

Résumé – Royaume-Uni

Moteurs de la gouvernance

Mieux légiférer fait partie des axes essentiels de la politique économique du gouvernement et se rattache au souci constant d'accroître la productivité grâce à la simplification de la fiscalité et de la réglementation ainsi qu'aux politiques visant à améliorer l'environnement réglementaire au bénéfice des employeurs. La modernisation des services publics et le fait de rapprocher ces derniers des besoins des citoyens et des entreprises ont également un lien direct avec les politiques de gouvernance réglementaire. Enfin, la réforme de la réglementation est perçue comme un processus qui peut contribuer à résoudre les problèmes de portée plus vaste auxquels le Royaume-Uni, comme d'autres pays de l'OCDE, est confronté, notamment le changement climatique, l'intensification de la compétition internationale en raison de la mondialisation, la nécessité d'améliorer la situation des régions et des populations défavorisées et, surtout, conséquence de la crise financière de 2008, la nécessité de favoriser la reprise économique.

Les avantages économiques que l'on peut retirer en appliquant un programme de gouvernance réglementaire ont été jugés non négligeables. Le gouvernement estime ainsi que des efforts supplémentaires de réduction des charges administratives pourraient permettre aux entreprises et aux consommateurs d'économiser 4 milliards GBP (soit 0.3 % du PIB).

Cadre de la gouvernance publique

Le cadre de la gouvernance publique du Royaume-Uni se fonde sur des marchés traditionnellement ouverts et sur le fait que l'État détient relativement peu d'actifs dans le pays. Son organisation judiciaire et son cadre réglementaire, régis par la common law, son principe bien établi de responsabilité collective pour les décisions prises au sein du gouvernement ainsi que son système politique qui permet en général au parti au pouvoir de disposer d'une majorité stable au Parlement constituent d'autres caractéristiques importantes qui conditionnent la façon dont la gouvernance réglementaire peut évoluer. Les cadres institutionnel et de prise de décision ont connu récemment des évolutions importantes, notamment la création d'assemblées élues, la dévolution du pouvoir dans certaines régions du Royaume-Uni, ou encore des évolutions constitutionnelles en cours qui modifient la façon dont les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire interagissent entre eux.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire

Depuis le rapport de l'OCDE de 2002 sur la réforme de la réglementation, des progrès notables ont été accomplis sur plusieurs fronts. Parmi les sujets qui ont évolué le plus, on peut citer les études d'impact ex ante, l'application des politiques, le fait d'associer les autorités locales aux actions menées, le traitement des problèmes relatifs à la gestion de la

législation d'origine européenne et enfin, plus généralement, le changement de culture. Conséquence de la crise financière, la réforme de la réglementation fait toujours partie des priorités du gouvernement. En avril 2009, au vu de la situation économique, celui-ci a annoncé une série de mesures destinées à soutenir les moyens mis en œuvre pour mieux légiférer. Ainsi, seront créés un comité gouvernemental « Mieux légiférer », qui aura pour mission d'examiner attentivement les réglementations envisagées et les projets de nouvelles réglementations qui influent sur les entreprises, ainsi qu'un comité externe de politique réglementaire, qui devra indiquer au gouvernement si l'exécutif fait tout ce qui est en son pouvoir pour évaluer précisément les coûts et les bénéfices des réglementations. Par ailleurs, le gouvernement prévoit de travailler en étroite coopération avec ses partenaires européens afin de prendre en compte le programme « Mieux légiférer » et de publier un programme d'activité normative incluant les projets de réglementation existants et à venir.

Principales conclusions de cet examen

Il convient de souligner la vitalité et l'ampleur des politiques de gouvernance réglementaire au Royaume-Uni, ce qui place le pays en bonne position pour relever des défis réglementaires complexes comme le changement climatique ou les problèmes relatifs à la gestion de la réglementation qui résultent de la crise financière. Chose rare en Europe, le Royaume-Uni a réussi à trouver un juste équilibre entre les mesures relatives au stock de lois et celles qui concernent le flux législatif. Les progrès sont particulièrement nets en ce qui concerne les études d'impact ex ante et l'application de la réglementation, qui repose de plus en plus sur une analyse des risques. Le pays œuvre aussi activement pour une meilleure réglementation à l'échelon européen. Les politiques sont axées sur les entreprises et les initiatives en faveur des citoyens et des salariés du secteur public qui sont en contact avec la population pourraient être amplifiées avec profit. D'une manière générale, la transparence est bonne et le Royaume-Uni dispose d'une culture solidement ancrée de consultations ouvertes à tous, qui s'appuient sur des codes de bonnes pratiques. L'écart qui sépare les principes d'une consultation réussie et le processus tel qu'il est vécu par les parties prenantes doit être surveillé régulièrement. Il serait utile de disposer d'une vision plus cohérente et plus stratégique à plus long terme, ne serait-ce que pour confirmer les priorités et se concentrer sur les problèmes non résolus.

La Direction de la gouvernance réglementaire a donné un nouvel élan à ce programme et, regroupant les éléments essentiels de la gouvernance réglementaire en une structure unique, constitue l'un des meilleurs exemples d'unité centrale efficace dans ce domaine au sein de l'OCDE. Agissant au centre d'un réseau de relations en étoile qui le relie à d'autres acteurs de premier plan, cette direction marque le début d'une nouvelle étape institutionnelle. Elle continue à promouvoir la gouvernance réglementaire en créant par exemple l'Office de gouvernance réglementaire locale, qui s'occupe de ces questions au niveau des autorités locales. L'architecture institutionnelle complexe du Royaume-Uni nécessite une gestion volontariste et impose de rationaliser les choses, lorsque cela est possible. Le développement des réseaux mis en place par cette direction favoriserait le changement de culture qui est déjà en train de se produire, mais qui, comme dans d'autres pays de l'OCDE, demeure trop limité.

Les initiatives récentes visant à renforcer les études d'impact ex ante montrent une volonté affirmée de mettre en place une nouvelle démarche d'élaboration de la réglementation et, à cet égard, le Royaume-Uni occupe l'une des premières places au sein de l'OCDE. Des efforts importants sont menés pour intégrer les études d'impact au processus de décision et un soutien institutionnel et méthodologique remarquable a été mis en place. Néanmoins, l'assurance qualité doit faire l'objet d'un suivi attentif afin

d'améliorer la régularité des résultats. Même si l'application des études d'impact à la réglementation européenne est plus développée que dans certains autres pays de l'UE, il pourrait être utile d'approfondir encore la réflexion sur ce sujet. Dans un contexte où les structures institutionnelles sont solidement établies, il pourrait s'avérer nécessaire de renforcer les capacités à gérer les processus liés l'Union européenne, notamment ceux qui concernent la transposition de la réglementation d'origine européenne en droit national.

Le programme de simplification pour la réduction des charges administratives qui pèsent sur les entreprises est bien organisé, a déjà permis de réaliser des économies et est très prometteur. L'objectif actuel du programme est une réduction nette de ces charges de 25 % d'ici 2010 ; son champ d'application est vaste. Certains aspects doivent être examinés avec attention, notamment la participation des autorités locales, qui est pratiquée dans certains pays, ainsi que la poursuite des efforts engagés pour s'assurer que l'on s'attaque aux charges qui ont le plus d'impact sur les entreprises.

Politiques et stratégie pour mieux légiférer

Il convient de souligner la vitalité, l'ampleur et le caractère ambitieux des politiques de gouvernance réglementaire au Royaume-Uni. En comparaison d'autres pays de l'UE ou de l'OCDE, ces caractéristiques placent le pays en excellente position pour relever des défis réglementaires complexes comme le changement climatique ou les problèmes relatifs à la gestion de la réglementation qui résultent de la crise financière. L'expérience britannique permet également de tirer des leçons encourageantes pour d'autres pays : il est possible de renforcer les politiques de gouvernance réglementaire dans la durée même s'il n'y a pas de crise qui impose d'effectuer des réformes. Au Royaume-Uni, la réforme de la réglementation a commencé il y a plus de 20 ans, et les politiques de gouvernance réglementaire ont été régulièrement renforcées et élargies.

Ces dernières années, les avancées ont été particulièrement marquantes et novatrices, en comparaison d'autres pays, dans les domaines de l'application de la réglementation et des études d'impact ex ante. En 2005, la publication du rapport Hampton a constitué un tournant décisif en matière d'application de la réglementation, laquelle s'appuie désormais sur une analyse des risques. Le processus d'élaboration des études d'impact ex ante pour les nouvelles réglementations a été régulièrement renforcé et rapproché du processus de décision, afin que son influence soit la plus grande possible dès le début du processus et dans le but de favoriser un changement d'attitude des responsables. Le programme de simplification dont l'objectif est de réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises est bien organisé, se fixe un objectif de réduction nette des charges de 25 % d'ici 2010 et concerne la plupart des ministères. D'autres évolutions récentes visent à faire participer un plus grand nombre d'acteurs à la gouvernance réglementaire, notamment les autorités locales et les autorités de contrôle. Des efforts importants ont également été accomplis afin de rapprocher les démarches qui touchent à la négociation et à la transposition des directives européennes. Enfin, le Royaume-Uni joue un rôle important dans l'évolution de la gouvernance réglementaire à l'échelon européen.

