

## Résumé - Espagne

### Moteurs de l'effort pour « Mieux légiférer » : le contexte économique

Depuis le retour de la démocratie, l'Espagne bénéficie de l'un des taux de croissance économique les plus élevés d'Europe et elle est devenue la 12<sup>e</sup> économie du monde. Le Gouvernement de l'Espagne a mis en œuvre un large éventail de réformes économiques et structurelles au cours des trois dernières décennies, axant l'effort sur la déréglementation et la libéralisation, ce qui a réduit l'intervention des autorités publiques sur le marché. Ces réformes ont contribué à une croissance économique régulière d'environ 3 % par an. Cette évolution a radicalement changé à la suite de la crise financière mondiale. L'Espagne a été l'un des pays d'Europe les plus touchés par la crise. En 2009, le PIB a chuté de 3.6 %, inversant la tendance vigoureuse enregistrée entre 1994 et 2008. Le chômage, qui est devenu un sujet de préoccupation essentiel, devrait atteindre près de 20 % en 2010. Des mesures doivent être prises pour tenter de venir à bout des problèmes que posent le marché du travail (notamment la dualité des contrats protégés et précaires), la réduction de l'important déficit des budgets publics, le marché du logement, ainsi que la poursuite des réformes structurelles visant à trouver de nouvelles sources de croissance après l'effondrement du secteur de la construction de logements. La faible croissance de la productivité pose des problèmes de fond. Les disparités régionales du revenu par habitant ont diminué au cours des dernières décennies, mais certaines régions d'Espagne restent très pauvres, en particulier dans le Sud.

L'adoption en 2005 du Programme national de réforme, en application de la Stratégie européenne de Lisbonne, a permis de faire converger les efforts visant à mieux s'assurer de la concurrence sur les marchés des biens et services ; à renforcer la transparence de la réglementation sectorielle ; à augmenter l'efficacité et à moderniser les administrations publiques ; et à redresser la balance commerciale, par des gains de compétitivité des entreprises. Ces orientations générales s'adressent aussi bien à l'État qu'aux collectivités territoriales.

D'une manière générale, l'Espagne a fondé son programme visant à « Mieux légiférer » sur la politique européenne en la matière. L'Union européenne (UE) a donc été ces dernières années un moteur essentiel des progrès de la législation. L'Espagne a conscience d'un retard dans l'adoption des meilleures pratiques européennes, ce qui a contribué à élever encore la priorité de « Mieux légiférer » dans le plan d'action des pouvoirs publics, comme en témoignent les importantes initiatives récemment prises pour renforcer les programmes de réduction des charges administratives qui pèsent sur les entreprises et l'évaluation de l'impact des nouveaux textes législatifs et réglementaires, ainsi que les mesures prises dans les régions pour renforcer la gestion de la réglementation. Dans certains domaines, l'Espagne a fixé des objectifs ambitieux (notamment réduire de 30 % les charges administratives à tous les niveaux d'administration) qui vont au-delà de ceux que l'UE a fixés.

*Les moteurs internes sont plus faibles.* L'objectif économique reste relativement en retrait, et de nombreuses mesures prises pour « Mieux légiférer » visent plus généralement les citoyens et les usagers des administrations publiques, bien que cette optique soit en partie motivée par l'idée que l'efficacité des administrations publiques servira la compétitivité. Le ministère de la Présidence sait que la crise devrait favoriser une prise de conscience économique du coût de la réglementation, notamment pour les PME (qui représentent une proportion particulièrement élevée de l'activité en Espagne), et cette conception positive de l'effort pour « Mieux légiférer » est partagée par les fonctionnaires des principaux ministères. Cependant, malgré la forte participation des organisations d'entreprises aux programmes de réduction des charges, la revendication de changement des entreprises n'est pas aussi forte que dans certains autres pays d'Europe. Au niveau politique, l'idée que « Mieux légiférer » peut réellement servir la reprise économique doit être renforcée encore. On commence à entendre des déclarations gouvernementales à haut niveau qui citent l'effort pour « Mieux légiférer » comme un facteur important de l'efficacité d'une réforme économique. Il en faut d'autres. L'effort pour « Mieux légiférer » et ses liens avec la croissance et la productivité ne semblent pas avoir donné lieu à un débat marquant, ni à des études universitaires.

*Comme dans plusieurs autres pays d'Europe, l'administration électronique s'est beaucoup développée dans les administrations publiques,* en particulier dans les administrations centrales où près de 90 % des formalités administratives (soit 98 % des dossiers traités) peuvent être effectuées en ligne (voir le graphique 1.1) et, ce faisant, elle a contribué à soutenir certains aspects de l'effort pour « Mieux légiférer ». La prise de conscience que l'administration doit s'attaquer à la complexité juridique, notamment à celle qui résulte de la décentralisation et de la répartition des compétences législatives et administratives entre les différents niveaux d'administration est moteur interne évident. Toutefois, de manière générale, l'attachement à « Mieux légiférer » reste fragile et inégal dans la sphère politico-administrative.

## « Mieux légiférer » : le contexte de la gouvernance publique

*L'Espagne a connu de profondes transformations au cours des dernières décennies.* Certaines d'entre elles résultent de l'adhésion à l'Union européenne en 1985, qui a modifié le contexte réglementaire et les traditions juridiques (comme elle l'a fait dans les autres États membres de l'UE). D'autres changements importants tiennent à des facteurs internes :

- **Décentralisation.** Un processus de transfert des pouvoirs et des compétences a transformé l'Espagne en un pays hautement décentralisé (voir aussi encadré 2.2). Le processus est en cours. Le transfert suit une série d'étapes qui a commencé avec l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1978 et qui a été confirmée par des décisions de la Cour constitutionnelle. La vitesse et le champ d'application de la décentralisation ont varié, mais les dix-sept Communautés autonomes ont aujourd'hui un fort sentiment d'identité régionale et politique, et elles sont vraiment autonomes dans les domaines de compétence que leur donne la Constitution. Chacune a mis en place ses institutions, ses administrations et son cadre juridique et réglementaire. La question de la représentation parlementaire régionale est à l'étude, par le biais du débat sur la réforme du Sénat pour sa représentation territoriale.
- **Évolution des administrations publiques.** Les administrations publiques ont fait l'objet de profondes réformes pour les adapter au nouveau contexte de la démocratie et de la décentralisation.<sup>1</sup> D'importants efforts ont été engagés par le gouvernement depuis le début des

années 80 afin de renforcer l'efficacité du secteur public par la professionnalisation de la fonction publique, les restructurations, la rationalisation de l'appareil juridique et la privatisation. Beaucoup reste à faire. L'héritage corporatiste et les traditions juridiques font encore obstacle à une démarche plus moderne, en particulier pour renforcer la transparence. Le changement paraît lent.<sup>2</sup> Le corporatisme et les traditions juridiques font encore obstacle à une démarche plus moderne, en particulier pour renforcer la transparence et susciter une optique plus économique dans l'élaboration de la législation. Il est généralement admis que le système judiciaire doit, lui aussi, être modernisé. Cependant, l'importance de la qualité et de l'efficacité des administrations publiques pour la compétitivité, la nécessité du changement et l'intérêt d'une optique élargie (aux considérations économiques et sociales) sont présents dans les esprits. La modernisation de la gouvernance publique reste un thème prioritaire de l'action des pouvoirs publics, et l'administration électronique est mise en place dans le but d'encourager le changement.

*La décentralisation et la modernisation des administrations publiques restent des domaines privilégiés de changement, de développement et d'adaptation.* Plus récemment et en particulier, une importante restructuration de l'exécutif de l'État est intervenue en avril 2009.<sup>3</sup> Elle avait pour but de rationaliser l'organisation et de la rendre plus efficace<sup>4</sup> en vue d'accélérer la mise en œuvre du « Plan E » (Plan de relance de l'économie et de l'emploi)<sup>5</sup> lancé pour résister à la crise économique. À la suite de ces changements, le Premier ministre peut désormais s'appuyer sur un troisième vice-président. La création d'une nouvelle vice-présidence (au ministère de la Politique territoriale) découle de la décision d'organiser l'action du gouvernement autour de trois grands axes : sortir de la crise économique et créer de nouveaux emplois ; effectuer des réformes pour faire entrer l'Espagne dans le XXI<sup>e</sup> siècle ; et renforcer la cohésion sociale et territoriale.<sup>6</sup> Pour faire mieux connaître la politique territoriale, le ministère de la Présidence a repris les fonctions de la gouvernance publique (Función Pública) de l'ancien ministère de l'Administration publique.

