septembre 2000 visant à adopter la Recommandation de 1995 de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle – devrait aider à promouvoir de bonnes méthodes de gestion de la réglementation en République tchèque.

Ces moteurs institutionnels, instruments d'une réglementation de qualité, et la volonté récemment déclarée de poursuivre dans cette voie sont d'une importance capitale pour la République tchèque, qui continue d'améliorer le fonctionnement du marché, de faire jouer un rôle plus efficace à l'État et d'accélérer le processus de convergence économique au sein de l'Europe. De nouveaux efforts s'imposent. La crise économique de 1997 et la réaction de la population aux abus commis dans le cadre du processus rapide de privatisation, ont mis en lumière de sérieuses lacunes du cadre réglementaire. Pendant la première moitié des années 90, les réformes économiques ont pris le pas sur le renforcement des institutions. La transition en République tchèque illustre la nécessité de faire en sorte que la déréglementation et la libéralisation du marché s'accompagnent d'une réglementation bien conçue et fondée sur le marché, et d'un renforcement des capacités. Cette double approche est nécessaire pour protéger la concurrence dans l'intérêt du consommateur et pour préserver d'autres aspects de la politique gouvernementale.

Il faut accorder d'avantage d'attention à l'efficacité, à la responsabilité et à la transparence des administrations publiques afin d'accompagner et d'améliorer les retombées favorables des réformes économiques. La décentralisation et les délégations de pouvoir en cours sont en train de modifier la configuration de l'État dans le sens d'une plus grande responsabilité à l'égard de la population et d'une meilleure prise en compte de ses besoins, même si le fonctionnement à l'échelon local d'un cadre réglementaire ouvert, concurrentiel et fondé sur le jeu du marché fait naître de nouvelles incertitudes. Le système politique tchèque a reconnu la nécessité d'une refonte du système judiciaire pour assurer des relations normales et satisfaisantes entre les citoyens, les entreprises et l'administration.

A partir de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, un certain nombre de mesures pourraient améliorer la réglementation en République tchèque, permettre à ce pays de mieux tirer parti des avantages des réformes économiques et de l'adhésion à l'Europe, et mettre en place des bases institutionnelles plus solides favorisant une convergence économique et sociale plus rapide avec les autres pays européens. Le gouvernement de la République tchèque devrait :

*Accroître les capacités et la responsabilité de l'administration publique en utilisant un système de gestion des ressources humaines plus souple et lié aux performances, en assurant la responsabilisation et la transparence des décisions administratives et en permettant de contester plus facilement les décisions..*

La qualité de la fonction publique est l'un des principaux déterminants de la qualité du système réglementaire. Il faudrait revoir entièrement le cadre d'action de l'administration publique de manière à bien dissocier les niveaux politique et administratif et à éviter aux fonctionnaires d'être confrontés à des problèmes de conflits d'intérêts. En introduisant plus de souplesse dans les procédures de recrutement, de licenciement, de rémunération et de promotion (y compris en offrant pour certaines qualifications des rémunérations comparables à celles du marché), on contribuera à professionnaliser davantage l'administration et à la rendre plus efficace, en particulier dans le cas des institutions orientées vers le marché. On pourrait envisager d'autres réformes, par exemple attribuer aux ministères et à leurs services des mandats très détaillés tout en utilisant un système d'évaluation des résultats lié aux performances, assurer une plus grande mobilité des hauts fonctionnaires entre les ministères pour favoriser la coopération interministérielle, améliorer la formation et les qualifications, en particulier dans les domaines de la gestion et de l'économie, et tenir les fonctionnaires davantage responsables de leurs décisions. Les nouvelles institutions qui respectent les principes du marché et réglementent des marchés de plus en plus concurrentiels ont besoin avant tout d'un personnel plus qualifié connaissant bien les mécanismes du marché.

*Faire bien ressortir que tous les ministères sont, dans l'exercice de leur mission, tenus d'agir dans le contexte de marchés ouverts et compétitifs. Il conviendrait d'insister davantage sur le rôle de la concurrence et sur l'ouverture du marché à l'échelon de l'ensemble de l'administration. Face à ces problèmes, on pourrait avoir davantage recours au rapport annuel de l'Office pour la protection de la concurrence.*

En révisant les lois-cadres applicables aux fonctionnaires et en assurant une meilleure coordination entre les différents niveaux d'administration, on renforcera considérablement les capacités de réforme de la réglementation au sein de l'administration, et les risques de défaillances dans ce domaine s'en trouveront réduits. Toutefois, ces mesures indispensables devraient être structurées et encouragées par une politique menée à l'échelon de l'ensemble de l'administration et par des institutions appropriées et favorables à des marchés concurrentiels et ouverts. Le gouvernement pourrait exiger expressément des ministères, des organismes publics et des responsables de la réglementation qu'ils contribuent au libre jeu de la concurrence et à la transparence du marché. Dans l'exercice de leurs fonctions, tous les ministères devraient être chargés d'éliminer dans la mesure du possible les obstacles à la concurrence dans les domaines qui relèvent de leur compétence, de respecter les principes de la concurrence et de la transparence du marché, et d'empêcher autant que possible l'État de prendre des mesures entravant la concurrence. Ils devraient être tenus de coordonner leurs activités avec celles de l'Office pour la protection de la concurrence afin que les différends soient rapidement réglés. Le rapport annuel de cet office devrait évaluer dans quelle mesure les activités des ministères sont conformes aux principes de la concurrence et de la transparence du marché, et il pourrait être examiné par le Comité de la réforme de la réglementation (voir recommandation suivante).

*Accélérer et rationaliser la réforme de la réglementation en créant (i) à l'échelon ministériel un comité chargé de mettre en œuvre la réforme de la réglementation ; et (ii) un service spécialisé (« service de contrôle ») au sein du secrétariat général du gouvernement, chargé de s'assurer de la qualité des analyses de l'impact de la réglementation, de rédiger des rapports sur les progrès réalisés dans ce domaine par les ministères et, à terme, de mettre en place un système permanent de gestion de la réglementation.*

En septembre 2000, la République tchèque est devenue l'un des pays Membres de l'OCDE qui sont de plus en plus nombreux à avoir inclus dans leurs cadres réglementaires la Recommandation du Conseil de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Les ministères ne devront épargner aucun effort pour mettre en œuvre la politique à mener à cette fin. Ils seront aidés en cela par un comité de la réforme de la réglementation chargé, au niveau ministériel, de contrôler en permanence les activités de l'administration. Dans une résolution de septembre 2000, le gouvernement a fait part de son intention de créer un service de contrôle au sein du secrétariat général du gouvernement, ce qui constitue une mesure aussi positive que nécessaire. Ce service devrait notamment jouir d'une certaine autonomie par rapport aux ministères, et être doté des moyens nécessaires pour gérer efficacement un système d'analyse de l'impact de la réglementation. Si les responsabilités des ministères et de ce service figuraient dans le Recueil des procédures législatives et réglementaires, la crédibilité du service en question et le soutien du Parlement s'en trouveraient renforcés.

*Exiger des ministères qu'ils effectuent des analyses de l'impact de la réglementation (AIR) en se référant aux meilleures pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE, qu'ils adaptent le niveau des analyses à l'importance de la réglementation et qu'ils les intègrent au « processus en deux étapes ».*

En septembre 2000, le gouvernement s'est déclaré partisan d'entreprendre des analyses de l'impact de la réglementation (AIR) tout en créant un nouveau service de contrôle. Les AIR devraient être considérées comme une priorité absolue. Les modalités précises de mise en œuvre de cette initiative par les ministères détermineront dans une très large mesure l'efficacité de la politique d'analyse de l'impact de la réglementation. Il est essentiel de prendre en compte la nécessité d'adapter les AIR à la prise de décisions en deux étapes telle qu'elle s'effectue actuellement en République tchèque afin de consacrer les faibles ressources disponibles aux réglementations les plus coûteuses, et de trouver le plus tôt possible des solutions de remplacement réglementaires et non réglementaires. Dans un premier temps, la liste de référence de l'OCDE pourrait servir à effectuer une première analyse de l'impact de la réglementation. A moyen terme, le gouvernement devrait utiliser un système spécifique reposant sur une étude bien précise des coûts et avantages. Il est également important de consulter le public sur les AIR pour recueillir des informations et des avis à leur sujet, et d'améliorer leur qualité.

*Intensifier la lutte contre la corruption en rendant l'application des réglementations plus transparente. Un examen des formalités (licences, permis et autorisations) et la création d'un registre central des formalités avec assurance de sécurité seraient autant de mesures positives.*

Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'ampleur actuelle de la corruption en République tchèque, des informations ponctuelles rapportées par le gouvernement dans le cadre de sa lutte contre ce fléau laissent entendre qu'il s'agirait d'un problème courant pour les entreprises. La République tchèque aurait peut-être intérêt à améliorer la transparence et à renforcer l'obligation de rendre des comptes en procédant à un examen approfondi des formalités administratives susceptibles de se trouver au point de jonction de la sphère publique et de la sphère privée. Elle devrait notamment s'assurer que ces formalités sont bien nécessaires et vérifier leurs modalités d'application. La création d'un registre faisant foi et centralisant toutes les formalités administratives (et indiquent seulement les procédures légales et toutes celles que doivent suivre un particulier ou une entreprise donnée) serait de nature à améliorer la transparence et le respect de la loi et à prévenir d'éventuels abus.

*Améliorer encore la transparence en étendant à tous les ministères et organismes publics, pendant l'élaboration et la révision de la réglementation, les dispositions juridiques concernant les procédures de notification pour commentaires déjà en vigueur pour les normes techniques. Les procédures de nature à améliorer la transparence devraient être normalisées pour tous les organes consultatifs.*

En prévoyant de consulter le public sur toutes les nouvelles lois traitant de questions de fond et sur les réglementations secondaires, on défendrait des valeurs à la fois techniques comme le souci d'efficacité et des valeurs démocratiques comme la transparence et l'obligation de rendre des comptes. La procédure de notification pour commentaire constitue un mode de consultation du public, repose sur le droit d'accès et de réponse, revêt un caractère systématique et non arbitraire, et s'adresse aussi bien à la population en général qu'à des groupes d'intérêts constitués. On pourrait aussi améliorer le processus de consultation en exigeant que tous les projets de réglementation soient rendus publics en même temps que les analyses de l'impact de la réglementation.

*Favoriser l'adoption de moyens d'action adaptés au marché et recourir pour cela à l'orientation et à la formation.*

L'administration centrale devrait encourager davantage le passage d'une réglementation rigide et contraignante à des mesures d'incitation plus efficaces et plus souples. Elle devrait pour cela recourir à la formation et à la constitution de réseaux, définir les grandes orientations à suivre, procéder à des échanges intersectoriels féconds et, le cas échéant, rechercher une assistance spécialisée. Des rapports publics établis par l'organisme de contrôle envisagé (voir recommandation formulée plus haut) sur les options adoptées au cours de l'année écoulée pourraient permettre de suivre les progrès accomplis dans ce domaine.

*Réunir toutes les conditions permettant d'assurer l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité des nouveaux organismes réglementaires indépendants en élaborant des principes directeurs pour leurs systèmes de gouvernance, leurs méthodes de travail et leurs rapports avec l'Office de la concurrence.*

Pour faire en sorte que les nouveaux responsables de la réglementation sectorielle s'engagent personnellement et n'entretiennent aucun lien avec des groupes d'intérêts privés ou politiques, il faut définir plus clairement le cadre de leur action. Une plus grande transparence dans leur activité de réglementation et de gouvernance ainsi qu'une véritable indépendance sont indispensables pour permettre aux acteurs du marché d'opérer dans des conditions équitables et inspirer confiance aux investisseurs. Il faudrait définir clairement les rapports entre les ministères sectoriels et l'Office de la concurrence. Il conviendrait aussi de disposer d'un personnel techniquement très compétent, ce qui suppose, entre autres choses, que le personnel qualifié soit mieux rémunéré.

*Imposer des règles plus rigoureuses pour la qualité de la réglementation au niveau des autorités infranationales en insistant plus particulièrement sur la responsabilité, la transparence et l'adaptation au marché.*

La décentralisation des compétences réglementaires au profit des collectivités locales et régionales comporte à la fois des avantages et des inconvénients. La qualité de la réglementation risque de diminuer si, à ces niveaux d'administration, on n'est pas prêt à se conformer à certains principes. Pour limiter les risques d'accapement par des groupes de pression, de retombées défavorables à la concurrence et l'accès au marché, et de corruption, le gouvernement devrait accompagner les interventions actuellement effectuées a posteriori – actions en justice, par exemple - de mesures propres à encourager la responsabilité et la transparence, et applicables avant que des arrêtés ne soient pris à l'échelon local. Les autorités régionales et locales devraient au moins appliquer la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et utiliser la liste de référence qui l'accompagne. Une évaluation comparative des cadres réglementaires, par exemple du nombre et de la qualité des autorisations accordées aux entreprises dans les municipalités pourrait aussi aider à identifier les méthodes les plus performantes ou accélérer les progrès.



## 1. LA REFORME DE LA REGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL

### 1.1. *Le contexte administratif et juridique de la République tchèque*

La réforme de la réglementation est essentielle pour les transitions économiques et sociales en cours en Europe centrale et orientale<sup>1</sup>. En période de transition, une telle réforme ne consiste pas essentiellement à procéder à une déréglementation, mais à mettre en place une réglementation de qualité, tâche qui est au cœur même des réformes de la gouvernance visant à établir de nouveaux rapports entre les particuliers, l'Etat et le marché. La réforme de la réglementation nécessite à la fois le démantèlement des institutions de planification au niveau central et la création de nouveaux régimes réglementaires, y compris des instruments, des politiques et des institutions ainsi que de nouvelles formes de coopération, de partage du pouvoir et de décentralisation dans une société démocratique.

Les dix ans de transition de la République tchèque vers une démocratie de marché, période qui a commencé en 1989, ont nécessité des modifications fondamentales du rôle et de la culture du secteur public, ainsi que de l'organisation horizontale et verticale de l'Etat. Durant cette décennie, des réformes de grande envergure ont permis de faire jouer à l'Etat non plus un rôle centralisé et autoritaire de contrôleur de l'économie et de la vie sociale, mais un nouveau rôle consistant à mettre en œuvre de façon responsable la politique publique ainsi qu'à réglementer et superviser avec une compétence croissante le fonctionnement de marchés ouverts à la concurrence. Le système juridique a été reconstitué<sup>2</sup> de façon à reposer sur une nouvelle structure et à assurer ainsi la primauté du droit dans un cadre démocratique<sup>3</sup>. La réforme de l'Etat s'est heurtée à de grandes difficultés (notamment la scission en 1993 de la République fédérale tchèque et slovaque en deux pays et la crise monétaire de 1997), mais des étapes importantes ont été franchies.

En ce qui concerne les autres aspects de la transition, cependant, la réforme visant à reconstruire les capacités réglementaires de l'Etat a pris du retard. Les priorités absolues de la transition tchèque étaient de créer une démocratie en transférant les pouvoirs de l'Etat à des institutions démocratiques et de créer un marché libre par un certain nombre de moyens : mise en œuvre d'un programme de réforme économique, libéralisation du commerce extérieur et des prix intérieurs (bien que les contrôles des prix aient été maintenus dans quelques secteurs importants), convertibilité de la monnaie, déréglementation et privatisation rapide. Un certain nombre d'institutions orientées vers le marché ont été créées. Les bases institutionnelles majeures d'une économie de marché – dans des domaines tels que les droits de propriété, le secteur financier, le gouvernement d'entreprise et les faillites – ont été jetées. Ces deux priorités exigeaient l'abolition de l'Etat centralisé, qui s'est fait très rapidement au début des années 90 grâce à un parlement revigoré et à la mise en place rapide des institutions propres à une économie de marché. La démocratisation et la consolidation de l'Etat se sont vu attribuer un rang de priorité élevé. Le processus a commencé par l'adoption de garanties constitutionnelles, la mise en place d'institutions et de mécanismes électoraux et une séparation bien marquée entre les pouvoirs de l'Etat (parlement, gouvernement et système judiciaire). Parallèlement à la restauration de la démocratie, les Tchèques et les Slovaques ont engagé un « divorce de velours » qui a entraîné l'éclatement de la fédération en deux nouveaux Etats à compter du 1er janvier 1993.

La République tchèque a également agi rapidement au niveau de ses relations infranationales et internationales. En 1990, elle a commencé à modifier complètement son organisation extrêmement centralisée en engageant une première réforme territoriale<sup>4</sup>. Après sa consolidation, la République tchèque s'est lancée résolument dans une course de vitesse pour devenir membre de l'Union Européenne (le processus d'adhésion a commencé en 1993) et d'organisations internationales telles que l'OCDE (à laquelle la République tchèque a adhéré en 1995) et l'OTAN (1999) (voir section 2.3).

**Encadré 1. Les meilleures pratiques pour améliorer les capacités des administrations nationales afin de garantir une réglementation de grande qualité.**

Le Rapport de l'OCDE concernant la réforme de la réglementation, approuvé par les ministres en mai 1997, comprend une série coordonnée de stratégies pour améliorer la qualité de la réglementation. Celles-ci reposent pour la plupart sur la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle. Elles constituent la base de l'analyse présentée dans ce rapport et sont indiquées ci-dessous.

**A. METTRE EN PLACE UN SYSTEME DE GESTION DE LA REGLEMENTATION**

1. Adoption d'une politique de réforme de la réglementation aux plus hauts niveaux politiques
2. Etablissement de critères précis pour la qualité de la réglementation et de principes applicables à la prise de décisions en matière de réglementation
3. Création de capacités de gestion de la réglementation

**B. AMELIORER LA QUALITE DES NOUVELLES REGLEMENTATIONS**

1. Analyse de l'impact de la réglementation
2. Procédures de consultation publique systématique avec les intéressés
3. Utilisation d'autres options que la réglementation
4. Amélioration de la coordination en matière de réglementation

**C. AMELIORER LA QUALITE DES REGLEMENTATIONS EXISTANTES**

(en plus des stratégies énumérées ci-dessus)

1. Examen et mise à jour des réglementations existantes
2. Réduction de la bureaucratie et des formalités administratives

Source : OCDE 1997, « La qualité de la réglementation et la réforme du secteur public » dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Études thématiques*, Paris.

Cependant, la prise de conscience politique de la nécessité d'une administration publique efficace et d'un cadre réglementaire solide et moderne pour soutenir les institutions démocratiques et celles du marché ne s'est opérée que beaucoup plus tard. Ce retard dans la reconstruction de l'Etat à travers la réforme du secteur public et la réglementation a fortement entravé la transition de la République tchèque. C'est au manque de cadre réglementaire adéquat pour le fonctionnement du marché qu'a été attribuée la récession économique du milieu des années 90. Le programme de privatisation n'a pas toujours donné naissance aux entreprises compétitives et efficaces escomptées faute, en partie, d'un cadre juridique et réglementaire adapté (voir Encadré 2)<sup>5</sup>. Le démarrage tardif de la réforme du secteur public ainsi que les retards avec lesquels ont été corrigées les erreurs entachant la politique de libéralisation du marché n'ont fait qu'accroître la méfiance et le scepticisme des Tchèques vis à vis de l'Etat<sup>6</sup>. La réforme des instruments de réglementation de l'Etat pourrait permettre de restaurer la confiance entre les citoyens et les institutions gouvernementales.

Dans une certaine mesure, en 1989, la réforme du secteur public représentait pour la République tchèque une tâche plus lourde que pour ses voisins. D'un côté, le système administratif et juridique tchèque d'avant-guerre reposait sur le droit civil autrichien de la double Monarchie austro-hongroise<sup>7</sup>. Un certain nombre de traditions et systèmes concernant l'administration publique et l'élaboration des lois ont survécu à la période communiste, comme les Règles législatives gouvernementales sur l'élaboration de la législation qui étaient en place depuis la fondation de la République tchécoslovaque en 1918, avec un certain nombre d'amendements partiels. Cet héritage juridique s'est avéré précieux au terme de quatre décennies de communisme car il a fourni un noyau d'institutions nationales légitimes autour duquel la République tchèque a pu renforcer et reconstruire ses institutions et ses procédures administratives. D'un autre côté, l'Etat tchèque avait été plus profondément « socialisé » pendant la période communiste que d'autres pays d'Europe centrale<sup>8</sup>. En 1989, comparé aux autres pays en transition, le pays comptait moins de personnes (au sein comme à l'extérieur du gouvernement) et d'institutions en mesure de comprendre et

de mettre en œuvre des principes et des pratiques orientés vers le marché<sup>9</sup>. Par conséquent, le programme de réforme décidé en haut lieu s'est ralenti à mesure que les divers échelons de l'administration publique en ont pris connaissance. Les capacités de réforme n'étaient pas à la mesure des politiques de réforme décidées.

Aujourd'hui, les plus grands défis auxquels est confrontée la République tchèque tiennent pour une bonne part à l'amélioration des capacités de l'administration publique – ses compétences, ses structures, sa responsabilité pour les résultats obtenus, ses rapports avec le marché et la compréhension qu'elle en a, sa mentalité et son mode de fonctionnement<sup>10</sup>. En s'engageant à entreprendre une série de réformes concernant la transparence, les institutions et les compétences du secteur public, le gouvernement a montré qu'il accordait à nouveau son attention à ces questions. Pour mettre en place un cadre réglementaire complet, deux types d'actions s'imposent :

- Des réformes de la réglementation bien déterminées sont nécessaires pour faciliter le fonctionnement du marché, y compris le perfectionnement et la création de nouvelles institutions telles que des organismes de réglementation indépendants, les rapports des administrations publiques avec l'autorité responsable de la concurrence, et les problèmes qui se posent au niveau de l'entrée et de la sortie du marché. De nombreuses réglementations et institutions nécessaires au bon fonctionnement du marché – comme les lois applicables aux marchés publics, les critères techniques et les règlements relatifs à la création d'une entreprise, et l'établissement d'une autorité, d'une loi et d'une politique de la concurrence -- sont désormais en place en République tchèque, et ce depuis un certain nombre d'années<sup>11</sup>. Toutefois, d'autres lois fondamentales ont été élaborées trop tard ou sont inadaptées. Il faut accomplir davantage de progrès sur des points importants comme le gouvernement d'entreprise, les règles applicables aux fonctionnaires et la loi sur le système judiciaire, alors que l'imbrication de l'Etat avec le secteur privé du fait du maintien de certaines entreprises publiques et sa participation aux décisions de restructuration créent des risques moraux et affaiblissent les performances du marché. (voir Chapitres 1 et 3).
- Suite aux mesures positives prises en 2000, des réformes de plus grande envergure sont nécessaires à l'échelon de l'ensemble de l'administration pour garantir l'efficacité, la responsabilité, la capacité et la transparence de l'administration centrale et la gestion de la qualité de la réglementation. La plupart des réformes destinées à améliorer l'efficacité du système judiciaire sont inachevées et la décentralisation de l'Etat au profit des administrations régionales devrait être soigneusement structurée pour préserver la qualité de la réglementation. Des réformes récentes telles que la création d'un poste de médiateur et la loi sur la liberté de l'information sont des mesures positives pour améliorer la transparence et donner la priorité aux besoins de la population.

La qualité de la réglementation pose cinq problèmes qui semblent particulièrement importants. Il faut tout d'abord mettre fin à la confusion qui subsiste entre le rôle de l'Etat comme propriétaire, comme responsable de la réglementation et comme responsable de l'élaboration de la politique. Les missions de l'administration publique n'ont pas été clairement définies de manière à inclure les besoins et les droits de la population, ni les principes de concurrence et d'ouverture du marché. Les rôles des nouvelles institutions du marché tels que les organismes responsables de la réglementation sectorielle ne sont pas encore définis de façon suffisamment précise pour leur permettre de jouer le rôle qui leur revient. La première définition de la qualité de la réglementation à l'échelon de l'ensemble de l'administration – il s'agit essentiellement d'une déclaration relative à la façon dont l'Etat utilisera ses pouvoirs réglementaires – a été adoptée vers la fin de 2000.