Un juste équilibre a été trouvé entre les mesures relatives au stock de lois et celles qui concernent le flux législatif. Si on le compare à beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le Royaume-Uni a réussi à progresser simultanément sur deux sujets essentiels : la simplification de la réglementation existante en réduisant les charges administratives qui pèsent sur les entreprises et les études d'impact ex ante qui portent sur les nouvelles réglementations. En avril 2009, le gouvernement a annoncé que cette démarche serait renforcée par la création d'un comité externe de politique réglementaire, qui devra indiquer

au gouvernement si l'exécutif fait tout ce qui est en son pouvoir pour évaluer précisément les coûts et les bénéfices des réglementations.

Néanmoins, il conviendrait d'examiner certains problèmes avec attention. Certains d'entre eux avaient déjà été mis en lumière dans le rapport de l'OCDE de 2002. Il s'agit notamment de gérer et de limiter la complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire, notamment le stock de lois. Des mesures ont été mises en place pour les travaux qui concernent l'UE, mais il conviendrait de résoudre certains problèmes. Au sein de l'administration, un changement de culture au bénéfice des pratiques de gouvernance réglementaire, doit, comme dans la plupart des autres pays, se poursuivre. Il pourrait également s'avérer nécessaire d'adopter une démarche plus structurée en matière de développement de l'administration électronique à l'échelon local afin d'améliorer la gouvernance réglementaire.

La succession rapide des initiatives reflète l'importance accordée à l'amélioration continue, mais les parties prenantes attachent également de l'importance à la stabilité. La gouvernance réglementaire n'est pas une démarche ponctuelle et doit évoluer régulièrement. Le Royaume-Uni l'a bien compris. Par ailleurs, une certaine stabilité est nécessaire afin de disposer de suffisamment de temps pour tirer des enseignements utiles des initiatives de gouvernance réglementaire antérieures. Si cette stabilité fait défaut, ces politiques peuvent ne pas être pleinement comprises, ce qui peut expliquer qu'il y ait parfois des avis négatifs sur les avancées opérées et sur les résultats du gouvernement en matière de gestion efficace de la réglementation.

Les politiques de gouvernance réglementaire sont axées sur les entreprises ; il conviendrait d'élargir la cible des mesures afin que la gouvernance réglementaire bénéficie d'un soutien à long terme. Aujourd'hui ces mesures visent les entreprises : la gouvernance réglementaire est en relation étroite avec les objectifs gouvernementaux de maintien de la compétitivité économique et d'accroissement de la productivité. Cette démarche est pleinement conforme à la stratégie de Lisbonne et constitue un pilier essentiel de toute stratégie de gouvernance réglementaire. Les initiatives qui s'attachent plus directement aux besoins et aux points de vue des citoyens, des consommateurs et des salariés, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public, sont également importantes. Elles pourraient être renforcées et davantage mises en valeur dans les annonces gouvernementales qui portent sur la gouvernance réglementaire.

Il conviendrait aujourd'hui de définir plus clairement une vision stratégique cohérente en matière de gouvernance réglementaire, la manière dont celle-ci s'intègre aux objectifs politiques généraux ainsi que son orientation à plus long terme. Les documents qui expliquent les politiques suivies ne manquent pas. Cependant, l'avance du Royaume-Uni sur plusieurs aspects de la gouvernance réglementaire serait confortée si la vision d'ensemble pouvait être présentée de manière plus stratégique. Une gestion de la réglementation renforcée devrait faire partie de cette vision, laquelle intégrerait également des aspects fondamentaux comme les bénéfices obtenus et le rôle des différents échelons (échelon local et échelon européen). Il conviendrait non seulement d'expliquer comment les différentes politiques se renforcent mutuellement, mais aussi de mieux montrer la relation qui existe entre la gouvernance réglementaire et le fait d'atteindre les objectifs politiques généraux (et, si nécessaire, de détailler l'analyse qui permet d'établir cette relation). La publication, en 2008, du premier rapport annuel de la Direction de la gouvernance réglementaire (le BRE) constitue, à cet égard, une avancée importante.

Un environnement institutionnel complexe, conjugué à la succession rapide des initiatives, rend la communication difficile. L'environnement institutionnel du Royaume-Uni est complexe, en comparaison de certains de ses voisins. Dans ce contexte, il

conviendrait d'accéder au souhait du BRE d'être plus volontariste et plus directif à l'égard des ministères et des organismes publics afin que ceux-ci communiquent plus efficacement et plus rigoureusement avec les parties prenantes extérieures, évitent les répétitions inutiles de messages dans les documents, facilitent la coopération et rationalisent leurs activités de communication. L'élaboration d'une stratégie plus cohérente permettra d'y contribuer.

Il conviendrait de reconnaître plus explicitement les défis réels auxquels le programme de gouvernance réglementaire est confronté. Les milieux d'affaires et d'autres franges de l'opinion sont conscients que le travail n'est pas terminé et qu'il reste des problèmes à résoudre pour mieux légiférer. Un des objectifs principaux de la communication est de mettre en lumière les réussites et de veiller à ce que les entreprises aient eu connaissance des changements qui leur sont favorables. Il convient également de s'assurer que le programme fait preuve d'honnêteté quant aux difficultés qui subsistent et au chemin qui reste à parcourir. Cela favoriserait une plus grande confiance dans le gouvernement et permettrait de mieux faire face aux attentes. Les avis négatifs sur les réalisations du programme de simplification sont pour partie dus aux messages trop optimistes concernant la mise en œuvre des réductions de charges.

Un soutien à long terme sera possible si les parties prenantes autres que les entreprises participent davantage au processus. Plusieurs groupes qui discutent déjà avec le BRE (notamment les syndicats, les consommateurs et le Parlement), accueilleraient favorablement l'idée d'un approfondissement des discussions. Il conviendrait également d'atteindre les citoyens ordinaires, peut-être à l'échelon local par l'intermédiaire de l'Office de gouvernance réglementaire locale récemment créé.

Des initiatives pertinentes ont été prises afin d'évaluer des politiques spécifiques, mais il conviendrait également d'effectuer une évaluation stratégique d'ensemble. Le Royaume-Uni est en avance sur beaucoup de pays de l'OCDE par sa compréhension de l'importance des évaluations ex post d'initiatives de gouvernance réglementaire spécifiques, par la mise en place de processus pour ces évaluations, et par l'utilisation qui est faite des résultats pour renforcer des politiques spécifiques (comme les études d'impact ex ante). Il est également fait bon usage des travaux d'évaluation menés par le National Audit Office (NAO), organe indépendant. L'ampleur et le nombre de politiques distinctes qui ont été lancées mettent en évidence qu'il est nécessaire de procéder à une évaluation ex post de leur efficacité qui soit sérieuse et régulière. Or une évaluation générale du programme « Mieux légiférer » fait défaut, un problème déjà mis en évidence par l'examen de l'OCDE effectué en 2002.

La transparence est bonne, mais les sites Internet ne sont pas bien organisés et il conviendrait de développer l'administration électronique pour améliorer la gouvernance réglementaire. Traiter en détail de l'administration électronique ne faisait pas partie du périmètre de ce rapport. La transparence et la disponibilité des documents en ligne, notamment et surtout en matière de consultations publiques, sont remarquables. Cependant, les sites web ne sont pas toujours bien organisés et les liens sont parfois difficiles à suivre. Une confusion entre le BRE et le ministère des Affaires, des Entreprises et de la Réforme réglementaire (BERR) sur Internet peut affaiblir l'identité distincte du BRE. Il pourrait, en outre, s'avérer nécessaire d'examiner les initiatives prises à l'échelon local en matière d'administration électronique.

Capacités institutionnelles de gouvernance réglementaire

Le Royaume-Uni présente un environnement institutionnel complexe mais cohérent, qui nécessite une gestion volontariste. Le cadre institutionnel du pays est le produit d'une évolution complexe de plusieurs siècles. Un grand nombre d'autorités de contrôle de types

divers existent. Les rapports Hampton et Macrory ont souligné qu'une des difficultés essentielles de la gouvernance réglementaire au Royaume-Uni était de tenir compte de structures législatives et d'organisations institutionnelles très différentes dans le même pays, tout en relevant que, dans le domaine réglementaire, un grand nombre de problèmes sont communs et transcendent les limites géographiques et sectorielles. Point très positif, l'architecture institutionnelle est, à bien des égards, cohérente et fonctionne avec une souplesse remarquable si on la compare à d'autres pays où l'architecture est « plus simple ». L'accroissement de la complexité institutionnelle a été compensé par des moyens accrus permettant de veiller à ce que l'appareil étatique ne soit pas paralysé, en particulier le mécanisme de prise de décision collective piloté par le *Cabinet Office*. En outre, depuis les années 1990, les organes chargés de la gouvernance réglementaire ont évolué et se sont développés pour pouvoir traiter les questions qui leur sont soumises.