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

### *Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire*

*De multiples progrès sont intervenus depuis le rapport de l'OCDE en 2000, en particulier dans un passé récent.* L'Espagne s'est mise assez tard à « Mieux légiférer ». De manière générale, elle a bien pris conscience de la nécessité de cet effort. Dans certains domaines, par exemple la réduction des charges administratives, l'Espagne se fixe maintenant d'ambitieux objectifs. Le décret royal visant à renforcer l'évaluation d'impact est moins ambitieux, mais paraît bien marquer un passage à la vitesse supérieure, se fondant sur une décision collective du gouvernement selon laquelle des mesures étaient nécessaires. D'autres questions sont abordées, par exemple les relations avec l'UE et de l'accès au droit. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a été informée que l'Espagne « se démenait » pour régler les problèmes et rattraper le retard qu'elle sait avoir par rapport au reste de l'Europe, créant ainsi les conditions des progrès à venir.

*La volonté politique de « Mieux légiférer » et la contribution d'une politique réglementaire efficace au relèvement de l'économie doivent être mieux mises en évidence.* La volonté politique de mieux légiférer commence à s'imposer, comme en témoigne

l'adoption par le Conseil des ministres du Plan national d'action pour la réduction des charges. Ce plan a donné une forte impulsion, mais tous les acteurs ne sont encore à bord. On pourrait accélérer le mouvement en relançant le débat sur l'effort pour « Mieux légiférer » et ce qu'il peut apporter à l'économie et à la société. Certains termes du débat sont posés. Le lien qui unit le programme de réduction des charges administratives et la compétitivité des entreprises est clairement établi. On se rend mieux compte aussi des dangers que présentent l'inflation et la complexité réglementaires sans frein.

*Il est de plus en plus urgent de clarifier et d'unifier la stratégie visant à « Mieux légiférer ».* On pourrait en dire autant de plusieurs autres pays de l'Union européenne, encore que les stratégies s'affirment. L'Espagne est partie d'une série de politiques distinctes, qui marquaient en elles-mêmes les progrès réalisés. La démarche en cours vise à remédier à cette situation. Le Plan national d'action pour la réduction des charges se veut une stratégie intégrée qui englobe plusieurs aspects du programme « Mieux légiférer », non seulement la réduction des charges, mais aussi l'analyse de l'impact, la coopération, la communication, la formation et l'évaluation. Toutefois, la recommandation du rapport 2000 de l'OCDE pour l'adoption, au niveau politique, d'une politique générale de réforme de la réglementation, qui définisse des objectifs précis et un plan de mise en œuvre, conserve toute sa pertinence, car il reste du chemin à faire pour assurer l'intégration dans la pratique. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a jugé que des travaux complémentaires sont nécessaires pour associer les différents éléments, notamment la réduction des charges et analyse d'impact. Pour le moment, aucune cible de réduction nette des charges ne permet encore de conclure à la coordination des deux politiques. De plus, le nom du Plan d'action donne à penser que l'accent est mis principalement sur la réduction des charges administratives, alors qu'une politique réglementaire complète va beaucoup plus loin. La nécessité d'encourager la reprise économique est l'occasion d'expliquer comment une meilleure stratégie d'ensemble plus dynamique contribuerait à cet effort. Par exemple, l'accent pourrait être mis non seulement sur les économies attendues d'une stratégie intégrée, du fait de la réduction des charges administratives, mais aussi sur sa capacité de stimuler l'esprit d'entreprise et d'accroître l'efficacité du secteur public.

*Certains aspects essentiels font défaut, ou doivent être renforcés, pour que la stratégie permette effectivement de « Mieux légiférer ».* Il s'agit notamment de la politique de consultation du public, qui doit être mieux définie, de la modernisation des moyens d'application et de la stratégie de simplification des textes et de la qualité juridique, qui doit être renforcée. Il faut aussi renforcer l'articulation des opérations connexes, par exemple veiller à ce que les méthodes ex post de réduction des charges soient entièrement coordonnées avec l'évaluation d'impact ex ante.

*L'Espagne est confrontée à d'importantes réformes structurelles pour pouvoir déployer l'effort visant à « Mieux légiférer » dans un État décentralisé, problème dont elle est pleinement consciente.* Le gouvernement national mesure bien l'importance de l'initiative du centre. Il a lancé récemment une série de réunions qui présentent des perspectives encourageantes et il a instauré un dialogue pour qu'elles aboutissent. De plus, il a pris par voie de conventions passées avec les Communautés autonomes des initiatives visant à « Mieux légiférer » (une convention a été signée avec la Cantabrie et d'autres devraient suivre). Toutefois, il est encore trop tôt pour donner une idée des résultats, et il faudra les suivre de près pour s'assurer que les progrès sont solides. La décentralisation s'est développée rapidement et, face aux conséquences de cette évolution, il faut adapter les dispositions institutionnelles, car peu d'institutions couvrent l'ensemble du pays (à l'exception notable du système judiciaire). Souvent, l'État central

ne peut pas imposer, mais doit coopérer avec les Communautés autonomes et les encourager. C'est un obstacle de taille au déploiement des efforts pour « Mieux légiférer » aux différents niveaux d'administration. Le fait que la décentralisation reste inachevée entraîne aussi des difficultés pour gérer avec efficacité l'empilement des réglementations et l'inflation réglementaire qui accompagne inévitablement les transferts de compétences. Pour progresser, il faut que la démarche soit ferme et audacieuse. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a estimé que les autorités centrales restent trop coupées de ce qui se passe au niveau infranational.

*Cependant, la décentralisation offre aussi des possibilités qu'il faut exploiter.* Elle peut notamment présenter l'intérêt d'ouvrir des perspectives d'émulation dans la mise au point des méthodes pour « Mieux légiférer », possibilité qui n'a pas encore été pleinement exploitée.

*Comme aucune stratégie explicite pour « Mieux légiférer » n'est encore en place, la communication est insuffisante.* Sans stratégie précise, aucune communication précise n'est possible et aucune n'était évidente. Les mesures visant l'administration électronique font parler d'elles, mais l'effort de communication ne va guère au-delà. Cette insuffisance de la communication touche non seulement les intervenants externes, qui seraient « preneurs » d'un programme pour « Mieux légiférer » s'ils en avaient connaissance, mais aussi les différents niveaux d'administration et, naturellement, les ministères. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE tient d'un large éventail d'intervenants, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, que la communication manque de vigueur et qu'elle ne donne pas une vue complète de ce qui se fait, et par qui. Le débat universitaire ne porte guère sur l'effort pour « Mieux légiférer » (il porte plutôt sur l'action des pouvoirs publics), ce qui pourtant contribuerait à lui donner une plus grande publicité. Il s'avère toutefois que la communication s'est récemment renforcée, tant entre les ministères, à la faveur de la mise en œuvre du programme de réduction des charges, qu'entre les différents niveaux d'administration.

*Il y a lieu d'organiser des évaluations systématiques et objectives des principales mesures et programmes visant à « Mieux légiférer ».* Tel qu'il se présente, le système s'autocontrôle, aucun mécanisme précis n'imposant l'obligation de rendre compte (à un organe de vérification ou devant le Parlement, par exemple). L'évaluation permet d'élever les normes, de mieux sensibiliser et d'assurer la cohérence, d'entretenir la dynamique, et aussi de déterminer ce qui fonctionne bien ou moins bien. Du fait du changement de statut de l'Agence nationale de l'évaluation des politiques publiques et de la qualité des services (AEVAL), on ne voit pas bien quelle institution pourrait remplir cette fonction.

