

MIEUX LEGIFERER EN SUEDE

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

Les politiques mises en œuvre en Suède pour améliorer la réglementation ont toujours été mises au service de la réalisation de grands objectifs économiques. La reprise économique qu'a connue le pays suite à la crise du début des années 1990 a été en partie le fruit de réformes de la réglementation qui ont permis l'introduction de modifications structurelles, l'ouverture du marché des produits auparavant fermé et une plus grande ouverture aux marchés internationaux. Des efforts considérables ont été déployés pour réduire au minimum les contraintes réglementaires qui pesaient sur les entreprises engagées dans le commerce international, des mesures ont été prises pour déréglementer le marché des produits, et le droit de la concurrence a été renforcé. Comme le faisait remarquer le rapport de 2007 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Suède¹, les dividendes récoltés en termes de productivité ont été énormes.

Les autorités ont redoublé d'efforts depuis l'élection générale de 2006 (en partie en réponse au rapport de 2007 de l'OCDE) pour éliminer les entraves au bon développement de l'environnement économique, et plus particulièrement à celui des petites entreprises. D'après le rapport 2007 de l'OCDE, l'économie suédoise reposait assez largement sur les grandes entreprises, avec un secteur des services relativement restreint et une activité entrepreneuriale atone, ce qui limitait le potentiel de création d'emplois.

Pour le gouvernement en place, les éléments moteurs de l'amélioration de la réglementation en Suède sont une campagne pour une croissance plus forte et la nécessité de maintenir la compétitivité internationale et de créer des emplois, pour aider à prévenir l'exclusion sociale (*utanförskap*) parmi la population. La stratégie en faveur de la croissance et du renouvellement mise en place par le gouvernement dès sa prise de fonctions en septembre 2006 consistait entre autres choses à soutenir l'entrepreneuriat, notamment en éliminant les contraintes réglementaires.

Le programme pour l'amélioration de la réglementation s'articule autour d'une formule simple mais efficace. Simplifier la réglementation réduira les contraintes qui pèsent sur les entreprises et libèrera des capacités au bénéfice de la gestion des affaires courantes, avec peut-être à la clé la création de croissance économique et d'emplois. La mesure de référence des coûts administratifs réalisée par l'administration suédoise a évalué les coûts administratifs supportés par les entreprises à environ 97 milliards SEK.

La Suède connaît actuellement une contraction de son économie plus forte que la crise du début des années 1990, même si bon nombre de ses indicateurs économiques demeurent convenables. Les finances publiques sont toujours saines, la dette publique a été ramenée à son niveau d'avant la crise financière et, jusqu'à présent, l'augmentation de la dette est restée modérée. En effet, grâce à la profonde réforme de sa réglementation menée dans les années 1990 et début 2000, et achevée avant le début de la crise, la Suède pourrait rapidement retrouver une croissance de sa productivité et renouer avec le plein emploi. Par ailleurs, il est encore possible de développer l'emploi indépendant et l'entrepreneuriat en réduisant davantage encore les contraintes administratives et réglementaires pour les petites entreprises.

Le programme pour une meilleure réglementation, et plus particulièrement le plan d'action pour une meilleure réglementation lancé à la fin de l'automne 2006, après les élections générales de septembre 2006, constituent la pierre angulaire de la stratégie du gouvernement. L'objectif est de réduire les coûts

administratifs supportés par les entreprises de 25 % nets d'ici l'automne 2010 et de provoquer un changement « perceptible et positif » dans la gestion des affaires courantes. Comme aux automnes 2007 et 2008, le projet de budget de 2009 présenté par le gouvernement a réitéré l'engagement des autorités en faveur d'une meilleure réglementation, soulignant « la nécessité urgente d'un cadre réglementaire simple et efficient ». Le projet de budget a insisté sur l'importance d'identifier des propositions de simplifications de nature à « produire à court terme des effets substantiels pour les entreprises ». La stratégie bénéficie d'un fort soutien de l'administration centrale et des milieux d'affaire, dont les prises de position et les actes ont été constructifs à cet égard.

Cadre de la gouvernance publique

La Suède est dotée d'un cadre de gouvernance publique solide et bien implanté. Le modèle de gouvernance suédois est caractérisé par des ministères de petite taille chargés d'élaborer les politiques publiques, complétés par un réseau beaucoup plus développé d'agences gouvernementales auxquelles il revient de mettre en œuvre les politiques arrêtées par le gouvernement. Certaines dispositions de la constitution résolument enracinées dans l'histoire du pays posent des limites à toute modification de la structure sous-jacente du mode d'administration. Les administrations locales se voient confier un grand nombre de tâches complexes, ce qui témoigne de l'importance accordée à la démocratie locale et à la nécessité d'adapter l'offre de services aux préférences locales.

La structure institutionnelle de base est relativement stable. Certains changements importants de la constitution intervenus dans les années 1970 ont modifié la structure du parlement et introduit la représentation proportionnelle, reflétant une fois encore la priorité accordée à la coopération et à la recherche du consensus en matière d'élaboration des politiques et des lois. Le rythme des élections a été porté de trois à quatre ans en 1994.

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

Alors qu'elle avait axé dans un premier temps son action sur la déréglementation dans le cadre de la libéralisation du marché dans les années 1990, la Suède a ensuite privilégié l'amélioration et la simplification des règles (le « Mieux légiférer »), comme l'ont fait d'autres pays européens de manière assez similaire. La politique de simplification et de réduction des coûts a également été élargie pour répondre à l'intérêt accru suscité par les évaluations d'impact *ex ante*. Une attention prioritaire a sans cesse été accordée aux besoins des entreprises. Les principes relatifs à la qualité de la réglementation ont également été étendus à différentes institutions, à commencer par les commissions d'enquête, qui ont toujours été soumises à de fortes exigences (en matière de consultation, par exemple), même s'il est vrai que ce travail est toujours en cours pour ce qui est de l'administration locale.

Après l'élection de 2006, le gouvernement a fait part de son intention d'intensifier les travaux d'amélioration de la réglementation. Il s'est pour cela fixé l'objectif de réduire de 25 % nets les coûts administratifs des entreprises avant l'automne 2010 et a mis en place toute une série d'outils et de mesures visant à promouvoir une meilleure réglementation, avec notamment une nouvelle version du processus d'évaluation d'impact.

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

Le gouvernement actuel a la ferme intention de donner une impulsion à l'amélioration de la réglementation. Cette volonté est extrêmement positive pour la Suède et ses perspectives en termes de compétitivité internationale. L'accent est mis sur la création d'un meilleur environnement réglementaire pour les entreprises, un projet utile qui arrive à point nommé. La conception du programme pour une meilleure réglementation, et plus particulièrement du plan d'action pour une meilleure réglementation, a eu

l'effet d'une sonnerie d'alarme, alors que la Suède était à la traîne dans ce domaine (et qu'elle avait conscience du fossé qui se creusait avec certains de ses voisins européens), et a commencé à réveiller les esprits concernant l'importance du rôle du cadre réglementaire en tant qu'« infrastructure essentielle » pour les entreprises. Les efforts déployés pour renforcer et relancer l'évaluation d'impact *ex ante* montrent également que la Suède est consciente de la nécessité d'atténuer les contraintes que peuvent induire les nouvelles réglementations. D'importants investissements visibles ont été réalisés récemment. Par exemple, l'instauration du Conseil pour l'amélioration de la réglementation (un organe de surveillance externe indépendant) est une preuve évidente de la volonté de changement du gouvernement. Ces investissements devraient porter leurs fruits dans un avenir proche.

D'importants outils, processus et structures institutionnelles pour une meilleure réglementation sont maintenant en place. Des progrès considérables ont été accomplis depuis le rapport 2007 de l'OCDE et ont permis de jeter certaines bases des réalisations futures². Les processus pour l'évaluation d'impact *ex ante* ont été renforcés, clarifiés et rationalisés, tandis que la simplification de la réglementation est désormais bien engagée. Elle bénéficie de la réalisation d'un ensemble complet de mesures de référence sur les coûts administratifs supportés par les entreprises, de processus améliorés pour la consultation des milieux d'affaires et d'un cadre institutionnel redynamisé. Ce dernier a été étoffé d'un Conseil pour l'amélioration de la réglementation et d'un ensemble plus efficace de secrétaires d'État chargés de promouvoir les politiques en la matière au sein de l'administration. Comme le gouvernement le reconnaît lui-même, les nouveaux processus doivent désormais être testés et, le cas échéant, consolidés. Trouver un accord autour de ces changements a nécessité du temps. Il se peut que ces nouveaux processus demandent encore du temps pour porter leurs fruits. La Suède entre désormais dans une phase plus difficile de son programme, où les efforts doivent être maintenus, tandis que les résultats risquent encore de se faire attendre. Comme l'a indiqué une personne interrogée, « il n'existe pas de remède rapide si l'objectif est d'introduire des changements profonds et de transformer entièrement le système de gestion réglementaire ». L'amélioration de la réglementation doit être appréhendée comme la somme de nombreux efforts, et ce dans la durée.

Les mesures en faveur de la simplification de la réglementation sont globalement bien structurées et vont au-delà de la réduction des coûts administratifs. Les recommandations formulées par l'OCDE dans son rapport de 2007 ont été en grande partie suivies, et un cadre clair a été mis en place pour lutter contre le problème des contraintes qui pèsent sur les entreprises et pour mettre en œuvre tout un éventail de processus réglementaires plus larges, ainsi que d'autres processus de simplification (voir chapitre 5). L'objectif quantitatif net visant à réduire de 25 % les coûts administratifs supportés par les entreprises à l'horizon 2010 est conforme aux bonnes pratiques internationales et a joué un rôle moteur dans la stratégie déployée. La dernière mesure réalisée à ce jour (juin 2009) montre une diminution encourageante des contraintes de 2 % par rapport à la mesure de référence. La politique engagée va au-delà de la réduction des coûts administratifs. Pour d'efficacité, elle prévoit de réviser la conception même de l'ensemble des règles, des processus et des procédures, de manière à mieux les adapter aux besoins des entreprises. Les propositions et les actions reposent sur des recherches sérieuses et sont transparentes.

Néanmoins, il y a lieu d'accorder une attention accrue à certains aspects des outils et processus de simplification de la réglementation pour garantir la réalisation de l'objectif. La pression exercée sur les ministères et les agences participants pour contribuer à l'objectif de réduction de 25 % est insuffisante, en partie à cause de l'absence d'objectif différencié ou individuel propre à chaque ministère. L'utilisation de la base de données Malin, qui regroupe l'ensemble des mesures effectuées, doit également être encouragée pour définir les actions qui permettront de réaliser l'objectif. Malin peut également faciliter la conduite d'évaluations *ex ante* pour vérifier que les actions identifiées suffiront à atteindre l'objectif fixé.

Suite au rapport de 2007, la Suède a également pris des dispositions visant à améliorer ses processus d'évaluation d'impact. La nouvelle politique a pour optique d'élargir l'approche, tandis que le cadre institutionnel a été consolidé (voir chapitre 4). Un cadre commun d'instructions a été créé pour remplacer

l'approche précédente, mal coordonnée. Cela étant, la politique reste fortement axée sur les entreprises. Bien qu'ils ne soient pas complètement laissés de côté, d'autres impacts (sociaux, environnementaux, etc.) mériteraient qu'une approche plus équilibrée leur accorde une plus grande place, ce qui contribuerait à garantir l'engagement des parties prenantes non seulement internes mais aussi externes à l'administration. Il serait important de prévoir une évaluation en début de processus.

La consultation du public est traditionnellement un point fort du système suédois, et le dialogue avec les milieux d'affaires a été intensifié. L'attachement viscéral de la Suède à la transparence est un aspect très positif qui caractérise l'ensemble de son approche de la consultation. De manière générale, les parties prenantes se montrent coopératives avec le système, qui repose de longue date sur la création de commissions d'enquête pour l'élaboration des grandes politiques et des principales législations. Dans le cadre de son plan d'action pour une meilleure réglementation, le gouvernement a mis en place des processus parmi lesquels figurent des structures et des initiatives notables pour dialoguer avec les milieux d'affaires à propos de leurs préoccupations.