Deuxièmement, l'efficacité et la transparence des administrations publiques tchèques doivent être améliorées. La politisation des fonctionnaires pose encore un problème dû en partie à l'absence de règles bien définies pour éviter les conflits d'intérêts entre les fonctionnaires – dans l'exercice de leurs fonctions et après leur départ du secteur public<sup>12</sup>. La mobilité est faible entre les ministères ou à partir du secteur privé, ce qui ne favorise guère des échanges d'idées enrichissants et réduit la coopération entre les ministères et les organismes. Les salaires des fonctionnaires (en particulier des plus qualifiés d'entre eux) n'ont pas suivi la hausse rapide de salaires ceux du secteur privé, tandis que le système de rémunération au mérite ne fonctionne pas bien (voir Encadré 3). Il est donc difficile d'attirer et de conserver un personnel qualifié. Ces problèmes sont plus graves dans les nouvelles institutions, notamment dans les nouveaux organes orientés vers le marché, tels que les organismes responsables de la réglementation sectorielle et l'Office pour la concurrence, qui se disputent les services d'experts sur un marché du travail concurrentiel dominé par les entreprises privées<sup>13</sup>.

#### Encadré 2 La privatisation en République tchèque<sup>14</sup>

Trois techniques ont été utilisées pour transférer la propriété des actifs de l'Etat le plus rapidement possible.

- La restitution, qui a permis, lorsque cela était possible, de rendre la propriété confisquée par le régime communiste aux propriétaires d'origine ou à leurs descendants.
- La privatisation à petite échelle, qui a consisté à vendre des magasins et des restaurants par adjudication, ce qui a généré des revenus qui ont représenté environ 3.5% du PNB de 1993.
- La privatisation à grande échelle, qui a consisté à privatiser des entreprises non constituées en société par adjudication publique, vente aux enchères et vente directe à des acheteurs nationaux et étrangers et qui, pour les entreprises constituées en société, a pris la forme de rachat par les employés, restitution, transfert gratuit de titres aux municipalités ou à des fonds de santé et de retraite, et enfin, par échange des actions contre des coupons.

Les transferts de propriété ont représenté plus de 50% du PNB en 1993. Environ la moitié des entreprises constituées en société ont été privatisées au cours de deux vagues de privatisation par distribution de coupons (en 1992 et 1994). Sur les 7.6 millions de personnes remplissant les conditions requises, environ 6 millions ont acheté des carnets de coupons et la plupart les ont échangés contre des actions dans les Fonds d'investissement et de privatisation (FIP). En 1995, les entreprises qui n'ont pas trouvé acquéreur et 56 entreprises « stratégiques » (essentiellement des entreprises publiques, les quatre grandes banques, les aciéries, etc.) sont restées sous le contrôle de l'Agence pour les biens de l'Etat (FNM).

Toutefois, le processus de privatisation à grande échelle a été compromis par trois lacunes et insuffisances réglementaires majeures. Tout d'abord, les règles de gouvernement d'entreprise étaient trop fragiles pour fournir aux investisseurs la transparence demandée sur un marché où les régimes de propriété sont complexes et hétérogènes. Un autre problème tient au fait que la plupart des grands FIP étaient dirigés par des sociétés de gestion appartenant à d'importantes banques nationales dans lesquelles l'Etat exerce ou exerçait un contrôle à travers le FNM. Cela a créé pour les FPI des incitations au « risque moral », aggravées par une réglementation prudentielle médiocre dans le domaine bancaire. Enfin, une loi sur les faillites mal conçue et un système judiciaire lent et inefficace ont permis à des entreprises de survivre sans prendre de mesures radicales pour devenir plus rentables.

Les faiblesses des mécanismes de coordination, de contrôle et de responsabilité constituent un troisième obstacle à la transparence et à l'efficacité de l'administration :

- Les procédures pour soutenir la coordination sont en place au niveau ministériel lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique (y compris une nouvelle réglementation) par l'intermédiaire d'organismes comme le Secrétariat général du gouvernement, les organes consultatifs gouvernementaux et les commissions interministérielles. Malgré cela, on a constaté que le Cabinet devait régler entre les ministères de nombreux différends qui auraient pu être réglés à un stade moins avancé de l'élaboration de la politique<sup>15</sup>. Cependant, compte tenu du cloisonnement considérable de l'administration, la coopération politique au niveau

ministériel ne s'applique guère aux mécanismes de coordination du travail pour mettre en œuvre les politiques<sup>16</sup>. Cela fait obstacle au règlement de problèmes primordiaux et à la mise en œuvre de politiques complexes à l'échelon de l'ensemble de l'administration. C'est ainsi que les politiques gouvernementales relatives à la qualité de la réglementation risquent d'être difficiles à mettre en œuvre efficacement au sein des administrations publiques.

- Bien que l'administration tchèque se caractérise traditionnellement par un sens aigu de la hiérarchie, les mécanismes de reddition de comptes sont peu développés en son sein, au-dessous des responsabilités véritablement politiques. En ce qui concerne les mécanismes juridiques relatifs à la responsabilité de l'administration, la Constitution exige que les actions et les décisions des fonctionnaires se fondent sur la loi<sup>17</sup>. L'actuelle loi sur les procédures administratives (1967) et le Code des procédures civiles ne s'appliquent pas à toutes les décisions administratives qui ont un impact sur les particuliers dans la mesure où une grande partie des modalités d'appel sont indiquées dans la loi pertinente, et ils proposent des mécanismes d'appel limités et coûteux<sup>18</sup>. Le gouvernement tchèque a engagé des réformes pour renforcer les droits et garanties individuels en ce qui concerne les appels, les décisions et les délais
- Bien que les mécanismes destinés à assurer la transparence et la responsabilité se soient améliorés, on juge encore préoccupante la latitude excessive dont jouissent les fonctionnaires et les entités privées dans l'application et l'exécution de certaines lois et réglementations (par exemple, dans le cas de l'enregistrement des entreprises)<sup>19</sup>.

Quatrièmement, la décentralisation et la redéfinition du rôle des différents niveaux d'administration se poursuivent. Ces réformes peuvent aussi bien améliorer la qualité de la réglementation qu'y nuire. Les pouvoirs ont été redistribués entre les municipalités, les régions et l'administration centrale. De nouvelles régions ont été créées en janvier 2000 et des élections ont eu lieu le 12 novembre 2000. Il s'agit d'une réforme de très grande portée qui aura des conséquences à long terme sur les prestations des services publics et les fonctions réglementaires. Il faudra mettre en place un cadre politique national adapté afin de garantir la transparence, l'ouverture du marché et l'orientation vers la concurrence de ces nouvelles administrations.

Cinquièmement, comme le gouvernement l'a reconnu dans des projets de réforme récents, il est indispensable de procéder à une réforme approfondie du système judiciaire pour créer des conditions plus favorables à la primauté du droit et à la mise en place d'un régime juridique permettant au marché de fonctionner efficacement<sup>20</sup>. Le programme de réforme pose un certain nombre de problèmes : longs délais pour obtenir le jugement d'un tribunal<sup>21</sup>, changements dans le statut et la nomination des juges pour améliorer leurs compétences, l'organisation des tribunaux<sup>22</sup> et les procédures des tribunaux et enfin, changements au niveau de leur administration par l'Etat et de la formation des juges. En ce qui concerne la révision administrative des actions du gouvernement, les tribunaux ont sans doute des compétences trop limitées. Ils peuvent par exemple revoir les décisions administratives mais ne peuvent pas intervenir si aucune décision n'a été prise. Dans ce dernier cas, un plaignant doit s'adresser à une autorité supérieure<sup>23</sup>.

### Encadré 3 Principales conclusions de la Banque mondiale : les administrations publiques en République tchèque

Un récent rapport de la Banque mondiale est arrivé à plusieurs conclusions en ce qui concerne la réforme du secteur public en République tchèque :

- L'absence de distinction juridique entre les personnes nommées pour des raisons politiques et les fonctionnaires nuit au professionnalisme et encourage la politisation des fonctionnaires qui ne sont, de ce fait, guère sensibles à des objectifs à moyen terme recoupant différents domaines.
- L'absence de mécanismes permettant systématiquement de charger les services budgétaires et leur personnel d'atteindre des objectifs déterminés, rend difficiles le contrôle et la réalisation de ces objectifs.
- Le plafonnement, par le ministère des Finances, des salaires dans les ministères d'exécution assure la liberté de manœuvre gestion nécessaire pour gérer efficacement les ressources humaines tout en maintenant la discipline budgétaire voulue, mais l'absence de mécanisme permettant de tenir les services budgétaires responsables des résultats obtenus ne permet pas de tirer pleinement parti de cette autonomie.
- L'absence de mécanismes systématiques permettant de garantir des objectifs opérationnels clairs et partagés et de se concentrer sur leur réalisation ne permet guère d'atteindre les objectifs de politique générale fixés.
- Le secteur public ne disposant pas de mécanismes pour offrir des carrières intéressantes (comme des plans de carrière et des primes au mérite) l'administration n'est pas à même d'attirer, de conserver et de former un personnel qualifié.
- Bien que la loi sur les procédures administratives fixe des critères de bases pour répondre aux demandes des administrés, le manque de mécanismes systématiques (tels que des critères en matière de service et la publication des résultats effectifs) permet difficilement de déterminer l'efficacité et la capacité d'adaptation dont font preuve les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.
- Les processus et procédures sont bien définis et fonctionnent de façon harmonieuse.
- Il est indispensable de créer des services de gestion des ressources humaines (GRH) favorisant une bonne gestion.
- Des mesures doivent être prises pour favoriser les plans de carrière au sein du secteur public.
- Des mesures s'imposent pour améliorer les capacités de formulation et de coordination des politiques au niveau central, en créant, au sein du Cabinet du Premier Ministre, un service unique d'analyse de la politique professionnelle qui soit tout particulièrement chargé des arbitrages à effectuer entre les secteurs et des problèmes de coordination.

Source : Banque Mondiale, (1999), chapitre 11, « Public Administration in Czech Republic, Towards Etats-Unis Accession », volume 2, Rapport Principal, Washington.

#### 1.2. Initiatives récentes en matière de réforme de la réglementation.

La rapidité avec laquelle la situation évolue en matière législative et réglementaire en République tchèque rend d'autant plus nécessaires des processus propres à assurer la qualité de la réglementation (voir Annexe 1). La transformation du système juridique due au processus de transition et le processus d'adhésion à l'UE ont conduit à adopter une multitude de lois au cours des dernières années<sup>24</sup>. Depuis 1990, 1 150 nouvelles lois et amendements, 41 amendements constitutionnels, 8 400 résolutions gouvernementales et différentes autres mesures ont été adoptés par l'administration centrale (voir section 4). Ces nouvelles lois ont certes amélioré le dispositif existant déjà, mais les réformes ont été entreprises au coup par coup et leurs critères de qualité laissent grandement à désirer. Aujourd'hui l'environnement réglementaire combine l'ancien et le nouveau, de même que l'économie de marché et un certain dirigisme.

Depuis 1997, après des négociations délicates avec le parlement, le gouvernement s'est engagé dans une série de réformes pour améliorer la base institutionnelle de la nouvelle économie de marché. Ces réformes l'ont rendu mieux à même, sur le plan institutionnel, de produire une réglementation de qualité grâce à la création et au renforcement d'organismes tels que le Service de la statistique tchèque, la Commission des titres, le Bureau de la propriété industrielle et l'Office des télécommunications tchèque (voir section 3.4). La transparence et la lutte contre la corruption et les irrégularités administratives ont également été renforcées grâce à la création d'un poste de médiateur indépendant. Parmi les réformes entreprises, on peut également citer la révision en 1998 des *Règles législatives*, l'engagement récent d'adopter des principes de qualité de la réglementation à l'échelon de l'ensemble de l'administration et l'adoption du principe d'une analyse de l'impact de la réglementation (voir section 2.2).

En 1999, le Parlement a approuvé à la quasi-unanimité une réforme de l'administration destinée à améliorer l'efficacité et la transparence de l'administration publique<sup>25</sup> :

- La priorité absolue est de poursuivre l'ambitieuse réforme des administrations publiques territoriales. Sa principale caractéristique est la création de 14 nouvelles régions dotées d'une autonomie administrative, et qui exerceront une bonne partie des fonctions relevant auparavant de l'administration centrale ou des districts (voir section 2.3). La réforme a notamment consisté à créer des conseils régionaux dont les membres ont été élus le 12 novembre 2000.
- La deuxième réforme porte sur le « réaménagement » des ministères et de l'institution centrale de l'administration publique, comme le Cabinet, afin d'améliorer la coordination et les mécanismes horizontaux permettant de contrôler les performances. Le 4 décembre 2000, le Gouvernement a approuvé la résolution 1 217<sup>26</sup> qui engage le ministère de l'Intérieur, en collaboration avec d'autres ministères et les directeurs d'autres organismes de l'administration centrale, à entreprendre une réforme des administrations centrales qui aura pour but de résoudre les problèmes reconnus de coordination, mettre fin aux différences de méthodes administratives entre les ministères et préciser la conception politique de l'administration. Cette résolution propose également d'améliorer le Secrétariat général du gouvernement en prenant pour modèle la structure du cabinet du Premier ministre du Royaume-Uni. Une profonde modification du nouvel organigramme et des nouvelles compétences du Secrétariat général du gouvernement constituera un aspect important de ces changements. Il conviendrait de créer de nouveaux services<sup>27</sup> chargés d'aider à renforcer la coordination horizontale des activités intersectorielles des divers ministères, notamment l'évaluation du rang de priorité et du contenu des propositions préliminaires avant que les ministères ne commencent à élaborer des textes et autres documents. (Par ailleurs un projet pilote financé par l'UE a été lancé début 2000 dans les ministères du Commerce et de l'Industrie, de la Justice et du Travail et des Affaires sociales. Les résultats en sont attendus courant 2001. Basé sur la méthodologie et les principales conclusions, le processus de réaménagement sera ensuite étendu au reste de l'administration publique.
- La troisième étape de la réforme consiste à mettre en œuvre de nouvelles techniques de gestion publique destinées à améliorer l'efficacité de l'administration en se concentrant sur les fonctions et les instruments plutôt que sur les structures. On a établi un document conceptuel couvrant différents modules tels que la disponibilité des services publics, les gains d'efficacité au niveau des finances publiques, l'utilisation de la technologie de l'information (TI), le contrôle citoyen de l'administration et la formation des fonctionnaires. Cette étude a été soumise à l'examen du gouvernement en novembre 2000 et dans la même résolution (No. 1217) évoquée plus haut, elle a approuvé une série de concepts concernant divers aspects de l'administration publique<sup>28</sup>, bien qu'aucun calendrier de mise en œuvre

n'ait encore été fixé. Pour compléter cette réforme, une « initiative gouvernementale électronique » (résolution gouvernementale 527/2000) est en cours, et elle comprend trois projets principaux – campagne d'information de la population, promotion du commerce électronique et création d'une administration électronique<sup>29</sup>.

Dans tous les cas, il est difficile de savoir quelle sera la contribution probable de ces réformes en matière d'efficacité car les politiques ne sont pas très détaillées. Par exemple, on ne sait pas exactement comment seront répartis les différents rôles du gouvernement entre les nouveaux niveaux d'administration à la fin de la période de transition.

Parallèlement à ces réformes, le gouvernement a encouragé une refonte du système judiciaire et du service public. Dans ce dernier cas, le principal objectif est de mettre en place une fonction publique neutre et efficace. Les propositions du gouvernement pour mettre en œuvre ces réformes ont suscité une opposition. Les réformes du système judiciaire ont été rejetées de justesse par le Parlement et le gouvernement cherche actuellement à élaborer des amendements et à soumettre à nouveau des projets de loi. Après un débat très animé qui durait depuis le milieu des années 90, le gouvernement a approuvé le 1<sup>er</sup> novembre 2000 la cinquième version d'une loi sur la fonction publique.

En 1999, la loi sur le médiateur a été adoptée pour protéger les droits du public. Maintenant que le poste a été pourvu, le Bureau deviendra pleinement opérationnel et le médiateur sera en mesure de s'occuper des appels (voir section 3.1.).

## **2. MOTEURS DE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES**

### ***2.1. Politiques de réforme de la réglementation et principes essentiels***

20. Le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation* recommande que les pays adoptent au niveau politique de vastes programmes de réforme de la réglementation qui établissent clairement les objectifs et le cadre de leur mise en œuvre<sup>30</sup>. La *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* contient une série de principes relatifs aux meilleures pratiques qui peuvent servir de modèle aux politiques de réforme. L'administration publique tchèque se caractérise par une solide discipline procédurale dans la formulation des nouvelles réglementations, et ces procédures visant à assurer la légalité de la réglementation peuvent aider considérablement le pays à se rapprocher des critères de qualité réglementaire plus généraux de l'OCDE. La résolution gouvernementale de septembre 2000 concernant la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE de 1995 est une mesure positive, même si sa mise en application au sein du gouvernement nécessite des efforts soutenus et un renforcement des capacités.

Jusqu'à l'adoption récente de la Recommandation de l'OCDE, la République tchèque n'avait pas de politique bien définie quant à la qualité de la réglementation, ce qui réduisait la responsabilisation et augmentait les risques d'accaparement et d'abus dans l'administration publique. D'un autre côté, ses politiques de réglementation et ses principes fondamentaux reposant sur des procédures strictes garantissaient implicitement une certaine qualité. Comme c'est souvent le cas dans les pays de droit romain, la politique et les principes étaient établis grâce à tout un arsenal de règlements et de résolutions gouvernementales, de lois et de procédures parlementaires et également sur la base d'une longue tradition. Les *Règles de procédures* et les *Règles législatives* tchèques sont les deux fondements sur lesquels reposent les pouvoirs qu'a le gouvernement d'élaborer une réglementation (voir encadré 4)<sup>31</sup>.



#### Encadré 4. Le processus législatif tchèque

Conformément à la Constitution et aux Règles législatives, le processus législatif comprend les étapes suivantes :

Sur la base du document conceptuel établi par le Gouvernement, le ministère initiateur définit la déclaration d'intention précise de la loi et fournit un premier rapport de justification. Ce dernier analyse les lois existantes : options réglementaires, compatibilité du projet de loi avec la Constitution, les accords internationaux et les autres lois, et fournit également une évaluation de certains effets économiques et financiers, en se fondant en partie sur des consultations avec certains groupes.

Après approbation par le Gouvernement (sur l'avis du Conseil législatif) de la déclaration d'intention précise de la loi, le texte intégral du projet de loi est établi. Le ministère initiateur rédige également une seconde version plus détaillée du rapport justificatif. Celui-ci comprend deux parties : une partie générale plus détaillée que le premier rapport de justification et une seconde partie expliquant et justifiant divers articles du texte.

Après une analyse effectuée par les services spécialisés du Cabinet (et sur l'avis du Conseil législatif), le Gouvernement adopte (ou non) le projet de loi. Les résolutions gouvernementales et les arrêtés ministériels sont généralement soumis à un groupe de travail du Conseil législatif.

A chacune de ces étapes, le projet de texte et les rapports d'accompagnement sont diffusés et font l'objet d'une consultation interministérielle. A la discrétion des ministères, une consultation publique peut être organisée avec des représentants des entités concernées et les professionnels.

Dans le cas des projets de loi, le Gouvernement les soumet au Parlement et ils sont examinés de façon approfondie suivant des procédures précises<sup>32</sup>. Après approbation par le Parlement, le Premier ministre et le Président de la Chambre des députés les signent avant leur adoption. Enfin, la loi est promulguée et consignée dans le Recueil des lois.

Les *Règles de procédures* du Gouvernement définissent de façon détaillée les étapes à suivre pour soumettre des propositions de politique générale (y compris des projets de loi et des résolutions gouvernementales) à l'approbation du Conseil des ministres. Elles établissent un mécanisme en deux temps clair et cohérent suivant lequel les ministères préparent la documentation pour le gouvernement. Les « documents conceptuels » établis par les ministères initiateurs et d'autres organes (voir encadré 5) constituent l'instrument de base.

#### Encadré 5. Les « documents conceptuels » tchèques

Les « documents conceptuels » ont essentiellement pour but de faciliter les débats au sein du gouvernement et les accords avant l'approbation par les autorités du processus d'établissement de projets de loi. Bien qu'ils ne soient pas exigés par les *Règles législatives*, ils peuvent néanmoins faciliter le processus législatif. Ils analysent avant tout la situation actuelle, fixent les objectifs à atteindre ainsi que les méthodes ou approches à adopter pour y parvenir<sup>33</sup>. En comparant la situation du moment aux objectifs fixés, on détermine s'il est nécessaire de mettre en place une nouvelle réglementation ou de procéder à une déréglementation ou à un remaniement de la réglementation. Quelquefois, on indique les diverses méthodes et approches envisageables en signalant leurs avantages et inconvénients. En fait, les « documents conceptuels » sont des documents de stratégie qui font l'objet d'un large débat de la part des experts et du public, et qui sont souvent publiés par le ministère compétent sur son site web. Lorsqu'il s'agit de questions importantes, complexes ou sujettes à controverse, ce qui nécessite un large consensus politique, le gouvernement soumet généralement le document à l'examen de la Chambre des députés. De certaines façons, les « documents conceptuels », qui le précèdent, contribuent au processus législatif sans pour autant faire partie du processus d'élaboration de la réglementation à proprement parler, ils aident à fixer une politique et répondent à certains impératifs des AIR : énoncé des problèmes, fixation d'objectifs, recherche de solutions de rechange et débat public (voir section 3.3).

Une fois la décision de légiférer prise, *les Règles législatives officielles* précisent le contenu des rapports qui accompagnent le texte juridique, les procédures et la forme juridique de tous les projets de loi, résolutions gouvernementales (ou ordonnances) et décisions ministérielles (réglementations)<sup>34</sup>. Le Service de la législation gouvernementale qui a la responsabilité des *Règles législatives* est efficace et apporte un soutien stable et compétent au processus d'élaboration des politiques (voir Encadré 5)<sup>35</sup>. Ces règles assurent que la réglementation tchèque sera accompagnée d'une analyse :

- des effets réglementaires des lois connexes en vigueur ;
- une certaine évaluation des options juridiques ;
- de la compatibilité de la réglementation prévue avec la Constitution, avec les accords internationaux contraignants signés par la République tchèque et d'autres textes législatifs, en particulier ceux des Communautés européennes ;
- de l'impact financier initial et de l'impact sur l'économie ;
- de la qualité du texte juridique (agencement, clarté, compréhension, aspects linguistiques et stylistiques).

Cette analyse figure dans un « rapport de justification » qui accompagne les deux stades de l'élaboration de la réglementation. Au second stade, ce rapport comprend deux parties : une partie générale, incluant une analyse complémentaire des effets économiques et financiers, et une partie spéciale qui présente la justification des diverses clauses et articles du projet de loi (voir section 3.3).

En ce qui concerne les « règlements dérivés », les Décrets gouvernementaux sont soumis à l'examen du Conseil législatif et les arrêtés ministériels sont transmis aux groupes de travail (comités de travail permanents) du Conseil législatif<sup>36</sup>. Une loi adoptée par le Parlement comprend en général également l'autorisation pour le gouvernement et les ministères d'établir des « règlements dérivés » (décret/ordonnance gouvernemental(e), arrêté ministériel) qui décrit en détail les principales dispositions de la loi. Une fois la loi initiale approuvée par le Parlement, y compris l'autorisation prévue pour le Gouvernement et les ministères, les décrets/ordonnances gouvernementaux et les arrêtés ministériels ne sont pas soumis à l'approbation du parlement, mais directement publiés dans le Recueil des lois.

Les règles législatives fournissent également des mécanismes de responsabilisation mis en application par le Bureau du Gouvernement. Bien que chaque ministère soit responsable de l'élaboration des projets de législation, le Conseil législatif est chargé en dernier ressort de s'assurer de leur conformité avec les procédures et de la légalité. Cet organe consultatif est assisté par le Service juridique et le Service chargé de vérifier la compatibilité des projets avec le droit des Communautés européennes, l'un et l'autre relevant du Secrétariat général du Gouvernement. Chacun de ces services prépare un avis pour les délibérations du Conseil législatif et de ses groupes de travail (voir ci-dessous). Le Conseil législatif a demandé assez souvent au ministère proposant un projet de l'améliorer.