*Comme dans certains autres pays, l'administration électronique est un moyen de lever les blocages et un facteur de changement.* De manière générale, le développement de l'administration électronique suscite un vif intérêt et un fort courant favorable. L'administration électronique repose sur des mesures et des programmes apparemment bien ancrés et diversifiés, dans un cadre juridique solide. L'accent est mis explicitement sur le renforcement de la transparence, de l'efficacité et de la qualité de l'assistance et des services rendus aux particuliers et aux entreprises. Les services publics en ligne ont été sensiblement étoffés ces dernières années. L'administration électronique est largement mise à contribution pour l'application du Plan d'action sur les charges administratives. Toutefois, il n'entraîne pas dans le champ de cet examen de vérifier l'intensité de l'engagement, ni ses résultats concrets. Il importe que les droits établis par la loi de 2007 sur l'accès des citoyens à l'administration se traduisent dans la réalité concrète. La mise

en œuvre est en bonne voie, selon le gouvernement. Il importe aussi que la loi soit appliquée au niveau régional et, surtout, à l'échelon des autorités locales.

### ***Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire***

*Des événements sont survenus depuis le dernier rapport de l'OCDE, et l'élargissement récent des compétences du ministère de la Présidence est une mesure utile.* L'ensemble du programme visant à « Mieux légiférer » est désormais au centre du gouvernement et devrait gagner en visibilité du fait des changements apportés à la Présidence. La centralisation reste en partie théorique, et doit encore se traduire dans la pratique. Il reste à saisir le programme de réforme dans toute sa complexité et son ampleur. Autre décision utile : la création d'un groupe de haut niveau sur les charges administratives. L'organisation institutionnelle de l'application de l'administration électronique a elle aussi été mise en place.

*L'évolution des mentalités dans l'administration publique contribuera au renforcement des moyens institutionnels de « Mieux légiférer ».* Comme dans beaucoup d'autres pays d'Europe, la culture de la gouvernance publique est en train de s'adapter et de changer en Espagne. L'esprit légaliste reste prédominant et fait obstacle à la transparence et à l'efficacité, ainsi qu'à l'adoption d'une optique plus économique dans la gestion de la réglementation. La législation est inmanquablement invoquée lors de tout litige, mais on a conscience de la nécessité du changement. L'objectif est désormais de veiller à ce que le changement d'état d'esprit ne se limite plus au noyau, restreint mais essentiel, des ministères et des administrations qui ont déjà fait beaucoup de chemin dans la bonne direction. Au niveau politique, il convient de multiplier les efforts de sensibilisation. Il est fait bon usage de l'administration électronique pour encourager le changement.

*La tradition de l'action autonome doit évoluer vers une démarche plus collective.* L'une des principales tâches auxquelles l'Espagne doit faire face à ce stade est de s'assurer que les ministères n'interviennent plus isolément dans la gestion de la réglementation et (pour certains d'entre eux) ne soient plus des moteurs séparés dans le programme visant à « Mieux légiférer », mais qu'ils adoptent une démarche plus collective et mieux coordonnée, se ralliant à la mission de coordination du ministère de la Présidence. Les ministères (comme l'a déjà indiqué le rapport 2000 de l'OCDE) sont tout à fait autonomes et conduisent leurs propres mesures (par exemple, le ministère de l'Environnement pour ce qui est de l'évaluation d'impact), ce qui s'explique aussi en partie par le fait que les mesures prises pour « Mieux légiférer » sont restées jusqu'à présent fragmentées et incomplètes. Une certaine confusion vient de ce que les rôles et les activités manquent souvent de coordination.

*Certains éléments offrent des points de départ intéressants pour renforcer les moyens de « Mieux légiférer », à commencer par un service du ministère de la Présidence.* Il faut étoffer les capacités pour faire avancer le programme « Mieux légiférer » et en assurer la pérennité au fil des cycles électoraux. Des éléments d'un réseau porteur d'avenir sont déjà en place. Parmi ces éléments, il faut citer un service du ministère de la Présidence (la Sous-direction générale pour l'amélioration des règles de procédure) et d'autres champions de l'efficacité de la gestion réglementaire parmi les ministères, notamment le ministère de l'Économie et des Finances (PME et politique de la concurrence, et place de choix pour l'évaluation d'impact et la transposition de la directive Services de l'UE), le ministère du Commerce et de l'Industrie (société de l'information) et l'Autorité de la concurrence (développement de l'évaluation d'impact). On peut dire, sans aucun

formalisme, que semble se dessiner un noyau moteur de fonctionnaires qui offre des possibilités intéressantes, mais encore fragmentaires. Toutefois, cette évolution repose souvent sur l'engagement personnel de hauts fonctionnaires, peut-être moins sur la politique officielle de leur ministère, et n'est certainement pas représentative de l'ensemble de l'administration. En d'autres termes, les capacités institutionnelles restent vulnérables et il est de plus en plus urgent de les renforcer à long terme. Il faut encourager certains intervenants à jouer un rôle plus important. Tel peut être le cas, par exemple, du ministère de la Politique territoriale qui est chargé de la collaboration avec les Communautés autonomes.

*Autres acteurs essentiels : le Conseil d'État et l'AEVAL.* Le Conseil d'État remplit une fonction essentielle de contrôle lors de l'élaboration des projets réglementaires, avant qu'ils ne soient soumis au Conseil des ministres, mais aussi une fonction générale de conseil au gouvernement. L'Agence nationale de l'évaluation des politiques publiques et de la qualité des services (AEVAL), qui exerce ses activités en toute indépendance à l'égard du ministère de la Présidence, a pour mission de renforcer l'efficacité du service public et de contribuer à la connaissance des effets des politiques publiques.

*En premier lieu, il faut renforcer le rôle de coordinateur et de défenseur de l'action pour « Mieux légiférer » qu'exerce le ministère de la Présidence.* L'élargissement des compétences du ministère de la Présidence dans le domaine de la qualité de la législation semble avoir été réalisé par défaut plus qu'à dessein, car l'un des objectifs prioritaires du remaniement ministériel qui en est l'origine est une réforme de la politique territoriale, et non pas l'effort pour « Mieux légiférer » en tant que tel. Le service du ministère de la Présidence chargé de l'action pour « Mieux légiférer » est de dimensions restreintes par rapport à la taille du pays et par rapport aux services établis de longue date dans d'autres pays d'Europe. Il ne répond pas encore aux propositions qui figurent dans le rapport 2000 de l'OCDE, pour un organe de contrôle juridiquement habilité à formuler des recommandations au Conseil des ministres, doté des moyens d'assurer une fonction de coordination et de suffisamment de ressources et de connaissances techniques pour donner un avis indépendant sur les questions réglementaires. Toutefois, il réunit désormais des domaines essentiels de l'action pour « Mieux légiférer », notamment l'évaluation d'impact, la stratégie de réduction des charges administratives, la simplification administrative et l'intégration de la stratégie pour l'administration électronique. Il a établi des liens étroits avec d'autres fonctions clés du ministère de la Présidence, par exemple les relations avec le Parlement et la gestion de l'ordre du jour du Conseil des ministres. Un détail, mais qui n'est pas sans conséquences : le nom du service, qui ne traduit pas sa mission essentielle de prospective pour une meilleure réglementation.

*Pour renforcer le ministère de la Présidence, il faudra aussi un réseau de coordination plus solide et mieux intégré qui couvre l'administration centrale tout entière.* De manière générale, le système espagnol n'a pas adopté une démarche systématique de coordination de l'élaboration des politiques et de la législation, ce qui reflète l'autonomie des autorités. Un petit nombre de comités à haut niveau ont été créés pour coordonner l'action publique dans certains domaines essentiels, par exemple les affaires économiques, et une Commission générale des Secrétaire et Sous-secrétaires d'État (CGSYS) est chargé de la préparation des réunions du Conseil des ministres. Un secrétariat général technique, dans chaque ministère, dirige la légistique, ainsi que le budget et diverses ressources. Une évolution a beaucoup compté pour « Mieux légiférer » : la création d'un groupe à haut niveau pour le Plan d'action sur les charges administratives. Aucune disposition particulière n'est prévue pour l'évaluation d'impact.