Compte tenu de cette situation de départ, il conviendrait, autant que possible, de ne pas accroître la complexité. Certaines évolutions institutionnelles récentes (augmentation du nombre d'organismes publics, décentralisation, influence croissante de l'UE) rendent plus difficile l'amélioration de la gestion de la réglementation. Des changements fréquents de l'architecture institutionnelle et au sein même des structures qui œuvrent en faveur d'une meilleure législation sont à l'origine d'autres difficultés futures. Le rapport Hampton l'indique clairement : une partie de cette complexité ne peut être évitée, mais il faut, autant que possible, simplifier le fonctionnement du système. Le rapport de l'OCDE de 2002 avait déjà mis en évidence ce problème important.

La Direction de la gouvernance réglementaire (BRE) a donné un nouvel élan à la gouvernance réglementaire. Le BRE est une unité centrale influente, dynamique, qui dispose des ressources nécessaires et d'un réseau important et dont l'encadrement est de haut niveau et dispose d'un réseau performant. Il constitue l'un des meilleurs exemples d'organe central de réglementation efficace au sein de l'OCDE, que l'on s'intéresse à son influence ou encore à ses larges attributions qui permettent de regrouper les éléments essentiels du « Mieux légiférer » en une structure unique. Lors de sa création, en remplacement de l'unité d'évaluation de la réglementation, on lui a confié une mission plus large, attribué un personnel plus nombreux et doté de moyens d'actions et de processus plus efficaces afin d'améliorer la législation, ce qui a constitué un réel progrès.

Le Royaume-Uni semble être entré dans une nouvelle étape institutionnelle en matière de gouvernance réglementaire. Le BRE ne produit pas lui-même une meilleure législation. Il agit au centre d'un réseau de relations en étoile qui le relie à d'autres acteurs importants dont certains font partie des administrations centrales, d'autres relèvent d'autres structures (le Parlement, le NAO, les autorités de contrôle nationales) et d'autres encore font partie d'organes locaux. En fin de compte il s'agit (toute proportion gardée) d'un organe central de très petite taille qui s'attache à influencer des acteurs disparates et très nombreux. Des mécanismes organisationnels comme l'identification, au sein de chaque ministère, d'un secrétaire d'État chargé de la gouvernance réglementaire contribuent à l'efficacité du système. La complexité de l'architecture institutionnelle amène à considérer que cette évolution est particulièrement nécessaire au Royaume-Uni ; cependant elle constitue aussi un modèle intéressant de promotion de la gouvernance réglementaire qui pourrait intéresser d'autres pays.

La participation des autorités locales progresse ; c'est un élément essentiel pour que la gouvernance réglementaire soit un succès. Le rôle des autorités locales dans l'application de la réglementation nationale, tout comme leurs missions en matière de délivrance d'autorisations et d'aménagement du territoire, en font une charnière essentielle entre les administrations centrales et les parties prenantes locales qui pourraient bénéficier d'une

meilleure législation. Récemment, des initiatives importantes visant à rationaliser et à coordonner les démarches en matière d'application de la loi au niveau local, comme le rapport Rogers et la création du LBRO, constituent un développement important de la gouvernance réglementaire à cet échelon administratif, gouvernance qu'il conviendrait également de renforcer dans d'autres domaines.

Il conviendrait de renforcer le réseau de gouvernance réglementaire dans tous les services administratifs. Même si le BRE est parvenu à établir un ensemble de contacts et de relations (notamment grâce à des personnes détachées d'autres ministères), le bilan global reste mitigé. Ses capacités à détecter les nouvelles politiques suivies par les différents ministères dans ce domaine se sont accrues, mais pourraient être encore plus développées. Il serait possible d'approfondir les relations avec certains acteurs essentiels autres que les administrations centrales et les organismes publics qui se sont particulièrement intéressés à cette question et de leur signaler les meilleurs pratiques.

Des progrès notables ont été accomplis en matière de changement de culture. Un réseau de structures fonctionnant à des niveaux différents, qui comprend les secrétaires d'État chargés de la gouvernance réglementaire, des spécialistes siégeant dans les commissions (fonctionnaires épaulant les secrétaires d'État), l'approbation des études d'impact par les secrétaires d'État et les unités de gouvernance réglementaire chargées de soutenir et de diffuser les processus et les programmes de gouvernance réglementaire, a été mis en place au sein des administrations centrales. De plus, il existe une solide formation en ligne sur les outils et les processus de gouvernance réglementaire, conçue grâce au soutien de spécialistes et faisant partie des programmes de formation généraux destinés aux fonctionnaires, qui aborde notamment les études d'impact et les consultations. Un système de mesures de performance très structuré prenant en compte les principaux aspects de la gouvernance réglementaire a été mis en place.

Il reste des progrès à faire en termes de culture et de moyens et les mesures d'incitation ou de sanctions dont l'objectif est d'améliorer les performances ne sont peut-être pas assez développées. Les outils et les processus sont de plus en plus complexes et ils imposent aux personnels adhésion, professionnalisme et expertise. Le BRE n'a pas le pouvoir de demander des comptes aux ministères et, en l'absence de sanctions tangibles (telles que des coupes budgétaires) si les résultats ne sont pas satisfaisants, il est difficile de juger de l'extérieur de l'efficacité réelle de son rôle auprès des ministères lors du processus d'élaboration de nouvelles politiques. La manière dont la qualité du travail réalisé par les fonctionnaires en matière de gouvernance réglementaire est récompensée dans le cadre du système actuel d'évaluation des performances et par l'avancement du personnel concerné n'apparaît pas non plus clairement.

Des autorités de contrôle indépendantes peuvent contribuer à définir des stratégies concrètes et efficaces, mais il conviendrait de limiter au minimum la dispersion de leurs propres efforts en matière de gouvernance réglementaire. La capacité des autorités de contrôle à déterminer ce qui fonctionne le mieux peut être meilleure que celles des ministères, parce qu'elles sont plus proches du terrain. Cependant, compte tenu de la grande diversité des statuts et de pouvoirs dont elles jouissent, des mesures de gouvernance réglementaire comme les études d'impact peuvent s'appliquer automatiquement à certaines autorités et non à d'autres. La dispersion des initiatives de gouvernance réglementaire (ou tout simplement leur absence), qui concerne les autorités de contrôle qui ne sont pas soumises aux règles définies par l'administration centrale, limite la transparence et accroît la complexité pour les parties prenantes. Le rapport Macrory a déploré les différences notables qui existent entre autorités de contrôle en termes de pouvoirs et de méthodes, ce qui engendre des incohérences et porte préjudice à l'activité économique. Ces autorités,

soucieuses de garantir que leur indépendance et leur mission statutaire ne sont pas affectées par une gestion centralisée de la gouvernance réglementaire, semblent assez susceptibles à cet égard.

L'intérêt que le Parlement attache à la gouvernance réglementaire est utile, notamment en ce qui concerne les retours d'information portant sur la qualité des consultations et des études d'impact. La mission qu'a le Parlement d'examiner attentivement les dispositions réglementaires prises en application des lois joue un rôle important. Dans ses deux chambres, plusieurs commissions interviennent sur ces questions. En outre, certaines commissions parlementaires disposent de compétences spécifiques en matière de gouvernance réglementaire.

Le National Audit Office constitue un atout important pour la gouvernance réglementaire. Le NAO donne un avis externe, professionnel, concret et indépendant sur la qualité de la gestion de la réglementation. Ces dernières années, il a contribué utilement à l'élaboration de programmes et de processus de gouvernance essentiels comme les études d'impact et le programme de simplification. Dernièrement, il s'est engagé dans des activités d'examen conjointement avec le BRE. Son indépendance est un atout qu'il faut conserver.

Les relations entre le système judiciaire et les évolutions réglementaires jouent également un rôle important. Afin de mieux légiférer, il convient de ne pas se désintéresser du système judiciaire, surtout lorsque le système juridique repose sur des règles non écrites et sur des précédents. Le système judiciaire est en première ligne sur des questions importantes comme l'évolution des contentieux et des appels, et sur les enseignements que l'on peut tirer de cette évolution concernant les réglementations contestées. Cette connaissance pourrait être utile pour faire évoluer les politiques de gouvernance réglementaire.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

Le Royaume-Uni dispose d'une culture solidement ancrée de consultations ouvertes à tous, lesquelles visent à ce que la transparence soit la plus grande possible. Le cadre de mis en œuvre des consultations publiques sur la réglementation, défini par le Code des pratiques de consultation, est bien établi et favorise une démarche très ouverte. Les ministères doivent consulter largement et rigoureusement et s'ils ne procèdent pas ainsi et ne respectent pas les critères du code des pratiques, ils doivent motiver leur décision. L'échantillon de consultations récentes examiné dans le cadre du présent rapport permet de penser que les documents de consultations portant sur les questions importantes sont écrits dans un langage clair et devraient être facilement assimilés par les parties prenantes. La récente consultation des parties prenantes portant sur le code et son efficacité est également un signe qui montre indiscutablement que le Royaume-Uni cherche à améliorer continuellement ses outils et ses processus de gouvernance réglementaire. La dernière version du code des pratiques de consultation est concise, claire et pertinente.