Les politiques actuelles de l'administration doivent être étendues de manière à englober tous les aspects qu'une stratégie globale d'amélioration de la réglementation se doit de traiter. Il était pertinent de commencer par mettre l'accent sur la simplification de la réglementation pour les entreprises et d'en faire l'élément moteur du programme. Des politiques visant d'autres groupes sociétaux pourraient maintenant être envisagées parallèlement à ce qui a d'ores et déjà été mis en place pour les entreprises. Il conviendrait à présent de réfléchir davantage à l'introduction d'une politique plus large de consultation du public pour la conception des nouvelles réglementations (c'est-à-dire qui ne s'adresse pas uniquement aux milieux d'affaires), à la mise en œuvre d'une politique d'application des règles arrêtées, à la nécessité d'impliquer les niveaux d'administration locale dans l'amélioration de la réglementation et à la gestion des questions qui ont trait à l'Union européenne. Une vision d'ensemble aiderait à combiner tous ces éléments, ferait de la politique suédoise une politique plus durable et placerait la Suède à l'avant-garde de l'amélioration de la réglementation en Europe. Des progrès tangibles ont été accomplis au-delà de la réduction des contraintes depuis le rapport 2007 de l'OCDE, mais il est nécessaire d'aller encore plus loin.

L'amélioration de la réglementation en Suède reste axée sur les entreprises au détriment de la participation d'autres groupes sociétaux. Aux yeux d'un certain nombre d'acteurs, « meilleure réglementation » est synonyme de déréglementation et revient à un jeu à somme nulle, qui constitue une menace pour les autres groupes sociétaux. « Les citoyens sont laissés de côtés », expliquait ainsi une personne interrogée. La population craint de manière palpable « d'être le grand perdant d'un processus » qui faciliterait la tâche aux entreprises au préjudice des normes en place. Cette perception négative est aggravée par le fait que la société civile ne se considère pas aussi bien représentée ni dotée des mêmes moyens que les entreprises pour participer efficacement aux processus d'amélioration de la réglementation tels que les consultations ou les évaluations d'impact. Il sera primordial d'apporter des réponses aux perceptions de déséquilibres et de résoudre également les véritables déséquilibres pour garantir une adhésion durable à la politique d'amélioration de la réglementation.

La consultation du public s'inscrit toujours dans une tradition bien établie, où les commissions d'enquêtes jouent un rôle prépondérant. La consultation publique des parties concernées par telle ou telle législation fait traditionnellement partie intégrante de la conception des projets de loi et des réglementations secondaires. En principe, la consultation est rendue obligatoire par l'Instrument de gouvernement de 1974. Bien que ce ne soit pas son intention, il se peut que le système manque de transparence pour les acteurs extérieurs et s'avère opaque aux yeux du citoyen non initié. Tandis que des lignes directrices générales encadrent la gestion réglementaire, et notamment la consultation, la publication de lignes directrices détaillées pour la consultation pourrait être utile à ce stade pour mettre en valeur les bonnes pratiques et encourager le recours plus systématiques aux nouvelles approches, comme Internet.

Les consultations organisées dans le cadre de la conception des réglementations par les organismes publics devraient peut-être faire l'objet d'une attention accrue.

L'approche actuelle de la mise en application est complexe et tous s'accordent à dire qu'elle devrait être réformée, ce à quoi l'administration s'est attelée. L'administration a d'ores et déjà pris certaines mesures visant à rationaliser et à clarifier les responsabilités, et la question a également été abordée par la commission parlementaire de 2007 sur les responsabilités dans le secteur public. Certains organismes ont opté pour une approche de la mise en application fondée sur le risque (avec, par exemple, le recours à des analyses des risques pour déterminer la fréquence optimale des inspections). Quoi qu'il en soit, une politique plus énergique et plus cohérente encouragerait l'adoption des nouvelles approches par le plus grand nombre. Pour reprendre les termes d'une personne interrogée à ce sujet, « le problème n'est pas uniquement la production de réglementations, mais l'absence d'orientations claires en matière de mise en œuvre ».

La participation des niveaux infranationaux de l'administration à l'amélioration de la réglementation doit être fortement encouragée. Il est nécessaire et de plus en plus urgent d'intégrer pleinement les administrations locales au programme d'amélioration de la réglementation du gouvernement, car elles sont la principale interface avec les petites et moyennes entreprises. Le plan d'action pour une meilleure réglementation couvre actuellement l'administration centrale (les ministères composant les services du gouvernement) ainsi qu'un certain nombre – 39 actuellement – d'agences gouvernementales. Le niveau municipal (le principal niveau d'administration locale) n'est pas encore intégré dans la même mesure (voir chapitre 8). Beaucoup voient dans cette administration l'une des principales sources de contraintes. L'intégration insuffisante de ce niveau d'administration met en doute l'affirmation selon laquelle l'administration fait tout ce qui est en son pouvoir pour réduire les contraintes qui pèsent sur les entreprises. Bien que cette situation commence à évoluer, le processus d'intégration de ce niveau d'administration au programme d'amélioration de la réglementation doit être formalisé et accéléré. Il est de plus en plus urgent que l'administration locale soit davantage impliquée, car elle est la principale interface avec les PME. Sa participation remporterait l'adhésion d'un grand nombre de parties prenantes à la fois au sein et en dehors de l'administration. Plus spécifiquement, on notera un problème d'ordre institutionnel concernant l'absence, semble-t-il, de tout forum de discussion entre les niveaux national et infranational.

La gestion des réglementations de l'UE mériterait une attention accrue. Il existe des processus formels clairement établis pour arrêter des décisions stratégiques dans le cadre de la négociation des directives de l'UE, mais dans la pratique, les capacités nécessaires à une négociation efficace pourraient peut-être être renforcées. Le cadre semble être moins solidement défini pour les étapes qui suivent l'ouverture d'une négociation spécifique, après que des parties prenantes externes aient fait état d'un certain nombre de préoccupations. La consultation du public par l'administration n'est pas systématique. La transposition des directives de l'UE gagnerait à être suivie de plus près. L'un des principaux sujets de préoccupation mis en avant par les parties prenantes est la sur-réglementation (l'imposition de réglementations allant au-delà des strictes exigences d'une directive). Il serait bénéfique de réaliser une évaluation et une consultation à grande échelle sur les aspects de l'amélioration de la réglementation qui touchent à l'Union européenne.

La plupart des parties prenantes doivent prendre part à la politique de l'administration pour en assurer la viabilité à long terme. Ce rapport suggère que le programme d'amélioration de la réglementation soit explicitement étendu aux groupes sociétaux autres que les milieux d'affaires. En tout état de cause, il est important que l'approche de la communication concernant la politique et les projets réglementaires du gouvernement soit plus largement ouverte. Cet aspect est complémentaire des principes élémentaires de communication au quotidien, comme le droit d'accès aux textes officiels. La Suède fait figure de bonne élève dans ce domaine, mais une perspective plus stratégique est également nécessaire. Du fait de ses

traditions profondément enracinées de transparence et de recherche de consensus, les réformes qui y font l'objet d'un débat public ont plus de chance de rallier les suffrages.

La gestion des attentes suscitées par le programme d'amélioration de la réglementation pourrait être améliorée grâce à des communications plus ciblées. Un effort renouvelé en matière de communication est nécessaire pour maintenir l'adhésion des principales parties prenantes externes (voir chapitre 5). L'expérience d'autres pays européens montre que l'une des conditions essentielles (mais pas la seule) du succès d'un programme de simplification de la réglementation bien mené réside dans l'efficacité de la communication entre l'administration et les parties prenantes. À ce stade, les milieux d'affaires et le parlement sont impatients de connaître les résultats. Les entreprises ont fait valoir qu'elles pouvaient et devaient traduire rapidement leurs décisions par des actes, et elles ont du mal à comprendre pourquoi le gouvernement nécessite autant de temps. Le gouvernement doit les convaincre davantage encore (preuves à l'appui) que les résultats arrivent et il doit gérer les attentes en expliquant précisément quels sont les processus à suivre et quels sont les délais établis pour qu'une proposition de l'administration devienne une réalité concrète.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'évaluation ex post des politiques ou des stratégies d'amélioration de la réglementation pourrait être renforcées et devenir systématique. Ce point revêt une importance tout particulière pour la Suède, qui doit veiller à ce que les outils et processus en place aujourd'hui pour améliorer la réglementation fonctionnent comme ils le devraient. Il manque un élément important, à savoir une évaluation globale du programme d'amélioration de la réglementation, lequel pourrait servir à la fois à repérer des faiblesses et à établir plus clairement de quelle manière ce programme contribue à renforcer la compétitivité de la Suède et à répondre aux besoins des citoyens et des autres groupes sociétaux. L'évaluation apporte par ailleurs une plus grande transparence sur les progrès accomplis, ce qui accroît la pression extérieure et renforce le soutien à l'intensification des efforts.

Le plan d'action du gouvernement en matière d'administration électronique est un signe clair de sa volonté de rattraper le temps perdu sur ce front. Un plan d'action soigneusement élaboré a été mis en place, accompagné d'une équipe de soutien de haut niveau composée de secrétaires d'État au sein des services du gouvernement, et d'une délégation consacrée à l'administration électronique (« E- delegationen »)³, elle-même composée de responsables d'agences gouvernementales et d'un représentant de la SALAR (Association suédoise des autorités locales et des régions). C'est là un point très positif, en particulier en termes de messages que l'administration fait passer sur son engagement. La délégation pour l'administration électronique devra suivre continuellement les progrès réalisés sur un plan global pour inciter l'administration à intervenir de manière appropriée lorsque cela s'avère nécessaire. Le présent rapport n'avait pas pour objectif de pousser les investigations de manière approfondie, mais il semblerait que certains progrès intéressants aient été accomplis. Certaines questions telles que le financement nécessitent peut-être une attention accrue.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

La Suède dispose d'un cadre de gouvernance publique très solide et établi de longue date, avec un centre d'élaboration des politiques restreint et un très grand réseau d'agences pour leur mise en œuvre. La Suède présente une structure de gouvernance publique particulièrement désagrégée, avec au sommet quelques petits ministères, puis plusieurs centaines d'agences (assumant des responsabilités horizontales pour certaines, et sectorielles pour la plupart). Il existe aussi un niveau d'administration municipal très autonome. L'élaboration des règles et des politiques est soigneusement encadrée et basée sur des principes clairs inscrits dans la constitution. La tradition de la recherche du consensus est fortement ancrée dans le pays lorsqu'il s'agit de réaliser des objectifs en matière de politique publique et de réglementation, et ce en impliquant des acteurs clés à la fois au sein et en dehors de l'administration, y compris les partenaires sociaux.

La taille de la structure institutionnelle rend difficile la réalisation de progrès rapides dans le domaine de l'amélioration de la réglementation. En l'absence de direction forte et déterminée, ce système présente des tendances centrifuges. Il comporte de nombreux acteurs autonomes dont la liberté d'action pour certaines de leurs activités est ancrée dans la constitution. Il est donc essentiel que le centre de gouvernement fournisse des orientations efficaces et des encouragements soutenus pour que réussisse la stratégie d'amélioration de la réglementation, laquelle doit englober toutes les institutions et tous les niveaux d'administration pertinents. Le système pourrait même nourrir la perception que tel ou tel problème relève de la responsabilité d'autres acteurs, d'où une fragmentation de l'effort collectif, avec à terme des performances inégales. L'importance croissante de l'UE rend encore plus essentielle la nécessité d'un moteur central fort pour assurer la promotion de la qualité de la réglementation. Tout le problème consiste à trouver comment opérer un changement et promouvoir une vision commune tout en respectant l'esprit des traditions suédoises, qui présentent un certain nombre de points forts. Ce problème de fragmentation a suscité une certaine prise de conscience. Il est néanmoins important de distinguer les agences gouvernementales, qui sont autonomes mais dépendent en dernier lieu de l'administration centrale, et les communes, qui jouissent, de par la constitution, d'un statut indépendant protégé vis-à-vis de l'administration centrale.