Les dispositions en vigueur ne sont pas optimales pour rehausser le profil de l'effort pour « Mieux légiférer » et l'exploitation de l'énergie du noyau des champions dans ce domaine. Le cadre institutionnel d'appui de la réduction des charges administratives pourrait servir de source d'inspiration pour renforcer d'autres composantes de la politique visant à « Mieux légiférer ». Il présente un certain nombre de points forts : une mission précise ; une méthode explicite ; une structure d'appui pour aider les ministères à atteindre leurs objectifs ; et un mécanisme de direction et de suivi par le Groupe de haut niveau. Autant d'éléments qui le distinguent du cadre de gouvernance institutionnelle de l'évaluation d'impact, par exemple.

*Les besoins de formation à l'effort pour « Mieux légiférer » sont pris en considération, ce qui est essentiel.* Outre la formation classique des fonctionnaires à l'élaboration de la législation, supervisée par le ministère de la Présidence, et les cours organisés par l'Institut national de l'administration publique (INAP) bien connu, le ministère de la Présidence a élaboré une formation spéciale aux nouvelles méthodes d'évaluation d'impact qui se met progressivement en place. C'est un aspect essentiel de l'effort nécessaire pour assurer un changement de culture dans les différents ministères.

*Aucun organe externe n'est spécialement chargé de surveiller l'action visant à « Mieux légiférer », mais une partie de cette fonction est exercée par le Conseil d'État et l'AEVAL.* De plus en plus de pays ont institué un organe autonome extérieur à l'administration pour encourager le changement et donner de la publicité aux progrès réalisés, ou bénéficient du concours d'un organe national de vérification pour évaluer les progrès réalisés, associant parfois les deux démarches. Ainsi, l'ACTAL aux Pays-Bas et le National Audit Office au Royaume-Uni ont beaucoup contribué aux progrès de l'action visant à « Mieux légiférer ». Le Conseil d'État exerce toutefois une importante influence extérieure.

*Le rôle du Parlement pour « Mieux légiférer », essentiel, a été jusqu'à présent négligé.* Hormis les questions relatives à l'UE, le Parlement n'est pas encore organisé concrètement pour « Mieux légiférer » et aucune structure ne permet de traiter la qualité de la réglementation dans le cadre législatif, alors qu'il en existe dans certains autres pays d'Europe. Il semble que le Parlement doive encore saisir l'intérêt du programme « Mieux légiférer ».

### ***Transparence à travers la consultation publique et la communication***

*La consultation du public s'est toujours fondée sur les obligations juridiques et des procédures.* L'obligation générale de consultation est inscrite dans la Constitution et la loi de 1997 sur l'administration, avec des prescriptions juridiques précises (portant essentiellement sur la réglementation et les autres textes d'application). Le respect des obligations juridiques est contrôlé, et tout manquement est passible de poursuites. Un vaste réseau de groupes consultatifs est en place, que les textes font obligation de consulter. Les interlocuteurs sociaux (qui représentent les consommateurs, les syndicats et les employeurs) jouent eux aussi un rôle important.

*Les mécanismes de consultation du public sont très variés, et la transparence a été posée en principe essentiel ces dernières années.* Le gouvernement signale que le Code qui lui est applicable, approuvé en 2005, fait de la transparence l'un des principes éthiques qui guident le comportement des membres du gouvernement, avec l'intégrité et l'obligation de rendre compte. Un large éventail de mécanismes a été mis en œuvre depuis un certain temps : la consultation des groupes constitués, les mécanismes qui



visent directement les parties prenantes de la société, la voie des avis pour commentaires et la consultation électronique qui s'ouvre à un large public. Réduire le nombre d'organes consultatifs, ainsi que l'a déjà recommandé le rapport 2000 de l'OCDE. La consultation se développe aussi hors des circuits officiels.

*Néanmoins, il semble que ces mécanismes et la transparence générale pourraient être améliorés.* L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE tient de plusieurs intervenants que des progrès restent à faire. Il s'avère que certains problèmes peuvent se poser : exclusion, qualité des informations recueillies, taux de réponse insuffisant et consultation tardive, ne laissant pas le temps de répondre. L'absence de méthode a été signalée, les ministères autonomes prenant leurs décisions propres. Il n'y a pas de lignes directrices, officielles ou autres, au-delà de l'obligation juridique de procéder à des consultations et, d'une manière générale, les ministères agissent comme bon leur semble. Comme dans les autres pays où les ministères sont libres de définir eux-mêmes les mécanismes qu'ils utilisent, on constate une forte disparité des résultats obtenus. Certains ministères paraissent avoir pleine conscience des possibilités qu'offre la consultation électronique, par exemple, d'autres non. Comme l'a déjà proposé le rapport 2000 de l'OCDE, il serait utile de clarifier les principes de consultation énoncés dans la loi sur l'administration, et d'encourager l'utilisation de méthodes plus ouvertes, à côté des mécanismes classiques.

*La communication publique sur la réglementation s'est renforcée depuis le rapport 2000 de l'OCDE, et elle pourrait être plus forte encore.* La recommandation du rapport 2000 de l'OCDE voulant qu'une seule source fasse autorité en matière réglementaire, afin de renforcer la transparence pour les utilisateurs et d'encourager la rationalisation des règles ministérielles, a été mise en œuvre. Il s'agit d'une avancée décisive. L'accès à la législation reste un sujet de préoccupation. D'après les résultats obtenus dans d'autres pays, d'autres mesures pourraient être prises, par exemple la création d'un portail unique d'accès à l'ensemble des textes en vigueur et des nouveaux, et la coordination des dates d'entrée en vigueur des textes nouveaux.

### ***L'élaboration des normes***

*La production de normes augmente continuellement et c'est un sujet de préoccupation.* Un rapport de 2009 laisse à penser que cette production a décuplé depuis le début des années 80, en grande partie du fait des Communautés autonomes, sous l'effet de la décentralisation. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a été informée que la production incessante de normes nouvelles complique le système juridique. De nombreuses règles sont dépassées, les changements sont fréquents, et de nombreuses personnes interrogées ont déclaré qu'il était capital d'éviter de nouvelles contraintes superflues. La liaison est nette avec la nécessité de mettre en place une méthode efficace d'évaluation d'impact des textes nouveaux, ce que le gouvernement a pris en considération, ainsi qu'avec le renforcement d'autres politiques de la législation, par exemple la simplification législative.

*La planification prospective de la législation est un maillon faible de l'activité normative.* Le programme général de l'action gouvernementale indique les grandes lignes de l'activité normative prévisible, mais on ne trouve guère d'autres éléments. Les informations ne sont pas publiées. Un mécanisme solide de planification prospective favoriserait la transparence et une conception plus efficiente de l'élaboration des politiques et de l'activité normative. De plus en plus de pays d'Europe en sont dotés.

*La loi de 1997 sur l'administration marque un tournant décisif car elle énonce les grands principes de l'élaboration des normes.* Cette loi renferme un certain nombre de principes importants, notamment la consultation et l'évaluation de l'impact de la réglementation. Toutefois, l'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a été informée que la culture administrative demeure formelle et légaliste, avec tendance à la « sur-réglementation interne », et il y a lieu de poursuivre les réformes de l'administration publique pour ancrer une nouvelle pratique réglementaire, ainsi que la logistique correspondante. En particulier, il serait peut-être souhaitable de compléter les principes de 1997 par un suivi et un appui renforcés des ministères, afin de s'assurer que les principes sont ancrés dans la pratique. Il semblerait qu'un point faible de la gouvernance publique espagnole soit les difficultés et les retards à préciser les lois par des textes d'application et des lignes directrices (il a fallu plus de dix ans pour adopter un décret royal portant exécution des dispositions de la loi de 1997 sur l'évaluation d'impact) ce qui signifie que des lois utiles ne sont pas toujours traduites dans la pratique.

*Il s'avère que la qualité juridique est une question qui nécessite une attention particulière.* Le rapport 2000 de l'OCDE s'inquiète de cet aspect de la qualité de la réglementation, et l'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a été informée que la question restait d'actualité, mais cet examen n'avait pas pour objet de l'approfondir. Le gouvernement a énoncé des lignes directrices en 2005 pour normaliser la légistique, mais d'autres mesures seront peut-être nécessaires, notamment en direction des PME. Plusieurs autres pays d'Europe prennent des mesures concrètes pour assurer la qualité juridique. Il s'agit notamment d'améliorer la lisibilité des textes juridiques pour les non-spécialistes, par des mesures visant à favoriser la clarté de la langue. Une législation complexe ou floue alourdit généralement le coût de mise en conformité, car il faut des spécialistes pour l'interpréter. D'autres aspects ont trait à la simplification de la législation (examinée au chapitre 5). Il est rare que le ministère de la Justice n'intervienne pas en faveur de la qualité juridique, car son point de vue est essentiel.