Cependant, certains signes attestent qu'un écart important sépare les principes du code de bonnes pratiques et l'avis des parties prenantes sur le processus tel qu'il fonctionne réellement. Le réexamen récent du code des pratiques de consultation a montré que la manière dont les consultations étaient menées en pratique suscitait des réserves. L'équipe de l'OCDE a mis en évidence un désir commun à toutes les parties prenantes de voir s'améliorer les consultations et une certaine lassitude liée à des initiatives successives trop nombreuses. Certaines parties prenantes ont regretté que l'administration semble parfois lancer une consultation au moment qu'elle a choisi sur les questions de son choix, que les délais de consultation soient parfois inadaptés et les modes de consultation pas toujours

bien choisis. Le fait que la voix des entreprises est quelquefois trop forte suscite également des inquiétudes, les associations professionnelles étant des groupes de pressions efficaces et puissants qui ont la capacité d'influer sur les processus de consultation afin de préserver leurs intérêts et le gouvernement est prêt à les écouter.

La communication sur certains aspects du stock et du flux réglementaire est bonne et serait encore meilleure si le pays disposait d'une base de données de réglementation consolidée. L'État n'a encore établi aucune liste consolidée de toutes les lois et de toutes les dispositions réglementaires, si bien que le stock de réglementations n'est pas facile à évaluer. Il conviendrait de poursuivre les travaux visant à constituer une telle base de données.

L'élaboration des nouvelles réglementations

L'élaboration des notes d'orientation suscite un intérêt bienvenu. Récemment, le rapport Anderson a cité plusieurs mesures pratiques pouvant être appliquées afin que les notes d'orientation soient utiles et à jour, mesures dont le gouvernement tire parti. Le code des pratiques sur l'orientation de la réglementation établi par le BRE a pour ambition d'améliorer la qualité des notes d'orientation afin que les entreprises dépensent moins d'argent en conseil externe. L'usage largement répandu des notes d'orientation pose quelques problèmes car il apparaît que les orientations peuvent de plus en plus souvent avoir force de loi, si bien qu'en réalité elles deviennent une sorte de réglementation de « troisième niveau ». D'autres pays ont cherché à limiter le nombre de notes d'orientation nécessaires.

Depuis peu, le Royaume-Uni s'est davantage attaché à programmer les actions gouvernementales et les lois importantes. La programmation de l'activité normative est beaucoup moins bien organisée pour les dispositions réglementaires que pour les lois. Aujourd'hui, le gouvernement s'engage à publier un programme d'activité normative où figureront les projets de règlements existant et à venir.

L'application de dates communes de prise d'effet constitue une évolution positive. Le Royaume-Uni était en avance sur d'autres pays européens quant à la mise en place de dates communes de prise d'effet, ces dates communes étant extrêmement importantes pour les entreprises. La présentation aux milieux d'affaires d'une série de réglementations en une seule fois peut nécessiter des aménagements afin qu'elle ne contribue pas (paradoxalement) à une perception défavorable des résultats du gouvernement en matière de gestion de la réglementation. Le *Small business Act* pour l'Europe adopté en 2008 indique que la Commission européenne appliquera désormais des dates communes de prise d'effet et encourage les États membres à faire de même.

Les initiatives récentes qui visent à renforcer les études d'impact *ex ante* montrent une volonté affirmée de mettre en place une nouvelle culture d'élaboration normative. Depuis le rapport de l'OCDE de 2002, des progrès remarquables ont été accomplis en matière d'études d'impact *ex ante*. Le Royaume-Uni fait beaucoup plus en la matière que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Contrairement à beaucoup d'autres pays, il cherche également à tirer des leçons des évaluations *ex post* des démarches passées et à les retenir. L'idée, c'est que le but de la gouvernance réglementaire n'est pas uniquement de « concevoir une bonne réglementation », mais également de donner des bases factuelles à l'évolution des politiques publiques (que cela se traduise ou non par une nouvelle réglementation). Des efforts importants ont été entrepris pour prendre en compte les études d'impact dans les processus de décision, de sorte que les deux processus sont aujourd'hui imbriqués. Dans cette optique, la gouvernance réglementaire est un moyen d'aider les gouvernements à

réfléchir à une question de fond, à en discuter avec les parties intéressées, à évaluer les coûts et bénéfices des différentes manières possibles de traiter la question et à mettre en place et à dérouler le processus nécessaire pour effectuer ces différentes actions.

Des dispositifs institutionnels, une méthodologie et des mécanismes de soutien remarquables ont été mis en place. La démarche renforcée comprend des efforts importants afin de répartir convenablement les responsabilités, des économistes étant chargés d'évaluer les coûts et les bénéfices, les ministères ayant pour mission de réaliser les études d'impact avec le concours des unités de gouvernance réglementaire, les secrétaires d'État prenant la responsabilité politique et le BRE jouant le rôle du « gendarme bienveillant ». La création d'un document de synthèse a rendu le processus plus clair et plus transparent, l'attention étant portée sur les coûts et bénéfices de l'opération. Un ensemble de documents d'orientation complets et accessibles a été établi à l'intention des non-spécialistes. Les documents d'orientation sont détaillés et complets et abordent tous les types de situation, de sorte qu'il est difficile de ne pas effectuer une étude d'impact correctement. Les documents, qui sont volumineux, contiennent quelques doublons. Il conviendrait donc de rédiger des indications générales pour signaler les articulations importantes et ce qui doit être traité en premier.

La transparence fait partie des caractéristiques importantes du processus. Le code des pratiques de consultation doit être respecté, l'objectif étant de présenter l'étude initiale afin que le public puisse l'examiner et de recueillir de nouvelles observations. Le BRE dresse la liste de toutes les études d'impact achevées réalisées par les ministères sur son site Internet. Ces dispositions font que le Royaume-Uni est, dans ce domaine, en avance sur beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

Néanmoins, l'assurance qualité est un problème important qui doit faire l'objet d'un suivi attentif. Pour progresser et maintenir son avance dans ce domaine, le Royaume-Uni devrait renforcer le contrôle qualité des études d'impact. Il apparaît qu'il y a des différences de qualité non seulement entre ministères mais également au sein des ministères eux-mêmes, notamment en ce qui concerne les dispositifs de soutien. La quantité de données et d'estimations chiffrées fournie est variable ; il faudrait également veiller à adapter les efforts en s'appuyant sur une évaluation rigoureuse de l'importance relative de la réglementation envisagée, car effectuer une étude d'impact efficace prend du temps.

Il conviendrait de mettre en place des indicateurs de réussite pour la démarche renforcée. Un critère possible serait de déterminer si des propositions (importantes) ont été abandonnées ou modifiées à cause du processus et si ce dernier constitue un frein réel et applicable à l'élaboration de nouvelles réglementations. Est-ce que les projets de réglementation sont conduits de telle sorte que les solutions les plus efficaces sont retenues (qu'elles soient ou non de nature réglementaire) ? En matière d'élaboration de dispositions réglementaires, la tendance apparaît encore en hausse, ce qui laisse à penser que les ministères sont encore trop enclins à réglementer en réponse à un problème de fond.

Les expériences de la Direction de la gouvernance réglementaire concernant les politiques interdépendantes semblent prometteuses et constituent un prolongement naturel de la notion d'étude d'impact pour des domaines d'action des pouvoirs publics complexes. Les propositions de nouvelles approches pour les études d'impact de projets de réglementation qui sont interdépendants et relèvent de plusieurs ministères vont avoir une importance croissante si l'on veut assurer une gestion efficace dans des domaines d'intervention complexes comme le changement climatique. Elles constitueront un test pour savoir si les services administratifs sont capables de collaborer et nécessitent que les ministères concernés s'engagent à fournir des efforts coordonnés importants. Le traditionnel système des comités du Cabinet n'est pas conçu pour traiter ce problème (il

n'est pas utilisé pour évaluer des initiatives multiples mais seulement une action gouvernementale à la fois).

Le Parlement joue un rôle de plus en plus important dans les études d'impact ex ante pour les nouvelles réglementations. Plusieurs commissions (la commission mixte paritaire sur les actes réglementaires, la commission de la Chambre des lords sur le bien-fondé des actes réglementaires, la commission de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation et la commission de la Chambre des lords sur les délégations de pouvoir et la réforme de la réglementation) s'intéressent en profondeur à la qualité de la réglementation et il apparaît que des efforts considérables sont faits pour examiner attentivement les actes réglementaires.