La procédure, détaillée et structurée, facilite la coordination au sein du gouvernement. Elle fournit un cadre pratique pour élaborer les réglementations. Il convient de signaler les règles précises concernant la circulation des projets au sein du gouvernement. Selon la section 5 des règles législatives, tous les projets doivent être soumis à tous les ministères, à la Banque centrale et aux parties visées dans le *Code du travail*. (c'est-à-dire aux partenaires sociaux) ainsi qu'aux autres parties concernées (ce qui signifie, dans la pratique, que la Chambre de commerce, le patronat et d'autres associations et grandes entreprises sont également consultés) de même que les organisations spécifiées dans les accords internationaux. Il faut remplir une série de conditions précises. On peut citer par exemple la forme de la lettre de couverture

adressée aux autres ministères, la distinction entre les commentaires fondamentaux et non fondamentaux (les premiers devant être envoyés et incorporés dans les rapports accompagnant l'instrument), la durée de la consultation interministérielle (en général 15 jours ouvrables), le nombre d'exemplaires à envoyer aux principaux centres de coordination et les mécanismes de règlement des litiges si des ministères sont en désaccord sur un texte.

Les procédures de réglementation tchèques énoncées dans les *Règles législatives* semblent donner la possibilité d'éliminer les réglementations de qualité médiocre. Elles seront encore plus efficaces une fois intégrées à de meilleures procédures de consultation publique (voir ci-dessous). Cependant, les critères de qualité fondamentaux contenus dans les *Règles législatives* sont trop généraux pour pouvoir fournir les bases d'une bonne réglementation. C'est ainsi que les règles ne comprennent pas de critères relatifs à la concurrence du marché et à l'efficacité, à la satisfaction du consommateur, aux vérifications des rapports coûts-avantages et coûts-efficacité de la réglementation. On est loin des meilleures pratiques en vigueur dans la zone de l'OCDE.

Un des points faibles tient à ce que les critères des *Règles législatives* n'incluent pas dans la justification des nouvelles réglementations une vérification du rapport coûts-avantages de la réglementation. Un principe clé de l'OCDE est que les réglementations doivent « procurer des avantages qui justifient leurs coûts, compte tenu de la répartition de leurs effets au sein de la société ». Dans différents pays, ce principe est connu sous le nom de principe de « proportionnalité » ou, sous une forme quantitative et plus rigoureuse, comme le rapport coûts-avantages. Vérifier ce rapport constitue le moyen le plus courant pour évaluer les impacts de la réglementation car son objectif est de déboucher sur une politique qui soit « socialement optimale » (c'est-à-dire qui maximise le bien-être de la population)<sup>37</sup>. On a également reproché à cette procédure de ne pas accorder suffisamment de temps pour obtenir des commentaires détaillés des particuliers et des entreprises et pour connaître l'avis d'autres services législatifs<sup>38</sup>.

Un mécanisme de planification complète ces processus réglementaires. Chaque année, le gouvernement approuve son Plan annuel d'activités législatives et ses Prévisions d'activités législatives pour l'année suivante. Le descriptif du programme du gouvernement est préparé en détail et intégré à la fin de chaque année dans la résolution gouvernementale qui indique le plan de travail législatif pour l'année suivante, et il est publié tous les six mois. Dans le cadre de ce programme, chaque service dispose d'un certain délai pour soumettre à l'évaluation du Gouvernement soit une déclaration d'intention précise, soit un projet de loi.

A la fin de septembre 2000, le gouvernement a adopté la *Recommandation de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* et il s'est engagé « à fournir les moyens administratifs nécessaires pour effectuer une analyse de l'impact et un contrôle de la qualité de la réglementation » et à créer un service chargé d'« offrir l'assistance d'experts aux ministères et aux autres autorités de l'administration centrale au cours de la préparation et de la modification des réglementations juridiques<sup>39</sup> ». En vertu de la résolution de septembre, le ministre de l'Intérieur a également été chargé de proposer d'ici la fin de 2000 des mécanismes organisationnels et institutionnels concrets. Sur la base des propositions faites, le Vice Premier ministre chargé de la législation examinera les modifications apportées aux règles législatives.

L'adoption de la recommandation de l'OCDE de 1995 et le projet d'introduire l'AIR dans les Règles législatives sont autant de mesures positives qui vont permettre aux services officiels tchèques de se rapprocher des meilleures pratiques internationales. Lors de la mise en œuvre de ces réformes, le gouvernement tchèque devra combler d'importantes lacunes du système actuel. Tout d'abord, il lui faudra bien prendre en considération l'analyse de l'impact d'une proposition, y compris en utilisant l'analyse du rapport coûts-avantages lorsque cela se justifie. Il y aurait peut-être intérêt à effectuer par principe une

analyse de tous les impacts sur toutes les couches de la société au cours de la première partie de l'élaboration de la déclaration d'intention de la loi. Une analyse complète du rapport coûts-avantages ne pourra avoir lieu que pour les propositions qui aboutissent à la deuxième étape, à savoir la rédaction d'un projet de loi. Il sera important d'établir clairement que les réglementations ne seront adoptées que si leurs avantages justifient leurs coûts, de telle sorte qu'il existe un critère précis en fonction duquel les ministères justifieront la nécessité des réglementations. Les répercussions des coûts sur les entreprises et les consommateurs et la cohérence des projets avec des principes tels que la concurrence et l'ouverture du marché doivent figurer parmi les éléments clés de l'analyse d'un projet de réglementation. Un deuxième changement sera important : il faudra en effet s'engager à consulter tous les groupes concernés et à vérifier publiquement les conclusions. Troisièmement, on pourrait mieux analyser les diverses options, en particulier au cours de la première partie de l'évaluation d'une proposition, notamment en passant en revue les options non réglementaires. Enfin, les éléments de l'AIR doivent être étendus non seulement de façon à couvrir la nouvelle réglementation mais aussi pour aider à réviser les réglementations existantes.

## **2.2. Mécanismes propres à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique.**

Des mécanismes de gestion et de suivi de la réforme au sein de l'administration sont nécessaires pour poursuivre la réforme comme prévu et éviter une réglementation excessive. Il est souvent difficile aux ministères de se réformer eux-mêmes compte tenu des pressions qui s'exercent en sens inverse, et il est indispensable de conserver des approches cohérentes et systématiques à l'échelon de l'administration tout entière si l'on veut que la réforme ait toute la portée souhaitée. Il faut donc attribuer des responsabilités et des pouvoirs spécifiques aux organismes constituant l'administration centrale pour contrôler et encourager les progrès réalisés dans toutes les administrations publiques.

Le gouvernement tchèque a mis en place d'importantes capacités centrales de coordination et de gestion de la réglementation, avec l'appui de ministères assumant des responsabilités horizontales. Ces différentes unités forment le noyau d'un système de contrôle de la qualité de la réglementation potentiellement efficace si elles parviennent à collaborer plus étroitement, à se doter de moyens d'analyse et à appliquer une plus large gamme de critères en ce qui concerne la qualité de la réglementation, comme cela est suggéré ci-dessus.

Dans sa Résolution de septembre 2000, le gouvernement a imposé à chaque ministre de suivre la Recommandation de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle lors de l'élaboration d'une réglementation<sup>40</sup>. En outre, cet engagement a été confirmé quelques mois plus tard par l'avant-projet de réforme de l'administration centrale intitulé « Programme de réforme de la gestion de l'administration publique au niveau de l'administration centrale » préparé et présenté au cabinet par le ministre de l'Intérieur. Cet avant-projet établi en collaboration avec d'autres ministères et directeurs d'autres organes de l'administration centrale marque officiellement le passage à un nouveau stade de la réforme de l'administration centrale<sup>41</sup>. La résolution 764 approuvée le 26 juillet 2000 a créé un groupe de travail interministériel dirigé par le ministre de l'Intérieur et composé de représentants des ministères des Finances, de l'Industrie et du Commerce, des Affaires étrangères, des Transports et Communications, du Cabinet, de l'Office chargé de la protection de la concurrence économique et de l'Office des télécommunications tchèque. La mise sur pied de ce groupe de travail interministériel constitue une étape essentielle vers la création d'un organe politique permanent composé d'experts chargés de promouvoir la réforme de la réglementation à l'échelon de l'ensemble des administrations publiques.

Le Secrétariat général du gouvernement joue également un rôle primordial en conseillant le gouvernement pour l'élaboration des politiques et des réglementations. Sous la direction du Vice Premier ministre chargé de la législation, il comprend le département de la Législation officielle et le Service chargé de vérifier la compatibilité avec le Droit des Communautés européennes. Le Vice Premier ministre

responsable de la législation fait également office de président du Conseil législatif du gouvernement, organe consultatif auprès du gouvernement.

Ces deux services clés conseillent le gouvernement sur le processus d'élaboration des lois. Chacun compte environ 17 experts. Le premier a pour objectif de veiller à la conformité avec la Constitution, le cadre juridique et les *Règles législatives*. Il attribue un numéro d'identification à chaque instrument réglementaire. Le Service de la compatibilité s'assure que les lois sont compatibles avec l'« acquis communautaire ». Il procède pour cela à la mise à jour d'une base de données (voir section 2.3). Les deux services préparent une note d'évaluation soumise au Conseil législatif du gouvernement<sup>42</sup>.

Le Conseil législatif du gouvernement contrôle la qualité de la réglementation et s'assure également que les règles législatives officielles ont été suivies<sup>43</sup>. Le Conseil est la principale institution chargée de la qualité, bien qu'il ne dispose que d'un pouvoir consultatif. Son avis porte uniquement sur les aspects juridiques et la conformité avec le cadre constitutionnel et juridique. Le gouvernement nomme les membres du Conseil par une résolution gouvernementale, souvent au début de son mandat. Récemment, le Conseil comptait 25 à 30 membres issus pour la plupart du système judiciaire ou juridique et beaucoup ont d'autres activités en sus de leurs fonctions de conseillers. Dans l'administration actuelle, il est dirigé par le Vice Premier ministre pour la législation.

En général, le Conseil se réunit deux fois par mois en fonction du programme législatif tandis que les Groupes de travail se réunissent plus fréquemment. Le gouvernement peut décider de ne pas consulter le Conseil mais seulement dans le cas d'une législation urgente. Le Conseil peut créer des commissions de travail ad hoc. Celles qui existent concentrent leurs activités sur la révision du droit du travail, du droit administratif et civil et du droit pénal. Ces commissions peuvent inviter d'autres experts à participer à leurs travaux.

Le Conseil soumet un rapport au Gouvernement pour chaque projet de loi et chaque projet de résolution examiné. Les avis minoritaires des membres du Conseil peuvent être consignés dans ce rapport. Le Conseil est invité à donner son avis au gouvernement 60 jours après avoir reçu le projet de loi et les rapports et mémorandums d'accompagnement. Son rapport repose sur des rapports préliminaires présentés par le Service de la législation du Secrétariat général du gouvernement. Pendant les délibérations, y compris celles des commissions de travail, il engage généralement des consultations directes avec le ministère qui fait la proposition et invite le ministre compétent à l'examiner. Dans certains cas, comme la préparation du *Code administratif de la magistrature*, le Conseil peut être le promoteur et principal rédacteur de la nouvelle législation mais en général, il contrôle uniquement le travail législatif des ministères.

Récemment, le Conseil a établi des relations informelles avec le Parlement. Les présidents de la Commissions constitutionnelles de la Chambre des députés et du Sénat ont été invités à assister aux délibérations du Conseil, ce qui a facilité l'examen des projets de loi soumis au Parlement.

L'Office de la concurrence économique a également pour mission de contrôler l'impact de la réglementation proposée sur la concurrence et de mettre en place une politique efficace de protection de la concurrence. Il participe activement au processus interministériel de révision des projets de loi et des résolutions. En ce qui concerne la promotion de la concurrence, cet office s'est récemment employé à améliorer la restructuration de secteurs réglementés tels que les transports en commun, et à intervenir directement dans les domaines de l'alimentation en électricité et en eau, de la gestion des eaux usées, des télécommunications et des transports. Il est également à noter que dans l'exercice de ses pouvoirs normaux en matière de concurrence, l'office applique un rapport coûts/avantages ou d'intérêt public aux demandes de dérogation (voir chapitre 3).

### 2.3. *Coordination entre les différents niveaux d'administration*

Le Rapport de l'OCDE de 1997 recommande aux gouvernements « d'encourager la réforme à tous les niveaux de l'administration ». Cette tâche difficile est de plus en plus importante car les responsabilités en matière de réglementation sont partagées entre de nombreux niveaux d'administration, notamment infranational, national, international et supranational. Les effets positifs d'une réglementation de grande qualité à un niveau donné peuvent être amoindris ou réduits à néant par des politiques et des pratiques réglementaires médiocres à d'autres niveaux, tandis qu'à l'inverse, une coordination peut largement diffuser les avantages de la réforme. Bien que la République tchèque soit un état unitaire caractérisée par une forte tradition centraliste, elle a procédé au cours de la dernière décennie à deux vagues de délégation de pouvoirs du centre aux administrations infranationales. En même temps, une harmonisation avec les normes européennes se dessine. Les politiques et les mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration sont de plus en plus importants pour le développement et le maintien d'un cadre réglementaire efficace.

#### *Coordination nationale et locale*

La décentralisation verticale des pouvoirs de l'Etat a constitué une ambitieuse réforme entreprise en République tchèque. Elle a impliqué l'instauration d'une représentation démocratique des administrations municipales et régionales selon le principe de « l'autonomie » et la délégation des responsabilités de la gestion des services publics aux administrations infranationales, y compris la propriété de certains actifs de l'Etat et la dévolution d'importants pouvoirs réglementaires. Toutefois, le ministère de l'Intérieur continuera à jouer un rôle central dans le contrôle et la coordination des programmes et de la politique du gouvernement. Des points préoccupants demeurent : (1) en ce qui concerne la taille des municipalités mais, sans doute dans le but de renoncer au contrôle central et aux fusions forcées d'avant 1989, les décisions sur les fusions relèvent exclusivement des municipalités<sup>44</sup> ; (2) sur le fait de savoir si la décentralisation a été trop rapide pour que les capacités s'adaptent aux nouveaux rôles et responsabilités des administrations infranationales ; et (3) du fait du flou qui entoure les pouvoirs, les responsabilités et les mécanismes de contrôle aux échelons municipal et régional de l'administration<sup>45</sup>.

Les municipalités (ou communes) existaient sous le régime communiste, mais leur principale fonction était de donner des informations au gouvernement central et de mettre en œuvre sa politique. En 1990, la délégation et la décentralisation du pouvoir ont exprimé une volonté de démocratisation et le désir de démanteler l'organisation territoriale hérité du modèle soviétique<sup>46</sup>. Cette première étape a eu pour principal objet d'instaurer l'autonomie au niveau municipal.

En mai 1998, le gouvernement a entrepris une réforme majeure qui est actuellement mise en œuvre par étapes<sup>47</sup>. Il s'agit essentiellement de créer 14 administrations régionales dotées de conseils régionaux élus le 12 novembre 2000<sup>48</sup>. Les ministères du Développement régional, de l'Agriculture et de l'Environnement ont fermé leurs bureaux régionaux tandis que le ministère du Travail et des Affaires sociales doit en faire autant en 2001. Le ministère de l'Intérieur conservera sa fonction centrale et les services financiers du ministère des Finances fonctionnent encore, leurs compétences territoriales ayant été modifiées en fonction des régions nouvellement créées. En matière de personnel, les régions seront cette année en mesure de commencer à recruter la moitié de leurs nouveaux effectifs (environ 1 400 fonctionnaires), l'autre moitié devant provenir des services décentralisés de l'administration centrale. Les ministères de l'administration centrale ne prévoient aucun licenciement. En vertu de la loi sur les régions, après la période de transition de 2001, les régions se verront attribuer leurs propres ressources budgétaires<sup>49</sup>.

En tant que niveau intermédiaire entre les municipalités et l'administration centrale, les bureaux de district ont exercé l'administration centrale de l'Etat sur leurs territoires<sup>50</sup>. La deuxième étape de la réforme

territoriale de l'administration publique suppose l'abolition et le transfert de leurs compétences aux municipalités et partiellement aux régions (et à d'autres institutions de l'administration publique)<sup>51</sup>. Les districts seront progressivement supprimés et leurs responsabilités transférées ponctuellement aux nouvelles régions<sup>52</sup>.

Les compétences des municipalités et des régions peuvent se répartir en deux catégories – compétences autonomes et compétences déléguées. Selon l'article 10 et les articles 35 à 60 de la loi sur les municipalités (loi 128/2000 Coll.), les premières s'appliquent aux décisions sur des sujets qui concernent la municipalité et ses administrés (sauf si la loi attribue déjà ces compétences aux régions), le maintien de l'ordre, l'organisation d'activités culturelles et sportives accessibles au public, la protection et utilisation des biens municipaux, l'entretien des routes, la protection de l'environnement, etc. Selon l'article 11 et les articles 61 à 66 de la loi sur les municipalités, les compétences déléguées couvrent l'exercice de l'administration de l'Etat dans les cas stipulés dans une loi spéciale<sup>53</sup>.

Selon les articles 14 à 28 de la loi sur les régions, les compétences autonomes des régions couvrent l'ensemble du développement territorial, en créant les conditions nécessaires à la prestation de services sociaux, à la satisfaction des besoins de la population dans les domaines de l'environnement, des transports et des communications, de l'information, de la formation et de l'enseignement, du développement culturel et de l'ordre public etc. Conformément aux articles 29 à 30 de la loi sur les régions, les compétences déléguées des régions couvrent l'exercice de l'administration de l'Etat dans les cas prévus par une loi spéciale<sup>54</sup>.

Le contrôle et la surveillance de l'exercice des compétences autonomes des régions sont définis dans les articles 81 à 83 de la loi sur les régions. Le ministère de l'Intérieur est chargé de la supervision en collaboration avec chaque ministère responsable d'une question déterminée (par exemple, avec le ministère des Transports et des Communications en cas de problèmes de transport, etc.). Cette supervision s'effectue après coup et vise principalement à faire respecter la légalité<sup>55</sup>.

Le contrôle et la surveillance de l'exercice des compétences déléguées dans les régions sont régis par les articles 92 et 93 de la loi sur les régions. Ceux-ci stipulent que dans l'exercice de leurs compétences déléguées, les régions dépendent du ministère dont la compétence s'applique à la question particulière relevant des administrations publiques. Dans ce cas, le ministère de l'Intérieur joue le rôle de coordinateur et d'organisateur. Les règles communes de supervision – c'est-à-dire les règles applicables à l'exercice de la surveillance – sont énoncées par les articles 87 à 91 de la loi sur les régions. Elles stipulent les droits et obligations de l'organe de contrôle et de celui qui est contrôlé.

Comme les municipalités, les régions sont autorisées par la Constitution à édicter des arrêtés et des règlements de deux sortes, à savoir fondés soit sur les pouvoirs d'auto-réglementation (et les ressources propres), soit sur les pouvoirs délégués de l'administration centrale. Dans ce dernier cas, les projets de réglementation seront contrôlés par le ministère de l'Intérieur et chaque décision sera revue suivant la procédure administrative habituelle. Le ministère de l'Intérieur s'occupera également de la coordination entre les ministères et les régions et inspectera certaines activités menées par les autorités régionales. Un système spécial d'échange d'informations sera mis en place entre les autorités municipales, régionales et nationales<sup>56</sup>.

Des mesures préventives doivent être prises pour renforcer et/ou préciser les mécanismes de coordination et de contrôle entre les trois niveaux d'administration<sup>57</sup>. La question de l'exercice des pouvoirs réglementaires non délégués est préoccupante en ce sens que les ministères sont responsables du contrôle de l'exercice de ces compétences par les municipalités et les régions au moyen de procédures de contrôle *ex ante*<sup>58</sup>. Lorsque des règlements sont incompatibles avec la loi, le Tribunal constitutionnel peut les annuler. Si les autres mesures non législatives prises par les municipalités/régions dans les limites de

leurs pouvoirs autonomes ne sont pas conformes à la loi, le Tribunal régional/Cour suprême peut les annuler. Dans le cas des autres mesures non législatives prises par les municipalités/régions dans le cadre de leurs compétences déléguées, le bureau de district/ministère compétent peut les annuler.

Un autre risque tient à la « concurrence fiscale » en ce sens que certaines localités assurent à bas prix des services aux entreprises pour les encourager à implanter chez elles leur siège social, bénéficiant ainsi d'allègements fiscaux qui sont fonction de l'endroit où les états de paie sont établis plutôt que de celui où le travail est effectué<sup>59</sup>.

Enfin, des problèmes importants se posent en ce qui concerne le contrôle de la concurrence exercé actuellement par l'Office pour la concurrence économique dans les municipalités et les nouvelles régions (voir chapitre 3). Dans certains domaines, les municipalités et les régions disposent de compétences étendues qui ont des effets considérables sur la concurrence. Elles émettent des arrêtés et des ordonnances et des autorisations pour le zonage ou les opérateurs de transports locaux. Elles peuvent également posséder ou gérer des réseaux d'infrastructure locaux ou les sous-traiter dans le cadre de concessions à long terme, ce qui entraîne de graves conflits d'intérêts<sup>60</sup>. Lorsque l'arrêté ou autre mesure prise contrevient à la loi, la Chambre des députés ou la Cour constitutionnelle peut l'annuler. Le bureau de district peut annuler des mesures irrégulières ou inadéquates prises par les municipalités.

La division, dans le cadre de la régionalisation, de la République tchèque en 14 régions a été adoptée et fait l'objet d'une loi constitutionnelle. La loi sur l'appui au développement régional prévoit le mécanisme de gestion des fonds d'aide de l'UE. En ce qui concerne l'exercice des compétences déléguées, on dote les autorités régionales du personnel voulu en transférant les agents qui exerçaient ces compétences dans les services publics décentralisés. Le système de financement appliqué durant la période de transition sera en grande partie remplacé par un dispositif suivant lequel les régions « s'assureront leurs propres ressources fiscales » à partir de 2002. Selon certains, quelques unes des nouvelles régions risquent d'être trop petites pour réaliser des économies d'échelle et gérer efficacement les fonds d'aide de l'UE. Les grands paramètres ont été indiqués, mais des incertitudes persistent au sujet de leur personnel et de leur financement, ce qui risque d'être un facteur de mauvaise gestion et d'inefficacité aux différents niveaux d'administration<sup>61</sup>.

Une association de villes et de villages s'emploie activement à fournir des informations aux municipalités et à négocier en leur nom avec les ministères. En encourageant cette association et d'autres formes de consultation, des institutions ou des mécanismes de collaboration entre les différents niveaux d'administration et entre les administrations de même niveau, on se rapprocherait cependant beaucoup d'une solution aux problèmes de coopération qui ont, par exemple, fait obstacle aux investissements directs étrangers dans le passé<sup>62</sup>.

### *Niveau européen*

L'adhésion à l'Union européenne est aujourd'hui le principal objectif de la République tchèque. Le processus est coordonné par le ministère des Affaires étrangères. Les négociations avec la Commission européenne ont largement contribué à l'élaboration de la réforme de la réglementation dans la plupart des secteurs économiques, sociaux et administratifs, et elles ont permis à l'administration d'établir des réglementations de grande qualité. Par conséquent, la stratégie consistant à engager le processus d'intégration de *l'acquis communautaire* européen (voir Encadré 5) au système réglementaire et juridique tchèque, appelé *processus d'approximation*, a constitué un élément fondamental de la réforme de la réglementation. Ce processus a consisté à transposer plus de 14 000 réglementations des CE, avec plus de 80 000 pages de texte législatif dans la législation existante de la République tchèque.



#### Encadré 5. L'*acquis communautaire européen*

L'*acquis communautaire* comprend l'ensemble de la législation des Communautés européennes accumulé et révisé au cours des 40 dernières années. Il inclut :

Le Traité de Rome, traité fondateur révisé par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam.

Les Réglementations et les Directives passées par le Conseil des ministres, dont la plupart concernent le marché unique.

Les jugements de la Cour européenne de justice.

L'*acquis* a pris une grande extension ces dernières années et inclut à présent la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la justice et les affaires intérieures (JAI) ainsi que les objectifs et la réalisation de l'union économique et monétaire.

Les pays qui désirent devenir membres de l'Union européenne doivent adopter et mettre en œuvre la totalité de l'*acquis* pendant l'adhésion, quoique selon un calendrier assez flexible. Le Conseil européen a écarté toute adoption partielle de l'*acquis*, car il pense que cela créerait plus de problèmes que cela n'en résoudrait, et que l'*acquis* lui-même s'en trouverait dénaturé.