*Une impulsion marquée pourrait avoir été donnée à la politique de l'évaluation d'impact.* L'inefficacité de la méthode précédente est largement reconnue. Un nouveau décret royal fondé sur la loi de 1997 relative à l'administration, qui a érigé en principe l'évaluation d'impact, a été approuvé en 2009, en même temps que les lignes directrices énoncées par le ministère de la Présidence, visant à encourager une méthode plus systématique et mieux intégrée. Le gouvernement y voit une initiative phare pour « Mieux légiférer ». Un large éventail de parties prenantes a indiqué à l'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE qu'ils s'étaient déclarés favorables à l'évaluation d'impact et que les nouvelles propositions pouvaient encourager à la prendre plus au sérieux.

*On peut donc s'attendre à ce que l'analyse d'impact gagne en consistance et en cohérence.* La nouvelle méthode présente un certain nombre de points forts par rapport à la précédente. Elle favorise une stratégie intégrée (en tout cas pour les évaluations d'impact obligatoires) car les nouvelles prescriptions réunissent les obligations en vigueur en un seul rapport ; au-delà des conséquences financières, c'est l'impact économique de la législation qui est mis en relief, et un lien explicite est établi avec la réduction des charges administratives ; le centre de gravité institutionnel se situe désormais au centre du gouvernement, avec le ministère de la Présidence, et l'évaluation ex post est prise en considération. Une méthode qui était généralement considérée comme occasionnelle et non institutionnalisée est désormais instituée pour plus d'efficacité. Le gouvernement espère que ce décret sera considéré comme un point de non retour dans son engagement à « Mieux légiférer ».

*Cependant, il reste beaucoup à faire pour ancrer la nouvelle méthode et combler les lacunes.* Pour qu'elle marque un point de non retour, la nouvelle méthode doit être renforcée. Le rapport 2000 de l'OCDE a formulé un certain nombre de propositions sur les moyens de renforcer l'évaluation d'impact, notamment la consultation du public et le renforcement progressif des compétences d'analyse et de mesure dans l'administration. Elles restent d'actualité. On a reproché à la démarche précédente de ne pas offrir des méthodes d'analyse explicites et normalisées, ni des orientations sur les moyens de développer l'évaluation. Cela reste un point faible. En particulier, les dispositions relatives à la consultation du public manquent de précision : aucune obligation n'est prévue en la matière. Pourtant, la consultation du public est essentielle pour faire connaître aux parties prenantes que des efforts sont en cours et engager un dialogue qui renforce la stratégie de l'élaboration de la législation. Des évaluations d'impact devraient aussi figurer dans les projets de lois soumis au Parlement.

*Il conviendrait en particulier de renforcer les moyens institutionnels et les mécanismes propres à faire évoluer les mentalités, ainsi que les mesures d'incitation à l'utilisation des évaluations d'impact.* À en juger par l'exemple d'autres pays d'Europe, l'évaluation d'impact nécessite que l'on s'engage sur longue période à faire évoluer les attitudes et à vaincre les résistances, dans le cadre de mécanismes institutionnels efficaces et en s'appuyant sur des instruments et des lignes directrices. En Espagne, aucune disposition explicite ou expresse ne prescrit encore un contrôle de la qualité. Le cadre institutionnel d'appui repose essentiellement sur les dispositions en vigueur avant le décret royal. Le ministère de la Présidence, situé au centre, est chargé de superviser les opérations, mais on ne voit pas bien comment il pourra le faire, et les ressources nécessaires à l'efficacité de cette supervision s'avèrent limitées. L'influence du ministère de la Présidence est plus politique que normative. Les mesures d'incitation et les sanctions visant à ce que les ministères abandonnent l'optique légaliste pour procéder à de véritables évaluations manquent de précision. Hormis certains secteurs de l'administration fortement motivés, l'évaluation d'impact ne peut pas encore s'appuyer sur une culture ou une trousse à outils communes. Question connexe : comment apporter une aide efficace aux agents des ministères fonctionnels dans leur mission à cet égard ? Une solution complémentaire consiste à fixer un objectif de réduction nette des charges administratives, ce qui obligerait les ministères se préoccuper de la production et de la qualité.

*L'évaluation de la nouvelle méthode permettra de la maintenir sur les rails pour qu'elle apporte un véritable changement.* Il est prévu que le ministère de la Présidence établisse un rapport annuel sur la qualité des évaluations d'impact et le soumette au Conseil des ministres. Il s'agit là d'une heureuse initiative, qui pourrait être complétée par une plus large diffusion de ce rapport.

*L'examen des différentes solutions de remplacement reste en général formel.* L'opinion courante est que « la plupart des textes sont nécessaires », en dépit de l'inquiétude générale que suscite l'inflation réglementaire. Les nouvelles lignes directrices pour l'évaluation d'impact font de la justification des projets de loi la première étape du mécanisme législatif. Toutefois, elles mettent moins l'accent sur la mise en évidence et la description du problème. Il peut en résulter (comme c'est le cas dans de nombreux autres pays) une tendance à préférer l'intervention par voie réglementaire. D'un autre côté, le gouvernement fait observer que la consultation et la mobilisation des parties prenantes lors de l'élaboration de la législation peuvent contrer efficacement le postulat qui veut que la législation soit nécessaire.

### ***Gestion et rationalisation des réglementations existantes***

*Certains efforts ont été faits dans le domaine de la simplification législative, il faut faire davantage pour favoriser l'accessibilité, la sécurité et la clarté du droit.* La question a été soulevée par un certain nombre de parties prenantes. Elle avait déjà été relevée dans le rapport 2000 de l'OCDE, qui notait qu'un code ou un registre faisaient défaut, que la révision de la réglementation n'était pas systématique et que certains instruments, par exemple la caducité automatique ou la révision périodique obligatoire, étaient étrangers à la tradition juridique. La simplification s'avère difficile à réaliser dans le contexte national, ce qui nuit à l'accessibilité des textes, à la clarté et à la sécurité juridiques. Parmi les questions qui se posent, il faut citer les lois qui portent sur de multiples objets différents et, surtout, l'évolution rapide de la répartition des compétences réglementaires entre les différents niveaux d'administration, ce qui complique le mécanisme législatif par la géométrie variable des parties prenantes selon la question traitée. Certains progrès ont été réalisés depuis le rapport de 2000, par la consolidation de textes et de bases de données, mais une politique plus générale reste nécessaire. C'est pourquoi un certain nombre de pays d'Europe (notamment le Portugal, l'Allemagne et la France) prennent des mesures qui visent à renforcer les dispositions en faveur de la qualité juridique.

*La politique visant les charges administratives s'est sensiblement renforcée depuis le rapport 2000 de l'OCDE.* Cette évolution est particulièrement importante pour l'Espagne, car les charges administratives qui pèsent sur les entreprises y sont supérieures à la moyenne internationale selon les estimations. Depuis 2007, l'Espagne s'est attachée à rattraper les autres régions d'Europe et elle a mis sur pied un plan d'action général visant à revitaliser les entreprises et à stimuler la compétitivité. L'objectif est de réduire les charges administratives des entreprises de 30 % d'ici à 2012, par rapport à mai 2007, objectif plus ambitieux que celui qui est fixé par la Commission européenne. Le programme se compose d'une série de composantes bien précises. Il est fait largement appel à l'administration électronique pour appuyer les mesures de simplification. La plupart des mesures accélérées mettent à contribution les TIC ou l'adoption de services en ligne.

*Le cadre institutionnel d'appui paraît solide.* Il repose sur la création d'un Groupe de haut niveau où siègent les secrétaires d'État, un service du ministère de la Présidence et des points de contact dans chaque ministère. C'est conforme à la nouvelle pratique observée dans d'autres pays d'Europe.