Le nouveau formulaire d'étude d'impact n'accorde pas assez d'importance aux alternatives à la réglementation. Le nouveau formulaire n'attire pas directement l'attention sur cet aspect, en demandant pourquoi l'intervention de l'État est nécessaire et ne distingue pas suffisamment l'option du *statu quo* des options réglementaires, qui sont deux options différentes. Il ne mentionne pas directement la possibilité d'avoir recours à des alternatives à la réglementation.

Les travaux du Conseil consultatif des risques et de la réglementation (RRAC) visant à concevoir de nouvelles approches par les risques peuvent être novateurs. L'initiative du RRAC est utile pour le Royaume-Uni mais aussi pour d'autres pays intéressés par cette approche. Les résultats de ces travaux devront être intégrés au cadre « pratique » de la politique de réglementation lorsqu'ils seront achevés. Le processus d'analyse d'impact comprend déjà une demande adressée aux responsables d'examiner et d'apprécier les options du point de vue des risques.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Le programme de simplification visant à réduire les charges qui pèsent sur les entreprises est bien organisé, a déjà permis de réaliser des économies et est très prometteur. L'objectif global du programme est une réduction nette de ces charges de 25 % d'ici 2010. Il concerne des types de charges très divers, certaines propositions allant jusqu'à s'intéresser à l'ensemble des coûts relatifs au respect de la réglementation. Même si les économies sont différées et qu'une grande partie de celles-ci devrait être effectives à une date proche de l'échéance prévue, certains ministères ont déjà permis de réaliser des économies importantes et les projets d'autres départements ministériels semblent prometteurs.

Même si, au départ, le fait de procéder à des mesures posait visiblement un problème aux ministères, ce problème semble aujourd'hui correctement maîtrisé. Le BRE apporte un soutien de qualité aux ministères pour la conception et l'adaptation de leurs projets de simplification et les incite à atteindre leurs objectifs grâce à ses mesures d'évaluation de performance des résultats ministérielles en matière de gouvernance réglementaire. Le programme est transparent, observable par le public et des efforts importants ont été entrepris pour atteindre les parties prenantes afin de mieux connaître leurs besoins.

Certains aspects doivent être suivis avec attention. Il conviendrait de trouver des solutions afin que les autorités locales participent à la réduction des charges administratives, comme certains pays le font déjà. Ces autorités constituent le point de contact principal avec la grande majorité des entreprises. Il importe également de mettre au point une démarche qui tienne mieux compte de l'impact des nouvelles réglementations importantes d'origine européenne, étant donné que les causes de certaines charges administratives sont antérieures au lancement du programme de simplification.

Les entreprises soutiennent l'initiative dans ses grandes lignes, mais les avis sur ses résultats apparaissent relativement sévères si on les compare aux progrès réellement accomplis. Il s'agit d'une question complexe, qui n'est pas propre au Royaume-Uni. Le fait qu'une grande partie des économies réalisées grâce au programme ne seront effectives qu'à une date proche de l'échéance de 2010 explique en partie ce problème, étant donné que les entreprises attendaient des résultats plus rapides. Le fait que les entreprises ne font pas la différence entre des coûts et des mesures diverses et peuvent, par exemple, être mécontentes en cas d'augmentation de l'impôt sur les sociétés et associer à cette hausse à un échec de la gouvernance réglementaire est aussi une des causes du problème. En outre, les bénéficiaires sont rapidement tenus pour acquis et l'attention se porte sur les problèmes à résoudre suivants. Conserver la réglementation inchangée afin de maintenir des barrières à l'entrée convient à certaines entreprises et les associations professionnelles peuvent vouloir conserver leur activité de conseil en exagérant les difficultés qui subsistent. Un des enjeux consiste à montrer l'impact réel des mesures pour les entreprises considérées isolément. Présenter, dans la publicité gouvernementale, les économies totales réalisées laisse les entreprises (surtout les PME) indifférentes car la part d'économies qui les concerne ne représente qu'une petite partie de l'ensemble. Une des difficultés inhérentes à l'exercice est qu'une partie de l'argumentation en faveur du programme repose sur un raisonnement contrefactuel : sans les efforts accomplis, la situation pourrait être encore plus mauvaise. Certaines caractéristiques propres au Royaume-Uni expliquent en partie cette situation. Les grands médias peuvent exagérer les difficultés au regard de la réalité, qui est souvent plus encourageante. Il y a également des différences sous-jacentes importantes avec d'autres pays européens, concernant le type de relations que l'État entretient avec les entreprises, lesquelles sont essentiellement à capitaux privés et ne considèrent pas qu'elles doivent faire preuve de loyauté vis-à-vis de l'État.

Même si plusieurs initiatives utiles ont été lancées, il n'y a pas eu d'effort systématique pour consolider ou simplifier le stock de réglementations. Le programme de simplification pour la réduction des charges administratives comprend des initiatives importantes afin de simplifier certaines parties du stock de réglementations. D'autres initiatives, comme les arrêtés sur la réforme législative qui visent à supprimer les contraintes inutiles qui figurent dans la législation existante, l'évaluation ex post des réglementations et le vote de lois à durée d'application déterminée sont également utiles. Mais la simplification ne constitue pas l'objectif principal du programme de simplification et l'approche générale n'est pas systématique. L'absence de démarche systématique visant à recenser et à consolider la réglementation, dans un pays où le système juridique repose sur la common law et également fortement sur les actes réglementaires, pourrait avoir des conséquences car le risque existe que la quantité de réglementations devienne excessive à l'avenir.

Le sentiment négatif des entreprises a aussi des causes sérieuses. Il importe de se concentrer sur ce que les entreprises veulent réellement et d'opérer une distinction entre les besoins des différents secteurs d'activité. L'équipe de l'OCDE a appris que les entreprises étaient inquiètes du flux de nouvelles réglementations ainsi que de leur qualité. Récemment, lorsqu'il a procédé à l'examen du programme, le NAO a découvert que les entreprises estiment que les charges se sont accrues. Cet examen souligne également l'importance qu'il y a à ce que les ministères comprennent parfaitement les préoccupations des entreprises afin qu'ils puissent véritablement influencer sur l'activité en travaillant en relation plus étroite avec les entreprises. Le programme s'est adapté au fait que les entreprises ne constituent pas un bloc homogène. Cela est utile, car il y a un abîme entre une micro-entreprise qui propose un service local et une grande multinationale, ainsi que des différences importantes entre sociétés qui exercent leurs activités dans des secteurs différents.

Renforcer les initiatives concernant les citoyens et les salariés du secteur public qui sont en contact avec la population, comme l'ont fait d'autres pays de l'OCDE, permettrait de rééquilibrer un programme axé sur les entreprises. Cela aurait également l'avantage de faire davantage participer les autorités locales, qui sont un point de contact essentiel pour les citoyens, à la gouvernance réglementaire. Le plan d'action « Contrat de transformation des services publics » qui vise à ce que les services publics soient mieux adaptés aux besoins des citoyens et des entreprises est un pas vers un programme de gouvernance réglementaire davantage tourné vers les citoyens. Réduire la bureaucratie dans l'administration constitue une autre initiative importante et ambitieuse qui contribue à rétablir l'équilibre. Cela peut également permettre de mettre au jour les réglementations inutiles qui émanent de diverses autorités de contrôle et départements ministériels. Un engagement ambitieux a été pris : réduire de 30 % d'ici 2010 la quantité de données que les ministères et les organismes publics demandent aux salariés du secteur public qui sont en contact avec la population.

Respect et application des réglementations, voies de recours

En pratique, la mise en œuvre des recommandations du rapport Hampton constitue un effort essentiel et de grande portée dont l'objectif est d'appliquer une gestion de la réglementation par les risques sur le terrain. Des évolutions importantes ont eu lieu depuis le rapport de l'OCDE de 2002 et des progrès réguliers accomplis pour appliquer les recommandations du rapport Hampton de 2005, qui suggérait d'adopter, pour la mise en application de la réglementation, des principes communs reposant sur l'évaluation des risques. Les changements proposés par ce rapport étaient innovants et ont été une source d'inspiration pour d'autres pays. Ces évolutions étaient particulièrement nécessaires au Royaume-Uni, étant donné la complexité et l'imbrication des structures qui sont chargées de l'application de la réglementation. Effectuer des changements homogènes au sein de toutes les autorités de contrôle et de toutes les autorités locales prendra du temps. Récemment, les rapports d'avancement du BRE et du NAO ont soulevé ce problème pour cinq autorités de contrôle non économiques. L'ensemble des initiatives mises en place, y compris les obligations réglementaires auxquelles sont soumises les autorités de contrôle (le Code de conformité des autorités de contrôle) ou des approches moins contraignantes comme le groupe des autorités de contrôle pour la mise en œuvre des recommandations du rapport Hampton, qui vise à des échanges de vues, semblent adaptées à l'enjeu. Le nouveau régime de sanctions réglementaires constitue une autre évolution positive. Ce nouveau régime confèrera aux autorités de contrôle de nouveaux pouvoirs, plus souples, en matière de sanctions administratives, ce qui pourra permettre d'éviter des poursuites pénales. Il est encore trop tôt pour juger de son efficacité en pratique.

