

Résumé - Autriche

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

L'Autriche a un niveau de PIB par habitant parmi les plus élevés d'Europe. Mais, comme d'autres pays de l'OCDE, elle a été confrontée aux effets de la crise économique et budgétaire. Le gouvernement autrichien a amélioré ses processus de planification stratégique des dépenses publiques par des réformes budgétaires pour fixer des objectifs de performance explicites aux principaux services publics, faciliter l'évaluation des coûts des activités publiques par rapport à leurs avantages sociaux et concevoir des programmes efficaces. Cette budgétisation axée sur les résultats sera mise en application à compter de 2013. En outre, des stratégies centrées sur la réduction des charges administratives imposées aux entreprises et aux citoyens visent à améliorer l'efficacité du secteur public. Toutefois, l'examen économique de l'OCDE (OCDE 2009) a également indiqué que, sur le long terme, les réformes structurelles des marchés de produits et des marchés du travail avaient la capacité de stimuler la production, d'améliorer la croissance tendancielle et d'accroître les niveaux de revenus moyens par habitant. Il a encouragé une évaluation de l'impact des réglementations en vigueur sur les résultats en termes de coûts, de productivité et de prix dans des domaines spécifiques afin d'identifier les effets en résultant pour l'offre potentielle et l'emploi, et de permettre de combler ces fossés par des réformes ciblées de la réglementation. L'un des objectifs d'une politique du « mieux légiférer » est de faire en sorte que la réglementation encourage l'esprit d'entreprise et un secteur privé concurrentiel, et qu'elle atteigne ses objectifs d'action au moindre coût pour la collectivité. Cela montre à tout le moins la capacité des stratégies d'amélioration de la réglementation à accroître la compétitivité de l'économie à travers, par exemple, des examens *ex ante* et *ex post* de l'efficacité de la réglementation.

Cadre de la gouvernance publique

Encadré 1. La structure fédérale et les compétences aux différents niveaux de l'administration

L'Autriche est une république fédérale présentant quelques mécanismes de démocratie directe. Elle se fonde sur les principes d'une république démocratique (la loi émane du peuple, le Chef de l'État est élu). L'Autriche est un État fédéral et un État constitutionnel (l'administration de l'État s'opère uniquement sur la base des lois). Les libertés individuelles et les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale de 1920 étaient déjà incorporés dans la Loi fondamentale de l'État de 1867.

La structure de l'administration fédérale autrichienne comporte quatre niveaux : le gouvernement fédéral, les États fédéraux (*Länder*), les districts et les municipalités. Les membres de toutes les institutions politiques établies par la Constitution sont élus. Le Président de la Fédération, les membres du Conseil national (*Nationalrat*) et des Parlements des neuf États (*Landtage*) et les maires des municipalités sont élus au suffrage direct.

Un certain nombre d'instruments de démocratie directe sont utilisés au niveau fédéral et au niveau des *Länder* :

- *Référendum* – Depuis 1972, une loi adoptée par le parlement peut être soumise à un référendum dont le résultat est opposable au législateur.
- *Pétition pour un référendum* – Une pétition pour l'organisation d'un référendum diffère d'un référendum effectif en ce sens qu'elle implique de recueillir des signatures. Si une pétition recueille un minimum de 100 000 signatures, le problème doit être à nouveau soumis au Conseil national. Ce dernier n'est toutefois pas tenu de légiférer. Une pétition n'a donc pas de répercussions directes ; elle est essentiellement un signal politique. Le mécanisme de la pétition a été introduit en 1973.
- *Consultations* – Une consultation est organisée si le problème revêt une importance fondamentale et concerne l'Autriche considérée comme un tout ; le Conseil national décide d'organiser la consultation sur la base d'une motion prise par ses membres ou par le gouvernement fédéral.

La Loi constitutionnelle fédérale contient une liste exhaustive de compétences conférées à la Fédération, tandis que les compétences des États sont établies par une clause générale stipulant que les *Länder* sont compétents dans une affaire à moins que la Constitution n'attribue expressément cette compétence à l'échelon fédéral. Globalement, de nombreuses compétences législatives sont conférées à l'échelon fédéral tandis que les *Länder* ont bien souvent un rôle de mise en œuvre, au point que l'Autriche est parfois décrite comme un « État fédéral centralisé ».

La Constitution fédérale distingue quatre grands types de compétences:

- La législation et la mise en œuvre relèvent de la responsabilité de la Fédération (article 10 de la Constitution fédérale).
- La législation relève de la responsabilité de la Fédération et la mise en œuvre de la responsabilité des États (article 11 de la Constitution fédérale).
- La Fédération est responsable en matière de principes législatifs ; les États traduisent ces principes en textes de loi et les mettent en œuvre.
- La législation et la mise en œuvre relèvent de la responsabilité des États (article 15 de la Constitution fédérale).

Un chevauchement des responsabilités d'élaboration des règles n'est pas possible légalement car l'attribution de ces pouvoirs s'entend comme exclusive. Cela signifie qu'un domaine est affecté de manière exclusive et nullement ambiguë à la compétence de la Fédération ou à celle des *Länder*. Selon la Loi constitutionnelle autrichienne, il est inimaginable que ces deux niveaux soient compétents dans un domaine spécifique. Toutefois, cela n'élimine pas la possibilité d'un conflit de compétences au sein du gouvernement fédéral ou des *Länder*. En cas de conflit, la Cour constitutionnelle détermine, à la demande du gouvernement fédéral ou des *Länder*, si une action de législation ou de mise en œuvre relève de la compétence de la Fédération ou de celle des *Länder*.

Le système politique autrichien a été classé dans les cas extrêmes de démocratie *consociationnelle* et de néo-corporatisme (Schmitter/Lehmbruch 1979). Si ce dernier terme décrit les relations particulièrement étroites des principales organisations de parties prenantes (les partenaires sociaux) dans la vie politique, économique et sociale de la république (voir l'encadré ... ci-dessous), le premier fait référence à la position dominante des deux plus grands partis dans le système politique national. Le Parti populaire autrichien (ÖVP), conservateur, et le parti social-démocrate autrichien (SPÖ) ont formé la plupart des coalitions de gouvernement (sur la base du « compromis historique ») et jusqu'aux années 1980 ils représentaient plus de 80 % des suffrages électoraux. Une relative exception s'est produite entre 2000 et 2006 sous le gouvernement conservateur de l'ÖVP et du Parti autrichien de la liberté (FPÖ), qui a évolué vers un système plus conflictuel dans lequel l'importance du partenariat social a diminué.

Source: Réponses du gouvernement autrichien au questionnaire de l'OCDE; Chancellerie fédérale (2006; 2007a); EUI (2008; 2009).