Dans ce contexte, qui pose certaines difficultés, des progrès notables ont été accomplis depuis le rapport 2007 de l'OCDE concernant la mise place d'un moteur central fort pour améliorer la réglementation et développer une approche englobant « l'ensemble de l'administration ». Le rapport 2007 de l'OCDE a signalé qu'un processus ou une structure supplémentaire serait peut-être nécessaire pour stimuler la réforme en favorisant une conception stratégique de celle-ci et en contribuant à obtenir un consensus sur des aspects importants. Il a recommandé la création d'un organe de conseil externe. C'est désormais chose faite, depuis la création en 2008 du Conseil pour une meilleure réglementation. Cette initiative est considérée à juste titre comme la preuve que le gouvernement prend à réellement cœur la question de l'amélioration de la réglementation. Les responsabilités du ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications ont également été renforcées. Il dispose d'une équipe de hauts fonctionnaires chargés de coordonner, de soutenir et de suivre les travaux d'amélioration de la réglementation, et il préside le groupe intergouvernemental de secrétaires d'État sur la meilleure réglementation ainsi que le groupe de travail intergouvernemental en la matière (avec des hauts fonctionnaires de différents ministères des services du gouvernement).

La création d'un Conseil pour une meilleure réglementation a été applaudie par de nombreuses parties prenantes. Cet organisme a fait naître des attentes considérables. La Suède doit pouvoir compter sur des avis indépendants pour remettre en cause la force des politiques de l'administration pour la réforme de la réglementation et faire en sorte que tous les acteurs pertinents prennent part à l'amélioration de la réglementation (et pas uniquement ceux déjà convaincus). La création de ce nouveau gendarme est un grand pas en avant pour la Suède. Le Conseil pour une meilleure réglementation est censé jouer un rôle important de surveillance des évaluations d'impact. Bien qu'il s'agisse d'un organe de conseil, ses avis sont rendus publics sur son site Internet⁴, et sa mission consiste également à fournir des incitations à la préparation d'évaluations d'impact de meilleure qualité. Il a publié un rapport sur ses propres expériences en janvier 2010 et prévoit d'en publier un deuxième à la fin de son mandat en 2010. Il est aujourd'hui trop tôt pour formuler tout commentaire sur son succès. De toute évidence, il a potentiellement les moyens de faire évoluer la situation, mais il doit encore trouver sa place et s'affirmer en tant que nouvel acteur influent. Il est nécessaire de réduire la dépendance *vis-à-vis* des mandats politiques ou des engagements personnels, et ce type d'institution peut permettre d'y parvenir.

La Cour des comptes suédoise (Riksrevisionen) est un observateur externe du processus réglementaire, potentiellement précieux. Son rapport de 2004 au Riksdag a contribué à encourager l'élaboration du programme actuel d'amélioration de la réglementation. Il conduit des audits de performance peut-être pas directement axés sur les processus de meilleure réglementation, mais qui

peuvent néanmoins faire émerger des questions concernant l'efficacité de la gestion réglementaire. Qui plus est, ils ont un impact direct sur l'amélioration de la réglementation, y compris en termes d'évaluation d'impact. Certains récents travaux de la Cour des comptes mettent en avant, en particulier, l'effet dit de « cascade » du développement de la réglementation, ainsi que la nécessité de définir clairement non seulement quelles sont les réglementations qui posent des problèmes, mais aussi qui les produit et les met en œuvre.

Le NNR (Conseil de l'industrie et du commerce suédois pour une meilleure réglementation) et d'autres organisations professionnelles fournissent également de précieux retours d'information sur les progrès réalisés en matière d'amélioration de la réglementation. Le NNR représente le point de vue d'une grande partie des milieux d'affaires suédois, et il agit et fait entendre sa voix pour que les progrès réalisés soient poursuivis. La valeur ajoutée de ces organisations tient à leur capacité d'identifier les questions qui, dans la pratique, nécessitent d'être étudiées de plus près pour servir les intérêts des entreprises. La Suède doit se réjouir de disposer d'une organisation professionnelle de cette nature, qui se consacre exclusivement aux questions d'amélioration de la réglementation.

Au sein de l'administration, le ministère de l'Entreprise nécessite davantage de moyens et de soutien. Le ministère de l'Entreprise constitue le point focal le plus approprié pour améliorer la réglementation à ce stade, mais il semble avancer sur un sentier relativement exposé du fait de son rôle de porte-drapeau. Son personnel en charge de l'amélioration de la réglementation (il ne s'agit même pas d'une unité à proprement parler, et ces employés doivent s'acquitter de tâches relevant de l'amélioration de la réglementation en plus de leur travail) est soumis à une forte pression, il manque de moyens et doit être renforcé pour pouvoir produire un travail efficace avec d'autres ministères afin d'exécuter le plan d'action et, plus généralement, soutenir la poursuite de l'amélioration de la réglementation. Ce ministère nécessite par ailleurs un soutien plus marqué d'autres acteurs clés du gouvernement, comme le ministère des Finances et le Cabinet du Premier ministre, s'il entend avoir l'impact politique escompté et mobiliser l'ensemble des acteurs autonomes qui doivent prendre part à la réforme de la réglementation. La mobilisation du ministère des Finances est nécessaire pour obtenir des progrès concrets et plus rapides concernant les agences, les administrations locales et le recours à l'administration électronique à l'appui de l'amélioration de la réglementation (étant entendu qu'il coordonne tous ces derniers). Le Cabinet du Premier ministre a nécessairement une vision plus complète du système, y compris de la dimension européenne, et pourrait exercer son influence en cas de blocages potentiels et auprès des acteurs difficiles à convaincre. Son soutien visible à la politique conduite est nécessaire pour garantir la durabilité de l'amélioration de la réglementation.

Le rôle du ministère de la Justice reste important pour garantir la qualité légale et promouvoir un langage simple, et la contribution du Conseil de législation peut s'avérer utile. Le ministère de la Justice joue un rôle fondamental à l'appui de la qualité légale. Il est important qu'il ne soit pas exclu de la promotion des nouveaux processus d'amélioration de la réglementation. Il semble qu'actuellement il opère de manière relativement distincte par rapport aux autres principaux ministères à cet égard. Le Conseil de législation, qui examine les projets de loi d'un point de vue légal, ne devrait pas être négligé car il constitue un allié potentiel précieux et une source d'information sur la qualité réglementaire. Par exemple, il peut repérer au fil du temps des tendances concernant des questions comme la qualité de la rédaction des textes de loi, qui entrent dans le cadre de l'amélioration de la réglementation.

Les mesures prises par les ministères en faveur de l'amélioration de la réglementation sont inégales. Des structures de soutien de différentes natures ont été mises en place dans un certain nombre de ministères, allant d'une simple unité centrale à un réseau plus ou moins bien défini. Reste à savoir si cette impulsion donnée en interne a été répétée dans tous les ministères pertinents. Selon l'équipe en charge des examens de l'OCDE par les pairs, certains ministères (et agences) s'intéressent moins que d'autres à l'amélioration de la réglementation.

Le système institutionnel suédois accorde une grande importance à l'efficacité de la coordination interne et de la communication entre les différents organes de l'administration. Les différentes composantes du dispositif institutionnel, qui comprend tout un éventail d'agents habitués à travailler de manière autonome, devraient être encouragées à travailler de concert à la réalisation d'objectifs communs pour améliorer la réglementation. Le groupe des secrétaires d'État présidé par le secrétaire d'État au ministère de l'Entreprise et le groupe de travail interministériel sur l'amélioration de la réglementation constituent un excellent point de départ, mais leur mission devrait peut-être se concentrer davantage sur la résolution des problèmes horizontaux. Une personne interrogée a expliqué qu'un renforcement de la coopération horizontale était non seulement souhaitable mais essentielle. Les questions relatives à l'amélioration de la réglementation dépassent souvent le domaine de compétence de tel ou tel ministère (notamment s'agissant des initiatives visant à simplifier la réglementation).

Les agences gouvernementales sont des acteurs clés de la structure institutionnelle pour l'amélioration de la réglementation et doivent globalement jouer un rôle plus important. Les pouvoirs délégués aux agences pour mettre au point les réglementations secondaires (et ainsi mettre en œuvre le droit primaire, ce qui inclut la transposition de la plupart des réglementations de l'UE) leur confère un rôle considérable et central dans l'amélioration de la réglementation. Les réglementations émanant des agences gouvernementales constituent de loin la plus grande partie du dispositif réglementaire suédois. Bon nombre des contraintes réglementaires résultent de ces réglementations. La complexité sous-jacente et l'étendue de la structure des agences constituent un véritable défi (à certain égards, spécifique à la Suède), tout comme les modifications organisationnelles qui interviennent presque en permanence, même si ces dernières ont vocation à simplifier la structure en place. Il est donc essentiel que l'administration centrale guide efficacement le processus afin de récolter tous les fruits de la contribution des agences gouvernementales à l'amélioration de la réglementation. Des outils très utiles ont été mis en place dans cette optique. Au-delà des outils traditionnels d'orientation, etc., des consignes spécifiques (faisant suite à des décisions du gouvernement de novembre 2006, mai 2007, juillet 2008 et août 2009) sont données aux ministères et aux agences qui participent au plan d'action pour identifier des mesures et rendre compte des actions menées dans le sens de la simplification de la réglementation, lesquelles sont rassemblées dans un programme de travail par chaque ministère puis soumises au ministère de l'Entreprise. Certains de ces outils pourraient être consolidés et devraient être utilisés de manière plus efficace. Certaines agences gouvernementales sont très actives en matière d'amélioration de la réglementation et coopèrent étroitement avec les entreprises. Les agences gouvernementales doivent aussi coopérer les unes avec les autres lorsque leurs intérêts sont convergents. Selon les propres termes d'une personne interrogée, il « convient de s'attaquer à un ensemble complexe de réglementations qui interagissent ». Certaines agences sont clairement à l'avant-garde en matière de coopération, mais d'autres doivent combler leur retard.

Le parlement porte un regard globalement positif sur la stratégie d'amélioration de la réglementation, mais son implication n'est peut-être pas suffisamment encouragée. Le Riksdag semble globalement en faveur des efforts déployés par le gouvernement pour améliorer la réglementation (plus que dans certains autres pays européens). Le Conseil de l'industrie et du commerce suggère que la compréhension de la politique de l'amélioration de la réglementation et de son importance en termes de compétitivité peut encore être améliorée. Ce travail de promotion doit bien sûr être effectué en grande partie au sein du parlement lui-même. Le processus renforcé de présentation de rapports proposé au chapitre 6 sur les progrès enregistrés concernant le plan d'action pourrait stimuler l'adhésion et améliorer la compréhension de la politique engagée.

L'insuffisance de moyens pose problème, et il convient d'accélérer la formation axée sur les processus d'amélioration de la réglementation pour favoriser une meilleure exécution par les ministères et les agences. Le nombre de hauts fonctionnaires travaillant directement à l'amélioration de la réglementation est relativement restreint au vu de l'ambition du programme établi ainsi que de la taille et du caractère fragmenté de la structure institutionnelle. Les besoins de l'administration centrale semblent

être les plus urgents (avec ses attributions actuelles, l'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale (Tillväxtverket) semble bien s'en sortir par comparaison avec les autres organismes). Comme précisé plus haut, les capacités du ministère de l'Entreprise doivent être renforcées. Le projet du ministère de consolider la formation et l'assistance pour les évaluations d'impact mérite d'être souligné.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

L'attachement profond et déjà ancien de la Suède à la transparence détermine l'ensemble de son approche de la consultation du public, qui combine tradition et méthode. La création de commissions d'enquête reste un élément fondamental de la politique et du processus d'élaboration des lois en Suède, notamment pour les questions de fonds. Elles sont tenues de suivre des méthodes de travail soigneusement établies et de très nombreuses informations sont rendues publiques sur leurs activités, avec notamment la présentation à l'administration de leur rapport sur leurs conclusions. Il leur est demandé de consulter largement. Depuis longtemps, la Suède a également pour habitude de consulter les partenaires sociaux. Par ailleurs, et de manière générale, il est demandé aux ministères de recourir à la consultation, ce que le ministère de la Justice est chargé de vérifier. Le niveau de satisfaction vis-à-vis de ce système semble généralement bon parmi les parties prenantes impliquées.