*Les mécanismes structurés de consultation des entreprises offrent également un bon point de départ pour prendre l'avis du monde de l'entreprise.* L'Espagne a choisi d'agir au moyen d'une coopération organisée avec les représentants des principales parties prenantes (le Conseil supérieur des chambres de commerce, la CEOE, Confédération espagnole des organisations patronales, et la CEPYME, Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises), en s'appuyant sur des accords officiels. Ces organisations sont convaincues de la nécessité de réduire les charges, objectif prioritaire pour renforcer la compétitivité. Dans de nombreux autres pays, la consultation des entreprises repose au moins en partie sur des contacts plus directs avec différentes entreprises afin de confirmer la réalité des besoins. Cette modalité pourrait compléter utilement les mécanismes structurés. Le rapport 2000 de l'OCDE a proposé de resserrer les liens qui unissent la politique de simplification et la politique en faveur des PME, ce qui suppose de s'assurer en particulier que le point de vue des PME est bien compris.

*Le principe d'une cible nationale est louable, mais nécessite un suivi énergique de bout en bout.* Peu de pays de l'UE en sont déjà au stade d'avoir étendu officiellement

leurs programmes de réduction des charges administratives à tous les niveaux d'administration. Or, c'est un point essentiel, car le gros des charges qui pèsent sur les entreprises découle des règles édictées par les Communautés autonomes et les collectivités locales. La question porte sur l'efficacité des efforts en cours pour généraliser les programmes de réduction des charges. Comme l'État ne peut rien imposer aux Communautés autonomes, il n'agira que sur la législation nationale, et un accord de coopération non contraignant est passé avec les Communautés autonomes pour les encourager à mettre en œuvre leur propre programme de réduction, en fonction de leurs propres mesures et définition des charges. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE tient de certaines Communautés autonomes qu'il serait souhaitable de poursuivre l'harmonisation des termes et des méthodes. La communication semble poser un problème. Certaines Communautés autonomes rencontrées par l'équipe de l'examen collégial de l'OCDE semblaient peu informées du programme.

*Les charges qu'entraîne la réglementation nouvelle seront mesurées, mais la cible n'est pas une cible nette.* De nombreux États membres de l'UE ont adopté une cible nette, compte tenu de l'importance de bien saisir les charges que peut entraîner la nouvelle législation et d'éviter que ces charges nouvelles n'annulent les effets positifs de la réduction des charges existantes. Dans les pays qui souffrent d'inflation réglementaire, comme l'Espagne, c'est d'autant plus important.

*Il apparaît qu'il faut s'attacher à communiquer sur le programme, ses objectifs et ses résultats.* La communication est inextricablement liée aux activités quotidiennes des fonctionnaires du ministère de la Présidence chargés de la politique de simplification, et les réunions sont fréquentes. Néanmoins, il ne semble pas qu'une stratégie de communication précise appelle l'attention sur le programme, ses objectifs et les avantages qu'il peut apporter (comme c'est le cas aux Pays-Bas, par exemple). Un rapport sera établi tous les six mois par le ministère de la Présidence pour faire le point de l'avancement du Plan d'action, mais ce rapport ne sera communiqué qu'au Cabinet.

*Le Plan d'action doit donner des résultats dès que possible, afin d'entretenir la dynamique.* De manière générale, les dispositions prises (par exemple l'appui institutionnel, la consultation organisée) sont judicieuses dans leur principe, mais il leur faut maintenant faire la preuve de leur efficacité pratique. Certains aspects doivent être revus dès maintenant. La cible de réduction des charges n'est pas répartie entre les ministères, ce qui réduit l'incitation à agir. Il semble que l'assistance méthodologique aux ministères pose, elle aussi, un problème, bien que des cours de formation aient été mis en place et qu'ils soient renforcés.

*D'autres mesures sont mises en œuvre, avec plus ou moins de succès, pour répondre aux besoins des entreprises.* Des guichets uniques qui apportent aide et information aux jeunes pousses ont été créés dans un certain nombre de Communautés autonomes et le fait est qu'ils exercent un effet positif, par exemple sur la création d'entreprises. Cependant, les difficultés qui ont déjà été relevées dans le rapport 2000 de l'OCDE au sujet des licences et des autorisations demeurent.

*Les initiatives du gouvernement pour la réduction des charges administratives visent en général les particuliers comme les entreprises.* Nombre des projets du Plan d'action ont aussi des conséquences pour les particuliers. La loi de 2007 sur l'accès électronique des citoyens aux services publics a marqué une étape importante dans la définition des droits des citoyens face à l'administration. Toutefois, il n'entraîne pas dans le champ de cet examen de formuler un avis sur le degré de réalisation pratique de ces droits.

*Le gouvernement n'a pas encore élaboré un programme visant spécialement les charges administratives dans l'administration.* Toutefois, le Système de l'information administrative (AIS) s'emploie à recenser les procédures. L'intérêt d'un programme visant la réglementation administrative interne est qu'il permet de libérer des ressources pour d'autres activités, par exemple les tâches directes d'enseignement ou de police, en réduisant les charges inutiles et en renforçant la productivité. Il peut aussi contribuer à stimuler les efforts en cours pour moderniser la fonction publique. Une étude d'origine patronale donne à penser que les entreprises souffrent de certaines manifestations d'inefficacité de l'administration publique.

### ***Conformité, mise en application et voies de recours***

*Le respect de la législation ne fait pas l'objet d'un contrôle suivi et un problème de discipline peut se poser.* Comme la plupart des pays de l'UE, l'Espagne ne tient pas de relevé systématique du degré d'application de la législation. Or, une telle mesure pourrait s'avérer particulièrement pertinente dans le contexte espagnol. Comme l'avait déjà signalé le rapport 2000 de l'OCDE, la complexité de l'appareil réglementaire peut peser sur le respect de la législation, et le Gouvernement de l'Espagne n'a pas encore mis l'accent sur la nécessité d'élaborer une législation facile à respecter. On constate aussi des cas déclarés de mauvaise gestion et de corruption. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE n'a pas été en mesure d'approfondir cette question, mais il semble que le respect de la législation mérite attention.

*Les moyens d'assurer le respect de la législation varient sensiblement d'une région à l'autre du territoire national, et le contrôle de l'application fondé sur l'analyse des risques doit encore progresser.* Ces variations des moyens, dues en grande partie au transfert des compétences, entraînent d'importantes variations de la qualité des services rendus, et il n'existe pas de normes minimales. Des efforts ont été faits pour renforcer les stratégies d'application, mais ils se concentrent en général sur l'intensification des contrôles (plus d'inspecteurs, plus de bases de données) au lieu de favoriser l'adoption d'une méthode plus efficiente, fondée sur l'analyse des risques, comme dans certains autres pays d'Europe (modulation de la fréquence des inspections en fonction du risque d'inobservation de la législation). L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a aussi appris que les administrations publiques périphériques mettent souvent en œuvre la réglementation centrale, mais n'ont guère d'influence sur son élaboration, car elles ne sont pas consultées lors de l'élaboration de la législation.

*Les voies de recours sont nombreuses et diversifiées, mais les retards posent un grave problème, que le ministère de la Justice s'attache à résoudre.* La situation constatée dans le rapport 2000 de l'OCDE paraît toujours d'actualité. Les procédures de recours de l'Espagne sont reconnues comme équitables, mais aussi critiquées pour leur complexité, leur lenteur et leur coût. Le citoyen est protégé contre d'éventuels abus de l'administration, mais faire jouer cette protection est une entreprise difficile. Le principal problème tient aux lenteurs, certaines procédures s'étant encore allongées ces dix dernières années. Le coût des réclamations en instance devant les tribunaux s'élève à six milliards d'euros selon les estimations. Le nombre des litiges est en augmentation. Le ministère de la Justice a récemment mis en place un Plan de modernisation pour traiter ces problèmes et mettre le cadre institutionnel à jour.

### ***Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales***

*L'UE est l'un des principaux moteurs pour « Mieux légiférer » en Espagne.* Un certain nombre de parties prenantes ont indiqué que la mise en œuvre de la directive Services avait entraîné une évolution interne positive. On voit moins bien si l'UE est considérée comme une importante source de droit (point souvent souligné par d'autres pays de l'UE), la plupart des personnes interrogées se disant plus préoccupées par la production espagnole.