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

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

La gouvernance réglementaire a intégré avec succès des réformes administratives visant à améliorer l'efficacité de l'administration. L'Autriche a de tout temps encouragé les réformes administratives, dont le programme de réduction des charges administratives et l'administration électronique sont les manifestations les plus récentes et les plus en vue. Dans ce contexte, le principal moteur du programme de gouvernance réglementaire est l'objectif d'une amélioration de l'efficacité du secteur public. Le potentiel de réduction des charges administratives et la capacité de l'administration électronique à réduire les coûts pour les citoyens et les entreprises mais aussi à réduire l'incidence budgétaire des coûts non nécessaires des activités de l'administration paraissent s'être fortement appréciés. Fort de ce constat, un programme exhaustif de réformes budgétaires démarrant en 2013 incitera les ministères à mieux planifier et gérer leur utilisation des ressources eu égard aux priorités du gouvernement. Le programme de réduction des charges administratives du gouvernement fédéral autrichien a de nombreux atouts et paraît être en passe d'offrir les avantages escomptés. Les initiatives en matière notamment d'administration électronique ont eu des résultats relativement remarquables. Ces dernières années, la diffusion des TIC en appui des réformes administratives a progressé de façon régulière.

L'accent mis sur l'efficacité administrative est important, mais il tend à rétrécir la conception de la capacité d'une amélioration de la réglementation à accroître le bien-être des citoyens et des entreprises. Le principal objectif des programmes de réduction des charges administratives est de diminuer les coûts administratifs pour les entreprises et les citoyens principalement par le biais d'une réduction des obligations d'information et les réformes budgétaires ont la capacité d'améliorer considérablement l'efficacité des programmes. Il s'agit d'un objectif certes important mais limité. La perspective plus large d'une amélioration de la réglementation, qui cherche à faire en sorte que les réglementations soient efficaces et efficientes et à atteindre les objectifs des politiques publiques d'une manière efficace et efficiente, ne peut être pleinement traitée par les programmes de réduction des charges. Elle requiert un ensemble plus vaste d'initiatives intégrant l'amélioration de la réglementation dans la conception, la mise en oeuvre et l'examen des réglementations nouvelles et existantes, comportant un processus à part entière d'évaluation d'impact, une politique proactive et intégrée de mise en oeuvre et d'application de la législation, des processus effectifs de consultation du public et l'intégration dans la politique d'une gestion réglementaire multiniveau (Länder et UE).

En conséquence, le potentiel économique et de compétitivité d'une amélioration de la réglementation mais aussi sa capacité à contribuer au développement durable ne sont pas pleinement exploités. L'incapacité relative à définir l'amélioration de la réglementation dans des termes plus larges entraîne une focalisation insuffisante sur les avantages économiques et de compétitivité potentiels qu'elle pourrait offrir et sur les dimensions plus larges d'une réforme durable. En Autriche, les liens entre la réforme administrative, l'efficacité du secteur public et des systèmes plus efficaces de fédéralisme et de politique budgétaire sont tous clairement articulés dans les accords politiques. Une amélioration de la réglementation a un rôle à jouer dans l'encouragement de ces objectifs mais elle doit être considérée comme une stratégie à part entière.

En Autriche, une meilleure gestion réglementaire, en particulier une évaluation de la concurrence et l'encouragement d'une amélioration de la productivité économique offrent

des opportunités économiques potentielles importantes. L'examen économique de l'OCDE a établi l'importance critique d'un fonctionnement efficace des Länder pour le développement des mesures crédibles de consolidation budgétaire dont l'Autriche a besoin (OCDE 2009:12). Il a noté également que les différences de réglementation entre Länder pouvaient réduire la concurrence du marché, faisant référence aux effets des règles de planification régionale restreignant les ententes dans le domaine du commerce de détail (OCDE 2009:45). Il est donc probable que les performances du marché intérieur autrichien sont affectées par l'absence d'une stratégie bien conçue d'amélioration de la réglementation. Il est également probable que des gains de productivité pourraient être débloqués par une évaluation des restrictions de la concurrence dans le secteur des services. Il est dans l'intérêt de l'Autriche d'examiner comment appliquer des stratégies d'amélioration de la réglementation pour identifier et étudier ces opportunités.

Il n'y a pas de soutien politique clairement exprimé en faveur d'une amélioration de la réglementation qui puisse établir sa capacité à offrir des avantages économiques et de compétitivité, et pas de stratégie d'ensemble. L'impératif actuel d'une amélioration de la réglementation est apparemment extérieur à l'administration autrichienne puisqu'il résulte de l'agenda de Lisbonne de l'UE. Il n'est pas tiré de l'intérieur du pays par l'échelon politique au sein de l'exécutif ou par le parlement. Dans ses discussions avec les fonctionnaires autrichiens, l'équipe de l'OCDE en charge de l'examen a noté qu'ils ne mettaient pas l'accent sur la compétitivité comme moteur des initiatives visant à mieux légiférer. Cela conduit à se demander si l'affectation au sein du gouvernement des ressources dédiées à la réforme administrative est adéquate comparée aux initiatives en faveur de la réforme économique. Pour être efficace, une politique d'amélioration de la réglementation menée à l'échelle de l'ensemble de l'administration requiert un soutien au plus haut niveau politique et doit être communiquée aux parties prenantes. Or, il n'y a pas jusqu'ici de stratégie d'ensemble pour promouvoir pleinement les initiatives d'amélioration de la réglementation et pas de déclaration de politique générale sur une amélioration de la réglementation dans l'administration autrichienne. Le ministère des Finances est le chef de file des initiatives en faveur d'une amélioration de l'efficacité de l'administration et des objectifs de réduction des charges administratives. Le service juridique de la Chancellerie fédérale a une perspective plus large sur la qualité juridique. La production du Manuel sur l'amélioration de la réglementation marque une étape importante sur la voie d'un encouragement de l'initiative d'amélioration de la réglementation. Mais on n'a pas encore observé l'émergence d'un champion en la matière.

L'élaboration d'une stratégie d'ensemble sur l'amélioration de la réglementation bénéficiant d'un fort soutien politique supposerait une approche consensuelle et une forte communication en interne comme en externe. Les éléments d'une amélioration de la réglementation qui sont en place paraissent être bien compris ; toutefois, le déficit de compréhension du potentiel d'amélioration de la réglementation doit être traité en interne. Il faut sensibiliser les fonctionnaires au fait qu'actuellement leurs activités sont trop focalisées (à l'instar de ce qui se passe dans bien d'autres pays de l'UE) sur une réduction des charges administratives et autres mesures d'efficacité, au détriment du potentiel d'évaluation d'impact et d'autres aspects essentiels d'une gouvernance réglementaire efficace. Une communication et un débat externes seront également nécessaires. Il est intéressant de noter l'absence de débat public plus large sur le bien-fondé d'une amélioration de la réglementation.