Des changements positifs sont intervenus depuis le rapport 2007 de l'OCDE s'agissant de la consultation des milieux d'affaires. La politique et le plan d'action du gouvernement pour une meilleure réglementation ont permis des évolutions significatives depuis le rapport 2007 de l'OCDE concernant la consultation des milieux d'affaires. Le ministère de l'Entreprise a institué un groupe de travail central qui intègre des représentants des entreprises et qui a pour tâche d'identifier les domaines prioritaires pour ces dernières. Plusieurs ministères et agences gouvernementales ont soit mis en place des groupes de travail similaires, soit organisé des réunions avec les organisations professionnelles et les autres parties prenantes dans le cadre de leurs travaux d'amélioration de la réglementation.

Bien qu'elles soutiennent de manière générale l'approche suédoise, les parties prenantes impliquées émettent néanmoins certaines critiques vis-à-vis du système. Pour ce qui est des principales modifications législatives, avant que les autorités n'arrêtent une position sur les recommandations formulées par une commission d'enquête, leur rapport est soumis pour examen à un grand nombre d'organes dits « d'orientation ». L'administration peut ainsi obtenir des retours d'informations et estimer le degré d'adhésion auquel elle doit s'attendre. En cas de réaction très défavorable, l'administration peut rechercher une solution alternative. Malgré ces dispositions, certains problèmes ont été soulevés par l'équipe de l'OCDE chargée de l'examen par les pairs. Parmi les questions mises en avant figuraient les consultations « à sens unique » (qui s'apparentent plus à de l'information qu'à de la consultation), le caractère peu utile des délais trop courts pour formuler des commentaires, une tendance à accélérer le processus, des retours d'informations inadaptés et la nécessité de tenir compte des différents points de vue à un stade plus précoce du processus.

Il se peut que le système manque de transparence pour les acteurs extérieurs, bien que cela ne soit pas intentionnel. La consultation du public est systématique dans l'élaboration des projets de loi et des réglementations secondaires, et elle est en principe obligatoire. Néanmoins, il a été suggéré que les citoyens ordinaires pouvaient s'en sentir exclus, du fait que la première véritable occasion qu'ils ont d'accéder à un projet de loi intervient lors de la soumission du texte au Conseil de législation. Le système de commissions d'enquête semble bien fonctionner pour les parties prenantes traditionnelles (et pour les questions importantes), mais il est moins efficace pour le grand public (pour les cas où son implication est souhaitable), bien que ce dernier soit officiellement autorisé à participer. Par ailleurs, le nombre de commissions d'enquêtes instituées simultanément peut s'avérer contre-productif. Selon le rapport 2007 de l'OCDE, les procédures de consultation semblaient efficaces pour communiquer sur la législation à venir et consolider la participation des parties prenantes invitées, mais elles présentaient certaines faiblesses en

termes de transparence, et d'après le même rapport, il était difficile pour certains groupes de participer en raison, selon leurs dires, des moyens qu'ils devaient pour cela mobiliser.

L'exigence faite aux ministères de consulter n'est accompagnée d'aucune orientation plus détaillée. La consultation des parties affectées par une législation donnée est habituelle dans l'élaboration des projets de lois et des réglementations secondaires. La consultation est, en principe, obligatoire. Aux termes de l'Instrument de gouvernement de 1974, « dans le cadre de ses travaux, le gouvernement doit recueillir des autorités publiques concernées toutes les informations et opinions nécessaires. Les organisations et les particuliers doivent avoir la possibilité de faire part de leur opinion, dans toute la mesure nécessaire. Les ministères peuvent définir leur propre approche en la matière. Cela étant, il n'existe aucune ligne directrice détaillée spécifique sur la consultation qui mette en exergue et rappelle aux ministères certains aspects pratiques importants, par exemple en termes de délais et de portée.

L'élaboration de réglementations par les agences gouvernementales semble poser un problème spécifique. Les réglementations conçues par les agences gouvernementales pour mettre en œuvre le droit primaire constituent un élément clé de l'infrastructure réglementaire suédoise. Il existe un manuel destiné aux agences gouvernementales, qui explique comment rédiger des réglementations et aborde la question de la consultation. En outre, les agences peuvent mettre au point leurs propres procédures. Reste toutefois à clarifier dans quelle mesure les agences appliquent les principes pour l'amélioration de la réglementation aux domaines de la consultation et de la transparence. Bien que les agences ne soient pas légalement tenues de suivre les conseils prodigués par ce manuel, elles suivent en règle générale les conseils de ce type émanant de l'administration. Le rapport 2007 de l'OCDE a précisé que les procédures de consultation des agences gouvernementales pourraient être renforcées, car ces agences sont les organes chargés de la mise en œuvre de la plupart des réglementations qui affectent les parties prenantes. Rien n'atteste clairement que des progrès ont été réalisés dans ce domaine.

La communication des réglementations au public est gérée de manière bien établie grâce à un certain nombre de points d'accès. Il s'agit là d'une caractéristique saillante du système suédois. Des sites Internet régulièrement actualisés sont accessibles aux parties intéressées, qui peuvent consulter de différentes façons les dernières évolutions. Le NNR a néanmoins souligné qu'il peut s'avérer difficile pour les entreprises d'obtenir des informations pour savoir quelle réglementation est applicable et comment elles doivent s'y conformer dans la pratique. Le NNR a également fait remarquer que davantage pourrait être fait pour communiquer sur l'évolution des réglementations, sans quoi il se peut que des entreprises n'aient pas connaissance des simplifications opérées.

L'élaboration des normes

Il existe plusieurs processus par lesquels les parties intéressées peuvent obtenir des informations sur les propositions de nouvelles législations, mais ils sont dispersés. Divers instruments permettent de veiller à ce que les personnes internes ou externes à l'administration puissent, si elles le souhaitent, se tenir informées des projets législatifs (par exemple, le projet de budget annuel ou encore des informations relatives au travail des commissions d'enquête). Le parlement a attiré l'attention sur une « mise en bouquet » peu utile des travaux d'élaboration des lois. La planification prévisionnelle pourrait être rendue plus transparente pour les acteurs internes et externes à l'administration en publiant régulièrement la liste des propositions de lois nouvelles. Il semble qu'il n'existe aucun processus de diffusion systématique des informations concernant l'élaboration des réglementations secondaires.

Les processus visant à garantir la qualité légale sont un point fort du système suédois. La rédaction des textes de lois repose sur un cadre solide composé d'institutions, d'orientations et de formations prévues par la constitution (Instrument de gouvernement). Le cadre d'appui institutionnel comprend une Direction générale des affaires juridiques dans chaque ministère, chargée de veiller à ce que les projets de lois soient

préparés en bonne et due forme, et qu'ils soient corrects sur le plan juridique et conformes aux normes. Le Cabinet du Premier ministre et le ministère de la Justice fournissent un appui supplémentaire. Le Conseil de législation procède à son tour à une vérification du contenu légal en fin de processus. La Suède est également très soucieuse de la clarté du langage, le ministère de la Justice ayant ouvert la voie en la matière. Cet aspect inclut des activités de promotion de la clarté du langage au sein des institutions de l'Union européenne. Le parlement s'intéresse également de près à la notion de clarté du langage, et a adopté en 2005 une loi fixant plusieurs objectifs de politique linguistique nationale, dont celui de la clarté du langage. Cette loi a été suivie en 2008 d'une autre loi sur la langue suédoise, qui prévoit notamment que les autorités devraient s'efforcer d'utiliser une langue claire et intelligible.

La Suède a pris des mesures pour renforcer ses processus d'évaluation d'impact depuis le rapport 2007 de l'OCDE. Le rapport 2007 de l'OCDE a attiré l'attention sur un certain nombre d'insuffisances graves. Le système était fragmenté (avec des procédures différentes pour les ministères, les agences et les commissions d'enquête), la priorité était fortement mise sur les impacts pour les PME (l'unique volet obligatoire du dispositif) au détriment d'une perspective plus large, et il n'existait aucun cadre institutionnel cohérent pour contrôler la conformité et vérifier la qualité des évaluations d'impact. La dimension quantitative était quant à elle très insuffisante. La Suède avait reconnu avoir échoué jusqu'alors à mettre au point un système performant. L'administration, le parlement ou encore les milieux d'affaires se sont nettement prononcés en faveur d'une amélioration, avec la constitution d'une base de données plus complète pour élaborer les politiques et les lois. La nouvelle politique a eu pour objectif d'élargir l'ancienne approche et de renforcer le cadre institutionnel, notamment par la création du Conseil de législation, qui étudiera de près les projets d'évaluations d'impact.

La surveillance en matière d'évaluation d'impact a été renforcée, le Conseil pour une meilleure réglementation apportant à cet égard un certain liant. Le cadre d'appui institutionnel a toujours été un ensemble d'arrangements distincts pour les ministères, les agences et les commissions d'enquête. Cette répartition des responsabilités n'a pas changé depuis le rapport 2007 de l'OCDE, à l'exception notable du Conseil pour une meilleure réglementation. Ce dernier passera au peigne fin les propositions élaborées par les ministères et les agences, ainsi que les propositions de réglementation des commissions d'enquête (la plupart de son travail a jusqu'à présent porté sur des propositions des agences et des commissions d'enquête). Il rend des avis dans lesquels il critique les propositions si leur qualité est insuffisante, mais il n'a pas le pouvoir de les renvoyer. L'autre avancée est l'attribution au ministère de l'Entreprise d'un statut et d'un rôle améliorés concernant les évaluations d'impact ministérielles, dans le cadre de ses responsabilités élargies de coordination pour l'amélioration de la réglementation. Reste à savoir si ces changements suffiront à garantir une surveillance efficace et cohérente. Il est trop tôt pour le dire, mais il est clair que cela dépendra beaucoup du Conseil pour une meilleure réglementation - l'unique acteur doté d'une vision globale - étant donné le maintien de la fragmentation des autres acteurs et leur rôle essentiellement de conseil. Les capacités et les moyens sont un autre point faible. Le ministère de l'Entreprise manque déjà de capacités pour assumer ses responsabilités, et ses ressources pourraient bien nécessiter un renforcement (voir également le chapitre 2).

Les agences gouvernementales continuent de bénéficier du soutien de l'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale (Tillväxtverket), avec la contribution de l'Autorité nationale suédoise de gestion (Ekonomistyrningsverket, ESV). Une réorganisation de ce pan du dispositif institutionnel favoriserait probablement l'efficacité. Le rapport 2007 de l'OCDE avait déjà attiré l'attention sur ce point, et la Tillväxtverket continue d'émettre certaines réserves sur le processus actuel.

Bien que les nouveaux arrêtés et lignes directrices semblent avoir clarifié les règles, la gestion de certains aspects clés reste un point faible. À certains égards, il semble que l'on ait procédé à un rafraîchissement des politiques existantes plutôt qu'à un véritable nouveau départ. Certains points méritent une plus grande attention. Tout d'abord, aucune disposition officielle n'impose aux ministères et aux

agences gouvernementales de consulter le public dans le cadre du processus d'évaluation d'impact (l'obligation faite aux commissions d'enquête de consulter a toujours été forte). La consultation du public compte pour beaucoup dans l'efficacité d'une évaluation d'impact car elle aide à identifier des conséquences qui pourraient sans cela passer inaperçu. Un autre point concerne le manque d'importance accordée à la quantification des coûts et des avantages. Les dispositions prévues pour assister les ministères dans la réalisation de telles quantifications ne sont peut-être pas adaptées, étant donné qu'il s'agit d'un terrain complètement nouveau pour de nombreux fonctionnaires.