*C'est à l'État qu'incombe la responsabilité générale de négocier et de transposer les directives de l'UE, et cette organisation paraît globalement efficace.* La coordination des négociations est explicitement centralisée. En particulier, l'Espagne a s'est distinguée en matière de transposition, se classant au quatrième rang du dernier tableau comparatif du marché intérieur de l'UE. Cette réussite semblerait s'appuyer en partie sur certains instruments et mécanismes, notamment une base de données centralisée et des tableaux de corrélation, prescrits par les lignes directrices 2009 pour l'AIR. Contrairement à ce que l'on a pu constater dans d'autres pays d'Europe, la sur-réglementation (au-delà des prescriptions de la directive) ne semble pas poser de gros problèmes. L'évaluation d'impact est appliquée systématiquement (comme à la législation d'origine nationale) tant lors de la négociation qu'au stade de la transposition, ce que nombre d'autres pays ne font pas.

*La décentralisation de l'Espagne peut néanmoins faire obstacle à l'efficacité de la mise en œuvre de la politique communautaire.* Du fait que, dans de nombreux domaines d'action des pouvoirs publics, les compétences sont réparties entre différents niveaux d'administration, la transposition peut être complexe, et comme on l'a dit à l'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE, « il n'y a pas de solution miracle » pour régler les questions que soulève le partage des responsabilités entre les niveaux d'administration dans l'application de la même directive. Les mécanismes institutionnels visant à réunir l'État et les Communautés autonomes (la Conférence des affaires européennes et d'autres mécanismes) ne sont pas toujours efficaces. Dans certains cas, des commissions spéciales sont instituées afin de s'assurer de la bonne application des directives à l'ensemble des administrations publiques. Par exemple, le « Comité pour Mieux légiférer », qui a traité la transposition de la Directive sur les services. Toutes les dispositions d'une directive ne sont pas toujours transposées, et les conflits qui en résultent sont portés devant les tribunaux.

*Un nouveau renforcement du cadre institutionnel semble souhaitable.* Le Conseil d'État pense qu'il faut notamment se pencher sur la participation tardive à la phase de négociation ; l'absence de base solide de négociation ; et la coupure interne entre la négociation et la phase de transposition. Entre autres recommandations, il propose de renforcer l'organisation de la planification à long terme et l'application des méthodes de l'AIR à la législation de l'UE. L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a aussi appris que la consultation du public et la communication sur les questions communautaires peuvent être inefficaces et interrompues prématurément.

*L'Espagne est l'un des grands États membres de l'UE et sa voix doit être entendue à Bruxelles.* On peut comprendre que l'Espagne soit restée jusqu'à maintenant assez discrète, car elle ne fait que commencer à renforcer nombre de ses propres mesures pour « Mieux légiférer », et un problème de ressources se pose. Toutefois, elle n'est pas le seul pays à devoir faire face à des problèmes de ressources. Étant donné l'importance de la réglementation européenne, contribuer à l'avenir de la gestion de la réglementation par

les institutions de l'UE serait en même temps contribuer au renforcement de la gestion de la réglementation nationale.

### ***Les relations des autorités nationales avec les collectivités territoriales***

*La situation a beaucoup évolué depuis le rapport 2000 de l'OCDE, du fait d'un transfert de compétences aux Communautés autonomes, progressif, mais radical.* Cette décentralisation s'est déroulée progressivement, selon les dispositions de la Constitution de 1978, et les Communautés autonomes ont acquis un nombre croissant de compétences. La vitesse et la profondeur de ce mouvement ont varié d'une Communauté à l'autre. De ce fait, l'Espagne présente un paysage institutionnel asymétrique entre les deux principaux niveaux d'administration. On observe toutefois une certaine convergence depuis le début des années 90. L'organisation des pouvoirs publics espagnols est aujourd'hui très décentralisée. Certains aspects de l'opération restent en cours.

*L'engagement des Communautés autonomes à « Mieux légiférer » est essentiel.* Les Communautés autonomes sont désormais dotées de compétences nombreuses et importantes, notamment en matière de planification, d'administration locale, de sécurité publique et d'environnement. Elles assurent en outre de grands services publics, par exemple l'enseignement et la santé. Enfin, et ce n'est pas le moins important, dans l'optique de « Mieux légiférer », elles sont à l'origine de la majorité des nouvelles normes.

*La Directive de l'UE sur les services a donné un coup de fouet à la réforme.* La mise en œuvre des mesures de transposition de cette directive nécessite la modernisation et la simplification de l'administration publique. Elle a servi de moteur pour lever les blocages et lancer les changements, notamment dans les Communautés autonomes et les communes. Le « Comité pour Mieux légiférer », institué par la loi 17/2009 et situé au ministère de l'Économie et des Finances, en est l'illustration. Composé de représentants de l'AGE, des Communautés autonomes et des entités locales, il a pour principales missions de favoriser, dans toutes les administrations publiques, les efforts visant à « Mieux légiférer » dans le domaine économique, afin d'éviter toute interférence injustifiée sur les marchés ; d'encourager la coopération pour « Mieux légiférer » les activités de service ; de surveiller et de coordonner les mesures prises par toutes les administrations publiques afin d'assurer la bonne transposition de la directive Services.

*Le transfert et le redéploiement des compétences ont toutefois soulevé des questions complexes.* Comme dans d'autres pays où la décentralisation progresse rapidement, le déroulement des opérations soulève des questions qui doivent être traitées avant qu'elles ne deviennent des problèmes graves. Dans son Rapport annuel 2008, le Conseil d'État signale qu'aucun mécanisme de prévention des conflits n'est prévu pour éviter les différends, ou tout simplement pour résoudre les contradictions et les chevauchements de compétence entre l'État et les Communautés autonomes, qui peuvent se produire, car ces dernières ne sont nullement tenues de consulter, ni même d'informer l'État lorsqu'elles émettent un nouveau projet normatif. Ces différends non réglés sont portés devant les tribunaux, ce qui ajoute encore à l'encombrement de l'appareil juridictionnel. D'autres parties prenantes ont appelé l'attention de l'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE sur le problème des compétences concurrentes.

*L'autorité du centre est essentielle.* Le rapport 2000 de l'OCDE signale qu'il importe que le centre exerce son autorité en permanence pour encourager l'adoption et la diffusion de bonnes pratiques réglementaires et de la réforme de réglementation. C'est



toujours vrai aujourd'hui. L'administration centrale prend d'importantes initiatives pour montrer la voie à suivre, notamment par l'adoption d'une stratégie qui mobilise « toute l'Espagne » au service du Plan d'action pour la réduction des charges administratives. L'équipe de l'examen par les pairs a toutefois entendu que l'administration centrale pourrait renforcer sa communication sur les progrès de l'effort visant à « Mieux légiférer ».

*Autre condition essentielle : l'efficacité de la coopération entre les niveaux d'administration pour « Mieux légiférer ».* Il n'entrait pas dans le champ de cet examen de vérifier leur efficacité, mais une série de stratégies, institutionnalisées ou non, de coordination entre l'État et les Communautés autonomes est désormais en place.

*Les efforts propres des Communautés autonomes pour « Mieux légiférer » sont tout aussi essentiels.* À quelques notables exceptions près, les pratiques visant à « Mieux légiférer » ne sont pas aussi développées qu'au niveau de l'État, mais elles commencent à gagner du terrain, s'appuyant en général sur les programmes de simplification administrative déjà en vigueur. Toutes les Communautés autonomes ont aujourd'hui mis en place des programmes « Mieux légiférer ». Le rapport 2000 de l'OCDE parle des Communautés autonomes comme de laboratoires de l'innovation (le rapport le souligne, et donne des exemples, notamment la « règle de l'autorisation tacite des méthodes administratives adoptées en toute indépendance de l'administration centrale »). Certaines Communautés autonomes ont indiqué qu'une formation complémentaire serait utile.

*La coopération des Communautés autonomes importe elle aussi, pour assurer la mise en commun des meilleures méthodes.* La coopération horizontale entre les Communautés autonomes est moins institutionnalisée que celle qui les associe à l'État. Il n'entrait pas dans le champ de cet examen de vérifier les résultats obtenus par la coopération en réseau informel, mais cette méthode s'avère efficace dans certaines Communautés autonomes. Aucune analyse comparative formelle, telle que la pratiquent d'autres pays, ne permet de contribuer à la généralisation des meilleures méthodes, ni à l'action en faveur de l'innovation.