Il s'agit d'un système décentralisé dans lequel les ministères sont chargés de choisir la meilleure façon de transposer dans le droit tchèque les réglementations de l'UE, mais un mécanisme de coordination et de contrôle fonctionne au niveau de l'administration centrale. La Résolution gouvernementale No. 396/1999 stipule que tous les projets de loi et de réglementation doivent être accompagnés d'une note contrôlée par un service central (le Service de la compatibilité au sein du Cabinet) confirmant l'approximation ou la raison d'un éventuel écart. L'avis (obligatoire) du Service est examiné par le Conseil législatif et doit accompagner la soumission du projet de loi au gouvernement et au parlement.

Le Service donne également des conseils, règle les litiges et les controverses et formule des commentaires sur la compatibilité des projets de réglementation qui lui sont soumis<sup>63</sup>. Il gère également un système de suivi électronique qui permet une communication bilatérale – en fournissant aux ministères des informations sur la législation de la CE et en permettant aux ministères d'accepter des données concernant les procédures d'harmonisation pour chaque réglementation. Enfin, le Service est chargé de la traduction et de la vérification des lois européennes ainsi que de leur diffusion sur l'Internet<sup>64</sup>.

En 1998, au début des négociations sur l'adhésion, un mécanisme interministériel a été créé sur la base d'un mécanisme existant depuis 1996. La Commission gouvernementale pour l'intégration européenne, organisme consultatif auprès du gouvernement, est présidée par le Vice Premier ministre et le ministère des Affaires étrangères, avec l'appui du personnel du Cabinet. Cette commission ministérielle comprend une commission de travail pour l'intégration européenne des hauts fonctionnaires, dirigée par le premier Vice ministre des Affaires étrangères et le Secrétaire d'Etat à l'intégration européenne. La commission de travail contrôle plus de 35 groupes de travail, répartis selon la spécialisation et l'objet de la négociation avec l'UE.

Le Parlement possède, dans le cadre de l'institut parlementaire, sa propre institution pour évaluer la compatibilité de la législation. La coopération exemplaire entre le gouvernement et le parlement sur une question jugée d'intérêt national, a abouti à l'amendement des Règles de procédures de la Chambre des députés, ce qui permet d'approuver, lors de la première réunion, des propositions considérées comme importantes pour l'entrée dans l'Union européenne<sup>65</sup>.

Depuis mars 1998, la République tchèque a participé à quatre séries de négociations ministérielles qui ont permis de clore provisoirement 13 chapitres sur 29 (science et recherche, enseignement et formation, petites et moyennes entreprises, statistiques, politique industrielle, télécommunications, pêche, protection du consommateur, libre circulation des marchandises, union douanière, relations extérieures, politique

étrangère et de sécurité commune et UME) tandis que les négociations se poursuivent pour les chapitres restants<sup>66</sup>.

Depuis le Sommet de Copenhague, outre la transposition de l'ensemble de la législation de l'UE dans leur propre droit national, les pays candidats doivent veiller à ce que celle-ci soit correctement mise en œuvre et appliquée. Cela peut impliquer la création ou modernisation de structures administratives, une réforme du système juridique et la formation des fonctionnaires et des membres du système judiciaire doivent être formés. La Commission européenne est responsable de cette évaluation annuelle qui est rendue publique chaque année en novembre.

### **3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES A ÉLABORER UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DE HAUTE QUALITÉ**

#### **3.1. *Transparence et prévisibilité de l'administration***

La transparence du système de réglementation est essentielle si l'on veut mettre en place un contexte réglementaire stable et accessible qui encourage la concurrence, le commerce et les investissements, et qui aide à faire obstacle à l'influence excessive de groupes d'intérêts. En outre, la transparence renforce la légitimité et l'équité du processus de réglementation. Concrètement, la transparence n'est pas aisée à mettre en œuvre. Elle implique toutes sortes de pratiques, notamment des procédures normalisées pour créer et modifier les réglementations, la consultation des parties concernées, la rédaction des textes dans un style clair, la publication et la codification des règles et d'autres moyens de rendre celles-ci accessibles et faciles à comprendre, des limites à la liberté d'action de l'administration et enfin, des procédures de mise en œuvre et d'appel qui soient prévisibles et cohérentes.

##### *3.1.1. Transparence des procédures afin de créer de nouvelles lois et réglementations*

Il est fondamental de disposer de procédures transparentes et cohérentes pour créer et mettre en œuvre la législation de façon à ne pas perdre confiance dans le processus législatif et à assurer des possibilités de participation à la formulation des lois. En République tchèque, les articles 78 et 79 de la Constitution fixent les limites de l'action législative. *Les Règles législatives du Gouvernement*<sup>67</sup> définissent plus en détail les différents types d'instruments réglementaires et réglementent leur processus de préparation, répartissent les responsabilités des différents organes participant au processus et précisent d'autres aspects importants tels que le recours à la consultation de la population et d'experts<sup>68</sup>.

Une série d'instruments supplémentaires renforcent la transparence et la fiabilité de l'administration lors de la préparation ou de la mise en œuvre des réglementations. Le *Code du travail* (No. 65/1965) impose des responsabilités supplémentaires à certaines catégories de fonctionnaires en ce qui concerne l'impartialité, la confidentialité et les conflits d'intérêt<sup>69</sup>.

##### *Transparence dans la coordination intra-gouvernementale*

La consultation au sein du Gouvernement constitue un élément important. En République tchèque, elle repose sur *les Règles de procédures et les Règles législatives* du Gouvernement qui définissent les différentes étapes à suivre lors de la préparation de la réglementation. Une consultation interministérielle a ainsi lieu aux stades prévus de l'élaboration d'une loi. Tous les ministères concernés et d'autres autorités administratives expriment leur point de vue dans le cadre d'une « procédure d'amendement interministérielle ». Les deux *Règles* différencient d'une part les « amendements suggérés » fondamentaux qui doivent être traités ou mentionnés dans les rapports d'accompagnement transmis au gouvernement, et d'autre part, les autres remarques et recommandations qui doivent être abordées. En cas de désaccord, les *Règles* prévoient également des mécanismes de règlement des différends<sup>70</sup>.

Outre cette stipulation d'ordre général, il existe des conditions précises pour déterminer l'impact d'un projet de texte sur le budget national (en consultant le ministère des Finances), consulter la Banque nationale tchèque et la Cour des comptes. Au cours de ce processus, les Services de la législation et de la comptabilité du Cabinet sont tenus informés de l'évolution du projet de loi.

La consultation interministérielle a donné des résultats positifs, bien qu'apparemment, de nombreuses questions ne soient toujours pas résolues au niveau ministériel et qu'elles doivent être soumises au Conseil des Ministres. Son ordre du jour comporte souvent jusqu'à 50 questions, ce qui représente environ 4 000 pages de documentation. Il n'est pas rare que les réunions débutent à 10 heures du matin pour se terminer tard dans la soirée, en partie parce que différents ministères sont toujours en désaccord sur certains points. Par ailleurs, une institutionnalisation excessive de l'administration sous forme de comités ou de groupes de travail ne réduit pas la fragmentation du gouvernement et le cloisonnement de l'administration. On a évoqué en particulier l'insuffisance de la coordination pendant la mise en œuvre des règles<sup>71</sup>.

#### *La transparence dans le dialogue avec les groupes d'intérêts : consulter la population*

Alors que la Constitution donne le droit au public de formuler des commentaires sur les propositions de réglementation, il n'existe aucune obligation explicite de consulter la population sur les projets de réglementation, en dehors des questions concernant le travail et sauf indication contraire dans la loi. Néanmoins, les *Règles législatives* laissent à la discrétion des ministères la faculté de consulter « s'ils le jugent nécessaire » les groupes d'intérêts et le public au cours des différentes étapes de l'élaboration de la réglementation<sup>72</sup>. Dans la pratique, les ministères et les services administratifs tchèques ont eu recours de plus en plus à la consultation pendant la phase préparatoire de la législation. C'est ainsi que dans le cas de la législation concernant l'autonomie locale, l'association des municipalités a été consultée et invitée à faire des commentaires sur les propositions.

Chaque ministère établit des procédures qui peuvent varier selon l'instrument (ex. loi, arrêté gouvernemental, etc.) ou le sujet. Souvent, la consultation fait largement intervenir des groupes de travail et organes consultatifs déjà créés, avec des membres nommés par le ministre. Ces groupes sont composés de professeurs, d'experts de haut niveau, d'organisations sociales et d'organes représentant des groupes d'intérêts et de représentants de la discipline scientifique concernée. Bien qu'ils n'aient qu'un caractère consultatif, ils ont tendance à jouer un rôle de plus en plus important et à avoir un impact croissant sur les résultats obtenus.

Ces dernières années, les procédures et les obligations ont été officialisées par différentes lois, qui stipulent qu'un organisme ou une partie concernée ont le droit de présenter leurs commentaires. Par exemple, la loi sur les produits d'importation et d'exportation (62/2000), et la loi antidumping (152/1997) donne aux entreprises étrangères le droit d'être consultées. Le ministère de l'Environnement a une expérience d'une dizaine d'années avec les groupes de travail qui ont examiné les projets de loi et de réglementation<sup>73</sup>.

Outre ces conditions bien définies, la préparation des réglementations repose sur le « concept » ou déclaration de politique générale approuvé par le Gouvernement (voir encadré 4). C'est ainsi que le gouvernement actuel a présenté au Parlement son programme d'action au début de son mandat en août 1998. Chaque année, en décembre, le gouvernement élabore en détail son descriptif de programme et il approuve au moyen d'une résolution Gouvernementale un *Plan d'activités législatives* pour l'année suivante et des *Prévisions d'activités législatives* pour celle d'après. Ce document contient le programme des activités législatives (c'est-à-dire les projets de loi) – en fait un « plan réglementaire » auquel a accès le public, et celui des activités non législatives. La Résolution indique tous les ministères chargés de la rédaction ainsi que le calendrier à respecter. Ces initiatives fournissent à toutes les parties concernées des informations préliminaires sur les futurs changements de réglementation.

En dehors des normes techniques et de la publication de son Plan d'activités législatives et de ses Prévisions d'activités législatives, le gouvernement tchèque utilise très peu les mécanismes de « notification pour commentaire<sup>74</sup> ». Comme l'indiquent les récentes pratiques de certains ministères, la publication sur leur site web respectif des programmes des sessions du Cabinet et du texte des projets de loi qui sont discutés à la Chambre des députés ([www.psp.cz](http://www.psp.cz)) et au Sénat ([www.senat.cz](http://www.senat.cz)) laisse à penser qu'une utilisation plus large de la procédure de notification d'information pour commentaires est possible, si cette procédure devient obligatoire.

Le Conseil pour l'Accord économique et social (souvent appelé Commission tripartite) est un organisme consultatif important. Il a été créé en 1990 comme tribune pour le dialogue social entre le gouvernement, les syndicats et le patronat. Chacune des trois parties nomme sept représentants. A l'origine, le Conseil se concentrait sur les questions liées au *Code du travail* mais plus récemment, il s'est occupé de questions concernant la santé et la sécurité, les impôts et la sécurité sociale ainsi que des questions en rapport avec l'éducation et la formation. Il a créé des groupes de travail spécialisés dans ces domaines. L'intérêt qu'il présente comme tribune pour le dialogue social a varié selon les années, car il est arrivé que des désaccords internes l'empêchent de parvenir à un consensus. Ces dernières années, grâce à des lois et procédures nouvelles, il s'est avéré mieux à même de dégager un consensus sur des questions importantes<sup>75</sup>.

D'une manière générale, la nouvelle ouverture et le recours à la consultation sont des pas dans la bonne direction. Aujourd'hui, un grand nombre de fonctionnaires sont conscients du fait que la consultation publique constitue un mécanisme précieux pour obtenir des informations sur les effets possibles des décisions (y compris les réactions du Parlement vis à vis d'un projet de loi). Il subsiste toutefois des lacunes et des divergences par rapport aux meilleures pratiques internationales. Un point particulièrement préoccupant est le fait qu'il n'existe aucune obligation formelle de consulter toutes les parties intéressées. Par ailleurs, il n'existe pas de critère défini pour savoir qui est consulté puisque les fonctionnaires et les ministres jouissent d'une grande latitude pour choisir les parties à consulter, les éléments à prendre en compte et la période de consultation. Ces consultations ne prennent bien en considération ni certains groupes, en particulier les consommateurs, ni les intérêts de la population en ce qui concerne les questions relatives à l'administration au niveau infranational. La Résolution gouvernementale No. 813 du 9 décembre 1998 a créé la Commission consultative des consommateurs, qui est souvent consultée mais, producteurs et consommateurs le sont de façon plus systématique. Ce déséquilibre reflète un besoin plus général d'engager un dialogue avec la société civile et notamment de renforcer encore davantage les capacités de représentation de ces groupes. La consultation étant essentiellement facultative, d'importantes couches de la société ne peuvent faire appel qu'au parlement ou au système judiciaire pour formuler des griefs à l'encontre de la réglementation. Les parties consultées ont très peu de temps (souvent moins d'une semaine) pour transmettre leurs commentaires<sup>76</sup>. On consulte principalement le texte provisoire plutôt que les rapports de justification qui peuvent être cruciaux car ils se concentrent sur l'aspect juridique d'une proposition plutôt que sur ses effets et ses objectifs. Enfin, l'administration n'a pas développé suffisamment de mécanismes de garantie comme des règles de « notification pour commentaires » ou (en dehors des normes techniques) de nouveaux mécanismes comme des tests types.

#### *La transparence dans la mise en œuvre de la réglementation : la communication*

La transparence exige que l'administration communique efficacement au public l'existence et le contenu de toutes les réglementations et que les politiques de mise en application soient claires et efficaces. En République tchèque, après leur promulgation, tous les traités, lois et résolutions gouvernementales sont publiés au Journal officiel, dans le Recueil des lois et le Recueil des traités internationaux. Ces deux registres sont actuellement disponibles dans tout le pays. Les autorités locales et les magistrats des grandes villes sont tenus de permettre à d'autres parties de les examiner. Le Recueil des lois et le Recueil des traités

internationaux sont accessibles au public sous différentes formes électroniques (par exemple, ASPI, LEXIS et JURIS). Les bulletins sont également publiés sous diverses formes électroniques sur l'Internet ([www.mvcr.cz/sbirka](http://www.mvcr.cz/sbirka))<sup>77</sup>. En vertu de la section 5 de la loi 106/1999 Coll., concernant *le Libre accès à l'information*, chaque autorité administrative doit publier à un endroit facile d'accès les informations pertinentes sur les réglementations adoptées. Les dispositions qui ne sont pas des réglementations juridiques et qui relèvent de la compétence des autorités locales responsables de la réglementation figurent dans les bulletins de ces services. Toutes les parties intéressées ont accès à ces bulletins sur demande. A partir de novembre 2000, tous les instruments juridiques régionaux seront publiés dans les *Recueils de réglementations juridiques* des régions.

Bien qu'il n'existe apparemment aucune obligation de consultation aux niveaux infranationaux pendant l'élaboration de la réglementation, les réglementations généralement contraignantes des municipalités et les décrets municipaux doivent être rendus publics dès leur adoption, par affichage pendant 15 jours au tableau d'information officiel de l'Autorité municipale (§ 112), faute de quoi ils ne sont pas valables. Par ailleurs, l'Autorité municipale doit soumettre promptement ses réglementations juridiques à l'Autorité du district concerné.

La loi sur la liberté de l'information a récemment permis d'assurer une plus grande transparence. Elle permet à tous les citoyens d'avoir accès à tous les documents ne faisant pas l'objet d'exemptions (celles-ci portant notamment sur la protection des données personnelles, des secrets d'entreprise et des données confidentielles sur la propriété). En vertu de cette loi, toutes les parties (entreprises et particuliers), y compris les entités étrangères peuvent également obtenir des informations sur la façon dont leurs commentaires ont été utilisés. Par exemple, le texte du projet de loi, les rapports d'intention et de justification et les avis du Conseil législatif ou des Services du Cabinet ne sont pas considérés comme confidentiels et sont donc accessibles au public.

Certains ministères sont allés plus loin encore dans leur politique de communication. En 1998, à l'initiative du ministère de l'Environnement, la loi sur le droit à l'information sur les aspects environnementaux a été adoptée (123/1998). La loi sur l'environnement a constitué un important précédent pour la loi sur la liberté de l'Information (166/1999) approuvée un an plus tard, et dans un certain sens, elle renforce encore l'obligation de transparence.

#### *Conformité, application et mise en œuvre des réglementations*

L'adoption et la communication d'une loi ou d'une réglementation définissent le cadre voulu, mais celui-ci ne peut jouer son rôle que si les réglementations sont mises en œuvre, appliquées, respectées et conformes. Il faut également mettre en place un système pour pénaliser les applications abusives de la réglementation, non seulement pour défendre les valeurs démocratiques de l'Etat de droit, mais aussi pour disposer d'un mécanisme d'information en retour permettant d'améliorer la réglementation.

La loi sur les procédures administratives (loi 71/1967 Coll.) a un caractère très général<sup>78</sup>, et offre aux particuliers des droits de recours et des obligations uniformes en ce qui concerne la prise de décisions par l'administration<sup>79</sup>. Elle stipule essentiellement la façon dont les autorités administratives doivent fournir des réponses ou des résolutions à un demandeur, ainsi que le délai dans lequel elles doivent le faire. L'administration doit en particulier prendre une décision dans un délai de 30 jours (60 jours pour les demandes plus complexes). La loi est cependant très peu détaillée car une grande partie des modalités de recours sont spécifiées dans la loi particulière sur laquelle est fondée la réglementation applicable à un domaine tel que la santé, la sécurité, l'environnement ou l'inspection commerciale, etc. La loi en question donne les pouvoirs juridiques voulus pour faire respecter une réglementation et constitue la base de son organisation et de sa validité. Il y a de grandes différences d'une loi à l'autre en matière de conditions de recours et de notification.

En conséquence, des mécanismes de mise en application et d'inspection ont souvent été élaborés au sein des divers ministères, mais sans plan d'ensemble. Sur le plan institutionnel, les ministères s'occupent très souvent du contrôle et de la mise en application, directement ou par l'intermédiaire de bureaux chargés de l'application qui relèvent directement des Ministères. Les bureaux chargés de l'application et de l'inspection opèrent de façon autonome par rapport aux ministères dont ils relèvent, tout en leur rendant compte au moins une fois par an de leur action.<sup>94</sup> Leur pouvoir et leur organisation sont définis dans une loi, tandis que la loi sur les procédures administratives complète leur action<sup>80</sup>. Ils se concentrent essentiellement sur des domaines bien déterminés tels que le commerce, la santé et la sécurité, l'énergie, la sécurité nucléaire, la protection de l'environnement, et l'inspection commerciale, alimentaire et agricole. Leur fonctionnement, leurs méthodes et leur efficacité varient énormément. Leur action est très mal coordonnée, ce qui crée un environnement institutionnel très cloisonné.

Au niveau local, on a constaté que ces organismes étaient concurrents et qu'ils faisaient double emploi, ce qui entraîne des coûts disproportionnés pour les PME. Il a été reproché à certains de procéder à des contrôles inefficaces, par exemple dans le cas des importations illégales, et de ne pas fournir suffisamment d'informations aux consommateurs. On ne sait pas encore exactement ce que seront les mécanismes de coordination avec les nouvelles régions ni comment ils fonctionneront. Il a en particulier été fait état de problèmes de coordination au stade de l'application des règles<sup>81</sup>.

Les structures de mise en application ont pris du retard par rapport aux nouvelles réglementations et l'absence de procédures risque de favoriser les abus. Parmi les facteurs aggravants, on peut citer les bas salaires des responsables de l'application de la réglementation et le manque de personnel<sup>82</sup>. Le gouvernement reconnaît que la corruption pose un problème<sup>83</sup> et il a institué en 1999 un Programme de lutte contre la corruption (voir Encadré 6)<sup>84</sup>. La volonté de changement du gouvernement est manifeste, comme en témoigne le nombre de cas de corruption et d'abus de pouvoir pour lesquels des fonctionnaires ont été poursuivis<sup>85</sup>.

#### *Modalités de recours public et système judiciaire*

En vertu de la Constitution, l'autorité judiciaire est exercée par des tribunaux indépendants. Ceux-ci comprennent la Cour suprême, le Tribunal administratif suprême (prévu par la Constitution, mais pas encore créé), deux Tribunaux de grande instance, cinq Tribunaux régionaux et 87 Tribunaux de district<sup>86</sup>. Les décisions de l'administration sont examinées par des commissions spéciales des tribunaux généraux<sup>87</sup>. Ces examens sont effectués essentiellement par les tribunaux régionaux. Ceux d'un niveau supérieur examinent les décisions des ministères et des autres autorités administratives centrales. Les tribunaux de district examinent les décisions uniquement dans les cas où le montant d'une amende dépasse 2000 couronnes tchèques<sup>88</sup>.

Les décisions des autorités municipales prises en vertu de la loi sur les procédures administratives peuvent être révisées sur appel des autorités supérieures. Une décision administrative peut également être examinée par le tribunal sur la base d'une action civile. Les décisions, mesures et autres décrets administratifs des municipalités peuvent être contestés devant la Cour constitutionnelle.

Toutes les décisions administratives de l'administration centrale et des autorités locales autonomes peuvent être examinées par un tribunal, à moins que la loi ne l'exclue expressément (par exemple, on ne peut pas faire appel des décisions relatives à la privatisation). Dans les cas prévus par la loi, les tribunaux peuvent décider de faire appel de décisions administratives, mais ces recours ne sont pas encore légaux. Un appel ne peut être soumis à un tribunal qu'une seule fois.

Les tribunaux n'examinent pas les textes de loi ni aucun autre instrument normatif généralement contraignant. En pareil cas, la Cour constitutionnelle, qui est totalement indépendante des tribunaux, doit

demander un examen juridique. Elle a le droit d'annuler les décisions judiciaires, les décisions de l'administration publique et les actes du parlement s'ils ne sont pas conformes à la Constitution. La Cour constitutionnelle tchèque est très active. Elle a récemment annulé certaines dispositions de la loi sur la restitution, de la loi sur la nationalité et du Code de procédure pénale<sup>89</sup>.

#### Encadré 6. La lutte contre la corruption en République tchèque<sup>90</sup>

Les gouvernements précédents se sont engagés à dépister et décourager la corruption au sein des administrations publiques, et le gouvernement actuel a redoublé d'efforts dans ce domaine. La transparence est considérée comme le meilleur moyen de lutter contre la corruption. Ces derniers mois, différents instruments, institutions et mécanismes juridiques ont été créés ou proposés. On peut citer par exemple la loi sur la liberté de l'information, la législation sur les appels d'offres, la règle de la transparence sur la structure du capital dans les médias, la création d'un poste de médiateur, une nouvelle loi sur la cession des biens de l'Etat, une loi sur la fonction publique (y compris un contrôle plus strict des conflits d'intérêts), une réglementation pour protéger les témoins qui signalent des cas de corruption, des amendements au Code de procédure pénale, un mécanisme de vérification des comptes de l'Etat, la signature et la mise en application de l'Accord de l'OCDE sur la Lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers dans le cadre des relations économiques.

Deux propositions appellent l'attention :

- L'engagement de publier un rapport annuel concernant la corruption et les délits commis par des fonctionnaires.
- La réforme du système de Bureau d'enregistrement des entreprises qui repose sur la désignation aléatoire de l'administrateur s'occupant de cas spécifiques, cette réforme visant également à instituer un système suivant lequel un demandeur ne se trouvera jamais seul avec l'administrateur une fois la sélection faite. Le demandeur devrait ainsi être moins à même de faire jouer son influence.

Le système judiciaire est toujours confronté à d'énormes problèmes : manque de spécialisation des juges, cas signalés d'abus de pouvoir de la part de juges, excès de zèle apparent dans des affaires de faillite, nombre excessif de tâches administratives, abus des recours et contre-recours<sup>91</sup>. Il en résulte des procédures lentes (il faut environ 2 à 3 ans pour faire aboutir une action en justice, bien que la plupart des problèmes administratifs soient résolus en un an) et une accumulation de dossiers non traités<sup>92</sup>. Le nombre de juges est passé de 1400 en 1989 à 2300 aujourd'hui, mais le nombre d'affaires dont les tribunaux sont saisis a lui aussi augmenté (par exemple les problèmes commerciaux et faillites) et l'on ne dispose pas d'experts en nombre suffisant.