La politique reste fortement axée sur les entreprises. Les nouveaux arrêtés et lignes directrices prévoient la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux, ainsi que des impacts économiques et sur les entreprises. Bien que la nouvelle approche indique clairement la nécessité d'aller au-delà des impacts sur les PME (l'axe principal de la politique précédente), la priorité reste sur les entreprises. La mission assignée au Conseil pour une meilleure réglementation exige qu'il focalise ses travaux sur les entreprises, même si d'autres aspects peuvent être pris en considération. La Suède souhaite aussi éviter l'effet « sapin de Noël ». Il est très positif et nécessaire de mettre la priorité sur les entreprises, en particulier en période post crise, et vu la place centrale qu'accorde le pays à sa stratégie d'amélioration de la réglementation pour stimuler sa compétitivité. Quoi qu'il en soit, les travaux sur d'autres impacts risquent d'être relégués au second plan, entraînant ainsi le désengagement de certaines parties prenantes internes et externes à l'administration.

Étant donné que le système révisé d'évaluation d'impact ex ante comporte peut-être encore certaines lacunes, il conviendra de procéder rapidement à une évaluation objective. Bien qu'il représente à plus d'un égard un progrès par rapport à l'ancien système, le nouveau dispositif a conservé certaines faiblesses de la politique précédente. C'est pourquoi cette évaluation aura son importance, et il convient d'y procéder au plus tôt, afin que les dispositions nécessaires puissent être prises pour remédier aux lacunes le plus rapidement possible. Les deux candidats potentiels pour conduire cette évaluation sont le Conseil pour une meilleure réglementation (qui a une expérience concrète du nouveau système) et la Cour des comptes suédoise (Riksrevisionsen), qui s'intéresse traditionnellement à l'amélioration de la réglementation.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

La Suède a fait ses preuves pour ce qui est de déployer des processus visant à alléger le stock réglementaire. Au fil du temps, la Suède a su mettre en œuvre différents processus directement imaginés pour faire en sorte que le stock réglementaire reste clair et ordonné. On retiendra par exemple la codification, la mise en place d'une règle dite de « guillotine » dans les années 1980, le travail des commissions d'enquête et, depuis peu, une partie du travail mené dans le cadre du plan d'action pour une meilleure réglementation.

La plupart des recommandations du rapport 2007 de l'OCDE ont été suivies, et des progrès significatifs ont été accomplis. Les principales recommandations du dernier rapport de l'OCDE sur la réduction des contraintes administratives qui pèsent sur les entreprises ont été suivies. Plus particulièrement, la Suède s'est fixée un objectif quantitatif net de réduction des contraintes pour les entreprises (25 % à l'horizon 2010), conformément aux bonnes pratiques internationales, et a intégré à sa politique d'évaluation d'impact récemment actualisée une mesure *ex ante* des contraintes. La dernière mesure réalisée (juin 2009) montre – et c'est une bonne nouvelle – une diminution nette de 2 % des coûts réglementaires pour les entreprises par rapport à la mesure de référence initiale.

Ce volet du programme suédois pour une meilleure réglementation bénéficie du cadre institutionnel mis en place pour l'ensemble du programme. La création d'un organe externe, le Conseil pour une meilleure réglementation, et le renforcement du rôle de coordination du ministère de l'Entreprise sont des évolutions particulièrement importantes. Le ministère de l'Entreprise joue désormais un rôle de

coordination de premier plan pour stimuler les efforts déployés pour atteindre l'objectif fixé. Il est appuyé par un groupe directeur composé de secrétaires d'État (présidé par le ministre) et par le groupe de travail interministériel de fonctionnaires pour diffuser les bonnes pratiques et élaborer les rapports d'avancement des travaux. L'idée maîtresse de ces initiatives est d'encourager et de partager des bonnes pratiques plutôt que de stigmatiser et de culpabiliser tel ou tel acteur. Le rôle du Conseil pour une meilleure réglementation va encore plus loin, du moins potentiellement. Cet organe externe récemment institué passe au crible toutes les propositions de réglementations nouvelles ou amendées susceptibles d'affecter la compétitivité des entreprises, et ses avis sont rendus publics. Son rôle pourrait s'avérer crucial pour le succès global de la réduction des contraintes.

Le cadre institutionnel et les ressources prévus pour mener à bien le programme doivent cependant être davantage renforcés. La Suède reconnaît que parmi les grands défis qui s'offrent à elle figure la nécessité de consolider la participation des fonctionnaires et l'engagement des politiques dans le programme, ce qui passe obligatoirement par une mise en adéquation des capacités directrices et d'appui. Actuellement, le ministère de l'Entreprise mobilise, en tant que coordonnateur, une petite équipe qui compte moins de dix fonctionnaires (qui plus est, à temps partiel). Le ministère est entièrement dévoué au programme et fait preuve d'un grand enthousiasme, mais il se voit bridé par des contraintes de capacités. Les principaux ministères d'exécution auront peut-être eux aussi à consolider leurs moyens, notamment lorsqu'ils ont du mal à traiter suffisamment de propositions pour atteindre leur « part » de l'objectif, à veiller à ce que les objectifs soient traduits en mesures concrètes et à garantir une mise en œuvre des mesures en temps utile. Il a été rapporté à l'équipe de l'OCDE en charge de l'examen par les pairs que, de manière générale, il existe des difficultés en termes de temps et de moyens, et que « chacun fait de son mieux ». Cela étant, certains ministères affichent de meilleurs résultats que d'autres.

Le choix de fixer un objectif net est essentiel pour une réussite dans le long terme. C'est particulièrement le cas dans un contexte tendu, après une crise économique, pour renforcer la réglementation dans certains domaines. La fixation d'un objectif est également importante dans le contexte spécifique de la Suède, qui est soucieuse de maintenir une réglementation de grande qualité. La question n'est pas de remettre en cause ce souci de qualité, mais de veiller à ce que les réglementations ne s'accompagnent pas de contraintes superflues.

La pression exercée sur les ministères et les agences participants pour contribuer à l'objectif reste malgré tout insuffisante. Il existe peu d'incitations directes pour encourager les ministères et les agences participants à livrer des performances élevées et continues. L'objectif de 25 % pour 2010 est un objectif collectif pour l'ensemble de l'administration, et il n'existe pas d'objectifs individualisés qui pourraient faire davantage pression sur chaque ministère. Par conséquent, le manque d'engagement de certains doit être compensé par d'autres par un engagement supérieur à la moyenne. Mais ce schéma a ses limites. Certaines données font état d'une grande variabilité dans les performances et suggèrent qu'à moins que des mesures énergiques soient prises rapidement, le danger de manquer l'objectif global est réel. La création d'objectifs individualisés stimulerait sensiblement l'engagement général et les chances de réussite.

La réduction des contraintes administratives est bien étayée sur le plan technique par une mesure de référence prise au stade zéro et par la constitution de la base de données Malin. Les mesures exploitées dans le plan d'action proviennent et s'inspirent de la mesure de référence effectuée par la Tillväxtverket puis entrée dans la base de données Malin, ainsi que des propositions de simplification émanant des milieux d'affaires, elles-mêmes également consignées dans la base de données. La mesure de référence au stade zéro, achevée en février 2008, avec pour année de référence 2006, est mise à jour chaque année par la Tillväxtverket pour prendre en compte les nouvelles contraintes. Malin inclut également un outil de simulation mis à la disposition des administrations et des agences pour calculer le coût administratif potentiel d'une nouvelle réglementation et des modifications portées à une réglementation existante. Le succès de la politique suédoise de simplification repose sur une utilisation efficace de ces instruments. Les

mesures prises au stade zéro fournissent des informations très précises sur la grande variété des contraintes administratives pour l'ensemble de l'administration, et ces informations peuvent être utilisées pour définir des propositions concrètes de réduction des contraintes. Elles constituent également un point de départ essentiel pour suivre efficacement les progrès.

Il semble cependant que ces instruments soient sous-utilisés et que la base de données Malin manque de convivialité. L'équipe de l'OCDE en charge de l'examen par les pairs a rapporté que, selon un certain nombre de parties prenantes, la base de données *Malin* n'était pas suffisamment exploitée pour proposer des simplifications. Par conséquent, dans les faits, la mesure et la réduction des contraintes restent deux processus bien distincts, alors que la première pourrait faciliter la seconde. En un mot, il semble que les mesures ne contribuent qu'assez vaguement à la politique. Avec une base de données plus conviviale, les ministères réticents qui prétendent rencontrer des difficultés pour déceler les contraintes n'auront plus aucune excuse. Si *Malin* est sous-utilisée, cela signifie également que le potentiel de l'outil de simulation pour anticiper les contraintes induites par les nouvelles réglementations n'est pas, lui non plus, pleinement exploité. Si cet outil n'est pas utilisé, la portée des réductions escomptées grâce aux nouvelles réglementations ne peut pas non plus être évaluée. Il sera donc impossible de déterminer en temps utile si oui ou non et dans quelles proportions les mesures suffiront à atteindre l'objectif, ou s'il sera nécessaire d'aller plus loin. Un recours plus systématique à la base de données *Malin*, qui semble bien conçue, faciliterait l'identification de nouvelles possibilités de réductions, étant donné que certains craignent à ce stade que les actions prévues pour atteindre l'objectif soient insuffisantes. *Malin* est aussi particulièrement pertinente pour le ministère de l'Entreprise qui, en tant que coordonateur, doit connaître de manière détaillée les contraintes (leur nature, l'autorité concernée, etc.) non seulement pour assurer un suivi, mais aussi pour appuyer les efforts réalisés par les ministères individuels pour contribuer au plan d'action. Des travaux sont en cours pour rendre la base *Malin* plus conviviale, et c'est un point important. Il convient de noter qu'une version actualisée de *Malin* a été déployée au printemps 2009, avec certaines améliorations en matière de convivialité.

Les agences sont indispensables au succès du programme, et malgré l'excellent travail réalisé par la Tillväxtverket, le cadre prévu à cet effet doit être consolidé. Une implication sérieuse des agences gouvernementales est essentielle au succès du plan d'action, car les réglementations secondaires qu'elles produisent contiennent bon nombre des contraintes que l'administration doit éliminer. La Tillväxtverket joue un rôle central important et efficace de coordonateur et de conseiller. Cependant, ce travail doit être systématiquement relayé par les ministères de tutelle, car la portée de l'engagement des agences dépend souvent de l'intérêt du ministère dont elles dépendent. Il a été rapporté à l'équipe de l'OCDE en charge de l'examen par les pairs que certains ministères n'accordaient pas une très grande attention aux initiatives de leurs agences dans ce domaine. Il est important que les agences reçoivent des instructions claires sur ce que l'on attend d'elles s'agissant de leur contribution au plan d'action de leur ministère de tutelle.

La coopération horizontale entre agences gouvernementales et ministères est également importante pour les questions appelant des solutions communes. Il est nécessaire de développer davantage le travail collectif d'une part entre les agences et d'autre part entre les agences et les ministères, afin d'identifier les problèmes que les ministères/agences ne sont pas en mesure de régler à titre individuel, mais aussi de mettre en commun des pratiques exemplaires, d'éliminer les chevauchements (par exemple, lorsqu'une même information est demandée plusieurs fois) et surtout de venir à bout du syndrome selon lequel chacun s'attend à ce qu'un autre prenne la responsabilité d'agir. La coopération est engagée par les ministères et les agences sur la base du volontariat, mais d'après les informations recueillies par l'équipe de l'OCDE en charge de l'examen par les pairs, elle reste globalement un point faible.