*Certaines questions mériteraient attention à l'échelon communal.* L'équipe de l'examen par les pairs de l'OCDE a été informée que l'autonomie dont jouit chaque municipalité pour définir ses propres politiques et méthodes se traduit par la disparité des prescriptions et des procédures pour un même dossier, ce qui entraîne des retards imprévisibles. Étant donné qu'en Espagne la place des PME dans le secteur des entreprises est supérieure à la moyenne et que les municipalités sont souvent le premier et le principal point de contact des PME, l'efficacité des communes est essentielle.

## Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
1.1.	Continuer à miser sur la volonté politique et les initiatives visant à « Mieux légiférer » et en expliquer l'importance pour la reprise de l'économie et la prospérité collective. Encourager le débat et la diffusion des informations sur cette question. Revoir la présentation de la stratégie visant à « Mieux légiférer »

	<p>pour éviter de donner l'impression qu'elle est seulement axée sur les charges administratives, comme le laisse entendre son nom. Poursuivre l'initiative de l'administration centrale pour favoriser resserrer les relations et la coopération entre les autorités centrales et les Communautés autonomes, et s'assurer que l'efficacité des initiatives est contrôlée.</p>
--	--

<i>Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire</i>	
2.1.	<p>Renforcer les ressources et les capacités du service de la Présidence afin qu'il puisse assumer pleinement ses nouvelles compétences, peut-être en partie par des détachements des autres ministères pilotes pour « Mieux légiférer ». Il faudrait songer à changer le nom de ce service, afin de donner une idée plus exacte de sa mission et de ses activités.</p>
2.2.	<p>Réfléchir aux meilleurs moyens de renforcer les réseaux de partage et de surveillance des méthodes visant à « Mieux légiférer », notamment pour savoir si l'on peut reproduire le cadre d'appui de la politique de réduction des charges administratives. Une mission propre pourrait être confiée à la CGSYS : suivre les aspects relatifs à l'effort pour « Mieux légiférer » dans les dossiers qu'il soumet au Conseil des ministres. Le ministère de la Présidence pourrait présider un groupe de ministères et d'administrations pilotes directement intéressés, tant au niveau politique qu'à celui des fonctionnaires, sur l'évaluation d'impact et d'autres composantes du programme « Mieux légiférer ».</p>
2.3.	<p>Poursuivre l'effort de développement de la formation des fonctionnaires aux méthodes visant à « Mieux légiférer ». Ce domaine devrait être une matière obligatoire dans la formation des nouveaux agents et des fonctionnaires permanents.</p>
2.4.	<p>Réexaminer le rôle joué par les différents intervenants extérieurs à l'administration et vérifier l'absence de lacunes. Songer à l'opportunité de charger un organe de surveillance externe de veiller au respect des méthodes visant à « Mieux légiférer ».</p>
2.5.	<p>Encourager le Parlement à s'intéresser de plus près aux mesures visant à « Mieux légiférer », par exemple en</p>

	adressant aux parlementaires certaines analyses d'impact et les bilans annuels de la politique d'évaluation d'impact. Réfléchir à l'opportunité d'adresser au Parlement un rapport annuel d'activité, où le lien est fait entre la reprise économique et les progrès de l'effort pour « Mieux légiférer ».
--	--

### *La transparence par la consultation publique et la communication*

3.1.	Établir pour la consultation du public des lignes directrices qui précisent les critères de bonne pratique en matière de délais et pour l'obtention de réponses. Utiliser des livres verts ou blancs pour encourager le débat et favoriser l'information en retour au début de l'élaboration des politiques et de la législation. Conclure, par l'intermédiaire du ministère de la Présidence, un accord sur l'échange entre ministères d'informations et de méthodes les mieux adaptées.
3.2.	Réfléchir à de nouvelles mesures en faveur de l'accès à la législation, par exemple la création d'un portail unique qui porte à la fois sur la législation en vigueur et les textes nouveaux, et la coordination des dates d'entrée en vigueur de ces textes.

### *Élaboration des réglementations*

4.1.	Songer à mettre en place un mécanisme de suivi de la production de normes au sein de l'administration, ou à en charger régulièrement un prestataire extérieur, pour mieux sensibiliser à la situation.
4.2.	Établir et publier un calendrier annuel précis de planification à long terme de la législation primaire nouvelle et des principaux textes d'application nouveaux.
4.3.	Envisager un examen pour faire le point de la qualité juridique, en l'accompagnant de mesures visant à renforcer la simplification de la législation, et en y associant le ministère de la Justice.

4.4.	Prévoir de renforcer le dispositif par des orientations plus précises et le renforcement des moyens d'analyse (notamment quantitative) de l'administration, et par l'inscription de la consultation du public dans les opérations.
4.5.	Évaluer les capacités institutionnelles de favoriser, de surveiller et de mettre à l'épreuve la qualité des évaluations d'impact et de les renforcer. Veiller à ce que les ministères fonctionnels disposent d'une assistance et d'orientations suffisantes lors de leurs activités. S'efforcer de fixer une cible de réduction nette des charges administratives, pour que la législation nouvelle soit évaluée en même temps que la législation en vigueur.
4.6.	Envisager une diffusion élargie des rapports annuels d'évaluation, par exemple à l'intention du Parlement.
4.7.	Réfléchir aux moyens de mieux encourager l'évaluation des substituts à la législation classique, notamment l'examen de l'opportunité de légiférer.

#### *Gestion et rationalisation des réglementations existantes*

5.1.	Mettre en place une politique claire et globale pour relever le défi de la simplification de la législation et servir ainsi la sécurité et la clarté juridiques.
5.2.	Réexaminer les modalités pratiques de l'intégration des différents niveaux d'administration dans le Plan d'action et prendre des mesures pour remédier aux points faibles, par exemple l'absence de stratégie commune et de communication efficace.
5.3.	Envisager, pour l'étape suivante, de faire de la cible actuelle une cible nette pour tenir compte des charges induites par la législation nouvelle.

5.4.	Mettre en place une stratégie de communication afin que les entreprises (et les particuliers) soient pleinement informés des projets et de l'évolution. Mobiliser le Parlement, en adressant aux parlementaires une version du rapport d'activité destiné au Cabinet.
5.5.	Surveiller et évaluer l'efficacité des modalités institutionnelles et des accords de coopération pour produire des résultats qui répondent aux besoins des entreprises. Répartir la cible de réduction des charges administratives entre les ministères afin de favoriser l'adhésion de l'ensemble de l'administration au Plan d'action. Veiller à ce que les ministères soient suffisamment soutenus pour faire avancer leur part du Plan d'action. Si nécessaire, prendre des mesures pour compléter les modalités de consultation, par un dialogue direct avec les entreprises sur leurs besoins.
5.6.	Continuer le déploiement et le renforcement du réseau de guichets uniques pour les entreprises. Procéder à une évaluation des autorisations à l'échelon communal en vue de résoudre les problèmes.
5.7.	Réfléchir à l'opportunité d'un plan spécial pour renforcer l'efficacité de la législation au sein de l'administration.

*Conformité, mise en application et voies de recours*

6.1.	Réfléchir à l'opportunité de mettre en place un système de surveillance du respect de la législation, en commençant par les dossiers qui peuvent d'ores et déjà être retenus.
6.2.	Envisager un réexamen de la politique de contrôle de l'application, en y associant toutes les parties prenantes et en étudiant la possibilité de passer à une stratégie qui s'appuie davantage sur l'analyse des risques.

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

7.1.	Envisager un réexamen du cadre de gestion de la législation de l'UE, de la négociation à la transposition.
------	--

*Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales*

8.1.	Encourager la poursuite de la coopération à plusieurs niveaux d'administration, notamment le développement de l'émulation, car les « cellules grises » des Communautés autonomes sont les bienvenues en complément de celles de l'État (la Belgique et l'Allemagne peuvent en donner quelques exemples). Cet effort peut s'appuyer sur les forums et des groupes <i>ad hoc</i> déjà en activité pour éviter les formalités constitutionnelles.
------	--