Les réformes budgétaires peuvent également être un instrument de promotion d'une amélioration de la réglementation. La mise en œuvre complète, à l'horizon 2013, des réformes du budget fédéral autrichien intégrera les procédures existantes pour l'évaluation ex ante des conséquences financières des projets et des réglementations publiques pour le

budget et des charges administratives imposées aux citoyens et aux entreprises. Il est prévu que ces évaluations fassent partie intégrante du cadre futur d'évaluation d'impact. Dans la mesure où elles englobent une évaluation de l'impact économique plus large de la réglementation et ne se limitent pas à ses effets sur le secteur public ou aux charges administratives, les initiatives d'évaluation d'impact qu'il est proposé de mettre en œuvre dans le cadre des réformes du budget fédéral peuvent constituer une base solide pour faire avancer la stratégie plus large d'amélioration de la réglementation.

Le gouvernement autrichien a assuré avec succès la promotion des mérites de son programme de réduction des charges administratives dans l'ensemble du gouvernement et de ses réformes budgétaires. Les initiatives en relation avec le programme de réduction des charges administratives, le programme de réforme budgétaire et le programme d'« administration électronique » sont tous largement diffusés et semblent bien compris par l'ensemble de l'administration. Pour pouvoir mener à bien ces programmes, une restructuration explicite des institutions a été opérée (par exemple, création d'un poste de responsable en chef fédéral de l'information, d'une unité stratégique TIC pour l'administration électronique et d'une unité dédiée à la réduction des charges administratives pour le ministère des Finances). Cela a impliqué de déployer de nouvelles ressources, de lancer des actions de formation et de travailler en relation étroite avec les parties prenantes (notamment les Chambres de commerce) à la conception et la mise en œuvre des programmes, mais aussi à la diffusion d'informations sur les initiatives et sur les résultats recherchés. En outre, le Conseil des ministres réfléchit actuellement à l'élaboration d'une stratégie globale et intégrée d'amélioration de la réglementation « en Autriche et pour l'Autriche ».

Toutefois, en règle générale, seuls sont communiqués quelques éléments isolés du programme d'amélioration de la réglementation. En l'absence de stratégie intégrée en la matière, on ne dispose d'aucune base pour un programme global de communication destiné à faire la promotion du bien-fondé de cette politique. Cela signifie également que certains éléments qui contribuent à l'amélioration de la réglementation, comme les activités de l'Autriche en matière d'administration électronique et les réformes budgétaires, peuvent ne pas être perçus comme des facilitateurs de l'amélioration de la réglementation car ce n'est pas leur objectif premier.

L'Autriche a les moyens de mettre en œuvre un programme global d'évaluation des politiques publiques et la capacité de lancer des réformes soutenues. Toutefois, comme elle n'a pas encore de politique explicite en matière de réglementation, aucun examen exhaustif de la stratégie et de ses résultats n'a été effectué. Les différents éléments du programme d'amélioration de la réglementation ont été soumis à des formes d'évaluation ex post. Parmi ces formes relativement institutionnalisées d'évaluation on peut citer les examens des pratiques de consultation du public et la stratégie de réduction des charges administratives de la Cour des comptes autrichienne.

L'utilisation des TIC et des systèmes d'administration électronique a bien progressé en Autriche et pourrait devenir un facilitateur encore plus grand de l'amélioration de la réglementation. L'Autriche a des systèmes élaborés d'administration électronique pour mieux légiférer, étroitement liés à d'autres aspects de la politique réglementaire comme, par exemple, la rédaction de textes de lois à l'intérieur du système de « e-Law », l'utilisation du calculateur électronique des charges administratives et le portail des entreprises. Il semble toutefois que le capital de synergies ne soit pas pleinement exploité.

Il y aurait intérêt à examiner dans quelle mesure la procédure législative en ligne peut être améliorée pour faciliter la consultation du public sur l'élaboration de textes de lois. Le processus de « e-Law » pourrait également aider à rationaliser l'amélioration de la

réglementation et faciliter une focalisation plus large, par exemple sur la qualité juridique et les évaluations intégrées d'impact pour les nouvelles lois. En Autriche, le processus d'administration électronique a été conduit dans une certaine mesure par une gouvernance et une coordination centrales. Mais on observe également des exemples d'avantages et de savoirs créés dans le domaine politique qui ne sont pas partagés par l'ensemble de l'administration, ce qui milite en faveur de nouvelles initiatives pour le partage des meilleures pratiques.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

Au sein de l'administration autrichienne, il y a une administration hautement professionnelle clairement centrée sur l'efficacité administrative. L'administration autrichienne repose sur le fonctionnement efficace des institutions qui disposent d'un degré élevé d'autonomie dans la conduite de leur propre programme de politiques publiques. L'efficacité des relations administratives résulte de modes de fonctionnement établis qui tendent à se focaliser sur la réduction des coûts administratifs et la promotion de la qualité de la rédaction juridique. L'absence de hiérarchie au sein de l'exécutif et la règle de l'unanimité qui prévaut au Conseil des ministres font qu'aucun ministère ne dispose d'un effet de levier institutionnel important pour imposer à l'ensemble de l'administration une politique globale en matière d'amélioration de la réglementation. Si une telle situation peut créer des opportunités de compétition bénéfique et de benchmarking interne, elle peut également signifier que les bonnes pratiques et initiatives développées à l'intérieur des agences ne sont pas nécessairement diffusées à l'ensemble de l'administration.

S'il n'y a pas d'appropriation institutionnelle spécifique du programme d'amélioration de la réglementation en Autriche, trois entités (la Chancellerie fédérale, le ministère des Finances et la Cour des comptes) jouent actuellement un rôle clé qui doit être renforcé. Les responsabilités et les capacités du Mieux légiférer sont partagées dans l'administration autrichienne. Cela semble avoir eu pour effet de compliquer l'établissement des responsabilités en matière d'amélioration de la réglementation et avoir miné la focalisation sur l'organisation, l'attention portée et les ressources consacrées aux initiatives d'amélioration de la réglementation. Toutefois, la Chancellerie fédérale, le ministère de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, le Ministère des Finances et la Cour des comptes sont les éléments structurels de base existants sur la carte institutionnelle de l'amélioration de la réglementation en Autriche. Chacune de ces institutions a un rôle important dans la promotion de la qualité des processus d'élaboration des règlements et l'amélioration de la conception des propositions de réglementations. La Chancellerie fédérale donne actuellement des orientations sur la qualité juridique aux autres acteurs de l'administration. Elle a la perspective la plus globale sur l'amélioration de la réglementation, mais n'a pas l'effet de levier institutionnel requis pour imposer à l'administration l'adoption d'une politique d'amélioration de la réglementation car le rôle du Chancelier est d'être le premier parmi ses pairs mais il n'a pas autorité pour fixer les lignes directrices d'une politique contraignante. Le ministère des Finances ne revendique pas la responsabilité globale de l'amélioration de la réglementation. Il est fortement centré sur les conséquences budgétaires et l'efficacité du secteur public. Il contrôle la mise en oeuvre du programme de réduction des charges administratives et fournit les lignes directrices et les outils pour l'évaluation des impacts financiers sur le budget. Il est épaulé par la Cour des comptes qui s'assure que les lignes directrices établies pour le calcul des coûts administratifs ont bien été suivies mais n'étend pas son analyse à l'évaluation de la qualité de l'analyse économique appuyant une proposition de réglementation. On pourrait s'attendre à ce qu'un renforcement de la coopération entre ces institutions accroisse l'efficacité des stratégies d'amélioration de la réglementation.