Les administrations locales doivent être encouragées à prendre part au programme. Une politique d'amélioration de la réglementation réussie nécessite l'implication de tous les acteurs pertinents. Les communes, qui sont la première interface avec les PME et qui ont la charge de la planification et des

autorisations, ne sont pas suffisamment intégrées à la politique menée en la matière. Il s'agit là d'une insuffisance notable. Le processus n'en est cependant qu'à ses débuts, et dans un contexte comme celui de la Suède, où l'administration locale est autonome (comme dans plusieurs autres pays européens), les progrès sont inévitablement lents et compliqués. Le manque de ressources au sein des services du gouvernement est un aspect institutionnel non négligeable qui ralentit les progrès, tout comme le fait qu'aucune agence ne se voie attribuer une mission claire pour soutenir le processus.

Le Riksdag est une source essentielle de soutien et un partenaire de plus en plus incontournable pour veiller à l'introduction des changements nécessaires. Comme dans d'autres pays, une fois que les solutions faciles ont été appliquées, les progrès dépendent davantage des changements de la législation. L'administration rédige d'ores et déjà des rapports annuels que le Riksdag peut consulter, après toutefois un certain délai. Le parlement semble tout à fait disposé à apporter son soutien. Le rôle qu'il a joué au départ pour encourager l'administration à se lancer dans la simplification de la réglementation (par le biais de requêtes publiques formulées en 1999 et 2002) a été essentiel. Il sait pertinemment qu'une partie de ce programme exige des modifications de la législation.

L'administration a favorisé une communication régulière avec les milieux d'affaires, et un certain nombre de ministères et d'agences ont mis en place des mécanismes de consultation solides. Lorsqu'elle a mis en œuvre le programme, l'administration a favorisé le développement de structures de nature à rassembler les points de vue des entreprises. Des groupes dits de référence ont été créés pour faciliter la réalisation de la mesure de référence. Le ministère de l'Entreprise a institué un groupe de travail central composé de représentants des milieux d'affaires, lequel est complété par les groupes de travail d'un certain nombre de ministères et d'agences (tenus de rendre compte de leurs accomplissements). Une majorité de ministères optent désormais pour un « dialogue continu » avec les entreprises, mais les approches diffèrent et la qualité de l'interaction semble aléatoire. La moitié des agences recourent maintenant à la consultation dans le cadre de l'amélioration de la réglementation. L'expérience d'autres pays européens montre que l'une des conditions essentielles de succès d'un programme de simplification de la réglementation bien mené est une communication efficace entre administration et entreprises, laquelle permet d'installer une confiance mutuelle.

Un effort soutenu en matière de communication garantit l'adhésion durable des principales parties prenantes externes. La présentation et la communication en temps utile des dernières évolutions et des résultats du plan d'action doivent être améliorées. Bien que les origines du plan d'action actuel remontent à plusieurs années, ce n'est qu'à l'initiative du gouvernement actuel, en place depuis 2006, que le programme a véritablement pris forme et bénéficié d'un réel soutien politique. Comme dans d'autres pays européens, les résultats de ce type de programme peuvent mettre du temps à produire leurs effets, ce qui peut susciter certaines déceptions. Jusqu'à présent, les entreprises ont fait preuve d'une grande patience. Le principal support de communication des résultats semble être le rapport annuel présenté au *Riksdag*. Il se peut que cela soit insuffisant. La perception des progrès a toute son importance. L'aide du Conseil pour une meilleure réglementation pourrait s'avérer utile à cet égard.

Le programme actuel aborde un grand nombre de problèmes, et est sur la bonne voie en termes de portée. Le plan d'action pour une meilleure réglementation va largement au-delà de mesures de réduction des contraintes administratives, et couvre des sujets aussi variés que la simplification de la réglementation, l'amélioration des services et de l'accessibilité et la réduction des délais de traitement. Sa portée reflète les informations que font remonter les entreprises sur les aspects importants pour elles. L'étape suivante pourrait consister à envisager d'élargir les objectifs du programme dans l'optique de couvrir des domaines autres que les contraintes administratives, qui permettraient de mesurer et d'évaluer les progrès plus efficacement.

Il est important d'évaluer le plan d'action pour s'assurer qu'il apportera de réels avantages pour la compétitivité. Le NNR a signalé la nécessité d'évaluer systématiquement les progrès et les résultats, et en particulier de vérifier que ces derniers ont une réelle utilité pour les entreprises. Il mène certains travaux d'évaluation de son propre chef. La Cour des comptes suédoise s'est montrée proactive dès le début du processus en soumettant un rapport au gouvernement en 2004 (Réforme de la réglementation pour les entreprises), parallèlement aux pressions exercées par le *Riksdag* lui-même en faveur d'une initiative gouvernementale. Serait-il possible de la convaincre de faire plus et d'évaluer régulièrement le programme ?

La dimension européenne ne saurait être négligée. Environ 50 % des contraintes administratives proviennent de l'Union européenne. Les efforts suédois (comme dans les autres pays de l'Union européenne) dépendent en grande partie des efforts faits en parallèle à l'échelon de l'Union européenne et du propre programme de cette dernière en matière de réduction des contraintes administratives. Les contraintes résultant des réglementations d'origine européenne peuvent nécessiter plus de temps pour disparaître par comparaison avec celles exclusivement générées par la Suède.

À ce jour, le programme suédois de simplification de la réglementation couvre uniquement les besoins des entreprises. D'après les informations recueillies par l'examen par les pairs de l'OCDE, les Suédois ne cherchent pas à aller au-delà. L'une des raisons à cela est peut-être le déploiement effectif de l'administration électronique. Le domaine 4 du projet d'administration électronique a pour objectif de produire des résultats visibles pour les citoyens et pour les entreprises en termes de simplification des contacts avec l'administration publique, et la Suède est en bonne position en comparaison internationale. Néanmoins, d'autres pays européens ont mis en place des programmes spécifiques visant à simplifier la vie des citoyens. Serait-il possible d'en envisager un pour la Suède ?

Il n'existe aucun programme spécifique de réduction des contraintes administratives au sein de l'administration, malgré plusieurs initiatives prises en ce sens. Il pourrait être utile à la Suède de réfléchir à la possibilité d'intensifier ses travaux sur la réglementation au sein de l'administration, étant donné qu'elle s'est donné pour objectif de maintenir un niveau élevé de bien-être social à l'heure où elle connaît un vieillissement de sa population, et que le rôle de l'État dans l'économie est considérable. La Suède pourrait envisager de mettre au point un programme spécifique à l'instar d'autres pays européens (comme le Royaume-Uni). Une politique plus énergique dans ce domaine pourrait libérer de certaines tâches superflues le personnel du secteur public, qui pourrait ainsi se concentrer sur la prestation des services. Cet aspect mériterait réflexion s'agissant de l'administration locale.

Conformité, mise en application et voies de recours

Il n'existe aucune donnée globale sur la conformité aux réglementations, mais les résultats suédois sont jugés bons. Comme la plupart des autres pays européens, la Suède ne contrôle pas son taux de conformité, mais cela pourrait être utile pour évaluer l'efficacité de son système réglementaire actuel à cet égard et orienter les prochaines étapes de la mise en application de sa politique. Cette aspect pourrait également être intégré au processus d'évaluation d'impact en rendant obligatoire l'évaluation ex post de l'efficacité réelle des réglementations adoptées par rapport aux attentes, et en orientant davantage les évaluations d'impact ex ante sur la conformité prévisible des réglementations proposées et sur les questions d'exécution qu'elles pourraient susciter en aval.

L'approche actuelle de la mise en application est complexe, et il est largement reconnu qu'elle devrait être réformée. Les responsabilités en matière d'exécution sont réparties entre un ensemble d'organes et régies de différentes manières par plus de 230 lois. Il est par conséquent difficile de déterminer qui enregistre les meilleurs et les moins bons résultats, et de promouvoir de nouvelles approches simplifiées et plus efficaces en matière de mise en application. Cette question a également été

mise en avant en 2007 par la commission parlementaire sur les responsabilités publiques. L'administration a commencé à prendre certaines mesures pour rationaliser et clarifier les responsabilités en procédant à des changements organisationnels dans des domaines spécifiques. L'orientation générale des réformes à venir a été exposée dans un rapport du gouvernement présenté au parlement en décembre 2009. La réforme viserait en particulier à mettre en place les conditions propices au déploiement accru d'approches telles que le recours aux analyses des risques pour déterminer le rythme optimal des inspections.

Le système de recours suédois est profondément enraciné dans une culture attachée à la protection des droits des citoyens, et des mesures remarquablement efficaces sont actuellement prises pour résoudre le problème du retard accumulé dans le traitement des appels. En Suède, les processus de recours contre les décisions administratives existent depuis longtemps et sont bien structurés. L'administration est consciente d'avoir accumulé du retard dans le traitement des recours, en partie à cause de l'augmentation du nombre de contestations, et s'emploie à y remédier.

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

La dimension européenne occupe une place importante dans les préoccupations suédoises en matière d'amélioration de la réglementation. L'Union européenne a été l'un des sujets de discussion récurrents lors des réunions entre les parties prenantes suédoises et l'équipe de l'OCDE en charge de l'examen par les pairs. En Suède, comme dans d'autres pays de l'UE, une partie non négligeable et croissante de la réglementation provient de l'UE, et l'on estime qu'elle représente au moins la moitié des contraintes administratives. La dimension européenne est perçue comme étant de plus en plus importante, d'où la nécessité de régler les problèmes plus efficacement à tous les niveaux du processus.

Il existe des processus formels clairs pour arrêter des décisions stratégiques dans le cadre de la négociation des directives, mais dans la pratique, les capacités nécessaires à une négociation effective pourraient être renforcées. Il existe des processus formels clairs pour attribuer et gérer les responsabilités en matière de négociation et pour définir des positions de négociation (une tâche à laquelle participe également le parlement). Cela étant, le cadre semble être moins solide concernant le déroulement des négociations, après que des parties prenantes externes aient fait valoir leurs préoccupations. La consultation du public par l'administration n'est pas systématique. Les directives adoptées peuvent soulever toute une série de problèmes. On notera par exemple le degré de détail et de spécificité de nombreuses directives, qui laissent peu de place à une adaptation au contexte suédois, le manque de clarté de la langue et l'obligation fréquente de fournir des rapports, ce qui accroît la bureaucratie. Même si ces problèmes ne pourraient pas être résolus par un seul État membre, ils montrent en revanche qu'une négociation plus poussée permettrait de les minimiser. L'exigence d'une évaluation d'impact ex ante des projets de directives de l'UE (au moins des plus significatives) faciliterait aussi l'identification des questions importantes à porter à l'attention des négociateurs.

La transposition des directives européennes pose également certains problèmes. Les délais de transposition sont surveillés par le Cabinet du Premier ministre, mais aucun mécanisme formel ou systématique n'est prévu pour exiger des ministères concernés une transposition effective et en temps utile. L'une des questions soulevées par un certain nombre de parties prenantes concerne la sur-réglementation (le fait d'aller au-delà des prescriptions d'une directive lors de sa transposition). La raison et la portée de la sur-réglementation sont assez difficiles à comprendre clairement. Parmi les facteurs qui compliquent le processus, on notera le fait que la transposition peut être utilisée pour examiner tout un éventail de réglementations nationales connexes, les efforts visant à maintenir les normes suédoises, ou encore un conflit entre les cadres légaux européen et suédois.

De par leur rôle dans la mise en œuvre des réglementations de l'UE dans une grande variété de domaines de politique publique importants, les administrations locales sont des acteurs qu'il ne faut pas

négliger. L'influence de l'UE sur les administrations locales en matière de réglementation est considérable en raison du rôle de ces dernières dans l'application et l'exécution des réglementations dans des domaines clés de politique publique comme l'environnement, la politique alimentaire, la passation des marchés publics et le développement régional. Bien que des processus formels impliquent cet échelon de l'administration dans la conception et la transposition des réglementations de l'UE, il semble que les moyens et les capacités mis en œuvre soient insuffisants pour permettre sa participation effective.