En février 2000, le Gouvernement tchèque a adopté un programme de réforme ambitieux – « Principe d'une réforme du système judiciaire » – prévoyant toute une série de réformes. Certains amendements ont été adoptés, notamment pour simplifier et accélérer certaines procédures civiles et commerciales (pour les mesures temporaires, le recueil de pièces à conviction, les conditions de recours<sup>93</sup>, la mise à exécution des jugements et le registre du commerce)<sup>94</sup>. Toutefois, d'autres changements concernant l'octroi d'une plus grande indépendance au système judiciaire, la création de la Cour administrative suprême, la lutte contre la corruption, la modification de la structure et des procédures des tribunaux et la création d'un organisme autonome chargé de la gestion des tribunaux ont été rejetés par le Parlement en Juillet 2000.

Deux autres institutions contribuent à l'application de la loi. On a créé en 1994 le système de Bureaux des procureurs, et composé du Bureau du procureur général, du Bureau du procureur suprême, des Bureaux des procureurs régionaux et de district permet d'appliquer les procédures pénales au nom de l'Etat. Ce système remplace l'ancien Bureau du Ministère public.

En 1999, la loi sur le médiateur a été adoptée pour protéger les droits de la population. Elle est entrée en vigueur le 28 février 2000. Contrairement à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays, le médiateur n'est pas nommé par le gouvernement mais choisi par le Sénat et élu par la Chambre des députés. En théorie, ce mode de désignation devrait renforcer sa crédibilité et son indépendance. Avec un

certain retard, la Chambre des députés a élu en décembre 2000 comme médiateur, un ancien ministre de la Justice qui jouit d'une excellente réputation. Il dirigera un service de 50 personnes dans la ville de Brno.

Une fois les services du médiateur pleinement opérationnels, il sera possible de se pourvoir en appel et les appels seront examinés, les organes compétents devant fournir les éléments d'information demandés par le médiateur<sup>95</sup>. Si celui-ci estime qu'une plainte est justifiée, il peut demander réparation, mais non une mesure corrective. Il a toutefois les moyens de rechercher un règlement. Il peut par exemple faire appel au Parlement ou lui demande de faire des démarches auprès des médias. Le médiateur est indépendant mais a besoin du financement de l'administration qui peut faire l'objet d'un examen de son propre service<sup>96</sup>.

### **3.2. *Choix des instruments de politique générale : réglementation et différentes options***

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la plupart des réformes reposent sur l'utilisation d'un grand nombre d'instruments qui fonctionnent plus efficacement que les contrôles réglementaires traditionnels. La gamme de ces instruments et leur utilisation s'étendent à mesure que l'on acquiert de l'expérience, que la connaissance se diffuse et que le fonctionnement des marchés est mieux compris. Parallèlement, les administrateurs prennent souvent des risques en utilisant des instruments relativement nouveaux et les administrations sont très conservatrices, ce qui décourage totalement les fonctionnaires de faire preuve d'un esprit novateur. Les autorités responsables de la réforme devraient jouer un rôle de premier plan si l'on veut que des alternatives aux réglementations traditionnelles aient une chance sérieuse d'être adoptées.

Au début des années 90, le Gouvernement tchèque s'est montré enclin à expérimenter un mécanisme de privatisation novateur par coupons qui s'est malheureusement soldé par un échec en raison de ses conséquences imprévues et d'un cadre réglementaire inadapté. Malgré (ou à cause de) cela, la société reste opposée à l'innovation en matière de réglementation, ce qui risque d'avoir des répercussions sur les pratiques d'élaboration de la réglementation. Comme dans d'autres pays, toutefois, l'utilisation d'autres instruments progresse manifestement dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'auto-réglementation des organismes professionnels.

Dans le domaine de l'environnement, on recourt largement à des instruments économiques, notamment à des taxes pour lutter contre les effets négatifs de la pollution ou pour réglementer l'utilisation de ressources précieuses pour l'environnement. C'est ainsi qu'il existe des taxes sur la consommation d'eau et la pollution, l'élimination des déchets et la pollution atmosphérique. De plus, des impôts indirects sont prélevés sur l'essence et le carburant diesel ainsi que sur l'utilisation des routes, et les véhicules peu ou non polluants sont exonérés de taxes. Sans que l'on puisse en déterminer exactement les causes et les effets, la pollution atmosphérique (mesurée par les émissions d'anhydride sulfureux et de dioxyde d'azote) a diminué de plus de 50 %. Parmi les autres instruments utilisés figurent l'éco-étiquetage et des programmes d'éducation de grande envergure. La République tchèque pourrait certes pousser encore plus loin ces innovations, mais elle a fait de grands progrès dans l'adoption d'instruments axés sur le marché et autres instruments novateurs pour atteindre des objectifs environnementaux<sup>97</sup>.

Certaines fonctions de l'Etat ont été déléguées à des organisations professionnelles (par exemple aux commissaires aux comptes, conseillers fiscaux, avocats, médecins et autres). Diverses lois définissent les règles de base applicables aux diverses professions, et donnent aux intéressés le droit de décider des modalités d'accès à la profession selon les conditions énoncées dans les textes juridiques, d'évaluer les compétences professionnelles des membres de l'organisation professionnelle et de contrôler les résultats de leurs activités, avec d'éventuelles sanctions en cas d'irrégularités. Aucun contrôle direct n'est exercé par les ministères ou les bureaux. L'auto-réglementation ne va évidemment pas sans risque, et l'organisme pour la protection de la concurrence a entamé des actions en justice contre certaines associations pour comportements entravant le libre jeu de la concurrence.



### **3.3. Comprendre les effets de la réglementation : utilisation des analyses de l'impact de la réglementation (AIR)**

La Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle a souligné le rôle que jouent les AIR en veillant à ce que les options les plus efficaces soient systématiquement retenues. Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 recommande aux gouvernements « d'intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ». Une liste des meilleures pratiques de l'AIR est présentée dans *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*<sup>98</sup>.

Dans le cadre du processus élaboré pour préparer une nouvelle loi ou des règlements dérivés définis dans les *Règles législatives gouvernementales*, la République tchèque a bénéficié de moyens pour évaluer leurs effets. Comme indiqué dans la section 2.1, les principaux mécanismes sont la préparation par le ministère initiateur de deux rapports successifs<sup>99</sup>. Bien qu'ils diffèrent par les détails des réponses, l'un et l'autre doivent respecter les six critères énoncés à la section 2.1.

Différents éléments sont étroitement liés aux principes et aux détails de la Recommandation de l'OCDE de 1995 mais on est encore loin d'une obligation officielle d'entreprendre une évaluation de l'impact de la réglementation. C'est là une lacune importante des procédures de contrôle de qualité tchèques. Les responsables ne fondent pas leur décisions sur une évaluation précise des coûts et avantages des actions gouvernementales proposées, tels que les répercussions sur l'activité économique. La Résolution gouvernementale de septembre 2000 a pour but d'introduire un mécanisme d'AIR. Il s'agirait d'une mesure importante qui permettrait de doter le pays d'un instrument nécessaire dans le cadre d'une stratégie de croissance axée sur le marché. L'analyse suivante de l'AIR reposera en grande partie sur les caractéristiques formelles du système actuel. Cela tient au fait que l'efficacité des rapports de justification n'a pas été évaluée. Par ailleurs, il est à noter que les Règles législatives ne prévoient qu'un engagement implicite de mettre en œuvre l'AIR, d'où un risque de chevauchement entre le système actuel et le nouveau système.

#### ***Evaluation par rapport aux meilleures pratiques***

*Maximiser l'engagement politique vis à vis des AIR.* L'utilisation des AIR devrait être encouragée au plus haut niveau de l'Etat. Le système tchèque répond très largement à cette exigence. Les Réglementations législatives stipulent clairement que tous les ministères qui préparent un projet de loi, une résolution gouvernementale ou une décision ministérielle doivent rédiger les deux rapports en deux étapes. Ils peuvent être dispensés de cette tâche uniquement en cas d'urgence mais même alors, le Président du Conseil législatif assume la responsabilité de la qualité du projet de loi (section 17).

*Attribuer soigneusement les responsabilités afférentes aux éléments de programme des AIR.* Pour assurer l'adhésion des responsables de la réglementation et en même temps un contrôle de la qualité et une certaine cohérence, les responsabilités relatives à l'établissement des AIR doivent être partagées entre les ministères et un service central de contrôle de la qualité. Comme dans presque tous les pays, les ministres responsables sont les principaux rédacteurs des rapports de justification<sup>100</sup>. Le contrôle de la qualité est assuré par le Conseil législatif au moyen de deux rapports établis par les Services de la législation et de la comptabilité du Bureau du Premier ministre. Bien que le Conseil ne joue qu'un rôle consultatif, sa réputation et sa crédibilité donnent un poids politique à ses avis, d'autant plus qu'aujourd'hui, le vice Premier ministre est président du Conseil. Toutefois, le Conseil et les deux services se concentrent principalement sur les aspects juridiques et ne disposent pas de moyens (économiques et autres) suffisants. La *Résolution gouvernementale* de septembre 2000 demande au ministre de l'Intérieur de faire une proposition au gouvernement sur le moyen de garantir les capacités administratives que nécessitent l'analyse de l'impact de la réglementation et le contrôle de la qualité de la réglementation dans le cadre des

l'ensemble des textes concernant la réforme de l'administration centrale. Il faudra faire en sorte que cet objectif soit atteint en créant un service de contrôle central doté de ressources (humaines et financières) suffisantes pour assumer efficacement ses obligations et en même temps, coopérer harmonieusement avec les autres services du Cabinet et le Conseil législatif afin d'éviter des doubles emplois, voire même des contradictions.

*Quantification des impacts.* Sauf lors de l'évaluation des impacts budgétaires, les rapports de justification établis en République tchèque se limitent aux impacts qualitatifs. Cependant, une AIR efficace devrait reposer dès le départ sur une évaluation quantitative et sur des méthodologies qui garantissent la cohérence et l'objectivité voulues. Il faudrait d'emblée se concentrer, comme au Royaume-Uni, sur les coûts qu'implique pour les entreprises le respect de la réglementation. Comme on dispose de plus en plus de moyens pour préparer et évaluer l'AIR, l'objectif à long terme serait de procéder à une analyse coûts-avantages détaillée, mais à moyen terme, il faudrait mettre au point des méthodologies permettant d'évaluer les différents impacts en dehors de ceux qui touchent les employeurs, les salariés et l'Etat. L'attention devrait être concentrée dès le début sur les effets sur les consommateurs et les particuliers.

*Développer et mettre en place des stratégies de recueil des données.* L'utilité d'une analyse d'impact quantitative dépend de la qualité des données utilisées. Une évaluation fondée sur une analyse d'impact quantitative peut encourager davantage les responsables de la réglementation à répondre de leurs propositions. La question des données étant l'aspect le plus problématique des évaluations quantitatives, il est essentiel d'établir des stratégies et de fixer des lignes directrices pour les ministères si l'on veut mettre en place un programme d'AIR quantitative réussi<sup>101</sup>. Le gouvernement tchèque pourrait avoir intérêt à adapter le système danois des groupes-témoins suivant lequel des entreprises choisies au hasard évaluent les coûts potentiels de la réglementation proposée<sup>102</sup>.

*Former les responsables de la réglementation.* Les responsables de la réglementation devraient avoir les compétences voulues pour effectuer des AIR de grande qualité, notamment comprendre le rôle que jouent celles-ci pour assurer la qualité de la réglementation, et comprendre aussi les impératifs méthodologiques et les stratégies de collecte des données. Bien que les Réglementations législatives soient extrêmement détaillées, une série de directives et de cours rendrait les responsables de la réglementation tchèques mieux à même de réaliser des AIR de qualité. Par ailleurs, la mise au point de stratégies de formation nécessitera un investissement important car la plupart des professionnels associés au processus réglementaire sont des juristes. Dans l'immédiat, on pourrait faire appel aux services d'économistes extérieurs pour réunir et analyser des données.

*Cibler les efforts de l'AIR.* L'AIR est un processus difficile qui suscite très souvent une opposition véhémement de la part des ministres, qui ne sont pas habitués à faire l'objet d'un examen extérieur ni à se voir imposer des délais et à subir des contraintes au niveau des ressources. La préparation d'une AIR adéquate est une tâche pour laquelle les rédacteurs des réglementations ont besoin de ressources considérables. L'expérience montre que les services centraux de contrôle peuvent être débordés s'ils ont à réaliser toutes sortes d'AIR sur des réglementations aux effets limités voire même dérisoires. D'un autre côté, les ministères auront tendance à préparer une AIR à la fin du processus, en l'utilisant comme justification pour une mesure déjà prise plutôt que, dès le début, comme un puissant instrument de prise de décision. Face au risque de banalisation de l'opération, il est essentiel que, dès le départ, l'administration tchèque limite les AIR aux propositions qui auront un impact très important sur la société. Etant donné que le processus de Réglementations législatives utilise un mécanisme en deux étapes pour préparer la réglementation, l'AIR tchèque pourrait exiger que toutes les mesures intègrent dans le premier rapport de justification une simple AIR qualitative. Après l'approbation de ce rapport par le gouvernement et sur l'avis des experts d'un service central, les ministères devront préparer une AIR détaillée comprenant une évaluation chiffrée complète des coûts de conformité, uniquement pour les propositions spécifiques qui risquent d'entraîner des coûts de conformité supérieurs à un certain niveau.

*Intégrer l’AIR au processus d’élaboration de la politique.* Sur ce point, la situation de départ de la République tchèque est solide. La préparation de « documents conceptuels » ajoutée au « processus en deux étapes » pour élaborer les propositions de réglementations, y compris le processus de consultation interministérielle sont des bases solides sur lesquelles fonder l’AIR (voir encadrés 4 et 5). L’intégration de l’AIR dans le processus d’élaboration de la politique a pour but de faire en sorte que l’évaluation des coûts et avantages, l’identification et la prise en compte des diverses options et le choix d’une politique adaptée aux objectifs fixés fassent partie intégrante du processus d’élaboration de la politique. Il conviendrait de renforcer le processus en deux étapes en prévoyant des contraintes précises en matière d’AIR, en obligeant les ministères qui formulent une proposition à se concentrer sur des options plus novatrices, axées sur le marché plutôt que sur des mécanismes « dirigistes » ou sur l’« inaction totale ». Un deuxième élément qui améliorerait le processus d’élaboration de la politique est le développement de procédures accompagnées d’une campagne de prise de conscience qui encouragerait les parlementaires chargés d’examiner les projets de loi à utiliser des AIR. A cet égard, la République tchèque pourrait s’inspirer des procédures suivies par la Chambre des députés italienne.

*Faire participer largement le public.* La participation du public aux AIR revêt plusieurs avantages importants. Le public et en particulier les personnes concernées par les réglementations, peuvent fournir les données nécessaires à la réalisation des AIR. La consultation peut également être un moyen utile de vérifier la faisabilité des propositions, l’éventail d’options envisagées et le degré d’acceptation de la réglementation proposée par les parties concernées. Pour le moment, les deux rapports de justification sont rarement divulgués pendant la consultation publique, bien qu’ils ne soient pas considérés comme confidentiels et que, si la proposition de loi est acceptée par le parlement, ils puissent être téléchargés à partir des sites web du parlement. Il faudrait prendre des mesures pour officialiser le débat public concernant ces rapports ainsi que le texte juridique. Un des meilleurs moyens d’améliorer la qualité de l’information sur les nouvelles réglementations et par conséquent la qualité de ces mêmes réglementations serait de publier les AIR en même temps que les projets de textes.

En bref, la préparation des « documents conceptuels » et le processus en deux étapes avec deux rapports dont le second serait plus détaillé et impliquerait une consultation interministérielle très poussée créeraient un contexte très favorable à l’adaptation et à l’intégration d’une AIR efficace. A moyen terme, il faut attacher une attention toute particulière à l’élaboration de normes de quantification, fondées sur une analyse coûts-avantages rigoureuse et des mécanismes de consultation de la population. Il conviendrait d’adopter une approche stratégique pour mettre en œuvre l’AIR en s’appuyant d’une part sur une mise en application rigoureuse de la part de l’autorité centrale et d’autre part, sur une formation et des directives à l’intention du rédacteur. D’autres pays de l’OCDE ont en effet appris qu’une révision et une amélioration périodiques des normes et des incitations, positives et négatives, étaient plus efficaces que la fixation d’un critère trop strict au départ.

### **3.4. *Projet institutionnel***

On a créé en République tchèque des organes de réglementation indépendants et distincts des ministères d’exécution qui pourraient améliorer nettement le fonctionnement du marché. On peut citer notamment l’Office pour la protection de la concurrence économique (1991), l’Office des télécommunications tchèque (2000) et l’Office de réglementation de l’énergie. L’Office des télécommunications relève à présent du gouvernement. La Commission des titres<sup>103</sup> (1998) devrait être plus indépendante – l’OCDE indique que la COB n’a pas encore acquis vis à vis du ministère des Finances le degré d’indépendance recommandé en 1998 et que « sa capacité à appliquer de nombreuses [réglementations] n’est pas claire sur le plan juridique<sup>104</sup> ». La Banque nationale tchèque est responsable du contrôle bancaire. Le ministère des Finances est l’organe chargé de contrôler le secteur des assurances. Le ministère des Transports et des Communications contrôle les transports routiers, maritimes et aériens.

La République tchèque n'a qu'une expérience limitée du type d'organes de réglementation que nécessitent à des institutions axées sur le marché. Compte tenu des pratiques actuelles, il peut être nécessaire de prendre des mesures de précaution car des doutes quant à l'indépendance des organismes se sont fait jour. Même si elle est autonome du point de vue budgétaire et peut émettre des résolutions (décisions) autorisées par une loi du parlement La Commission des valeurs boursières n'est pas habilitée à édicter des lois et fonctionne comme un organe de mise en application de la réglementation et de contrôle du marché<sup>105</sup>. Les responsables de ces organes sont nommés par le Gouvernement, à l'exception de ceux de l'Office de la statistique et de l'Office pour la protection de la concurrence économique, qui sont nommés et révoqués par le Président. Leurs politiques de gestion des ressources humaines (embauche et licenciements, salaires et promotions, etc.) sont comparables à celles des ministères.

L'Office tchèque pour la protection de la concurrence économique semble avoir des relations de travail efficaces et solides avec tous les responsables de la réglementation quels qu'ils soient et comme il est le seul responsable en matière de concurrence, il peut recouper un certain nombre de domaines de compétence pour réguler les effets de la concurrence.

#### **4. UN CHANGEMENT DYNAMIQUE : LA TENUE A JOUR DES REGLEMENTATIONS**

Le Parlement de la République fédérale tchèque et slovaque et ensuite le gouvernement tchèque ont accepté la continuité de l'ordre juridique depuis 1989. Aucune révision systématique des lois existantes, au niveau gouvernemental, n'a donc été entreprise, à la différence de la Hongrie, bien que chaque ministère ait réexaminé son propre cadre juridique. Toutefois, aucun effort n'a été épargné au cours de ces dix dernières années pour faire de l'économie tchèque l'une des plus ouvertes de la région<sup>106</sup>.

Comme dans tous les pays, les ministères responsables vérifient continuellement l'efficacité des lois qui relèvent de leur compétence, contrôlent les effets de leurs initiatives et évaluent l'avis des associations professionnelles et des groupes d'intérêts. Cette surveillance est un encouragement permanent à amender les lois et à en élaborer de nouvelles. Elle n'est cependant pas systématique. De plus, des mécanismes caractéristiques comme des lois de durée limitée ou révisées automatiquement après quelques années ne sont plus utilisés. Une fois par an, le gouvernement évalue le programme législatif et prépare les exercices suivants de son mandat.

Actuellement, l'adhésion à l'UE est la principale incitation à une révision de la réglementation existante. La République tchèque souhaite vivement faire partie de l'UE et le Parlement propose pour cela une « procédure rapide » (voir section 2.3).

Contrairement à la Hongrie, à la Pologne ou à l'Allemagne de l'est où le secteur des PME avait survécu sous le régime communiste, il avait pratiquement disparu en République tchèque. Depuis 1989, les PME connaissent un développement et une croissance remarquables, leur nombre étant en effet passé de quelques milliers en 1989 à un million en 1992 et à plus de 1.7 million en 1999. Le secteur des PME se développe grâce à de nouvelles créations, des restitutions, des privatisations à petite échelle et à la division des grandes entreprises publiques en unités plus petites. La restructuration et la libéralisation de secteurs faisant l'objet de monopoles ont également contribué à l'expansion des PME.

Selon le patronat tchèque, il n'existe pas d'obstacles réglementaires majeurs à la création d'une entreprise. Une entreprise nouvellement créée (ou modifiée ultérieurement) doit être inscrite au Registre géré par les tribunaux de commerce. En remplissant quelques conditions de base et avec un casier judiciaire vierge, il suffit de remplir un formulaire pour enregistrer une entreprise<sup>107</sup>. Cependant, dans certains bureaux d'enregistrement, il fallait encore six mois pour modifier son inscription et faire approuver une nouvelle activité pour une entreprise. Le *Code de procédure civile*, modifié en 2000, fixe les délais pour effectuer

des enregistrements ou apporter des modifications. Le délai courant pour l'enregistrement d'une entreprise est maintenant de 15 jours à compter de la date de dépôt de la demande.

Les informations sont rares sur les contraintes administratives et réglementaires auxquelles sont soumises les PME après leur création. Selon la Chambre de commerce tchèque, les principaux problèmes sont le manque de capital (pour le démarrage et l'expansion) et le manque d'informations pour pouvoir bénéficier des programmes de soutien disponibles<sup>108</sup>. En comparaison des autres pays de la région, les PME tchèques ont cependant plus facilement accès au crédit. Ensuite, elles se plaignent de la « bureaucratie et du rôle mal défini des fonctionnaires » et enfin, du « manque de confiance entre les parties à un contrat », problème lié à l'insuffisance des droits des créanciers<sup>109</sup>.

Les difficultés administratives commencent à s'accumuler car d'autres autorisations et conditions d'information sont nécessaires pour démarrer ou exercer une activité dans certains secteurs. Ces nouveaux coûts administratifs de conformité sont liés à la protection de l'environnement, aux considérations de sécurité ainsi qu'aux formalités fiscales et statistiques, et la plupart découlent des exigences administratives supplémentaires inhérentes au rapprochement du droit tchèque avec *l'acquis communautaire*. Le degré de latitude laissé aux fonctionnaires de rang subalterne est particulièrement inquiétant, ce qui fait que les chefs d'entreprise ne sont pas traités de la même façon dans les différents services.

Un autre point préoccupant est l'incapacité des entreprises à obtenir des interprétations du droit fiscal contraignantes et irrévocables. Bien qu'elles puissent demander une interprétation, les actions consécutives peuvent toujours être jugées illégales par un inspecteur des impôts local qui donnera une amende à une entreprise même si cette dernière a fait preuve de bonne foi pour obtenir un jugement et s'y conformer ensuite<sup>110</sup>.

Afin d'atténuer certains de ces problèmes, le gouvernement a entrepris des réformes juridiques et administratives. Par exemple, pour réduire les délais d'inscription au registre du commerce, le *Code commercial* et le *Code de procédures civiles* ont été modifiés en 2000. Le gouvernement est également en train de préparer une loi sur les licences commerciales totalement nouvelle, dont la teneur sera soumise au Parlement à la fin de l'an 2000 (le texte juridique devant être présenté en 2001). Cette loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Un des objectifs du projet de loi est de clarifier et de simplifier encore davantage le processus d'octroi des autorisations commerciales et d'harmoniser la loi sur les licences commerciales avec la législation de l'UE. Cette réforme aura pour effet d'accorder la même validité aux documents sur support papier ou électronique; de créer une autorisation « commerciale générale » unique pour tous les domaines d'activité pour lesquels l'entrepreneur a une autorisation, et de transformer les conditions requises en matière d'informations nécessitant une autorisation ex ante en obligations générales qui donneront lieu à des inspections et à des vérifications.