Une fonction de filtre renforcée est essentielle pour s'assurer que les mesures essentielles pour l'amélioration de la réglementation, comme la consultation et l'évaluation d'impact, sont mises en oeuvre selon des normes minimums. La surveillance du processus d'évaluation de l'impact de la réglementation est une fonction particulièrement importante. Elle est nécessaire pour s'assurer que l'analyse des coûts économiques, sociaux et environnementaux mais aussi les avantages des propositions de réglementations ont fait l'objet d'un examen approfondi. Elle requiert un personnel formé ayant des compétences spécifiques mais aussi le pouvoir de contester l'adéquation des évaluations, directement auprès des organismes d'élaboration des règles ou par une sensibilisation accrue des décideurs à la qualité des évaluations ou encore éventuellement en publiant des informations destinées au public. L'objectif est d'inciter ceux qui proposent une réglementation à entreprendre, à un stade précoce, une évaluation approfondie des implications des propositions de réglementation et d'examiner les alternatives possibles et plus efficaces à la réglementation.

Un objectif ultérieur devrait être d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques qui sont actuellement mises en oeuvre par les ministères et de se faire le champion des bonnes idées. A titre d'exemple, la mission de l'OCDE a eu connaissance d'une innovation commerciale du ministère de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse pour améliorer la compétitivité des services gouvernementaux autrichiens par rapport à celle d'autres pays de l'UE dans le domaine de l'évaluation des licences d'import-export. L'analyse de la concurrence qui sous-tend ce type d'innovation devrait être exploitée car elle pourrait être transposable dans d'autres domaines de l'administration pour améliorer la productivité.

La Chancellerie fédérale apparaît comme la mieux placée pour assumer un rôle essentiel de filtrage et de coordination dans la mise en oeuvre d'une stratégie globale d'amélioration de la réglementation. Elle a d'ores et déjà un rôle fort de coordination au coeur du gouvernement fédéral et veille à la qualité juridique des propositions. En 2008, elle a préparé un manuel sur l'amélioration de la réglementation qui recensait les principaux éléments d'une stratégie globale d'amélioration de la réglementation. Elle conçoit et gère les programmes et les outils horizontaux et a compétence en matière de réforme de l'administration. Elle est, par exemple, responsable du développement de l'administration électronique, du système de « e-Law », du système RIS d'informations légales et de la coordination des questions européennes. La Chancellerie représente également la République devant la Cour constitutionnelle, les instances administratives et les tribunaux internationaux. Un élargissement de son rôle supposerait qu'elle soit investie du soutien politique nécessaire pour superviser la diffusion de l'amélioration de la réglementation. Elle devrait également se voir allouer un personnel approprié ayant des compétences (notamment économiques) pertinentes. En principe, le rôle d'appréciation de la qualité des évaluations de l'impact des réglementations pourrait être assumé par la Chancellerie fédérale ou par la Cour des comptes. Toutefois, il pourrait ne pas être approprié d'imposer que la rationalisation et le renforcement de l'amélioration de la réglementation soient du seul ressort de la Cour des comptes car cela pourrait nuire à son indépendance. De même, la Cour des comptes ne devrait pas conduire elle-même les évaluations d'impact. Le ministère des Finances continuerait à jouer un rôle important en s'assurant de l'efficacité administrative, en évaluant les impacts financiers pour le budget et en supervisant les questions de coût administratif dans le cadre des évaluations d'impact. Les principes de l'OCDE et les pratiques internationales montrent qu'il est préférable d'attribuer le rôle d'évaluation de la qualité des analyses d'impact de la réglementation (RIA) à un organisme situé au coeur de l'administration.

Améliorer la capacité de l'administration autrichienne à s'engager dans un processus d'amélioration de la réglementation supposera également une formation complémentaire et

l'élaboration de documents de référence. L'un des problèmes dont a eu connaissance l'équipe d'examen de l'OCDE a été l'insuffisance des ressources accordées pour entreprendre les tâches importantes que constituent l'examen et l'établissement de rapports sur les impacts des propositions de réglementation dans le Vorblatt. Le renforcement de la capacité d'amélioration de la réglementation dans l'administration autrichienne est une tâche essentielle. Il semble que peu de choses soient proposées en sus de la formation dispensée sur le modèle du coût standard pour la mise en œuvre du programme de réduction des charges administratives. Il n'y a pas, par exemple, de formation à la conduite des évaluations d'impact et à l'évaluation des alternatives à la réglementation. Le manuel de 2008 sur l'amélioration de la réglementation ne constitue pas un guide exhaustif de mise en œuvre d'une RIA. L'élaboration d'un manuel plus complet faciliterait le programme d'amélioration de la réglementation. Elle devrait être complétée par l'élaboration d'outils en ligne qui, à tout le moins, aideraient les agences à calculer les coûts de la conformité et à identifier l'impact potentiel des propositions de réglementation. Un élargissement de la formation actuellement dispensée au personnel des Cours des comptes pourrait créer les bases de programmes de formation pour d'autres fonctionnaires.

Il apparaît également qu'au niveau fédéral il n'existe pas de formation systématique et continue à la rédaction juridique pour les personnes impliquées dans les travaux réglementaires. Au niveau des Länder, la situation varie d'un Land à l'autre. Il est toutefois des Länder qui semblent être plus actifs dans ce domaine que les autorités fédérales et qui offrent, parfois en coopération avec le gouvernement fédéral, une formation aux légistes travaillant au niveau fédéral.

Un renforcement du rôle des partenaires extérieurs est également nécessaire car les programmes d'amélioration de la réglementation bénéficient de l'intégration d'une grande diversité de points de vue. De nombreux pays ont cherché à créer des organismes extérieurs en charge de conseiller le gouvernement sur les modalités de mise en œuvre d'une amélioration de la réglementation et l'examen des résultats des programmes d'amélioration de la réglementation. Ces organismes sont généralement composés pour l'essentiel de représentants de l'entreprise. En Autriche, il arrive souvent que les fonctions institutionnelles exercées par les partenaires sociaux fassent déjà partie intégrante du bon fonctionnement de l'administration gouvernementale. Ces fonctions sont notamment l'offre d'une source de consultation sur les impacts des propositions mais elles peuvent également englober des recherches et analyses sur les effets des mécanismes réglementaires existants. Concernant cette dernière fonction, il pourrait être demandé aux partenaires sociaux de conduire de nouvelles études sur l'efficacité de la réglementation dans des domaines spécifiques pour aider à informer le gouvernement lorsque l'avantage pour la société des efforts de réforme peut être maximum. Dans tous les mécanismes formels, il faut être conscient de la nécessité d'avoir un processus transparent prenant en compte les points de vue de toutes les parties prenantes, y compris les intérêts extérieurs aux partenaires sociaux.