Rééquilibrer les moyens affectés au détriment des inspections afin de consacrer davantage d'efforts à des conseils préventifs sur le respect de la réglementation constitue un grand pas en avant. Le rééquilibrage des moyens est l'une des évolutions les plus importantes qui a suivi le rapport Hampton, même si son application reste inégale. La nouvelle démarche n'abandonne pas le suivi des taux de conformité, mais la conformité n'est pas suivie en tant que telle (contrairement à ce qui se pratique dans certains pays). Une bonne connaissance des taux de conformité pourrait permettre d'évaluer l'efficacité des initiatives actuelles en matière d'application de la réglementation, et orienter les prochaines étapes des politiques d'application de la réglementation.

Les recommandations du rapport Hampton qui concernent les organes de contrôle et la nécessité de rationaliser les autorités de contrôle restent importantes. Les nombreux organes de contrôle du Royaume-Uni seraient plus faciles à gérer si l'on procédait à des

rationalisations chaque fois que cela est possible. Le rapport Hampton évoquait la « bonne organisation réglementaire », reconnaissait qu'il y avait une limite à ce qui pouvait raisonnablement être fait, mais attirait néanmoins l'attention sur ce problème. Il prônait une consolidation des autorités de contrôle nationales, une meilleure coordination des services chargés de la réglementation au sein des autorités locales, et une meilleure hiérarchisation des priorités en matière d'obligations réglementaires. Ces remarques restent d'actualité.

Il apparaît que les évolutions récentes ont contribué à renforcer le rôle du système judiciaire en matière réglementaire. Le Human Rights Act a élargi le rôle des tribunaux dans des domaines comme la protection des données et les libertés civiles et il apparaît que les tribunaux ont de plus en plus souvent à statuer dans des affaires qui concernent des documents d'orientation élaborés par l'État et que le nombre de contentieux augmente.

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

Les réglementations d'origine européenne constituent une part importante et croissante du stock de réglementations et le pays accorde à la dimension européenne du « Mieux légiférer » la place qui lui revient. Il est indispensable de gérer efficacement les réglementations d'origine européenne afin que le Royaume-Uni puisse maîtriser sa réglementation. Aujourd'hui, l'UE est parfois perçue comme la cause d'un travail qui s'ajoute aux travaux d'origine nationale. La gestion de la réglementation européenne fait partie des points abordés par la déclaration du gouvernement d'avril 2009, dans laquelle l'exécutif s'engage à « travailler en étroite coopération avec ses partenaires européens afin de mieux prendre en compte le programme “Mieux légiférer” et à veiller ce qu'il soit tenu compte des contraintes qui pèsent actuellement sur les entreprises lorsque de nouvelles réglementations européennes sont examinées. »

Les structures institutionnelles qui gèrent la réglementation européenne sont solidement établies et semblent fonctionner sans problème particulier. Le rôle moteur du Cabinet Office, soutenu par le groupe Europe du BRE, et une orientation claire semblent être appréciés et permettent d'atteindre, en principe, un équilibre satisfaisant entre orientations fixées par l'administration centrale et appropriation du processus par les services concernés. Le rapport Davidson de 2006 a mis en lumière des points faibles dans le processus et oriente aujourd'hui l'action des ministères (pour les négociations comme pour les transpositions). L'établissement d'un lien entre la transposition (postérieure) et la négociation (préalable) constitue une initiative heureuse, surtout au Royaume-Uni où le personnel change fréquemment de poste, mais peut aussi intéresser d'autres pays où les deux processus sont indépendants.

Cependant, il pourrait s'avérer nécessaire de renforcer les capacités à gérer les processus liés l'Union européenne. Il importe que les ministères soient responsables du processus de gestion de la réglementation européenne qui relève de leur compétence et disposent des capacités et des structures internes pour mener à bien cette tâche. Cela explique peut-être pourquoi, en matière de transposition, le Royaume-Uni obtient un résultat moyen. La tradition, dans la fonction publique, d'affection à un poste pour une durée courte (les fonctionnaires dont l'avancement est rapide et les hauts fonctionnaires ne restent en général pas plus de trois ans au même poste) constitue un défi pour la continuité des actions engagées. Le fonctionnaire chargé de négocier un projet de directive européenne ne sera probablement pas celui qui s'occupera de sa transposition. Il conviendrait de garantir une continuité de l'information et des connaissances entre les deux processus lorsque cela se produit. Il conviendrait également d'affecter davantage de juristes en appui des responsables de l'élaboration des politiques dans les phases de négociation. Le concours de juriste est nécessaire à ce stade comme lors de la transposition, afin de

s'assurer par exemple que des aspects techniques qui ne prêtent pas à controverse, comme les dispositions transitoires, sont rédigés de telle manière que la transposition s'effectue sans difficulté. Les ministères qui ont une lourde charge de travail liée aux réglementations européennes, comme le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales doivent disposer des capacités et des moyens nécessaires afin de pouvoir constamment effectuer un travail de qualité.

Le Royaume-Uni est l'un des rares États membres de l'Union européenne à imposer une étude d'impact ex ante pour les réglementations européennes, mais cette démarche pourrait être approfondie. Le Royaume-Uni impose des études d'impact ex ante pour les réglementations européennes afin d'éclairer ceux qui prennent des décisions tout au long du processus, depuis la mise au point des positions de négociation au Conseil européen jusqu'à la décision sur la meilleure façon de transposer la directive en droit national. Ses efforts à cet égard doivent être encouragés même s'il n'est pas certain que cette démarche fonctionne correctement en pratique.

Le suivi de la transposition de la réglementation européenne est éclaté et manque de formalisation. Le suivi n'est peut-être pas assez attentif ou systématique pour détecter les nouveaux problèmes qui se posent. Les taux de transposition sont suivis par le Cabinet Office et l'équipe Europe du BERR (chargé de la politique du marché unique) et non par le BRE. Le Cabinet Office maintient des contacts avec les ministères et informe la Commission européenne lorsque des directives ont été transposées. Les taux de transposition ne sont pas calculés de manière centralisée. Sur les sites Internet des ministères aucune page n'est consacrée aux réglementations européennes ou à la manière dont elles devraient être transposées.

Le Royaume-Uni a le mérite d'être actif au niveau européen, mais sa démarche pourrait être plus profitable si les priorités étaient mieux hiérarchisées. La question des études d'impact, pour la Commission européenne comme pour les États membres, devrait être une priorité, parallèlement à l'attention actuellement portée aux charges administratives. Il importe également d'encourager le Parlement européen et le Conseil européen à s'intéresser davantage à la gouvernance réglementaire. Le Conseil est bien entendu constitué de représentants du Royaume-Uni et d'autres États membres, par conséquent des efforts supplémentaires pourraient être nécessaires afin que les points importants de gouvernance réglementaire qui figurent dans les projets de texte soumis à l'approbation du Conseil soient vigoureusement défendus. Il est important de disposer d'un solide mécanisme prévisionnel permettant d'identifier les futures questions européennes.

Les relations entre le niveau d'administration central et les administrations infranationales

Un grand nombre d'acteurs divers sont concernés à l'échelon local, ce qui engendre une complexité qui doit être gérée. L'organisation au niveau local est complexe, que ce soit en ce qui concerne le nombre d'acteurs concernés et leurs relations ou la diversité des réglementations appliquées à l'échelle local. Le rapport Hampton soulignait que la démarche actuelle de réglementation par les autorités locales était complexe et permettait de grandes différences et des incohérences importantes et que le système dans son ensemble n'était pas coordonné. Le rapport Rogers relevait également la complexité à laquelle les autorités locales étaient confrontées en raison de la diversité des dispositions qu'elles font appliquer et le fait que ces dispositions ont été adoptées par des ministères très différents ainsi que par des organismes publics de types divers. Le LBRO avait recours à l'image du

puzzle pour décrire le réseau intense, ainsi que la complexité et le nombre important des acteurs concernés à l'échelon local.

À cet égard, l'Office de gouvernance réglementaire locale constitue une initiative très prometteuse. Le LBRO a été institué par le gouvernement en 2008 dans le but de mettre en place un levier de changement pour la gouvernance réglementaire à l'échelon local. Son objectif essentiel est de contribuer à améliorer la qualité des services chargés de la réglementation au sein des autorités locales, surtout pour ce qui concerne la mise en application de la réglementation. Il a, entre autres, le pouvoir de désigner l'autorité locale dont la pratique est la meilleure : les autres autorités locales doivent se conformer à l'interprétation de la réglementation nationale donnée par cette autorité.