Afin de soutenir les PME et d'améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises, le gouvernement a, d'emblée, développé certains programmes et institutions. En dehors du ministère du Commerce et de l'Industrie qui est chargé de la politique des PME depuis 1996, le cadre institutionnel repose sur l'Office de développement des entreprises et sur un réseau de centres spécialisés fonctionnant au niveau local. Ce dernier se concentre sur trois domaines : les services aux entreprises (c'est-à-dire consultation et formation), conseil et information sur les programmes financiers et autres formes d'appui aux PME. Progressivement mis en place depuis le début des années 1990, un réseau de 27 centres au niveau régional et local fonctionne de façon similaire en fournissant des informations à un « guichet unique ». Ces organes, qui sont en fait des entreprises de conseil privées en partie financées par le PHARE, fournissent une aide et des informations aux PME et dans certains cas, les orientent vers les ministères qui pourront leur prodiguer des conseils supplémentaires. Ces centres fournissent également des conseils (le premier est gratuit) et un prêt de soutien d'un montant limité. Très prochainement, le système sera

complété par un site internet. De nouveaux centres pour les entreprises seront créés conjointement avec la Chambre de commerce de la République tchèque<sup>111</sup>.

## 5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONCRÈTES

### 5.1. *Evaluation générale des points faibles et des points forts*

En dix ans, la République tchèque est passée d'un système d'économie planifiée à une économie de marché où environ 77%<sup>112</sup> du PIB est produit par le secteur privé contre 1 à 4% en 1989<sup>113</sup>. Une société centralisée et fermée a fait place à une démocratie forte et ouverte. Un gouvernement autoritaire a été remplacé par un gouvernement plus transparent et fiable qui s'inspire de principes démocratiques. Les résultats ainsi obtenus sont d'autant plus remarquables qu'ils l'ont été à un faible coût économique (du point de vue des coûts de transition initiaux) et dans le contexte d'un « divorce » pacifique avec la Slovaquie.

Mais la transformation de la structure administrative de l'Etat pris du retard sur les autres réformes. La mise en place d'un système moderne de gestion de la réglementation est nécessaire pour compléter le soutien institutionnel à une économie de marché. Ce retard a rendu le processus de transition plus risqué, sérieusement entravé le processus de privatisation et le fonctionnement du marché et fait obstacle aux autres progrès économiques et sociaux. Il est nécessaire d'agir pour compléter le cadre institutionnel et assurer ainsi une croissance soutenue dans une démocratie de marché au fonctionnement harmonieux. Des mesures - telles que la nomination d'un médiateur - ont été prises récemment, mais il faudra un certain temps pour en évaluer l'efficacité. De nouvelles institutions telles qu'un comité central pour la promotion de la réforme de la réglementation ne sont pas encore en place ou bien leur fonctionnement laisse à désirer. Le système de gestion de la réglementation se concentre principalement sur la qualité juridique plutôt que sur l'impact économique. Même si les procédures d'élaboration de la politique et de la réglementation sont bien établies, la consultation du public reste à la discrétion du ministre, l'utilisation de réglementations faciles à faire respecter et l'évaluation économique des lois sont limitées ou ne sont pas accompagnées des paramètres de qualité qui permettraient d'utiliser correctement les instruments appropriés, bien qu'il soit nécessaire d'identifier dès le début diverses options face à un problème donné. La gestion des affaires publiques, à commencer par la création d'une fonction publique politiquement neutre, professionnelle et fondée sur le mérite est toujours à l'ordre du jour du programme de réforme. Le système judiciaire a besoin d'être remanié pour fonctionner plus rapidement et d'une façon mieux adaptée aux problèmes d'une économie de marché.

La poursuite de la transformation économique implique un changement de mentalité au sein de l'administration et dans toute la société. Même si, dans leur majorité, les Tchèques soutiennent le passage à la démocratie de marché, les vieilles habitudes de protection et de contrôle de l'Etat ont la vie dure. La conviction que le gouvernement et l'administration doivent résoudre tous les problèmes (notamment ceux qui sont liés aux suppressions d'emplois et aux fermetures d'entreprises en période de mutation) ne cède que lentement du terrain.

De même, la République tchèque devrait s'efforcer de relever les nouveaux défis auxquels sont confrontés tous les pays de l'OCDE. Elle peut utiliser la réforme de la réglementation pour réduire ses points vulnérables sur le marché mondial en augmentant sa flexibilité économique. Pour accéder à l'UE et converger avec l'Europe il faudra redoubler d'efforts afin de parvenir à une plus grande cohérence politique et rendre l'administration plus efficace. On pourra répondre aux demandes de subsidiarité et de décentralisation en assurant une plus grande coordination au sein d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux. Bien que la République tchèque ait obtenu de bons résultats en faisant jouer la concurrence et en ouvrant son marché, ses réformes ne porteront tous leurs fruits que si elle crée un meilleur environnement pour les entreprises et se dote d'institutions plus efficaces. Le système de gestion de la réglementation

nécessite une analyse d'impact plus poussée en sus des contrôles stricts de la légalité qui s'imposent. En République tchèque, l'élaboration de la réglementation se fait à l'échelon de l'ensemble de l'administration, et il convient pareillement d'adopter des politiques et une approche horizontales et à l'échelon de l'ensemble de l'administration en ce qui concerne l'application de la réglementation et la coordination des mesures visant à la faire respecter.

Même s'il ne faut pas tout en attendre, une réforme de la réglementation systématique et approfondie pourrait aider à relever un grand nombre de ces défis. L'expérience tchèque a besoin de tirer une leçon essentielle de celle des autres pays. Il s'agit en fait d'étaler dans le temps la réforme et de comprendre combien il est important de mettre en place un cadre institutionnel et réglementaire sain pour permettre au marché de fonctionner. Bien que les Tchèques soient en position de pointe dans la région du point de vue de l'ouverture des marchés et de la privatisation de leur économie planifiée, ils ne se sont pas bien rendu compte du fait que le transfert des droits de propriété ne peut avoir un maximum d'effets sur l'efficacité et le bien-être des consommateurs que si des dispositions contractuelles peuvent être correctement mises en œuvre et si les mécanismes de gouvernance des entreprises fonctionnent bien. Rétrospectivement, cela peut s'expliquer. Le marché n'a pas pu résoudre tous les problèmes. Les réglementations prudentielles dans le secteur financier, le gouvernement d'entreprise, la faillite et les lois de sortie de même qu'une reconstruction du système judiciaire n'ont été encouragés que tardivement. Jusqu'à la fin des années 90, il n'a pas été tenu compte des questions institutionnelles et de gouvernance. Des rigidités sont apparues au niveau des capacités de l'Etat. Le personnel qualifié a quitté la fonction publique, attiré par les salaires plus élevés offerts par le secteur privé. Les autorités tchèques ont pris des mesures pour assurer de façon plus systématique aux fonctionnaires la formation dont ils ont besoin<sup>114</sup>.

L'expérience tchèque propose des pratiques positives et des institutions qui devraient être prises en considération par d'autres pays Membres. Sans faire à proprement parler partie du processus d'élaboration de la réglementation, la mise au point de lois importantes est généralement précédée de documents conceptuels qui permettent de faire connaître les stratégies de grande envergure envisageables, notamment les options disponibles pour résoudre les problèmes. Le « processus en deux étapes » dans l'élaboration de la réglementation – établi par les *Règles de procédures gouvernementales* et les *Règles de procédures législatives* – garantit que les politiques font l'objet d'un débat au niveau conceptuel avant que la décision d'utiliser la législation ne soit prise. Cela contribue à la qualité de la politique et à sa cohérence. Les processus d'élaboration des lois et des réglementations prévus dans les *Règles législatives* sont précis et bien structurés. L'efficacité du processus de consultation intra-gouvernementale en matière de politique et de projets juridiques est également à signaler. La publication d'un programme juridique annuel renforce la consultation publique. Situé au centre du gouvernement et soutenu par deux services spécialisés, le très respecté *Conseil législatif* améliore la qualité juridique des textes. Enfin, le programme de modernisation lancé en 1997 et destiné entre autres (en septembre 2000) à mettre en œuvre la Recommandation de l'OCDE de 1995 démontre une ferme volonté politique d'aller rapidement de l'avant.

## 5.2. *Examen des options existantes*

La présente section décrit les actions qui, sur la base du consensus international, des bonnes pratiques en matière de réglementation et de l'expérience concrète des pays de l'OCDE, pourraient permettre d'améliorer la réglementation en République tchèque. Elles reposent sur les recommandations et le cadre politique contenu dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 aux Ministres sur la réforme de la réglementation*. Il est à noter que les deux premières recommandations concernent principalement les moyens nécessaires pour améliorer l'efficacité, la responsabilité et la transparence des approches gouvernementales plutôt que de simples systèmes de gestion de la réglementation. En conséquence, les rapports mutuels des options et la façon de les combiner ne doivent pas être oubliés.

La question essentielle des capacités du système judiciaire est à peine mentionnée dans ces recommandations. Il s'agit là du chaînon manquant dans toute la structure des institutions liées entre elles qui, ensemble, incitent à adopter une réglementation de grande qualité et exercent une pression en ce sens. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le moyen ultime de mettre un terme aux abus administratifs est d'avoir la possibilité d'effectuer des révisions et d'appliquer les arrêts d'annulation des tribunaux selon les principes du droit administratif. Ce type de dissuasion doit être crédible pour être efficace. Il est particulièrement important, en République tchèque, que le gouvernement et les tribunaux mettent en place une infrastructure judiciaire simple et efficace pour résoudre les litiges, puisque le rôle d'arbitre des règles du jeu devrait être renforcé dans la mesure où l'intervention économique directe de l'Etat diminue.

Accroître la capacité et la responsabilisation de l'administration grâce à un système de gestion des ressources humaines plus flexible et fondé sur les performances, en veillant à assurer la transparence des décisions administratives et en facilitant les modalités d'appel d'une décision

La réforme de l'administration publique est incomplète, bien que les résultats récents montrent qu'elle avance dans la bonne direction. La priorité absolue doit être donnée au succès de cette réforme. Bien que des changements aient été annoncés, la loi sur la fonction publique ne devrait pas entrer en vigueur avant 2002<sup>115</sup>. Du fait de la complexité et de la sensibilité politique de ces questions, il est indispensable d'expliquer pourquoi on n'est pas parvenu à un consensus par le passé. Une loi mal conçue sur le service public risque d'entraver au lieu de l'encourager sa modernisation, en bloquant la situation et en protégeant la bureaucratie existante. La mise en place d'une administration moderne et flexible (y compris au niveau local) est devenue une tâche urgente pour jeter les bases institutionnelles des futures réformes.

Le service public continue à fonctionner dans un cadre inadapté. La séparation floue entre l'administratif et la politique favorise la politisation de l'administration. Des systèmes rigides et inadaptés de recrutement et de licenciement, de rémunération et de promotion ainsi que l'absence de mandats et de systèmes basés sur les performances font obstacle à la mise en place d'une administration publique professionnelle et flexible. Des règles juridiques précises sont nécessaires pour gérer les ressources humaines, y compris un système de recrutement et de licenciement qui s'appuie sur des règles juridiques incontestables et sur le mérite, de façon à réduire la politisation de l'administration publique. En fait, tous ces facteurs ont des conséquences importantes à long terme sur le développement des institutions orientées vers le marché et qui sont nécessaires pour réglementer correctement les nouvelles structures du marché. Une réforme clé consisterait à identifier les secteurs de l'administration, comme les organes de réglementation sectoriels, qui nécessitent un personnel plus qualifié pour s'acquitter de leurs fonctions, et à réfléchir aux moyens de l'attirer. Une plus grande flexibilité s'impose dans les politiques de recrutement et de rémunération, et il faudrait notamment pouvoir offrir des rémunérations plus intéressantes au personnel particulièrement qualifié.

La réforme doit cibler une série de capacités et de résultats qui seront pour la plupart déjà définis par le SIGMA de l'OCDE et la Banque Mondiale. Parmi les mesures précédemment identifiées, on peut citer des recommandations visant à :

- Réduire les rigidités du système et les malentendus entre les ministères en favorisant la mobilité des hauts fonctionnaires d'un ministère à l'autre ;
- Renforcer la formation et les qualifications, en particulier les compétences économiques et de gestion non juridiques ;
- Adopter de toute urgence des politiques de gestion des ressources humaines beaucoup plus flexibles au sein des nouveaux organes de réglementation sectoriels indépendants car ceux-ci s'efforcent d'opérer (c'est-à-dire recruter du personnel et le conserver) sur un marché du



travail où des techniciens compétents en nombre limité sont également recrutés par des entreprises privées disposant de moyens financiers considérables.

La responsabilité et la fiabilité des fonctionnaires devraient être mieux réglementées. Il devrait être plus facile pour les parties concernées de faire appel d'une décision. Le ministère de l'Intérieur est chargé de cette réforme cruciale. Des changements d'ordre culturel sont en jeu, et il faudrait, à terme, se fixer pour objectif de promouvoir un certain nombre de principes : bonne foi, réalisme et proportionnalité dans l'exercice du pouvoir administratif. De plus, la réforme ne doit pas seulement s'attaquer aux erreurs et à la nature imprévisible de l'administration, elle doit également s'inscrire dans le cadre de la politique de lutte contre la corruption. Les principaux domaines de réforme pourraient consister à :

- Identifier les conflits d'intérêts entre les fonctionnaires et y remédier ;
- Accélérer et faciliter les recours ou appels des décisions administratives qui ne nécessitent pas, dans un premier temps, l'intervention des tribunaux ;
- Mettre en application les dispositions de la prochaine version révisée de la loi sur les procédures administratives et encourager les fonctionnaires à les respecter. Une connaissance approfondie des réglementations et leur application systématique à tous les niveaux de l'administration publique sont indispensables, de même que l'engagement résolu des hauts fonctionnaires à assurer le strict respect des lois. (La République tchèque pourrait suivre l'exemple de la mise en œuvre de la loi sur la liberté de l'information en Irlande avec des mécanismes institutionnels, de formation et de notification.)

Pour s'assurer que, dans l'exercice de leurs fonctions, tous les ministères s'engagent à agir dans le contexte de marchés ouverts et concurrentiels, et pour faciliter l'utilisation des pouvoirs réglementaires, le rôle de la concurrence et des principes d'ouverture du marché doivent être renforcés à l'échelon de l'ensemble de la population, éventuellement au moyen de mandats révisés. Le rapport annuel de l'Office tchèque pour la concurrence économique devrait être davantage utilisé pour ces questions.

Un effort soutenu s'impose pour intégrer les bonnes pratiques réglementaires dans la « culture administrative » tchèque. Des réformes des lois-cadres applicables aux fonctionnaires et une meilleure coordination au sein du gouvernement augmenteront considérablement les capacités de réforme de la réglementation et réduiront les risques d'échecs de la réglementation. La *Résolution gouvernementale* de décembre 2000 a pour but d'améliorer la coordination horizontale et de renforcer le rôle de la partie centrale de l'administration, ce qui constitue un pas en avant. Toutefois, ces éléments essentiels devraient être structurés et dynamisés par une politique gouvernementale et des institutions appropriées qui encouragent la concurrence et l'ouverture des marchés. Le gouvernement pourrait inclure de façon explicite, dans les mandats des ministères, des agences et des organes de réglementation, la responsabilité de la promotion des principes de concurrence et d'ouverture des marchés. Dans l'exercice de leurs fonctions, tous les ministères devraient être tenus d'éliminer autant que possible les obstacles éventuels à la concurrence dans leur domaine de compétence, de respecter les principes de concurrence et d'ouverture du marché et d'éviter autant que possible que l'Etat ne prenne des mesures nuisant à la concurrence. Ils devraient être tenus également de coordonner leur action avec celle de l'Office pour la protection de la concurrence afin de régler rapidement les différends. Le rapport annuel public de ce bureau devrait déterminer si les mesures ministérielles sont compatibles avec les principes de la concurrence et de l'ouverture des marchés, et il pourrait être examiné au sein du Comité sur la réforme de la réglementation dont la création est envisagée (voir recommandation suivante).

Accélérer et améliorer l'efficacité de la réforme de la réglementation en créant (i) un Comité de réforme de la réglementation au niveau ministériel pour mettre en application la politique de réforme de la

réglementation ; (ii) un service spécialisé (« service de contrôle ») au sein du Secrétariat général du gouvernement pour garantir la qualité des analyses de l'impact de la réglementation, établir les rapports publics sur les progrès réalisées par les ministères du point de vue de l'amélioration de la qualité de la réglementation et mettre au point, à terme, un système de gestion de la réglementation.

Avec la *Résolution gouvernementale* de septembre 2000, la République tchèque fait maintenant partie des pays Membres de l'OCDE qui ont intégré à leur cadre réglementaire la *Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant la qualité de la réglementation officielle*. L'expérience des autres pays montre que l'adoption d'une politique doit être suivie d'efforts résolus pour mettre en œuvre, financer et instituer des mesures d'incitation contribuant à un respect effectif de la réglementation de la part de l'administration. La gestion de la qualité de la réglementation est un aspect permanent de la gouvernance qui a pour but de faire en sorte que les fonctions gouvernementales de réglementation aident à terme à obtenir le taux de croissance économique et de développement social le plus élevé. Chaque ministère doit pouvoir s'engager à respecter les principes de qualité de la réglementation dans ses activités courantes tout en continuant, pour garantir la cohérence voulue au sein de l'administration, à faire du contrôle de la réglementation une fonction de gestion fondamentale exercée au cœur même de l'administration. Les rôles institutionnels devront être clairement définis afin que toutes les organisations qui peuvent contribuer à la qualité de la réglementation soient utilisées efficacement, en particulier le Conseil législatif. Les fonctions de ces institutions centrales déjà existantes seront renforcées grâce à la création de deux nouveaux organes :

- Une **Commission de réforme de la réglementation** au niveau ministériel pour promouvoir et mettre en œuvre la politique et également pour servir de principale tribune à la prise de décisions en matière de réforme de la réglementation et de coordination. Sa tâche principale sera de mettre en application une politique réglementaire de bonne qualité. Cette commission réglera également, les problèmes d'incompatibilité entre les politiques en passant au crible les questions à l'ordre du jour des réunions du Conseil des ministres si nécessaire et établira un rapport annuel pour le Parlement. Elle pourrait comprendre parmi ses membres le Directeur de cabinet et des représentants des ministères des Finances, du Commerce et de l'Industrie, de l'Intérieur, du Travail et des Affaires sociales, de la Justice, des Transports et des Communications et du Bureau pour la concurrence économique. Pour les affaires courantes, le groupe de travail interministériel chargé de la préparation de l'examen de l'OCDE devrait devenir un groupe de travail permanent relevant de la Commission.
- Comme l'indique la Résolution de septembre 2000, le gouvernement a l'intention de créer un **Service de contrôle** au sein du Secrétariat général du gouvernement. Il s'agit d'une mesure positive et nécessaire pour mettre en œuvre la politique relative à la qualité de la réglementation. Tout en étant conçu pour fonctionner dans le contexte des institutions tchèques, ce nouveau service (i) sera habilité à formuler des recommandations à l'intention de la Commission de réforme de la réglementation, (ii) sera doté des moyens nécessaires pour recueillir des informations et coordonner le programme de réforme à l'échelon de l'ensemble de l'administration, et (iii) disposera de ressources et de capacités d'analyse pour donner un avis indépendant sur les questions relatives à la réglementation. A court terme, ce service pourra évaluer la qualité des AIR soumises par les ministères et établir des rapports publics périodiques sur les progrès réalisés par les ministères pour améliorer la qualité de la réglementation. En acquérant de l'expérience, il pourra recommander et concevoir des programmes de réforme sectoriels et thématiques, coordonnés autour des domaines d'intervention pertinents. Dans deux ans, le Service de contrôle devrait être en mesure de fixer des objectifs concrets, des délais et des conditions d'évaluation, d'examiner les propositions de réglementation émanant des ministères par rapport aux principes de qualité, et de conseiller l'administration centrale sur la qualité des propositions de réglementation et de réforme

présentées par les ministères compétents. Le Service de contrôle verra sa crédibilité renforcée (de même que le soutien du Parlement) si son rôle et les responsabilités des ministères sont bien précisés dans les *Règles législatives*.

- Exiger que les ministères effectuent les analyses de l'impact de la réglementation (AIR) sur la base des meilleures pratiques de l'OCDE, pour toutes les réglementations proposées, déterminer le degré d'analyse à effectuer en fonction de l'importance de la réglementation, et l'intégrer dans le « processus en deux étapes ».

En vertu de la Résolution de septembre 2000, tout le personnel de l'administration est tenu de suivre les principes énoncés dans la Recommandation de 1995 de l'OCDE concernant l'amélioration de la réglementation officielle lors de la modification ou de l'établissement d'une nouvelle réglementation. Il s'agit là d'une initiative importante. Le gouvernement est, actuellement, en train de mettre au point le processus de mise en œuvre de la réglementation. Comme l'a conclu l'OCDE dans son évaluation de l'analyse de l'impact de la réglementation de 1997 dans ses pays Membres, les modalités exactes de mise en œuvre ainsi que l'ordonnancement stratégique de celle-ci dans le temps sont aussi importants que l'adoption officielle de la réglementation.

- A court terme, la liste de contrôle de l'OCDE concernant la qualité de la réglementation qui était jointe en annexe à la Recommandation de septembre 2000 devrait être également jointe aux Règles législatives et complétée par tous les ministères et agences et pour toutes les propositions (lois, décrets gouvernementaux, décisions ministérielles, etc.). Une certaine évaluation devrait être effectuée pour toutes les propositions, mais il est essentiel de concentrer le peu de ressources consacrées aux AIR sur les propositions susceptibles d'avoir un maximum d'impact. Dans un premier temps, au niveau de la prise de décisions, on ne demandera qu'une AIR simple. Mais par la suite, et sur l'avis des experts du Service de contrôle, une seconde AIR plus poussée pourra alors être nécessaire dans le cas des propositions les plus importantes, peut-être celles dont les coûts risquent de dépasser un certain seuil. En s'attachant à identifier les alternatives réglementaires et non réglementaires pour atteindre des objectifs de politique générale, on pourrait intégrer une AIR simple aux *Règles législatives*.
- A moyen terme, le gouvernement devrait adopter un test coûts/avantages explicite avec des stratégies de mise en œuvre plus techniques (formation, techniques de recueil des données, etc.). La rigueur analytique de l'AIR s'améliorera à mesure que les ministères seront dotés d'un personnel compétent, tandis que la qualité des AIR augmentera parallèlement.

A court terme comme à moyen terme, le processus d'AIR devrait être totalement intégré au processus de consultation publique, les résultats des AIR étant des éléments clés à la disposition des parties consultées et les conclusions de cette consultation devant servir à perfectionner les AIR et la réglementation. Comme indiqué dans la précédente recommandation, la création d'un organe permanent pour gérer les AIR améliorerait leur mise en œuvre. Si l'on ne s'emploie pas résolument à les appliquer, les AIR risquent de ne pas apporter de véritables améliorations à la qualité des réglementations.

Intensifier la lutte contre la corruption en rendant plus transparente l'application des réglementations. Concrètement, on s'emploiera notamment à réviser les formalités administratives et à créer un système de registre central des formalités qui fera foi.

La République tchèque a mieux réussi à rédiger des textes de loi qu'à les mettre en œuvre ou à les faire respecter. Elle s'est trop appuyée reposée sur les directives, les conseils et les bonnes intentions et pas assez sur la contrainte et les pressions au niveau institutionnel pour obtenir de bons résultats. Il est difficile

de déterminer le degré effectif de corruption entre les fonctionnaires et les entités soumises à une réglementation. Mais les faits et informations rapportés par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la corruption laissent à penser qu'en République tchèque, la corruption liée en particulier à la mise en application de la réglementation et au contrôle de la conformité ainsi qu'aux problèmes de transparence, risque d'entraver le fonctionnement du marché et d'empêcher la population de reprendre confiance dans le gouvernement. D'autres pays de l'OCDE, notamment l'Italie, la Corée et le Mexique ont expérimenté des techniques afin de réduire les motifs et possibilités de corruption dans le cadre de l'application des réglementations et des formalités administratives. Ces techniques pourraient présenter un grand intérêt pour la République tchèque et contribuer à la lutte déjà engagée contre la corruption.