Le parlement doit être encouragé à jouer un rôle plus fort de soutien du travail de l'exécutif sur l'amélioration de la réglementation. Bien que le parlement n'ait pas d'orientation spécifique en faveur du Mieux légiférer, son site web sur les consultations et les procédures législatives contribue grandement aux pratiques en matière de communication et de consultation. Il joue également un rôle formel dans le processus de « e-Law » pour le développement normalisé des réglementations. Toutefois, il n'a pas actuellement une structure de comité en charge de l'examen des effets des propositions de réglementation, comme cela existe dans un certain nombre d'autres pays européens.

En Autriche, le paysage des agences réglementaires est divers et dynamique. La pratique consistant à créer des entités juridiquement indépendantes pour exécuter des

fonctions gouvernementales techniques et administratives paraît courante en Autriche. L'objectif de l'utilisation de ce type d'organisme non doté de la personnalité morale (des-incorporated body) semble être en partie de créer une dotation en personnel et une indépendance budgétaire pour l'exercice de ses fonctions. Cela n'est peut-être pas un problème en soi mais conduit à s'interroger sur la transparence des activités des agences et sur la manière d'inclure ces fonctions dans le programme d'amélioration de la réglementation. A l'instar de nombreux pays, l'Autriche ne peut se permettre de maintenir ces chevauchements de compétence administrative et doit impérativement contrôler ses obligations budgétaires pour tenir son budget. En outre, la diffusion du programme d'amélioration de la réglementation requiert une approche globale qui implique et influence toutes les agences ayant des pouvoirs d'élaboration de règles ou d'autres pouvoirs coercitifs.

Apparemment, il n'existe pas en Autriche de base de données centrale répertoriant toutes les agences réglementaires, y compris les « des-incorporated bodies ». Cette absence rend difficile l'évaluation d'un certain nombre de problèmes critiques concernant l'optimisation des ressources de l'administration autrichienne. Par exemple, le nombre de ces agences et leur conception sont-ils appropriés à la mise en œuvre du programme d'action du gouvernement ? Cette évaluation ne peut se faire qu'en examinant la conception administrative des agences réglementaires, ce qui suppose, dans un premier temps, un audit du nombre d'organisations, de leur objet, leur budget et de leurs cadres de reporting. Cela peut impliquer un examen des lignes directrices de 1992 sur les « des-incorporated bodies » (Ausgliederungsrichtlinien 1992) pour déterminer si l'on a une politique claire en matière de responsabilités budgétaires et une structure d'organisation appropriée à l'objectif des agences réglementaires.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

L'approche autrichienne en matière de consultation publique est structurée autour de relations institutionnelles formelles et informelles (y compris avec les partenaires sociaux) et des pratiques individuelles des ministères. L'approche est robuste à bien des égards, car les relations institutionnalisées couvrent un large éventail d'intérêts pertinents et qu'il existe des indications de bonnes pratiques spécifiques. Certains ministères, par exemple, affichent les résultats des consultations sur leur site web. Le processus de consultation comporte une phase de consultation préalable et une phase de consultation officielle. Il n'y a pas de plan législatif prospectif à l'échelle de l'administration à utiliser comme point de départ pratique pour l'engagement citoyen. Dans la première phase, il incombe aux ministères fédéraux compétents de commencer l'élaboration des réglementations, notamment de prendre contact avec leurs collègues dans d'autres ministères mais aussi avec les acteurs concernés notamment les partenaires sociaux, les Länder et la Cour des comptes. Cette partie de l'exercice de consultation n'est pas publique mais, selon la visibilité politique du problème, les ministères peuvent utiliser l'Internet ou les médias pour informer le public. La phase ultérieure de consultation officielle implique la diffusion d'un projet de loi. Il est entendu qu'elle doit avoir une durée minimum de six semaines mais dans la pratique cette durée peut varier entre deux semaines et six mois. Il existe des exigences administratives pour la consultation de la Cour des comptes, des partenaires sociaux et du service juridique de la Chancellerie fédérale.

En Autriche, l'objectif des pratiques de consultation devrait être d'améliorer la transparence de l'environnement réglementaire pour s'assurer que tous les intérêts et aspects pertinents ont été pris en compte et pour améliorer la qualité de la réglementation. Une consultation effective du public offre des avantages systémiques, notamment celui

d'améliorer la base d'éléments d'appréciation pour la réglementation et de promouvoir la légitimité et la confiance. L'engagement citoyen est un élément important de l'amélioration de la conception des règles et de l'encouragement de leur acceptation et de leur respect. Mais une participation accrue du public peut également poser des problèmes politiques et allonger les délais administratifs du processus législatif. Elle doit donc être planifiée et préparée avec soin. Habituellement, elle suppose également d'opérer au sein de l'administration un véritable changement culturel. L'élaboration d'une politique sur la consultation du public appuyée par des documents d'orientation clairs peut aider à promouvoir une volonté d'engagement citoyen au sein de l'administration. Elle exprime clairement l'attente du gouvernement que les fonctionnaires impliquent le public et fournit aux agents publics des indications techniques précieuses sur la manière de concevoir une consultation publique efficace et d'intégrer les points de vue du public.

L'approche dépend, dans une large mesure, des relations formelles et informelles avec les partenaires sociaux, qui peuvent générer des problèmes d'exclusion. En soi, l'accent mis sur la consultation avec les partenaires sociaux n'est pas nécessairement préjudiciable à l'élaboration d'une bonne politique. Les partenaires sociaux peuvent réclamer ensemble une représentativité de la majorité de la population autrichienne. Le rôle des partenaires sociaux au stade de la consultation préalable est important pour faire en sorte que les points de vue représentatifs soient pris en compte dans l'élaboration des réglementations. Mais il faut prendre soin de ne pas exclure la prise en compte d'autres intérêts. Le risque est que les processus de consultation n'offrent pas la possibilité de prendre en compte les points de vue de tous les citoyens et qu'ils ne saisissent pas les perspectives novatrices. Un système efficace de consultation du public doit être capable de donner au public l'assurance que ses points de vue peuvent être entendus et pris en considération en dehors des relations institutionnelles. Le principal enjeu semble être ici d'élaborer une approche systémique pour faciliter une participation précoce et ouverte des citoyens et autres groupes à l'élaboration des politiques publiques. La notification publique d'un plan prospectif de réglementation peut être bénéfique en élargissant la sensibilisation aux enjeux politiques à venir dans lesquels des membres du public peuvent avoir un intérêt (cette question est liée à la planification prospective qui est traitée au chapitre 4).