Le Royaume-Uni a engagé un effort vigoureux afin de renforcer les relations nationales-locales et les relations locales-locales en matière de gouvernance réglementaire. Les initiatives précédentes ne semblent pas avoir produit de résultats probants, et la coordination entre autorités locales ne fonctionne pas très bien. Les initiatives qui ont été mises en place (création du LBRO, pouvoir que cet office détient de désigner une autorité-pilote, définition des priorités en matière d'application de la réglementation, projet pilote de mise en application de la réglementation à l'échelon local) semblent prometteurs et conçus pour tenir compte de la complexité sous-jacente. De nombreuses autorités locales ont déjà été invitées à s'orienter vers une application de la réglementation basée sur les risques. Au sein de ces autorités, le changement de culture semble être en marche même si le présent rapport n'est pas capable d'en estimer l'ampleur. Le changement de culture est également manifeste dans les ministères et les organismes publics qui définissent les missions des autorités locales.

À l'échelon local, en matière d'activités réglementaires, les autorités locales cherchent un équilibre entre les besoins des citoyens et ceux des entreprises, afin d'améliorer le sort de l'ensemble de la collectivité. L'échelon local est nécessairement plus directement engagé dans des travaux qui concernent le citoyen (par exemple la protection des personnes vulnérables et des consommateurs). Cela constitue un contrepoint utile aux travaux engagés pour répondre aux besoins des entreprises afin d'assurer la santé économique des populations locales.

Les politiques de gouvernance réglementaires visent les services chargés de la réglementation au sein des autorités locales, un périmètre qui ne tient pas compte de toutes les initiatives et activités concernées à l'échelon local. Outre les initiatives prises par le BRE, d'autres évolutions qui ont une incidence sur les autorités locales sont conduites par d'autres départements ministériels, comme la mise à jour du cadre et des indicateurs locaux de performances effectuée par le ministère des Communautés et du gouvernement local. Le régime des autorisations et l'aménagement du territoire — deux questions essentielles sur lesquelles les entreprises locales ont affaire à l'administration — ne sont pas directement visés par l'actuel programme de gouvernance réglementaire et pourraient nécessiter des initiatives spécifiques afin d'être améliorés.

Certaines initiatives nationales en matière de gouvernance réglementaire, comme le programme de simplification pour les entreprises sont également applicables aux autorités locales. Certaines initiatives nationales dont on pourrait attendre qu'elle soient applicables à l'échelon local, notamment la réduction des charges administratives qui pèsent sur les entreprises, ne concernent pas encore cet échelon.

Il conviendrait de développer le recours à l'administration électronique afin de favoriser la simplification. Le recours à l'administration électronique afin de favoriser la simplification ne figure ni dans les programmes de gouvernance réglementaire ni dans la

documentation des projets. Cette situation est très différente de celle de certains pays de l'OCDE qui ont accordé davantage d'importance à cette question, à travers des initiatives comme le partage des données, le dépôt en ligne des demandes d'autorisations et des procédures administratives interactives. Les efforts menés isolément par certaines autorités locales pour simplifier les demandes d'autorisation et traiter d'autres problèmes devraient être encouragés et disposer d'un cadre plus structuré pour produire tous leurs effets.

Principales recommandations

<i>Politiques et stratégie pour mieux légiférer</i>	
1.1.	Des mesures devraient être prises pour combler les manques et les points faibles. Dans certains cas cela consiste simplement à tirer parti d'initiatives existantes comme l'Office de gouvernance réglementaire locale.
1.2.	Veiller à ce que les nouvelles politiques importantes de gouvernance réglementaire et leurs évolutions ne se succèdent pas trop rapidement, en gardant à l'esprit le point de vue des parties prenantes externes et la nécessité qu'il y a à ce qu'elles puissent suivre le rythme. Cela impose également une hiérarchisation stratégique des initiatives dans le temps.
1.3.	S'attacher à renforcer et à développer les initiatives qui touchent d'autres publics que les entreprises. Le projet relatif aux charges qui pèsent sur les salariés du secteur public en contact avec la population et sur le secteur de l'économie sociale constitue un bon point de départ. On trouve également des initiatives axées sur les citoyens et les collectivités dans d'autres parties de l'administration, mais il conviendrait de soutenir davantage ces initiatives.
1.4.	Réfléchir à un moyen de consolider la vision stratégique du Royaume-Uni en matière de gouvernance réglementaire de sorte que cette vision fasse comprendre les synergies et de l'interdépendance de ses différentes facettes et souligne la contribution qu'elle peut apporter aux grands objectifs de politique générale (compétitivité économique, efficacité des services publics, enjeux transversaux comme le changement climatique).
1.5.	Il conviendrait de revoir la stratégie de communication afin de s'assurer que les parties prenantes extérieures (et pas seulement les milieux d'affaires) comprennent les politiques de gouvernance réglementaire du gouvernement et leurs interactions, et ne sont pas submergées de supports redondants. La publication, en 2008, du premier rapport annuel sur la gouvernance réglementaire (BRE, 2008) représente une étape importante dans cette direction.
1.6.	La communication devrait porter sur les faits et les évolutions en cours, autant que sur les réussites, et celles-ci ne devraient pas être exagérées. Il conviendrait de baser les campagnes de communication sur une analyse de fond, sur une explication des politiques de gouvernance réglementaire et sur ce que ces politiques peuvent apporter. Il importe également d'employer un langage simple, indépendant des messages politiques (explicites ou implicites), pour expliquer la gouvernance réglementaire.

1.7.	Il conviendrait d'engager des efforts supplémentaires afin d'atteindre d'autres publics que les entreprises.
1.8.	Le BRE devrait revoir la manière dont il est présenté et dans les documents principaux et sur Internet, afin de s'assurer que les parties prenantes (internes comme externes) comprennent bien son rôle spécifique.
1.9.	Il conviendrait de s'attacher à créer un organe indépendant consultatif ou de surveillance (qui comprendrait des représentants extérieurs aux milieux d'affaires) ou à étendre les missions du Conseil consultatif des risques et de la réglementation l.
1.10.	Il conviendrait d'assurer un suivi régulier du programme de gouvernance réglementaire en termes d'équilibre, de forces, de faiblesses et de manques ainsi qu'une évaluation des outils et processus spécifiques. Cela contribuerait à mettre au point une vision stratégique et à améliorer la cohérence.
1.11.	Il conviendrait de réexaminer les dispositifs d'administration électronique mises en place pour faciliter les processus de gouvernance réglementaire, afin d'en corriger les faiblesses et de renforcer l'ensemble du dispositif.

Capacités institutionnelles de gouvernance réglementaire

2.1.	Il conviendrait, autant que possible, de limiter au maximum la complexité de l'architecture institutionnelle, en continuant par exemple à optimiser le nombre et le type des autorités de contrôle.
2.2.	Veiller à ce que la Direction de la gouvernance réglementaire continue à avoir le soutien et les moyens dont elle jouit aujourd'hui et qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Suivre la composition du personnel et les affectations, afin qu'elles produisent un mélange efficace d'expérience et d'idées nouvelles.
2.3.	La Direction de la gouvernance réglementaire et les secrétaires d'État chargés de la gouvernance réglementaire devraient saisir les occasions d'expliquer l'approche institutionnelle retenue par le Royaume-Uni, qui comprend une unité de gouvernance réglementaire située au centre d'un réseau de relations en étoile, ce qui lui permet d'accroître son influence, ainsi que ses avantages.
2.4.	Parmi les diverses initiatives possibles, il conviendrait de confirmer le rôle du nouveau sous-comité de gouvernance réglementaire du Conseil économique national en matière d'examen des nouvelles réglementations importantes et d'évaluation et d'arbitrage des études d'impact qui concernent le même groupe de politiques pour tous les ministères (par exemple, pour le changement climatique). Il conviendrait également d'envisager de renforcer ses liens avec les autorités de contrôle.