La Suède accorde une grande importance à la concertation au sujet des processus de l'Union européenne en matière d'amélioration de la réglementation et fournit des efforts considérables pour encourager le développement de ces processus. Certains ministères et agences suédois se montrent très actifs dans leur propre domaine de politique publique. Des initiatives utilisant les mesures suédoises ont été prises à l'appui du programme de l'UE pour la réduction des contraintes administratives, et des progrès considérables ont été enregistrés concernant les évaluations d'impact de l'UE. Le NNR (Conseil de l'industrie et du commerce suédois pour une meilleure réglementation), qui représente une grande partie des milieux d'affaires, a participé activement à l'élaboration et à la présentation de propositions d'améliorations à la fois stratégiques et détaillées. De l'avis de tous, il reste beaucoup à faire à l'échelon de l'Union européenne, par exemple en veillant à ce que tous les projets de directives importantes fassent l'objet d'une évaluation d'impact et que ce travail soit régulièrement réactualisé afin de mettre en évidence les effets des principaux amendements en voie d'adoption.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Les relations entre l'administration locale et centrale sont le fruit de traditions fortes, profondément enracinées sur le plan historique, légal et culturel. Par comparaison avec beaucoup d'autres pays européens, la constitution suédoise garantit un degré élevé de décentralisation et d'autonomie pour les communes, afin de tenir compte des conditions locales. Il existe parallèlement un principe d'homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire suédois, ces deux principes étant difficiles à concilier. De la même manière, les pouvoirs indépendants considérables en matière de taxation sont atténués par un système de péréquation fiscale qui vise à niveler les inégalités. Les effets en termes de réglementation sur les administrations locales peuvent par conséquent être contradictoires, ce système pouvant en effet aboutir à un mélange de réglementations de l'administration centrale très détaillées pour certains domaines, et une absence totale d'instructions de cette dernière dans d'autres domaines. Ce problème est d'autant plus aigu du fait de la traditionnelle autonomie des ministères de l'administration centrale et de leurs agences, et au bout du compte, un très grand nombre d'acteurs prennent des initiatives en matière de réglementation en ne tenant guère compte les uns des autres. Le rapport de la commission parlementaire de 2007 sur les responsabilités du secteur public évoque le problème en ces termes : « Peu d'attention est accordée à l'effet global des mesures individuelles sur les uns et les autres, et les approches peuvent s'avérer contradictoires... l'administration centrale devrait définir une stratégie complète et cohérente concernant la gouvernance de l'administration locale... il est cruellement nécessaire de redonner de l'unité à l'État ».

Ce cadre, auquel s'ajoutent d'autres facteurs structurels, fait entrave à une mise en œuvre effective et en temps utile de l'amélioration de la réglementation à l'échelon local. Il convient de mentionner également la complexité géographique infranationale mise en exergue par le rapport de la commission parlementaire de 2007. L'implantation des bureaux de l'administration et des agences gouvernementales dans les régions constitue un facteur de complication (par exemple, chaque agence est organisée selon les besoins inhérents à ses propres fonctions). L'administration reconnaît que sa géographie actuelle est inefficace. Un autre facteur structurel profondément ancré dans la tradition suédoise est le rôle considérable que joue l'État dans l'économie et dans la société, et qui se manifeste également à l'échelon local. Les communes sont de très importants prestataires de services publics et peuvent entrer en concurrence avec des entrepreneurs privés, sapant ainsi les efforts visant à promouvoir les PME.

Les communes jouent cependant un rôle essentiel dans les relations avec les citoyens et les entreprises, d'où la nécessité qu'elles appliquent les principes établis pour une meilleure réglementation. Les communes doivent s'acquitter d'une grande variété de tâches qui ont essentiellement trait à l'exécution et à la mise en application des réglementations nationales concernant notamment la prestation de services publics et la gestion de la planification et de la délivrance de toute une panoplie de permis et d'autorisations. Des décisions fondamentales sur l'utilisation du « sol et de l'eau » sont prises par les communes. Un certain nombre de parties prenantes, y compris les entreprises et la Tillväxtverket, ont souligné la nécessité croissante de voir ce niveau de l'administration prendre part au programme pour une meilleure réglementation, malgré les difficultés que cela suppose. Contrairement à ce que l'on observe dans certains autres pays européens, les communes ne sont pas encore véritablement associées à l'initiative en faveur de l'amélioration de la réglementation.

L'administration centrale doit réfléchir à une nouvelle conception des choses et mettre en place un cadre cohérent plus solide pour la gestion des politiques et des réglementations qui concernent les communes. Les conclusions de la commission parlementaire sont fort pertinentes à cet égard, et ont déjà été reprises dans le rapport 2007 de l'OCDE. En tant que coordonnateur global des questions touchant à l'administration locale, le ministère des Finances a un rôle potentiellement important à jouer dans ce domaine.

Les politiques publiques de l'administration centrale pour l'amélioration de la réglementation ne sont pas automatiquement et directement appliquées aux communes en raison de leur autonomie, et ce même si certaines de ces politiques revêtent un intérêt évident. Par exemple, les communes ne sont pas directement impliquées dans le plan d'action de l'administration centrale en faveur de la simplification de la réglementation, bien qu'elles représentent une source majeure de contraintes pour les entreprises, du fait qu'elles appliquent les règles prescrites à un niveau supérieur, si l'on en croit les mesures réalisées par la Tillväxtverket.

Les initiatives locales en faveur d'une meilleure réglementation ont également leur importance, et des efforts sont déployés dans ce sens, mais il reste encore à faire. Des initiatives, principalement orchestrées par la SALAR, sont prises par le niveau local lui-même dans l'optique d'adopter des pratiques exemplaires en matière d'amélioration de la réglementation. La SALAR joue un rôle de plus en plus actif. Elle cherche par exemple à encourager ses membres à adopter des approches communes de l'interprétation et de l'application des réglementations. La présente étude n'a pas pu examiner en détail les actions de chaque commune, mais l'impression générale est que les progrès sont très inégaux et qu'il existe une certaine réticence à adopter des pratiques exemplaires. Pourtant, le partage de pratiques exemplaires s'avère un puissant moyen d'action dans d'autres pays européens comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Danemark. Certains pays, comme l'Allemagne, ont opté pour une recherche comparative des meilleures méthodes pour encourager le changement.

Il n'existe aucun cadre ou forum spécifique de discussion entre les niveaux national et local en matière d'amélioration de la réglementation. Aucune évolution ne semble être intervenue depuis le rapport 2007 de l'OCDE, qui avait souligné l'absence inhabituelle d'un tel dispositif permettant de « gérer ensemble les problèmes et de construire une perspective commune ». Il n'existe en Suède aucun forum tel qu'on en trouve dans de nombreux autres pays européens pour rassembler les niveaux local et central de l'administration et leur permettre de débattre régulièrement de questions relevant d'un intérêt commun. Une telle structure pourrait faciliter les progrès à plus d'un égard, par exemple en intégrant le niveau local au plan d'action concernant les contraintes des entreprises. Elle serait aussi le meilleur moyen de veiller à ce que le niveau local soit réellement consulté sur les projets de réglementations hautement importants pour lui, compte tenu de ses contraintes en termes de moyens.

Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
1.1.	S'appuyer sur les solides fondations d'ores et déjà en place. Surveiller de près les résultats du nouveau cadre en termes de rapidité et d'efficacité, afin de prendre sans tarder des mesures correctives ou de renforcer les initiatives, si besoin est. Vérifier régulièrement s'il est nécessaire de procéder à des investissements supplémentaires pour renforcer les principaux processus, tels que l'évaluation d'impact <i>ex ante</i> .
1.2.	Augmenter les ressources affectées à la simplification de la réglementation. Veiller à ce que chaque ministère se voie assigner ses propres objectifs, afin d'encourager la participation. Prévoir une évaluation du programme de manière à s'assurer qu'il produira bien les avantages escomptés pour promouvoir la compétitivité.
1.3.	Assurer un suivi du cadre réglementaire pour la surveillance des évaluations d'impact <i>ex ante</i> et se tenir prêt à le renforcer rapidement si les évaluations d'impact ne s'améliorent pas. Remédier aux insuffisances concernant par exemple la consultation du public et la quantification des coûts et avantages. Veiller à ce que l'ensemble des impacts (et pas seulement les impacts sur les entreprises) soient pris en compte de manière équilibrée.
1.4.	S'atteler à la question des maillons manquants de la politique actuelle d'amélioration de la réglementation (voir les recommandations plus détaillées ci-après) et intégrer ces derniers à une stratégie d'amélioration de la réglementation englobant « l'ensemble de l'administration ». S'interroger sur la pertinence de demander formellement au Conseil pour une meilleure réglementation de formuler des conseils sur les améliorations à apporter à la politique.
1.5.	Accorder davantage d'importance aux groupes et intérêts sociétaux autres que les milieux d'affaires.
1.6.	S'interroger sur l'utilité d'élaborer des lignes directrices détaillées pour la consultation, qui aborderaient des aspects clés des bonnes pratiques. Encourager le recours à de nouvelles approches, comme les consultations par Internet, lorsqu'il existe un réel besoin de toucher un public plus large. Veiller à ce que les organismes publics appliquent eux aussi des bonnes pratiques. (Voir également le chapitre 3)

1.7.	Afficher formellement une volonté claire d'élargir à tous les échelons de l'administration la participation à la consultation dans les processus d'amélioration de la réglementation. Renforcer le dialogue avec l'administration locale pour déterminer comment l'intégrer au programme. Mettre en place un forum pour que l'administration centrale et les communes puissent régulièrement échanger leurs points de vue en matière d'amélioration de la réglementation. (Voir aussi le chapitre 7)
1.8.	Envisager la rédaction d'un livre blanc sur la gestion de la dimension européenne de l'amélioration de la réglementation, afin de mettre en évidence à la fois les questions stratégiques et les points précis qui méritent d'être étudiés à ce stade. Prévoir également un examen de la transposition, qui semble poser certains problèmes. (Voir aussi le chapitre 8)
1.9.	Le gouvernement doit expliquer avec persuasion et au public le plus large en quoi consiste le programme de réforme. Il doit en outre mettre en avant le fait que l'objectif est d'améliorer la réglementation pour atteindre plus facilement des objectifs sociétaux et économiques qui dépassent la simple création d'un meilleur environnement réglementaire pour les entreprises.
1.10.	Veiller à l'évaluation des politiques et des processus réglementaires les plus importants. Communiquer au préalable sur leur réalisation, puis sur leurs résultats, une fois qu'ils sont connus. S'interroger sur la nécessité de créer des liens plus forts avec les instituts de recherche pertinents pour des évaluations spécifiques. Envisager la possibilité d'une évaluation stratégique de l'ensemble du programme d'amélioration de la réglementation.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