Un autre problème essentiel concerne la manière de s'assurer d'une utilisation cohérente des bonnes pratiques dans l'ensemble de l'administration. Bien que certains ministères paraissent être à l'avant-garde en matière de bonnes pratiques, d'aucuns craignent, par exemple, que les conclusions tirées de la consultation ne soient pas automatiquement mises à la disposition des parties prenantes. Il y a une demande de retour d'information, notamment de la part des partenaires sociaux, sur les résultats de la consultation, en particulier pour comprendre comment l'information a été utilisée. Il apparaît, à cet égard, que des lignes directrices ayant force exécutoire sont nécessaires pour donner aux ministères des orientations claires sur les approches à adopter. Hormis quelques exigences spécifiques, il n'y a pas pour la consultation du public de telles lignes directrices à l'échelle de l'administration. Des normes générales ont été élaborées mais elles n'ont pas été traduites en exigences formelles opposables aux institutions. Sous les auspices d'un comité interministériel, des Normes de consultation du public s'appliquant aux politiques et aux programmes ont été élaborées. En 2008, le Conseil des ministres a « pris acte » de ces normes, mais les organismes réglementaires ne sont pas tenus de les suivre. En conséquence, elles tendent à varier d'une institution à l'autre et pourraient être améliorées par la mise en place de dispositifs plus formalisés s'appliquant à l'ensemble du gouvernement. Il n'existe pas au sein du parlement de comités spécialisés dans l'amélioration de la réglementation pour évaluer le suivi des processus de consultation.

Pour être efficaces, les lignes directrices doivent être décidées de manière collective et des dispositions doivent être prises pour leur contrôle et leur application. La Chancellerie fédérale paraît être la mieux placée pour assurer le suivi car elle gère et publie déjà une liste des parties prenantes qui pourraient être consultées lors de la préparation des règles. Les orientations actuelles, pour autant qu'elles existent, s'étendent aux consultations sur les questions européennes. Elles devraient être maintenues de manière à s'assurer que l'administration publique est consciente des procédures à suivre.

En Autriche, l'intégration réussie des procédures administratives d'élaboration des règles dans les systèmes de traitement de l'information via le système d'informations légales pourrait être étendue à la consultation. La diffusion des bonnes pratiques peut être encouragée par l'utilisation d'outils informatiques. L'utilisation des systèmes existants pour élargir l'accès du public à une information précoce sur les politiques proposées paraît offrir des possibilités considérables. Ainsi, d'autres pays de l'OCDE ont développé un portail unique de consultation qui permet aux agences gouvernementales d'afficher sur un site les avis relatifs à toutes les initiatives à venir en matière de réglementation/ de politique, y compris les liens avec la documentation s'y rapportant. Cette approche du portail unique diminue les coûts de transaction pour le gouvernement, les entreprises et les citoyens et le portail peut devenir le site principal pour les appels à commentaires lancés à toutes les parties intéressées, notamment les citoyens et les groupes organisés. Un portail de ce type peut également être utilisé pour bien cibler la consultation sur les personnes intéressées en leur permettant de choisir librement de se voir automatiquement notifiée la survenue d'un problème dans un domaine qui les intéresse.

Il existe des canaux efficaces pour la communication des réglementations qui utilisent des bases de données électroniques. Le parlement joue un rôle novateur dans la sensibilisation aux modifications de la loi. Les pratiques parlementaires autrichiennes englobent la publication de documents se rapportant à toutes les lois à l'étude, y compris les commentaires reçus du public et des groupes d'intérêts. C'est un bon exemple d'initiative du parlement pour communiquer avec le public sur la réglementation. Toutefois, il s'agit davantage d'un mécanisme de communication que d'un mécanisme de consultation car la responsabilité de l'utilisation des informations collectées par le parlement pour influencer le champ d'action des propositions de lois incombe aux différents ministères. L'exigence que toutes les réglementations soient publiées sur le système d'informations légales (RIS) de la République autrichienne pour être contraignantes est un bon exemple d'utilisation des exigences légales des procédures pour s'assurer que le corpus législatif est actualisé, transparent et accessible au public.

L'élaboration des normes

On note une utilisation soutenue de la réglementation pour la réalisation des objectifs de la politique gouvernementale, mais rien ne suggère une quelconque inflation réglementaire. L'Autriche n'enregistre aucune variation de son stock global de réglementations mais l'examen n'a montré aucun indice d'inflation réglementaire ou de déclin tendanciel significatif de l'utilisation des réglementations. Les données disponibles fournies chaque année par référence à la publication de nouvelles lois dans la gazette fédérale montrent généralement une cohérence dans l'utilisation des lois fondamentales et des réglementations secondaires sur la décennie écoulée, avec un léger déclin du nombre de nouvelles lois publiées entre 2003 et 2007.

En Autriche, les processus de planification prospective pour l'élaboration de lois sont quelque peu fragmentés mais témoignent d'une utilisation intelligente des systèmes électroniques pour la gestion des normes et le contrôle de qualité dans la production de

législation. La coordination interministérielle de l'élaboration des règles est faible en Autriche, les réglementations étant conçues de manière autonome au sein de chaque ministère responsable. En conséquence, les politiques de planification prospective varient d'un ministère à l'autre. Il incombe également au ministère qui propose une réglementation de lancer une consultation des ministres concernés selon ses propres priorités. Lorsqu'une proposition de loi est notifiée au ministère des Finances, celui-ci examine l'évaluation de ses implications budgétaires et des charges administratives qu'elle génère, la Chancellerie fédérale contrôle sa qualité juridique et la Cour des comptes son respect de l'exigence de production de rapports sur les coûts financiers et les charges administratives.

Dans ce système décentralisé, la procédure législative en ligne est destinée à gérer les aspects de contrôle qualité de l'élaboration de règles et à promouvoir la gestion efficace de la rédaction des lois via un canal de production électronique continue, de la rédaction initiale des lois à leur promulgation. La procédure s'assure que les ministères maintiennent la cohérence avec les lignes directrices publiées par la Chancellerie fédérale via l'utilisation d'une approche de modèle. Le système de « e-Law » n'est accessible au personnel des ministères fédéraux que via un mot de passe. Il s'agit là d'une approche novatrice de la gestion électronique de l'élaboration de règles qui n'est pas encore largement utilisée dans les pays de l'OCDE. Il est probable que l'utilisation de cet outil électronique dans le processus législatif sera étendue pour englober les amendements introduits par le parlement et appliquer des outils compatibles au niveau des Länder.