2.5.	Examiner si les sanctions en cas de mauvaise performance en matière réglementaire sont suffisamment sévères et, inversement, si le travail de qualité est récompensé comme il se doit.
2.6.	Envisager d'élaborer un cadre plus cohérent en vue de l'application des pratiques de gouvernance réglementaire par les autorités de contrôle.
2.7.	Le BRE devrait continuer à faire des efforts afin d'approfondir ses relations avec le Parlement, via les différentes commissions qui s'intéressent à la gouvernance réglementaire.
2.8.	Il conviendrait de veiller à ce que toute activité commune entre le BRE et le NAO ne mette pas en cause l'indépendance réelle ou perçue du NAO.
2.9.	Il conviendrait d'intensifier les efforts afin d'associer les échelons locaux à tous les aspects de la gouvernance réglementaire.
2.10.	Il conviendrait de réfléchir au meilleur moyen d'amener le système judiciaire à faire part de son expérience des changements intervenus, peut-être via le ministère de la Justice, qui devrait être considéré comme un partenaire en matière de politique de gouvernance réglementaire.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

3.1.	Compte tenu des réactions des parties prenantes, il conviendrait de mettre en place une assurance qualité efficace pour le Code des pratiques de consultation. Le BRE devrait veiller à ce que l'application pratique du nouveau Code des pratiques de consultation soit suivie avec attention, en tenant compte des problèmes soulevés par les parties prenantes, qui concernent des pratiques passées peu satisfaisantes. L'expérience laisse à penser qu'un ministère livré à lui-même n'atteint pas toujours le plus haut niveau de qualité. Le Code est d'application obligatoire pour tous les départements ministériels ce qui rend d'autant plus nécessaire de disposer d'un mécanisme d'assurance qualité efficace qui aille au-delà de la collecte de données sur l'application du Code et d'injonctions afin que les rapports annuels des ministères rendent compte de cette application.
3.2.	Il conviendrait d'inciter les médias à faire des dates communes de prise d'effet un point positif en rendant public des listes de nouvelles réglementations en même temps que d'autres aspects positifs de la gouvernance réglementaire.
3.3.	Il conviendrait d'encourager le développement, par le ministère de la Justice, de la base de données de droit écrit qui contiendra l'ensemble des dispositions réglementaires.

<i>L'élaboration des nouvelles réglementations</i>	
4.1.	Il conviendrait d'encourager le développement, par le ministère de la Justice, d'une base de données de droit écrit ainsi qu'une clarification du droit, car cela permettrait de connaître les tendances sur la durée en matière de production réglementaire.
4.2.	Il conviendrait de procéder à une évaluation des notes d'orientation. Le flux de notes d'orientation augmente-t-il ? Si oui, pourquoi ? Faut-il limiter ce flux ? Quelles entités sont-elles susceptibles d'émettre des notes d'orientation, concernant quel type de réglementation ? Est-il nécessaire d'encourager le recours à un langage simple en matière de réglementation ² ?
4.3.	Envisager de mettre en place des procédures afin de programmer à l'avance l'adoption des dispositions réglementaires ³ .
4.4.	La touche finale au dispositif complet déjà en place consisterait à revoir les notes d'orientation mises en ligne afin d'éliminer les redondances, à signaler les articulations importantes et à s'assurer que le formulaire est facilement accessible depuis l'ensemble du dispositif.
4.5.	Il conviendrait de prendre des mesures afin de renforcer l'assurance qualité en matière de réalisation d'études d'impact, et notamment de réfléchir à la manière dont les hauts fonctionnaires peuvent être encouragés à y prendre une part plus active (peut-être au travers de leur évaluation de performances).
4.6.	Mettre en place des indicateurs de réussite pour la démarche renforcée et décider d'une date d'évaluation.
4.7.	Examiner la possibilité de renforcer le rôle du nouveau sous-comité de gouvernance réglementaire du Conseil économique national qui remplace le comité pour la responsabilité réglementaire et qui s'occupera donc des propositions de réglementation ayant une incidence importante.
4.8.	Envisager d'adapter le formulaire d'étude d'impact afin de mettre en évidence que des alternatives à la réglementation sont possibles et associer cette démarche à des conseils sur les alternatives éventuelles.
4.9.	Le BRE devrait partager les premiers résultats de ses travaux sur les risques et en discuter avec d'autres pays de l'OCDE intéressés par cette démarche.

<i>Gestion et rationalisation des réglementations existantes</i>	
5.1.	Une démarche adaptée au système juridique anglais pourrait partir des travaux de recensement engagés par le ministère de la Justice et se poursuivre par une évaluation de ce qu'il conviendrait de faire, après avoir pleinement tenu compte des travaux déjà engagés dans le cadre du programme de simplification et au travers d'autres initiatives.
5.2.	Il conviendrait d'examiner comment les autorités locales peuvent être encouragées à participer à l'effort de réduction des charges administratives. Il conviendrait de redoubler d'efforts afin d'encourager une meilleure maîtrise des nouvelles réglementations européennes pour éviter que celles-ci n'entraînent des charges supplémentaires.
5.3.	Il conviendrait d'engager des efforts supplémentaires afin d'organiser la communication sur le programme autour des types d'entreprises plutôt qu'autour des projets ministériels. Cette démarche contribuerait également à diffuser les informations aux entreprises réellement concernées. La communication devrait également tenir compte de la confusion et de l'agacement que peuvent susciter les changements de références ou les modifications apportées à l'organisation ministérielle.
5.4.	Les ministères devraient maintenir les efforts engagés pour réduire les charges administratives qui comptent réellement pour différents types d'entreprises. Des politiques de portée plus générale visant à traiter le flux de nouvelles réglementations (études d'impact ex ante et éventuellement budgets réglementaires) sont également à retenir.
5.5.	Il conviendrait d'envisager un réexamen du régime des autorisations. Les actions à mener pourraient comprendre des initiatives spécifiques comme le réexamen et la simplification des réglementations qui imposent l'intervention de plusieurs autorités compétentes, ainsi que des mesures n'ayant pas de caractère normatif et visant à réorganiser les procédures de back-office, en ayant davantage recours aux TIC et à l'administration électronique.
5.6.	Décider s'il y a lieu de renforcer et de développer davantage les initiatives qui ont pour but de simplifier la vie des citoyens.
5.7.	Prendre des mesures en vue de s'assurer que le programme peut être évalué efficacement et que les ministères sont soutenus et encouragés afin qu'ils puissent remplir leurs objectifs, compte tenu de l'absence d'indicateurs de référence et des exigences plus faibles auxquelles sont soumis les ministères quant à l'atteinte des objectifs que celles qui s'appliquent au programme de réduction des charges qui pèsent sur les entreprises.

<i>Respect et application des réglementations, voies de recours</i>	
6.1.	Le BRE doit continuer à œuvrer activement pour que les réformes soient mises en œuvre.
6.2.	Il pourrait être utile de collecter des données, en utilisant les statistiques établies par les organismes publics et les autorités locales, afin de disposer d'une vue d'ensemble des tendances et des difficultés sous-jacentes.
6.3.	Il conviendrait de s'attacher aux moyens permettant de simplifier davantage la structure réglementaire et de continuer à éviter, autant que possible, la création de nouvelles autorités de tutelle ou de contrôle.
6.4.	Il conviendrait d'examiner les changements de mission du système judiciaire qui pourraient résulter des processus de gouvernance réglementaire. L'application de certaines politiques de gouvernance réglementaire pourrait contribuer à résoudre tous les nouveaux problèmes. Ainsi, définir une politique en séance publique rend les contestations en justice ultérieures plus difficiles à justifier.

<i>Les relations entre les États membres et l'Union européenne</i>	
7.1.	La gestion des réglementations européennes devrait être une priorité de la politique de gouvernance réglementaire ⁴ .
7.2.	Il conviendrait aujourd'hui de procéder à une évaluation de la mise en œuvre, en pratique, des recommandations du rapport Davidson.
7.3.	Il conviendrait de s'intéresser au moyen de soutenir davantage les ministères pour ce qui est de la gestion des réglementations européennes, notamment les ministères qui ont une importante charge de travail d'origine européenne.
7.4.	Le BRE devrait envisager de suivre l'utilisation des études d'impact qui concernent la réglementation européenne, afin d'identifier les problèmes qui doivent être résolus.
7.5.	Le Royaume-Uni devrait examiner si une démarche plus structurée en matière de suivi des transpositions peut permettre d'augmenter les taux de transposition.
7.6.	Il conviendrait de hiérarchiser les actions visant à développer la gouvernance réglementaire à l'échelle européenne ⁵ .

<i>Les relations entre le niveau d'administration central et les administrations infranationales</i>	
8.1.	Il conviendrait, autant que possible, d'engager des efforts afin de réduire la complexité, par exemple grâce à une collaboration plus étroite entre ministères et entre ces derniers et les autorités locales, et de traiter les exigences réglementaires et de performances complexes qui pèsent sur les autorités locales.
8.2.	Le BRE devrait envisager d'utiliser les travaux de gouvernance réglementaire menés à l'échelon local en faveur des populations locales pour mettre en place une communication plus équilibrée sur ses propres travaux concernant les objectifs et les avantages de la gouvernance réglementaire, pour les citoyens comme pour les entreprises.
8.3.	Le LBRO devrait chercher à s'assurer que toutes les activités et initiatives concernées à l'échelon local sont évaluées du point de vue de la gouvernance réglementaire.
8.4.	Le LBRO devrait réfléchir à la manière dont les autorités locales pourraient soutenir des initiatives nationales qui les concernent comme le programme de simplification.
8.5.	Il pourrait être utile d'étudier l'utilisation de l'administration électronique à l'échelon local, peut-être sous la houlette du LBRO.