2.1.	S'interroger sur la nécessité de renforcer certains aspects de la mission du Conseil pour une meilleure réglementation. S'assurer que son existence et ses conseils bénéficient d'une publicité adéquate, par exemple via des renvois à son site Internet partout où cela s'avère utile.
2.2.	Veiller à ce que toute observation formulée par la Cour des comptes suédoise (Riksrevisionen) en lien avec l'amélioration de la réglementation soit intégrée aux réflexions stratégiques de l'administration sur les améliorations à prévoir en la matière.
2.3.	S'assurer que les commentaires des entreprises et les études réalisées par

	les organisations professionnelles soient pris en compte pour la définition des étapes futures des politiques d'amélioration de la réglementation.
2.4.	Accroître les moyens accordés à l'équipe pour l'amélioration de la réglementation du ministère de l'Entreprise et faire de cette équipe une unité spécifique, exclusivement consacrée à l'amélioration de la réglementation. Réfléchir à la manière d'associer plus étroitement et de manière plus visible le ministère des Finances et le Cabinet du Premier ministre à ses travaux.
2.5.	Faire en sorte que le travail du ministère de la Justice sur la qualité légale et la clarté de la langue bénéficie toujours d'un soutien général et que ses visions pour l'avenir soient intégrées aux réflexions stratégiques menées sur le thème de l'amélioration de la réglementation. Réfléchir à la pertinence de demander au Conseil de législation de faire part régulièrement de son avis sur la suite des événements.
2.6.	Encourager tous les ministères à développer davantage leurs dispositifs internes à l'appui du plan d'action, à promouvoir la réalisation d'évaluations d'impact <i>ex ante</i> et à améliorer ces outils si nécessaire. Réfléchir à la possibilité de mettre en place des incitations et des sanctions pour encourager les responsables à produire de bons résultats. Un moyen évident consiste à réaffirmer aux ministères leurs objectifs individuels dans le cadre du plan d'action – voir chapitre 5 – mais il existe peut-être d'autres mécanismes efficaces pour favoriser durablement la réalisation de bons résultats.
2.7.	Réfléchir à un moyen de renforcer la coopération horizontale entre les ministères.
2.8.	Examiner les principaux moyens d'action dont disposent les ministères de tutelle pour établir les performances des agences, et notamment les instructions annuelles relatives aux attributions, les rapports annuels et le financement. Réfléchir avec le ministère des Finances à la possibilité d'utiliser davantage ces moyens d'action, en déterminant par exemple si l'exercice budgétaire annuel laisse une marge de manœuvre suffisante pour exercer une pression sur les agences gouvernementales, ou en intégrant l'amélioration de la réglementation aux critères d'évaluation des performances de leurs responsables. S'assurer que la coopération entre les agences figure parmi les obligations soumises à un suivi.
2.9.	Veiller à ce que les rapports présentés au <i>Riksdag</i> sur l'état d'avancement du plan d'action soient largement diffusés auprès des commissions parlementaires. Réfléchir à la pertinence de demander au parlement de créer une commission pour une meilleure réglementation (comme il en

	existe dans d'autres pays tels que le Royaume-Uni).
2.10.	Évaluer la situation actuelle concernant les ressources affectées à l'amélioration de la réglementation, et tout particulièrement celles du ministère de l'Entreprise (voir plus haut), mais aussi des autres ministères, et prendre des mesures pour renforcer les moyens des principaux acteurs, si besoin est. Donner la priorité à l'intensification des formations et à la communication d'orientations et de conseils pour l'amélioration de la réglementation, et veiller à ce qu'ils soient effectivement reçus et suivis par les ministères et les agences.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Examiner le processus des commissions d'enquête pour détecter les raisons pour lesquelles, dans les faits, il est difficile aux parties prenantes de participer (délais prévus pour formuler des commentaires, processus de retour d'informations, possibilité de lancer la consultation à un stade plus précoce). S'interroger sur la nécessité de revoir la manière dont le grand public peut accéder au processus de commission d'enquête afin de faire entendre sa voix. Encourager le recours à de nouvelles approches, comme les consultations par Internet, lorsqu'il est réellement nécessaire de toucher un vaste public.
3.2.	Réfléchir à l'utilité d'élaborer des lignes directrices détaillées pour la consultation, qui aborderaient les principaux aspects des bonnes pratiques, comme les délais, la portée, les méthodes et la remontée de l'information (les lignes directrices du Royaume-Uni en sont un bon exemple). Imaginer un moyen de s'assurer que les lignes directrices sont effectivement respectées.
3.3.	Réfléchir à la manière de s'assurer que les agences gouvernementales appliquent systématiquement les principes de bonnes pratiques pour la consultation du public, au moins en ce qui concerne leurs projets de réglementations les plus importants.

Élaboration des réglementations

4.1.	Examiner les processus actuellement en place pour la planification prospective des nouvelles lois et réglementations secondaires, en concertation avec les parties intéressées (telles que le parlement et les
------	--

	milieux d'affaires) et prendre des mesures pour remédier aux insuffisances.
4.2.	Assurer un suivi rigoureux du cadre réglementaire pour la surveillance des évaluations d'impact <i>ex ante</i> et se tenir prêt à le renforcer rapidement si les évaluations d'impact ne s'améliorent pas.
4.3.	Examiner les arrangements par lesquels la <i>Tillväxtverket</i> et l'ESV se voient confier des responsabilités de conseils en matière d'évaluation d'impact des agences, et apporter des solutions à tout problème détecté.
4.4.	Réévaluer les dispositions relatives à la consultation du public dans les évaluations d'impact et à la quantification des coûts et des avantages.
4.5.	Veiller à ce que l'éventail complet des impacts, des coûts et des avantages significatifs soit couvert par les évaluations d'impact <i>ex ante</i> .
4.6.	Prévoir une évaluation complète de la nouvelle politique dans un avenir proche.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

5.1.	Veiller à poursuivre les efforts déployés pour la codification et le grand ménage de printemps dans le stock réglementaire, afin d'étayer la stratégie de simplification de la réglementation.
5.2.	Accroître les ressources mises à disposition du ministère de l'Entreprise au titre de ses fonctions de coordination et d'appui. Encourager les principaux ministères participants à vérifier que leur structure et leurs moyens sont adéquats pour contribuer efficacement au plan d'action.
5.3.	Des objectifs individualisés, voire différenciés, devraient être fixés pour chaque ministère participant. Sinon, il devrait être spécifié que, sauf indication contraire confirmée par le Cabinet, chaque ministère devra atteindre l'objectif de 25 %. Réfléchir par ailleurs à d'autres mesures propres à susciter la mobilisation, par exemple en introduisant un lien avec le processus d'élaboration du budget pour les services du gouvernement, ou en récompensant les contributions individuelles au succès du plan d'action à travers le système d'évaluation des performances.

5.4.	Exiger des ministères et des agences gouvernementales le recours systématique à la base de données <i>Malin</i> pour définir des actions de simplification et prévoir les contraintes des nouvelles réglementations. Veiller à ce que <i>Malin</i> soit pleinement exploitée pour assurer un suivi.
5.5.	Faire en sorte que les instructions données aux ministères de tutelle et/ou les missions assignées chaque année aux agences établissent clairement leurs objectifs de contribution au plan d'action et ce que l'on attend d'eux à cet égard. Prévoir d'autres actions en complément, comme par exemple des réunions régulières de mise à jour sur le suivi continu et transparent des activités, lorsqu'il n'en existe pas encore.
5.6.	Engager un dialogue avec l'administration locale pour mettre au point un plan visant à renforcer son implication dans l'effort de simplification de la réglementation. Dans le cadre des efforts visant à accroître les ressources centrales, réfléchir à la manière dont des ressources pourraient être allouées à l'amélioration de la réglementation et s'interroger sur la possibilité d'assigner une mission dans ce sens à agence gouvernementale. Encourager l'implication du ministère des Finances.
5.7.	Si possible, et selon les ressources (voir les recommandations du chapitre 2), remplacer le rapport annuel au <i>Riksdag</i> par un rapport semestriel. Faire en sorte que les rapports soient accessibles rapidement. Examiner le contenu et la présentation des rapports, veiller à ce que les informations nécessaires y soient consignées, que les rapports distinguent les projets et les résultats et qu'il y soit clairement expliqué ce que chaque acteur, y compris les agences, est censé effectuer. Veiller à ce que les informations soient clairement replacées dans la perspective plus large de ce que l'administration cherche à réaliser pour l'économie et la société.
5.8.	S'assurer que tous les ministères et organismes participants aient mis en place des structures solides pour communiquer avec les entreprises, et que ces dernières reçoivent régulièrement des informations sur les évolutions récentes.
5.9.	Développer une stratégie de communication, afin d'attirer l'attention sur la progression des travaux et sur les premiers résultats du plan d'action.
5.10.	Réfléchir à l'opportunité de définir des objectifs d'action spécifiques en plus de l'objectif d'ores et déjà fixé en matière de contraintes administratives, à l'instar d'autres pays européens comme les Pays-Bas.
5.11.	Se demander comment le programme pourrait être évalué (objectivement)

	de manière régulière, et par qui. Exploiter les résultats pour déterminer comment ajuster le programme afin de maximiser son impact.
--	--

Conformité, mise en application et voies de recours

6.1.	Réfléchir à la possibilité d'examiner les taux de conformité en se fondant autant que possible sur les données d'ores et déjà disponibles, afin d'orienter la suite des événements en termes de politique d'exécution, et de faire remonter des informations pour l'analyse d'impact <i>ex ante</i> (en accordant une attention accrue aux questions de conformité et de mise en application pendant l'élaboration d'une nouvelle réglementation).
6.2.	Poursuivre la réforme pour la simplification du système et l'amélioration de son efficacité. Réfléchir, à cet égard, à la manière d'encourager la généralisation des approches fondées sur les risques en matière d'inspection pour minimiser les contraintes sur les entreprises et améliorer l'efficacité du secteur public, en suivant l'exemple d'autres pays européens tels que les Pays-Bas.

Relations entre les États membres et l'Union européenne

7.1.	Envisager la rédaction d'un livre blanc sur la gestion de la dimension européenne de l'amélioration de la réglementation, afin de mettre en évidence à la fois les questions stratégiques et les points précis qui méritent d'être étudiés à ce stade.
7.2.	Entreprendre une consultation générale des parties prenantes internes et externes sur les questions soulevées par les projets de directives européennes dans le cadre du livre blanc suggéré ci-dessus. Réfléchir à la manière dont les mécanismes actuels, tels que le rôle du Cabinet du Premier ministre ou ses conseils et orientations pour les négociations, pourraient être renforcés pour soutenir de manière plus active les ministères et agences négociateurs. Se demander si les principaux ministères et agences disposent des capacités adéquates pour mener des négociations efficaces. Donner la priorité aux initiatives concernant les questions essentielles pour la Suède et rendre les évaluations d'impact obligatoires pour les projets de directives relevant de ces domaines de priorité (le Conseil pour une meilleure réglementation pourrait jouer un rôle de premier plan à cet égard). Nouer des contacts avec des États membres partageant le même point pour résoudre des problèmes tels que les prescriptions potentiellement excessives en matière de présentation de

	rappports.
7.3.	Prévoir dans le cadre du livre blanc suggéré un examen de la transposition, et notamment des dispositions de contrôle visant à garantir une transposition dans les délais, sans oublier les problèmes potentiellement inhérents à la transposition, comme la sur-réglementation.
7.4.	La suggestion suivante pourrait également être traitée dans un livre blanc : se demander si la contribution des administrations locales à la négociation et à la transposition des directives de l'UE pose un problème d'efficacité, et si tel est le cas, réfléchir aux initiatives susceptibles de faciliter leur contribution, en ciblant éventuellement les domaines d'actions les plus importants pour ces échelons de l'administration. Encourager la SALAR, l'association des représentants de l'administration locale, à inclure les questions touchant à l'UE dans sa liste annuelle de domaines prioritaires.
7.5.	Poursuivre les initiatives visant à appuyer et à influencer la mise en place de processus pour améliorer la réglementation à l'échelon de l'UE.

Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

8.1.	Réfléchir, en concertation avec l'Association suédoise des autorités locales et des régions (SALAR) et les communes intéressées, à la manière d'impliquer les administrations locales au plan d'action pour l'amélioration de la réglementation et à d'autres initiatives pertinentes de l'administration centrale (comme l'évaluation d'impact des projets de réglementations qui auront un impact significatif pour les communes en termes de mise en application). Réfléchir à la manière de résoudre les problèmes de capacités et de moyens.
8.2.	Encourager la SALAR et les communes concernées à poursuivre leurs propres efforts visant à élaborer et à partager des bonnes pratiques, en s'inspirant de l'expérience d'autres pays européens.
8.3.	Mettre en place un forum permettant à l'administration centrale (y compris aux principales agences gouvernementales) et aux communes d'échanger régulièrement leurs points de vue concernant l'amélioration de la réglementation.

NOTES

1. Suède : créer les conditions d'une croissance soutenue, OCDE 2007.
2. Le dernier rapport de l'OCDE, publié en 2007, a été réalisé à partir de missions effectuées en Suède par une équipe de l'OCDE et d'informations recueillies en 2006. Il reflète donc la situation de 2006 plutôt que de 2007.
3. <http://en.edelegationen.se>.
4. <http://www.regelradet.se/Bazment/Regelradet/sv/Yttranden.aspx>.