Si les rapports autrichiens indiquent que l'on peut s'attendre à ce que les réglementations à venir soient cohérentes avec le programme global publié du gouvernement fédéral, il n'existe pas de plan législatif consolidé. Le gouvernement autrichien a fait état de quelques cas de planification prospective de l'élaboration de règles, notamment d'exemples de ministères qui ont publié les projets législatifs prévus et les outils de planification interne utilisés par la Chancellerie fédérale pour gérer les projets législatifs. Cela suggère l'existence au sein du gouvernement de pratiques fragmentées qui pourraient être améliorées par l'application d'une discipline de planification et d'une procédure de notification cohérentes. L'utilisation d'un calendrier consolidé de planification prospective aiderait à gérer de manière efficace et transparente la rédaction des lois et permettrait de contrôler que les autres processus, comme la consultation et la préparation des analyses d'impact, sont organisés en temps opportun. Un calendrier de planification prospective n'a pas besoin d'être contraignant pour les agences pour être utile et il ne devrait pas être un obstacle à l'élaboration en temps voulu de réponses législatives non prévues mais nécessaires. Un cadre de planification pourrait s'appuyer sur les outils de planification interne utilisés par la Chancellerie fédérale et être lié aux mesures réglementaires proposées identifiées dans les estimations budgétaires des agences.

En dépit de l'existence de dispositions administratives importantes et de signaux indiquant l'émergence d'une prise de conscience de l'importance de l'outil, l'Autriche n'a pas élaboré de système intégré et formalisé pour l'analyse ex ante des impacts des réglementations proposées. Les exigences de procédure incluent l'obligation pour les fonctionnaires d'évaluer les effets financiers, économiques, environnementaux et pour les consommateurs d'une nouvelle législation. Techniquement, les fonctionnaires sont tenus de rendre compte de ces éléments dans le Vorblatt, c'est-à-dire la déclaration d'effet qui accompagne une proposition de loi. En outre, dans un passé récent, des initiatives prometteuses ont été prises qui signalent une attention accrue du gouvernement pour une amélioration de l'outil RIA. L'administration autrichienne est consciente de la nécessité de renforcer les dispositifs relatifs à la mise en œuvre effective des RIA. Le débat sur l'introduction du test dit d'impact climatique et surtout des nouvelles dispositions de la loi

budgétaire fédérale de 2009 qui impose, à compter de 2013, d'évaluer tous les impacts « essentiels » des propositions de lois futures, mérite une mention particulière.

Dans la pratique, il n'existe pas de mécanisme systématique efficace pour s'assurer que les fonctionnaires entreprennent formellement une analyse ex ante des impacts réglementaires au cours de l'élaboration d'une proposition de réglementation. Les points faibles notables sont l'absence de document d'orientation systématique sur le calcul des coûts et avantages des alternatives à la réglementation et d'une supervision efficace du processus pour s'assurer de la conformité avec les exigences de la RIA. Les analyses de l'OCDE ont montré que la RIA ne permettra probablement pas d'améliorer efficacement la qualité des propositions de réglementations sauf à être étayée par ces éléments systémiques mais aussi par la formation et l'engagement politique. Le simple fait qu'une RIA soit exigée par une procédure ne produira pas les avantages attendus de l'analyse d'impact de la réglementation. Une carence potentielle de la RIA observée en pratique dans les pays de l'OCDE est qu'elle n'est bien souvent qu'une case à cocher. Pour être efficace, la RIA doit être intégrée très tôt au processus d'élaboration des politiques publiques et avoir la capacité d'influer sur leurs résultats.

Les dispositifs actuels ne sont guère susceptibles de donner l'assurance que les fonctionnaires ont entrepris une évaluation économique approfondie des coûts et avantages des différentes propositions de réglementation. Lorsqu'on se focalise plus fortement sur l'analyse ex ante c'est pour calculer les impacts financiers de propositions d'actions. Le ministre fédéral des Finances a publié une ordonnance sur la présentation et l'évaluation des impacts financiers et paraît attentif à la bonne évaluation des impacts financiers. Il est aidé dans ce rôle par la Cour des comptes qui examine les propositions de réglementation pour s'assurer que les ministères se conforment à l'exigence d'évaluation des impacts financiers. De même, concernant l'évaluation de l'impact environnemental, l'Autriche a intégré des pratiques officielles incluant un mécanisme novateur pour évaluer l'impact carbone des programmes gouvernementaux.

L'administration autrichienne est consciente de la nécessité de renforcer les mécanismes de mise en œuvre effective de la RIA. Dans le sillage de la nouvelle loi budgétaire fédérale de 2009, il est prévu que des ordonnances mais aussi des lignes directrices soient publiées par la Chancellerie fédérale et les ministères respectifs pour traiter des questions de seuils telles que les impacts à étudier et la méthodologie à utiliser. Il s'agit toutefois d'un domaine dans lequel des travaux complémentaires doivent être menés en Autriche. Dans sa version actuelle, le Manuel sur l'amélioration de la réglementation (2008) ne constitue pas un outil efficace pour guider les analystes politiques sur la manière d'entreprendre une RIA. En conséquence, la construction d'un cadre clair et pratique pour entreprendre la RIA et affecter avec soin la responsabilité de l'évaluation de sa qualité sera de la plus haute importance pour l'efficacité de sa contribution à l'élaboration future des politiques publiques.

Dans le processus d'élaboration de règles, la responsabilité de la supervision de la conduite de la RIA doit être confiée à une fonction au sein de la Chancellerie fédérale, chargée de préparer des instructions sur l'utilisation des RIA, de s'engager avec les ministères à assurer son exécution (notamment via la formation et le renforcement de capacités) et ayant une sorte de rôle de supervision et de veto sur les propositions de réglementations de qualité médiocre. Il est important que la fonction de surveillance réglementaire soit située au cœur du gouvernement de manière à avoir l'autorité politique requise pour promouvoir la contribution effective de l'analyse d'impact à l'élaboration des politiques publiques, et à être intégrée au processus d'élaboration des lois par le biais des procédures. La Chancellerie fédérale semble être l'autorité la mieux placée pour assumer ce

rôle ; toutefois, les compétences du personnel d'analyse affecté à cette tâche ne peuvent reposer uniquement dans l'évaluation de la qualité juridique ; il convient donc de lui adjoindre des personnes qualifiées en matière d'analyse économique et en particulier d'économie de la réglementation.

Entre autres problèmes auxquels elle sera confrontée, l'administration autrichienne devra veiller à ce que toutes les propositions de réglementations pouvant avoir un impact économique, environnemental ou social important soient prises en compte mais aussi à ce qu'une utilisation équilibrée soit faite de moyens d'action limités. Pour s'attaquer à ce problème, un certain nombre de pays de l'OCDE ont choisi de recourir à un processus en deux temps, incluant une évaluation préliminaire pour établir si une proposition d'action requiert une RIA plus élaborée ; un calculateur du coût de conformité peut aider à rationaliser ce processus. Il est probable que l'intégration d'un système de RIA au processus d'élaboration de règles prendra du temps. En conséquence, la préparation de projets de lignes directrices devrait commencer sans délai. Elle devrait se faire en concertation avec les ministères pour les impliquer dans la définition du champ d'application des lignes directrices et encourager leur utilisation. Mais, à la base, les orientations devraient s'appuyer sur les meilleures pratiques de l'OCDE et de l'UE pour la RIA et sur des exemples pertinents d'autres pays de l'OCDE. Les aspects critiques sont notamment une claire focalisation sur la définition de la nature et de l'étendue du problème à traiter (analyse du risque).