Au Mexique, une révision approfondie des formalités et procédures administratives (en particulier des licences, permis, concessions et autres autorisations), suivie de la suppression, de la simplification ou d'une refonte de ces procédures pour réduire les risques d'abus, a contribué à créer un environnement plus transparent et plus efficace pour les entreprises. L'Italie a elle aussi considérablement réduit les contraintes et les incertitudes liées aux formalités administratives, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Un registre faisant foi et dans lequel toutes les procédures administratives seraient consignées favoriserait la confiance et la transparence. La République tchèque pourrait s'inspirer de l'expérience mexicaine en créant une seule source autorisée pour les procédures administratives qui sont souvent les plus irritantes pour les PME<sup>116</sup>. Sinon, le gouvernement pourrait harmoniser les formulaires officiels utilisés dans les procédures administratives. Il pourrait pour cela s'inspirer du modèle français du CERFA (Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs). L'enregistrement officiel des formalités et/ou formulaires accroîtra grandement la transparence pour les utilisateurs du point de vue du contenu et de la forme des actions réglementaires permises et obligera à rationaliser les règles ministérielles. L'enregistrement devrait pouvoir se faire sur l'Internet.

Améliorer encore la transparence en élargissant à tous les ministères et organismes les prescriptions juridiques relatives aux procédures de notification et commentaire déjà obligatoires conformément à des critères techniques pendant l'élaboration et la révision de la réglementation. Les procédures à suivre pour assurer l'ouverture voulue doivent être communes à tous les organes consultatifs.

L'adoption d'une obligation de consultation générale pour toutes les nouvelles lois essentielles et les règlements secondaires aurait pour effet de promouvoir à la fois les valeurs techniques d'efficacité et les valeurs démocratiques d'ouverture et de transparence de l'administration. Les processus de notification pour commentaires reposent sur des droits précis qui permettent d'avoir accès et de répondre, ils sont systématiques et non discrétionnaires, et ouverts au public en général ainsi qu'aux groupes d'intérêts organisés. Des groupes consultatifs resteront éventuellement nécessaires pour engager le dialogue avec les experts et les groupes d'intérêts et des procédures types sont indispensables pour garantir que la transparence du système de réglementation n'en sera pas affectée. On pourrait également renforcer le système en rendant obligatoire la publication de tous les projets de réglementation accompagnés de l'analyse de l'impact de la réglementation (voir recommandation précédente).

Promouvoir l'adoption d'instruments axés sur le marché grâce à des directives et à une formation

La République tchèque a conscience du fait qu'elle doit s'éloigner du modèle de système planifié rigide pour mettre en place des systèmes d'incitations plus flexibles et efficaces et d'une certaine façon, elle y est parvenue dans certains domaines, notamment dans celui de l'environnement. L'administration centrale doit cependant apporter un soutien accru et prodiguer des encouragements plus énergiques, par la formation, des conseils, l'établissement de réseaux, une coopération active entre les secteurs et l'assistance d'experts là où celle-ci est nécessaire. Un programme de promotion et de suivi aiderait les organes chargés de la réglementation à réduire les obstacles qui, au niveau de l'information, ne permettent guère d'utiliser des instruments novateurs. Un rapport annuel public établi par le Service de contrôle (voir recommandation

plus haut) à l'intention du parlement sur les choix adoptés au cours de l'année précédente pourrait permettre de mesurer les progrès réalisés. Ce rapport évaluerait l'utilisation de diverses catégories d'options : réglementations basées sur les performances, réglementations du processus, co-réglementation, auto-réglementation, accords contractuels, engagements volontaires, permis négociables, taxes et subventions, programmes d'assurance et campagnes d'information, etc.

Créer des conditions plus favorables à l'efficacité, l'indépendance et la fiabilité des nouveaux organismes indépendants chargés de la réglementation en élaborant des lignes directrices pour leurs systèmes de gouvernance, la cohérence des politiques, les méthodes de travail et les relations avec les autorités responsables de la protection de la concurrence.

La République tchèque met actuellement en place de nouveaux organismes de réglementation qui constituent un élément vital du cadre dans lequel s'inscrivent les services publics et les réseaux d'entreprises privatisés, ces institutions devant également élaborer les systèmes de réglementation auxquels les monopoles d'Etat resteront soumis. La création de ces organismes est devenue indispensable pour attirer les IDE dans ces secteurs car on leur attribue une plus grande fiabilité et davantage de transparence. Toutefois, ces qualités n'apparaissent pas clairement dans leur activité de réglementation et de gouvernance. Il existe encore des liens avec les ministères pour des questions telles que les pouvoirs d'autorisation, et les principes constitutionnels peuvent même nuire à une véritable indépendance. On n'a jamais établi de véritables liens entre les organismes de réglementation sectorielle, ni avec l'Office pour la protection de la concurrence. Les problèmes de gestion qui doivent être résolus pour fournir des moyens techniques de niveau élevé ne le sont toujours pas (c'est le cas par exemple du recrutement et du licenciement des cadres). Une politique et un cadre juridique appropriés devraient permettre de s'attaquer à ces problèmes. La récente proposition politique sur la *Gouvernance et la fiabilité dans le processus de Réglementation* préparée par l'Irlande pourrait servir de point de départ<sup>117</sup>.

Renforcer les critères de qualité de la réglementation au sein des autorités infranationales, en se concentrant en particulier sur la responsabilité, la transparence et l'orientation vers le marché.

Pour réduire le pouvoir du gouvernement central, la République tchèque a poursuivi le processus de décentralisation en faveur des administrations locales. Cette politique peut porter ses fruits en termes de démocratie et de responsabilisation au niveau local mais l'expérience d'autres pays montre que la décentralisation doit s'accompagner de garanties adaptées. Bien que la régionalisation soit censée réduire le fossé existant entre l'administration et les citoyens, une décentralisation trop rapide peut nuire à la qualité de la gouvernance car les administrations locales n'ont pas les moyens d'assurer une gestion correcte et de proposer des règlements de bonne qualité. En République tchèque, les mécanismes de contrôle propres à accompagner le processus de décentralisation ne sont guère développés. Bien qu'il existe quelques contrôles en matière de transparence, on recourt excessivement au système judiciaire pour mettre un terme aux abus liés à l'application de la réglementation locale. Une plus grande transparence s'impose au niveau de l'élaboration et de l'application de la réglementation. Si la discipline et les capacités réglementaires ne s'améliorent pas aux niveaux local et régional, la décentralisation risque de compromettre les progrès réalisés du point de vue de la qualité de la réglementation au niveau national.

Par exemple, les entités locales risquent d'utiliser leurs nouveaux pouvoirs pour limiter la concurrence, ce qui va entraîner une hausse des prix à la consommation. Elles sont proches de groupes de pression bien organisés et à la recherche d'avantages personnels, et elles sont vulnérables à ces groupes. Il arrive également que leurs ressources soient limitées, ce qui compromet la qualité des arrêtés municipaux.

Récemment encore, les principaux mécanismes de contrôle contre les pratiques réglementaires abusives étaient aux mains des ministères de l'administration centrale et de l'autorité chargée de la concurrence. Le système judiciaire, les tribunaux ainsi que le tribunal constitutionnel étaient les principaux

recours. Cependant, même s'il est devenu plus efficace et permet de réagir plus rapidement, le recours au système judiciaire sera toujours coûteux pour les particuliers et les petites entreprises. Le gouvernement devrait donc accompagner les contrôles ex post de mesures de responsabilisation et de transparence qui seront appliquées avant que les ordonnances des administrations locales ne soient adoptées, afin de réduire le risque d'assister à une concurrence néfaste entre les réglementations, de voir des groupes d'intérêts en tirer parti et aussi pour éviter des effets nuisibles à la concurrence et des problèmes de corruption au sein des administrations infranationales. Les administrations locales et régionales devraient tout au moins appliquer la Recommandation de 1995 de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et la liste de contrôle qui l'accompagne. En prenant comme références les données concrètes en matière de réglementation, par exemple le nombre et la qualité des patentes, on pourrait également favoriser une recherche plus systématique des meilleures pratiques ou aussi donner mauvaise conscience à ceux qui sont à la traîne.

### **5.3. *Gérer la réforme de la réglementation***

La République tchèque a fait l'expérience d'une profonde réforme aux multiples aspects, concernant notamment son cadre réglementaire. Compte tenu de la répression extrême liée à la période communiste, la performance de la République tchèque est remarquable. La démocratie et l'économie de marché sont bien implantées. Mais pour consolider ses efforts, obtenir une croissance optimale et tirer pleinement parti de ses atouts exceptionnels, le pays devra encore entreprendre davantage de réformes (parfois douloureuses) et qui donneront des résultats dans des délais qui risquent de se compter en années plutôt qu'en mois.

Le gouvernement actuel a tiré les leçons de ses erreurs passées en reportant judicieusement son attention sur les questions institutionnelles et de gouvernance auparavant jugées secondaires par rapport aux aspects purement économiques. La poursuite de la réforme nécessitera une ferle volonté politique et des capacités de communication exceptionnelles pour convaincre le Parlement et la société en général. Les défis à relever ne doivent pas être sous-estimés. La réforme de la réglementation est devenue un euphémisme pour le désengagement de l'Etat et la tolérance des abus commis par des groupes d'intérêts privés. Les changements continus ont créé des tensions dans une société égalitaire. Certains éléments de l'économie et de la société n'ont pas encore reçu toute leur part des bénéfices escomptés tandis que d'autres n'ont pas eu à supporter leur part des coûts.

Gérer la réforme de la réglementation impliquera donc la mise en place d'un programme réglementaire de qualité qui servira de base à sur des politiques répondant clairement à l'intérêt général. La réforme de la réglementation devrait permettre au gouvernement d'appliquer des critères plus stricts à la protection de l'environnement, à la santé et à la sécurité, à la protection du consommateur et des biens collectifs, et ce à un coût réduit. De meilleures capacités de réglementation permettront à la République tchèque d'achever la transformation de l'Etat qui, de propriétaire et de grand patron qu'il était, devient maintenant régulateur et arbitre.

### **Annexe 1 Evolution chronologique de la gestion publique<sup>118</sup>**

**1990**

- Le gouvernement a décidé d'abolir tout le système de comités nationaux et de rédiger le texte d'une nouvelle loi sur les municipalités, une loi sur Prague, capitale du pays, une loi sur les élections municipales et une loi sur les bureaux de district en tant qu'organismes administratifs d'Etat, et le Parlement a approuvé tous les projets de loi gouvernementaux. Une Commission consultative gouvernementale pour la création de régions a été mise sur pied. La commission a terminé son travail en proposant quatre options possibles, dont aucune n'a été retenue.

- Le 29 novembre ont eu lieu les premières élections communales libres et démocratiques pour désigner les membres des conseils municipaux locaux nouvellement créés.
- Un nouveau système d'administration publique et d'autogestion en matière d'éducation a été inauguré en décembre.

### 1991

- En juillet, le Gouvernement a chargé le ministre de l'Intérieur de mettre en place un système de gestion et d'administration locales. Le principe d'une décentralisation a été approuvé.
- En juillet, un nouvel Office pour la concurrence économique - transformé ultérieurement en ministère - a été créé en octobre 1992.
- Parallèlement à la restauration de la propriété privée et des droits de propriété, une nouvelle loi sur la réglementation des biens immobiliers et la création de bureaux d'enregistrement des actes est entrée en vigueur en juillet.

### 1992

- Après les élections de juin, la déclaration du gouvernement a fait de la réforme des administrations publiques une priorité, l'accent étant mis sur une décentralisation plus poussée.
- En automne, l'éclatement de la Fédération est apparu probable, et tous les efforts ont donc été concentrés sur la création d'un nouvel Etat indépendant, la République tchèque.
- En septembre, le gouvernement a nommé une Commission gouvernementale chargée de préparer une nouvelle constitution pour la République tchèque. Cette commission a achevé sa mission en novembre. Le Parlement a approuvé la constitution le 16 décembre.
- En octobre, l'Office pour la législation et l'administration publique (OLAP) de la République tchèque a commencé ses travaux sous la présidence du Vice Premier ministre.

### 1993

- En février, le Vice Premier ministre président de l'OLAP a créé un groupe de travail chargé de réfléchir au principe d'une réforme de l'administration locale. Le rapport qui en est résulté a été soumis en juin au gouvernement.
- En août, le gouvernement a approuvé les principes de base de la loi sur la fonction publique.

## 1994

- En juin, le gouvernement a pris une décision sur le projet de loi concernant la création de Grandes Unités Autonomes Territoriales (GUAT) et en a saisi le Parlement.
- En juillet, le gouvernement a décidé quelle réglementation législative liée à la création des GUAT devrait être établie et il a confié cette tâche aux ministres de l'Intérieur et des finances.
- En août, le gouvernement s'est prononcé sur le projet de loi relatif aux compétences des GUAT.
- En septembre, le gouvernement a approuvé un document établi par l'OLAP et appelé « Intentions du gouvernement dans le domaine de la réforme des administrations publiques » et il l'a soumis au Parlement.

## 1995

- En mars, l'OLAP a soumis au gouvernement un document sur l'institutionnalisation des administrations publiques de niveau intermédiaire (GUAT).
- En septembre, dans le cadre de la négociation du budget de l'Etat de 1996, le gouvernement a décidé une réduction –approuvée pour 1995- de 5% des effectifs des ministères et autres organismes de l'administration centrale et des bureaux de district et de 2% de ceux de leurs organismes subordonnés financés en tout ou partie par le budget de l'Etat.
- En octobre, le gouvernement s'est prononcé en faveur d'une liste de mesures destinées à simplifier et améliorer les relations entre l'administration et la population.

## 1996

- L'OLAP a soumis au gouvernement un rapport sur la préparation de la réforme des administrations centrales et son avancement futur.
- En novembre, le gouvernement a examiné et approuvé un mandat révisé pour le ministère de l'Intérieur en ce qui concerne le maintien de l'ordre et de la sécurité et la doctrine de la police de la République tchèque comprenant en particulier les tâches suivantes :
  - Définition des principes d'une réforme du droit pénal, des sanctions et procédures administratives et des aspects administratifs du système judiciaire.
  - Définir le principe d'instruments plus efficaces de lutte contre la corruption et les délits économiques graves liés en particulier à l'utilisation frauduleuse des deniers de l'Etat.
  - Définir des mesures visant à donner un caractère de moins en moins légal aux gains frauduleux.
  - Mettre au point un système de confidentialité officielle comparable aux normes de sécurité des pays de l'UE.
  - Achèvement du système intégré de secours.
- En novembre, l'accord a aboli l'OLAP, dont les pouvoirs ont été transférés essentiellement aux ministères de la Justice, de l'Intérieur, du Travail et des Affaires sociales ainsi qu'au Secrétariat général du gouvernement.



## 1997

- En mars, les ministères de la Justice et de l'Intérieur ont soumis au gouvernement un projet conjoint de réforme des administrations publiques.
- En décembre, le Parlement a adopté la loi constitutionnelle sur la création des Grandes Unités Territoriales Autonomes (GUAT) qui correspondent au stade intermédiaire d'autonomie.

## 1998

- En mars, le gouvernement a examiné et approuvé le document soumis par le ministère de l'Intérieur sur l'avancement de la réforme des administrations publiques et décidé que ce ministère jouerait provisoirement (c'est-à-dire jusqu'à l'adoption de la législation voulue) le rôle d'autorité centrale responsable de la réforme des administrations publiques et coordonnerait les activités des autres autorités de l'Etat dans ce domaine. Le Service des administrations publiques du ministère de l'Intérieur a été créé.

## 1999

- En mars, le principe d'une réforme de l'administration publique a été adopté par le gouvernement.
- En mai, la Chambre des députés a examiné le principe d'une réforme de l'administration publique et recommandé de passer aux étapes suivantes.
- En juin, le principe de la préparation de la fonction publique a été adopté par le gouvernement.
- En octobre, le document de synthèse sur la mise en place de systèmes d'information au sein de l'administration publique a été adopté par le gouvernement.

## 2000

- La nouvelle organisation territoriale de l'Etat est entrée en vigueur le 1er janvier.
- Les Grandes Unités Territoriales Autonomes (niveau intermédiaire d'autonomie) ont été créées le 1er janvier.
- En mars, d'importantes lois nécessaires au fonctionnement des régions ont été approuvées par la Chambre des députés.
- En septembre, une Résolution gouvernementale a adopté la recommandation de l'OCDE de 1995 sur une Réglementation de haute qualité
- Le 1er novembre, le gouvernement a approuvé un projet de loi sur la fonction publique.
- Le 12 novembre ont eu lieu les premières élections aux instances régionales.

## 2001

- Le 1er janvier, les autorités régionales sont devenues pleinement.

## NOTES

1. Voir, par exemple, OCDE (2000), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, La réforme de la réglementation en Hongrie*, Paris.
2. Le parlement a adopté le principe de la continuité des réglementations juridiques, et des changements ont été apportés sous forme d'amendements parfois fondamentaux. Même la constitution a été modifiée. La loi constitutionnelle 135/1989 Coll. a modifié la Constitution de la République socialiste tchécoslovaque (loi constitutionnelle 100/1960 Coll.) et a été adoptée le 29 novembre 1989. Les changements consistent notamment à mettre fin au rôle dominant du Parti communiste et du Front national, à accepter toutes les cultures politiques dans l'esprit du patriotisme, de l'humanisme et de la démocratie et à ne voir dans le marxisme-léninisme qu'une idéologie parmi d'autres.
3. Elster, Jon ; Claus Offe et Ulrich K. Preuss, 1999, *Institutional Design in Post-Communist Societies: rebuilding the Ship at Sea*, Chapitre 1, « Introduction: agenda, agency, and the aims of Central East European transitions », Cambridge University Press.
4. On a institué un nouveau système municipal inspiré des modèles d'administration locale d'Europe de l'ouest et du système en vigueur avant guerre dans la République tchécoslovaque. L'objectif principal était d'arriver à une autonomie administrative démocratique, en instituant un système électoral proportionnel. Il y a 77 districts et 6 259 municipalités urbaines et rurales. Les fonctionnaires de districts sont responsables de l'administration publique et leurs chefs sont nommés par le gouvernement central. Ce ne sont pas des organes dotés d'une autonomie administrative mais plutôt des institutions provisoires qui fonctionneront jusqu'à ce que la véritable autonomie administrative régionale prenne effet. Centre de recherche Economique et d'Enseignement Supérieur de l'Université Charles, 1999, *République tchèque - Back to the Drawing Board*, p. 26 & 28.
5. Rauf Gonenc, Maria Maher et Guiseppe Nicoletti ; *The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues*, Documents de Travail Economiques n° 251, OCDE. Il en ressort que comme le laissent supposer les privatisations dans les nouveaux pays Membres, le changement d'incitations encouragé par le transfert des droits de propriété ne peut avoir un maximum d'impact sur l'efficacité et le bien-être du consommateur que si des dispositions contractuelles peuvent être élaborées et correctement appliquées, si les mécanismes de gouvernement d'entreprise fonctionnent efficacement et si le secteur privé peut opérer dans un contexte relativement libre de toute influence politique, p. 94 ; Johnson et Shliefer, 1999 ; in *Coase v. the Coasians*, NBER Document de Travail 7447 ont comparé les expériences en matière de privatisation de la République tchèque et de la Pologne et constaté qu'en Pologne, les contrôles des marchés des titres étaient plus stricts et que les actionnaires minoritaires étaient mieux protégés, ce qui expliquait les performances économiques supérieures de la Pologne dans les années 90.
6. Agh Attila (1998) « The Velvet Transformation: Czech and Slovak Republics » dans *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*, p. 128.
7. Agh Attila « The velvet transformation: Czech and Slovak Republics » dans *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*, p. 113.

8. « Dans la période d'après-guerre, les efforts de démocratisation ont atteint leur apogée en 1968, avant d'être réduits à néant par une intervention soviétique d'où est sorti l'un des régimes staliniens les plus conservateurs d'Europe centrale et orientale, qui a duré jusqu'aux années 80 ». Agh Attila (1998), "The Velvet Transformation: Czech and Slovak Republics" dans *Emerging Democracies in Eastern Central Europe and the Balkans*, p. 113.
9. Gray, Cheryl W., 1992, *The Legal framework for private sector Activity in the Czech and Slovak Federal Republic*, Banque mondiale, novembre, p. 2.
10. Ceux-ci ne sont pas faciles à changer. « Les modèles culturels, identités et héritages, les pratiques associatives qui permettent ou empêchent de trouver une solution aux problèmes des biens collectifs et l'énergie avec laquelle sont défendus les intérêts économiques et ceux des entreprises font partie des éléments déterminants du changement que l'on peut difficilement susciter – ou éliminer - en légiférant Elster, Jon ; Offe *et al.*, *op. cit.* pp. 17-18.
11. La loi sur la protection de la concurrence économique a été adoptée en 1991 et modifiée deux fois en 1992 et 1993. L'Office de protection de la concurrence économique a été créé en 1991.
12. Il n'existe pas de lois spécifiques au service public. Le Code du travail traite des conditions d'emploi applicables aux fonctionnaires ainsi qu'aux autres salariés. Seul l'article 73 du Code s'applique spécifiquement aux employés des administrations publiques, de la Banque nationale tchèque, des tribunaux, de la police et également aux procureurs de la république. Le Code du travail définit pour les fonctionnaires des obligations supplémentaires telles que l'impartialité et la capacité à prévenir les conflits d'intérêts. Les mécanismes de licenciement sont très défavorables aux employeurs, y compris à l'Etat. En matière de rémunération, le système se caractérise par un barème de salaires rigide et uniforme créé en vertu de la loi 143/1992. Ce barème vaut pour tous les fonctionnaires et est mis en application par le ministère des Finances.
13. Même l'Office pour la protection de la concurrence économique, qui est l'un des organismes publics les plus dynamiques et novateurs se heurte à des problèmes de recrutement et de personnel parce que de nombreux spécialistes en droit et en économie quittent leurs fonctions pour le secteur privé ou la justice.
14. Source : Etudes économiques de l'OCDE, République tchèque 1998, pp. 49-54.
15. Le groupe de travail interministériel créé récemment pour l'examen de l'OCDE montre par exemple, comment un groupe spécialisé devant respecter impérativement des délais peut obtenir des résultats efficaces.
16. Commission économique européenne, 2000, *Rapport régulier sur la République tchèque : progrès réalisés sur la voie de l'adhésion*, 8 novembre. Bruxelles, p. 12.
17. Sources de la loi : La Constitution tchèque reconnaît les principaux instruments suivants : lois constitutionnelles, lois, mesures légales du Sénat, résolutions gouvernementales, décisions ministérielles et arrêtés. Un ministère peut également proposer d'autres instruments, par exemple, une instruction méthodique qui n'est toutefois pas contraignante pour la société mais qui a un caractère normatif pour les services publics. Les autorités administratives et les organes de l'administration territoriale locale peuvent également édicter des arrêtés. Les organes représentatifs tels que la Cour des comptes, et les associations de conseillers fiscaux, d'avocats, de médecins, etc., peuvent également émettre des réglementations généralement contraignantes dans la limite de leur compétence.
18. Johnson et Shleifer (1999), ont estimé qu'une des principales lacunes de la réglementation des titres dans les années 1990 était l'absence des procédures administratives qui auraient permis au responsable de la réglementation du marché des titres d'imposer la discipline voulue aux intermédiaires sans avoir recours au système judiciaire, p. 21.

19. Phare, 1998 : Il est dit à la p. 34 de *Proposals for a Strategic Public Administration Reform in the Czech Republic*, National Training Fund, octobre que « l'administration perd une bonne part de sa crédibilité en examinant interminablement des propositions et autres mesures qui lui sont soumises ou en donnant des suites judiciaires incohérentes aux délits commis, ce qui fait que les particuliers se sentent désarmés face aux autorités ». Il est également dit dans ce rapport que les amendements de la loi sur les marchés publics d'avril 1998 n'ont toujours pas eu pour effet « d'améliorer la transparence et la protection des intérêts de l'Etat et de la communauté contre l'enrichissement abusif de chefs d'entreprise ou la corruption de fonctionnaires ».

Cependant, l'amendement adopté ensuite en 2000 semble avoir aidé quelque peu à améliorer la transparence. Cette loi a été élargie de façon à s'appliquer aux services d'utilité publique (eau, énergie, transports et télécommunications) et à mettre la partie contractante dans l'obligation de publier tous les appels d'offres et adjudications sur l'Internet. On peut donc suivre facilement les appels d'offres de l'Etat sur un site web ([www.centralni-adresa.cz](http://www.centralni-adresa.cz)) qui est pleinement opérationnel depuis août 2000. L'amendement a également défini de façon plus précise la teneur des marchés publics ; le volume et la nature des travaux requis. Les fournitures et services doivent être définis sans équivoque conformément aux termes de référence. L'application de la loi sur les marchés publics a également été améliorée grâce au lancement d'un programme destiné à familiariser les responsables des districts et des municipalités avec la procédure relative aux marchés publics.

En ce qui concerne les abus de pouvoir, on peut citer les cas suivants :

- d'après le rapport 2000 de l'UE sur la République tchèque, il y a eu en 1999 203 actions en justice et 110 condamnations et durant le premier semestre 2000, les chiffres correspondants ont été respectivement de 84 et 50 pour les actes de corruption. Pour ce qui est des « abus de pouvoir commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions », il y a eu 253 actions en justice et 85 condamnations en 1999, contre 141 et 47 respectivement durant le premier semestre de 2000 ;
- selon l'enquête annuelle de Transparency International, organisme qui a son siège à Berlin et qui classe les pays selon le degré de corruption présumé des fonctionnaires et des policiers, la République tchèque se situait environ dans la moyenne parmi 90 pays en 2000 ; et
- suivant une étude de la Banque mondiale, la République tchèque se situe au-dessus de la moyenne des pays d'Europe centrale et orientale du point de vue du degré de corruption administrative (c'est-à-dire la mesure dans laquelle les entreprises offrent des sommes d'argent à des fonctionnaires pour influencer sur l'application de la réglementation) mais à un rang inférieur à la moyenne si l'on considère à la fois les pays de l'Europe centrale et orientale et ceux de la CEI. D'autre part, la République tchèque occupe un rang médiocre si l'on considère les pots-de-vin versés à des fonctionnaires pour qu'ils influent sur l'élaboration des lois, règles, réglementation et décrets : Hellman, Jones et Kaufman, *Seize the State, Seize the Day, State Capture, Corruption and Influence in transition*, Policy Research Working Paper, n° 2 444, Banque mondiale.

20. Un débat très vif a conduit le Parlement à rejeter le dernier projet de réforme du système judiciaire durant l'été 2000.
21. Il faut par exemple 800 jours en moyenne aux tribunaux pour prononcer un jugement, et les lois sur la faillite (modifiées 13 fois depuis 1990) ont été jugées inapplicables, ce qui a pénalisé les créanciers. Ce sont là des exemples des difficultés qu'il y a à appliquer la réglementation.
22. C'est ainsi que les modalités de recours permettent à une partie de retenir des éléments d'information à utiliser comme pièces à conviction devant un tribunal de grande instance, ce qui entraîne des retards.
23. Gouvernement de la République tchèque, réponses au questionnaire de la section 1, septembre 2000.

24. Certaines lois clés ont été reconstituées à partir d'instruments antérieurs. Par exemple, *le Code Civil* existant date de 1964 même si des amendements importants ont été apportés en 1992 pour abolir la hiérarchie communiste en matière de propriété et donner un statut juridique égal à la propriété privée et à la propriété publique. La loi sur les procédures administratives date de 1967 et n'a toujours pas été modifiée. La loi sur les faillites et les liquidations de 1992 repose sur une loi allemande et autrichienne d'avant-guerre et porte essentiellement sur les liquidations.
25. Résolution gouvernementale 258/1999 du 30 mars 1999, Résolution du Parlement 268/1999 du 19 mai 1999. Ces résolutions ont été approuvées par une grande majorité des députés.
26. Le concept de réforme de l'administration centrale approuvé par une résolution gouvernementale est intitulé « programme de changement de la gestion de l'administration publique au niveau de l'administration centrale ».
27. Les services suivants devraient être créés :
- Service des analyses et des concepts (partiellement créé)
  - Service de la gestion des ressources humaines et de la formation
  - Service de l'organisation et de la gestion publique
  - Service de l'audit interne
  - Service de l'activité législative du gouvernement (déjà créé) et
  - Service des relations publiques (déjà en place, mais à renforcer)
- Le Secrétariat général du gouvernement sera dirigé par le Secrétaire d'Etat du gouvernement, dont le poste devrait être créé dans le cadre de la réforme envisagée de l'administration centrale et qui, en collaboration avec les secrétaires d'Etat des ministères, procédera à des consultations et coordonnera les activités de l'administration centrale.
28. La série de concepts comprend :
- le principe d'une amélioration de l'efficacité de la gestion de l'administration publique
  - le programme de changements à apporter à la gestion de l'administration publique au niveau de l'administration centrale
  - le principe d'une amélioration de l'efficacité du secteur public
  - le principe d'une amélioration de l'efficacité des finances publiques
  - le principe d'une amélioration de l'efficacité du contrôle de l'administration
- On s'emploie actuellement à définir ces concepts de façon détaillée.
29. Il existe huit domaines d'intervention prioritaires : maîtriser les techniques d'information et de communication ; s'assurer que les citoyens ont directement accès à l'information grâce à des liens électroniques avec tous les services de l'administration publique ; faciliter l'accès aux données officielles ; mettre en place les infrastructures de communication ; assurer la protection des données privées, y compris par le biais de la législation (loi 101/2000) ; favoriser le développement du commerce électronique dans l'économie mondiale en éliminant les barrières (loi 227/2000) ; créer un environnement économique transparent pour soutenir l'activité des entreprises ; et définir les conditions préalables à l'avènement de la société de l'information.
30. OCDE, 1997, *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.
31. Les *Règles de procédures gouvernementales* constituent l'annexe de la Résolution gouvernementale 15/1998, et les Règles législatives gouvernementales ont été approuvées par la Résolution

gouvernementale 188/1998, amendée ensuite par les Résolutions gouvernementales 534/1998, 660/1999 et 596/2000.

32. Procédure du Parlement sur les règles de négociation (loi 90/1995) et Procédure du Sénat sur les règles de négociation (loi 107/1999).
33. L'établissement de rapports de ce genre n'étant rendu obligatoire ni par les règles législatives ni par une autre législation, leur contenu et leur date de présentation ne font l'objet d'aucune stipulation.
34. Les Règles sont en place depuis la fondation de la Tchécoslovaquie en 1918 et même avant. En 1811, une réforme du Code autrichien de Marie-Thérèse est à l'origine du code tchèque relatif à l'élaboration de la réglementation. Ce premier code était sous bien des aspects à l'avant-garde dans le contexte européen, exigeant par exemple que le texte soit clair et que la loi soit simplifiée si nécessaire.
35. Banque mondiale (1999), *op. cit.* ; p. 197.
36. Voir section 15, articles 1-3 et section 16, articles 5 et 6 des règles législatives gouvernementales.
37. Deighton-Smith, Rex, 1997, *Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris, p. 221.
38. Phare, 1998, *ibid*, p. 30.
39. Résolution gouvernementale 950/2000, 27 septembre 2000.
40. Résolution gouvernementale 950 du 27 septembre 2000.
41. Résolution gouvernementale 1217 du 4 décembre 2000. La Résolution gouvernementale du 17 janvier 2001 stipule en outre que le ministère de l'Intérieur doit prendre en compte dans son programme de modernisation la recommandation de l'OCDE formulée dans le présent rapport.
42. Règles législatives article 13.1.b.
43. Un petit service du Secrétariat général du gouvernement assure le secrétariat courant du Conseil législatif.
44. Les municipalités constituent maintenant les unités territoriales de base, mais 80% d'entre elles (souvent appelées « entités administratives autonomes ») ont moins de 1 000 habitants. Au 1er janvier 2001, on comptait 6 259 municipalités en République tchèque.
45. Bien que le ministère de l'Intérieur ait formulé une proposition concernant un futur mécanisme de suivi et de contrôle, le problème clé à résoudre consiste à confier à un autre organisme administratif, une fois que les Offices de district auront été supprimés, le rôle que jouent actuellement ces derniers dans le cadre du processus de suivi et de contrôle au sujet de la légalité ainsi que les compétences des municipalités autonomes. Les tribunaux administratifs seront censés jouer ce rôle. A l'heure actuelle, la proposition est examinée par l'organe consultatif auprès du ministère de l'Intérieur, qui doit la présenter au Gouvernement au plus tard à la fin de septembre 2001.
46. Amendement constitutionnel 294/1990.
47. Loi sur les régions, loi révoquant les lois antérieures concernant le transfert de juridiction, loi sur le transfert des droits de propriété aux régions, etc.
48. Les 14 régions remplaceront les 8 régions « virtuelles » créées à des fins administratives entre 1990 et 2000.

49. Loi 129/2000 Coll.
50. Loi sur les Bureaux de district 147/2000, sections 1 et 8.
51. La suppression des 77 bureaux de district et le transfert de la majorité de leurs compétences aux municipalités choisies devraient constituer l'étape suivante de la réforme de l'administration publique territoriale. Les municipalités retenues (le nombre prévu est compris entre 180 et 200) seront également autorisées à exercer les fonctions administratives de l'Etat dans d'autres municipalités relevant du territoire administratif défini. Une part des compétences des bureaux de district sera transférée aux autorités régionales.
52. Dans le cadre de la réforme, on s'efforce d'améliorer la qualité de l'administration publique dans les petites municipalités, notamment en encourageant les municipalités à fusionner lorsqu'elles sont disposées à le faire de leur plein gré.
53. Les articles 61 à 66 de la loi sur les municipalités ont stipulé les compétences déléguées aux municipalités en général. L'ampleur exacte de celles-ci est précisée par une loi spéciale appliquée à un domaine particulier (par exemple la loi sur l'aménagement du territoire délègue certaines compétences dans ce domaine aux municipalités; la législation environnementale en délègue certaines aux municipalités en ce qui concerne la protection de l'environnement, etc.). Etant donné l'existence d'un grand nombre de lois qui délèguent des compétences de cette façon, il est impossible d'énumérer toutes les compétences dévolues aux municipalités.
54. Les articles 29 et 30 de la loi sur les régions stipulent les compétences déléguées en général, et un certain nombre de lois spéciales régissant divers aspects de l'administration publique (aménagement du territoire et planification, transports, fiscalité, protection de l'environnement etc.) délèguent des compétences concrètes aux régions. De plus, certaines compétences ont été déléguées aux régions. En outre, des compétences ont été transférées des divers ministères aux régions en vertu de la loi 132/2000 Coll. sur la modification et la révocation des lois relatives à la loi sur les régions, la loi sur les municipalités, la loi sur les Offices de district et la loi sur Prague, capitale du pays, adoptée par le Parlement en avril 2000.
55. La référence à l'article 8 de la Constitution de la République tchèque figure à la section 2 de l'article 81 de la loi sur les régions.
56. Gouvernement de la République tchèque, Réponses au questionnaire de la section 1, septembre 2000.
57. SIGMA, 1999, *op. cit.*
58. Le ministère de l'Intérieur a indiqué que de petites équipes comprenant au plus 3 personnes procéderaient dans chaque région à cette synthèse juridique. Le gouvernement s'est également déclaré partisan de faire jouer un rôle accru à la Cour des Comptes au niveau régional en envisageant la création éventuelle des bureaux régionaux et en rendant compte chaque année au parlement de ses conclusions.
59. Voir OCDE, 2000, *op. cit.*
60. Pendant le processus rapide de privatisation, le transfert des biens à l'administration locale a créé de nombreux différends. De nombreuses municipalités étaient tellement démunies après 1990 qu'elles ont pris des décisions malavisées dans leurs relations avec le secteur privé dans le cas, par exemple, des entreprises de chauffage ou d'enlèvement d'ordures. La liquidation des biens municipaux a également donné lieu à des abus. (ex. « effet tunnel »).
61. Service de renseignements économiques (2000), profil de la République tchèque, Londres, juillet, p. 15.
62. OCDE, 1999, Etudes Economiques : République tchèque, p. 79.

63. Gouvernement de la République tchèque, réponses au questionnaire de la section 1, septembre 2000.
64. En juin 2000, tous les textes législatifs de base et environ 28 000 pages de règlements dérivés avaient été traduits. Commission européenne, *République tchèque 2000 : Progrès réalisés sur la voie de l'adhésion*, 8 novembre 2000, p. 100.
65. Gouvernement de la République tchèque, Réponses au questionnaire de la section 1, septembre 2000.
66. Commission Européenne, *République tchèque 2000 : Progrès vers l'adhésion*, 8 novembre 2000, p. 15.
67. L'histoire des procédures d'élaboration des textes de loi tchèques remonte au XVII<sup>e</sup> siècle et est liée à l'évolution du droit administratif autrichien. Par exemple, en 1811, une réforme du code autrichien de Marie-Thérèse est à l'origine d'un code tchèque sur l'élaboration des lois. Ce premier code était sous bien des aspects exemplaire dans le contexte européen en demandant par exemple que le texte soit clair et que la loi soit simplifiée lorsque cela est nécessaire. Dans la période moderne, les premières *Règles législatives* ont été adoptées en 1928. Ces Règles ont été en vigueur jusqu'à la deuxième Guerre Mondiale. Elles ont été réintroduites par le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque en 1988 et appliquées jusqu'à leur révision en 1998. Les principaux changements concernent la rédaction de l'objectif principal du projet de loi et le contrôle de la compatibilité des projets de réglementations avec les lois de l'UE (voir section 2.1). Les amendements ont résulté de la Résolution gouvernementale 660 du 28 juillet 1999.
68. L'article 104 de la Constitution établit également les pouvoirs réglementaires des organes représentatifs.
69. Article 73 du *Code du Travail*.
70. *Règles législatives*, section 5.7.
71. Par exemple, en ce qui concerne la coordination et la cohésion des politique pour mettre en œuvre l'Analyse de l'impact sur l'environnement, (OCDE, 2000, p. 129).
72. *Règles législatives*, section 5.3 et la loi réglementant certaines relations entre les syndicats et les employeurs, la loi sur les Conventions collectives (1991) et le Code du travail de 1965 qui a ensuite fait l'objet à deux reprises de profonds remaniements (1991 et 1994).
73. Bien que les membres de ces groupes de travail soient nommés, le Ministère a indiqué que leur sélection était fondée sur une représentation équilibrée des différents groupes d'intérêts (ONG, entreprises, universitaires). Les groupes de travail actuels se concentrent sur des sujets tels que l'éco-étiquetage, la CIPV, les changements de climat, la Convention Orus et un développement durable.
74. Comme cela a été le cas pour la première fois aux Etats-Unis en 1946, la loi sur les procédures administratives (LPA) donne légalement aux citoyens le droit de participer à l'élaboration des réglementations suivant le principe d'une liberté d'accès accordée à tous. Il faut que toutes les agences (1) publient une note sur l'élaboration de la réglementation proposée dans le Registre fédéral (Journal Officiel), (2) donnent à toutes les personnes intéressées – ressortissants du pays ou étrangers – la possibilités de fournir des données écrites, avis ou arguments concernant un règle proposée, et (3) publient un avis sur l'établissement d'une réglementation trente jours au moins avant la date de son entrée en vigueur (voir OCDE, 1999, Réforme de la réglementation aux Etats-Unis, Paris).
75. Site web du Bureau de la République tchèque. Il est également à noter que l'on a défini les conditions du dialogue social en adoptant les nouveaux statuts et articles du règlement de l'Accord du Conseil économique et social de 1997 de façon à inclure à nouveau les questions économiques d'intérêt commun dans le cadre des débats. On a procédé à de nouveaux amendements en septembre 2000 pour faire participer d'autres groupes influents de salariés et d'employeurs au dialogue social au niveau le plus élevé.



76. Situation due en partie aux problèmes juridiques très complexes résultant de l'harmonisation rapide avec la législation de l'UE.
77. Les autres sites web importants offrant des informations juridiques sont ceux du Président ([www.hrad.cz](http://www.hrad.cz)), du Sénat ([www.senat.cz](http://www.senat.cz)), de la Cour constitutionnelle ([www.concourt.cz](http://www.concourt.cz)), de la Chambre des députés ([www.psp.cz](http://www.psp.cz)) et le système d'information de l'État ([www.siscr.cz](http://www.siscr.cz)).
78. Cette loi a remplacé une ordonnance gouvernementale de 1958. La loi a été modifiée une fois.
79. Le public est également protégé par la loi 82/198 Coll. sur la responsabilité des dommages causés durant l'exercice des pouvoirs publics par une décision ou par une procédure officielle incorrecte.
80. Selon l'article 47 de la loi sur les procédures administratives, chaque décision administrative doit être communiquée *par écrit* aux parties concernées et inclure l'énoncé et la justification de la décision ainsi que les informations relatives aux possibilités de recours.
81. Par exemple en ce qui concerne la coordination et la cohésion des politiques relatives à la réalisation des analyses d'impact sur l'environnement (OCDE, 2000, p. 129).
82. Par exemple, dans le cas de l'application de la réglementation relative à l'environnement (OCDE, 2000, *Etudes économiques, République tchèque*, p. 129).
83. Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, *Programme du Gouvernement pour lutter contre la Corruption, en République Tchèque et calendrier des mesures prévues à cet effet*, Prague, février 1999, p. 2
84. Décision gouvernementale 125/99, adoptée le 17 février 1999.
85. Les chiffres publiés dans le Rapport 2000 de l'UE sur la République tchèque indiquent qu'il y a eu 203 poursuites judiciaires et 110 jugements en 1999, contre 84 et 50 respectivement durant le premier semestre 2000 pour des délits liés à la corruption. En ce qui concerne « les abus de pouvoir des fonctionnaires », il y a eu 253 poursuites et 85 condamnations en 1999, contre 141 et 47 respectivement durant le premier semestre 2000.
86. Trois tribunaux de commerce ont été supprimés le 1er janvier 2001.
87. Parmi les mécanismes d'appel des décisions administratives dont disposent les particuliers avant qu'un différend soit du ressort du tribunal, on peut citer le recours à l'autorité administrative supérieure et à des voies de recours exceptionnelles, par exemple :
- une proposition adressée à l'autorité administrative supérieure visant à suivre à nouveau la procédure (dans le cas d'une défaillance de l'autorité administrative de première instance stipulée par la loi sur les procédures administratives)
  - une demande d'examen de la décision par l'autorité administrative supérieure de première ou deuxième instance (en cas d'illégalité, conformément à la loi sur les procédures administratives).
88. Vidlakova, Olga (1999), "Civil Service and State Administration", Country Report : Czech republic – 31 mars.
89. Depuis, 1991, environ 50 pétitions visant à formuler une proposition pour abolir une réglementation légale en tout ou partie ont été présentées. Le délai moyen pour les mesures de la Cour constitutionnelle est de 9 mois pour ce qui est des propositions visant à abolir une réglementation légale en tout ou partie et de 7.5 mois pour les autres affaires. Gouvernement de la République tchèque, réponses aux questions supplémentaires pour le chapitre 2.

90. Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, *Programme du Gouvernement pour lutter contre la corruption, en République tchèque et calendrier des mesures prévues à cet effet*, Prague, février 1999, p. 19.
91. OCDE, 2000, p. 88.
92. OCDE, 2000, p. 91.
93. Ces amendements devraient s'attaquer aux abus concernant les dispositions de recours de façon à ce qu'une partie ne cache plus des preuves pour les utiliser ensuite comme base d'un appel.
94. Commission UE 2000 Rapport ordinaire sur les progrès de la République tchèque en matière d'adhésion, p. 19.
95. Si la loi sur la fonction publique est adoptée, le personnel du bureau du Médiateur sera couvert. Il est prévu de faire connaître le rôle du Médiateur par les médias et l'on créera une « ligne d'information » pour informer les requérants potentiels de la façon de préparer un recours. Le Médiateur n'aura pas le droit de devenir membre d'un parti politique ni de recevoir une quelconque rémunération en sus de son salaire. Il traitera uniquement des décisions prises par l'administration publique, mais il lui est expressément interdit de s'occuper des décisions du Parlement, du Président, du Gouvernement dans son ensemble (mais pas des membres qui le composent), du Bureau suprême de la Cour des comptes, des Services secrets, du Préfet de police de la République tchèque, du Bureau du Ministère public et des tribunaux, mais il pourra s'occuper des questions administratives. Des plaintes contre des responsables de la réglementation seront recevables si elles concernent l'autorité « administrative ». Enfin, le médiateur pourra faire lui-même des réclamations mais on ne sait pas encore s'il usera de ce droit.
96. Entretiens pendant la mission de l'OCDE, octobre 2000.
97. OCDE (2000), pp. 128-129.
98. OCDE (1997a), Paris.
99. *Règles législatives*, section 14.
100. La base juridique en est la loi sur *l'établissement des ministères et des autres organes de l'administration centrale en République tchèque* (n° 2/1969, comme amendé), comme indiqué dans le Plan législatif semestriel qui définit les responsabilités pour la rédaction d'un nouveau projet de loi ou de résolution.
101. Pour de plus amples détails, voir Broder, I et Morral, J, « La collecte et l'exploitation des données aide à la prise de décisions en matière de réglementation », dans OCDE, 1997b, *op. cit.*
102. OCDE, 2000, *Réforme de la réglementation au Danemark, Chapitre de référence 2*, Paris.
103. A l'origine, la République tchèque n'avait pas créé de commission de ce genre. Les marchés étaient supervisés par le Bureau des contrôleurs des marchés du ministère des Finances.
104. Etudes économiques de l'OCDE : République tchèque, fév. 2000, p. 67.
105. OCDE, 1999, p. 71 ; OCDE, 2000, p. 104.
106. Banque Mondiale, *Chapitre I: Performances Economiques sur la voie de l'adhésion*, « République tchèque: sur la voie de l'adhésion à l'UE », volume 2, p. 23.

107. La loi sur les licences commerciales 455/1991 stipule les conditions de base applicables à une entreprise dans la plupart des activités (individuelles ou en société, nationales et étrangères et de toutes dimensions) Elle réglemente les conditions d'exercice d'une activité selon le niveau de contrôle de l'Etat (ex. Certaines activités nécessitent des contrôles ex ante plus contraignants).
108. PHARE, 1999, An Evaluation of PHARE of SME Programmes. Czech Republic, décembre, pp. 4 et 49, [http://europa.eu.int/comm/scr/evaluation/reports/phare/951508\\_cze.pdf](http://europa.eu.int/comm/scr/evaluation/reports/phare/951508_cze.pdf)
109. PHARE, 1999, *op. cit.*, p. 5.
110. Voir OCDE 2000.
111. Le réseau de centres de soutien inclut également des Centres pour l'innovation et les entreprises et des Centres d'information sur l'Europe.
112. Selon le bureau de la statistique tchèque, le chiffre moyen pour 1999 a été de 77.2 %. Voir [www.czso.cz/eng/figures/5/50/5001002q/data/tab5.xls](http://www.czso.cz/eng/figures/5/50/5001002q/data/tab5.xls).
113. CERGE – E1, *Czech Republic: Back to the Drawing Board*, 1999, p. 15.
114. Le gouvernement tchèque a créé le système de préparation de l'organigramme de la fonction publique approuvé par la résolution gouvernementale 349 du 18 avril 2001.
115. La Chambre des députés a commencé à examiner en mars 2001 le projet de loi sur la fonction publique ; une commission a été créée pour adapter le projet de loi et parvenir au consensus nécessaire à l'adoption du projet de loi par le Parlement et à son entrée en vigueur le 1er janvier 2002. Le ministère de l'Intérieur établit également le projet de loi sur les salariés relevant des autorités autonomes. Ces deux projets de loi devraient aider à assurer une nette distinction entre le politique et l'administratif, à stabiliser la fonction publique et à renforcer la lutte contre la corruption en son sein.
116. Voir OCDE, 1999, *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.
117. [www.irlgov.ie/tec/publications/regulatory.htm](http://www.irlgov.ie/tec/publications/regulatory.htm).
118. SIGMA, 199 Profils de gestion publique des pays d'Europe centrale et orientale – République tchèque, [www.oecd.org/puma/sigmaweb/](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/).