Un autre aspect méthodologique important est l'examen de la faculté de toute proposition de réglementation d'avoir un impact positif ou négatif sur la concurrence. Dans son examen économique de l'Autriche, l'OCDE a déterminé que « les réglementations concernant l'accès aux marchés et la création d'entreprises, de même que diverses réglementations sectorielles, ne sont pas favorables à la concurrence, à l'innovation et à la croissance de la productivité » (OCDE 2009:12). Cette situation a compromis la croissance de la productivité dans le secteur des services. Le système de la RIA peut aider à empêcher l'élaboration de réglementations limitant les restrictions de la concurrence.

Un autre élément est l'intégration de la RIA dans la consultation publique car la transparence et l'intégration d'un large éventail de perspectives sont indispensables à l'utilisation crédible de la RIA pour assurer son efficacité et sa légitimité dans l'évaluation des options alternatives. Cela imposera aux fonctionnaires de dépasser les modes informels de consultation pour recourir à une inclusion plus systématique d'intérêts extérieurs au gouvernement. L'expérience des pays de l'OCDE démontre que la mise en oeuvre d'un système de RIA n'est pas aisée. C'est un effort de longue haleine qui requiert un changement culturel et un renforcement des capacités. En conséquence, les fonctionnaires autrichiens devraient prévoir que ce projet imposera de reformer certaines pratiques et méthodes de travail existantes. Pour que la RIA soit efficace, il faudra que les éléments de procédure soient clairement définis, qu'ils soient intégrés au processus d'élaboration de règles et rendus obligatoires par une formalisation des exigences des lignes directrices.

L'Autriche a une très grande expérience de l'utilisation de la co-réglementation via la délégation de pouvoirs réglementaires aux chambres de droit public donnant un rôle réglementaire aux partenaires sociaux. Toutefois, tels qu'ils sont actuellement formulés, les processus de RIA ne paraissent pas garantir efficacement l'examen des alternatives à la réglementation lors de l'élaboration des propositions de réglementation. Officiellement, le Vorblatt impose aux ministères de considérer les alternatives, y compris celle de ne rien faire, lors de l'évaluation de l'efficacité des propositions de réglementation. En général, il s'agit là d'un domaine de la qualité de la réglementation dans lequel tous les

gouvernements jugent difficile d'encourager le législateur à envisager sérieusement les approches alternatives dès lors que la décision de recourir à la réglementation a été prise. Il est conseillé de prodiguer conseils et formation sur l'utilisation d'alternatives lors du renforcement de la capacité des fonctionnaires à utiliser efficacement la RIA. L'utilisation de la co-réglementation via la délégation des pouvoirs d'élaboration des règles à des chambres de droit public donnant un rôle réglementaire aux partenaires sociaux est un atout potentiel du système autrichien. Si elles risquent de compromettre l'efficacité concurrentielle, ces mesures peuvent, à l'évidence, réduire les coûts réglementaires et encourager des résultats économiquement efficaces qui doivent être pleinement explorés dans la RIA.

Il n'existe pas de politique formelle pour l'adoption d'approches fondées sur le risque. La possibilité d'améliorer l'efficacité des pratiques en matière de conformité et d'application par des approches fondées sur le risque est probablement considérable. C'est particulièrement vrai au niveau administratif des Länder via l'identification et le partage des bonnes pratiques (voir la recommandation du Chapitre 6 sur l'élaboration d'un cadre de principes pour l'évaluation de la qualité des pratiques en matière d'application et la préparation de projets d'orientations pour les agences).

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Le gouvernement autrichien a pris diverses initiatives générales de simplification pour la mise à jour de son stock de réglementations. La plupart de ces initiatives avaient pour objectif de supprimer les dispositions périmées et d'abroger l'ancien stock de réglementations ; elles ont été appliquées à l'ensemble des ministères. Entre autres approches coordonnées, citons notamment la première Loi fédérale d'abrogation (1999) des règles antérieures à 1946, la Loi de déréglementation de 2001 qui impose aux autorités fédérales d'examiner la pertinence des lois existantes et l'effet de tout amendement proposé, et la Loi de déréglementation de 2006 qui a abrogé les dispositions légales rendues obsolètes par l'accession à l'UE. L'utilisation de clauses de temporisation (ou « crépusculaires ») n'est pas courante dans la législation même si l'on a quelques exemples d'agences qui les utilisent.

Il faut envisager d'utiliser plus pleinement les processus ex post pour évaluer les réglementations adoptées et s'assurer que le stock de réglementations est parfaitement actualisé. Cela peut se faire, par exemple, par l'incorporation de clauses de temporisation dans la législation et par des examens réglementaires ciblés. On notera que la nouvelle loi budgétaire prévoit une évaluation interne obligatoire des réglementations et des projets qui, lorsqu'elle sera mise en œuvre, pourrait également servir de base pour des examens systématiques.

L'identification et la réduction des coûts administratifs sont une caractéristique forte du système autrichien. Le programme de réduction des charges administratives repose raisonnablement sur la réalisation d'un objectif net de 25 % des charges administratives qui pèsent sur les entreprises. Le programme fait la démonstration d'un bon équilibre entre supervision centrale et responsabilité déléguée. Il est géré depuis le ministère des Finances et à chaque ministère individuel a été assignée la responsabilité d'atteindre son propre objectif de réduction. La conception du programme s'est intelligemment inspirée de l'examen de programmes européens similaires. A l'instar de nombre d'entre eux, il comporte une évaluation de base des réglementations en vigueur (n'englobant pas les Länder). Démarré en 2006, le programme s'est focalisé dans un premier temps sur les entreprises. En septembre 2007 a été introduite l'évaluation ex ante des charges des nouvelles politiques réglementaires au-delà d'un certain seuil. En 2009, le programme a été

élargi pour inclure les 100 obligations qui pèsent le plus lourdement sur les citoyens (conjointement à la Chancellerie fédérale). On estime que la réalisation de l'objectif génèrera plus d'1 milliard d'euros d'économies à l'horizon 2012.

L'objectif de réduction des coûts administratifs vise à la fois à assurer le bon fonctionnement de l'administration autrichienne et à réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises. Le premier objectif se reflète dans l'exigence pour les ministères de calculer et rendre compte au gouvernement de toute activité administrative nouvelle résultant de la réglementation. Il est probable que ces exigences ont facilité l'exécution du programme de réduction des charges administratives en évitant le problème non avoué des ministères qui est de réaliser leurs objectifs en matière de charges administratives en intégrant les fonctions administratives plutôt qu'en les supprimant ou en les réduisant.

L'Autriche a progressé sur la voie de l'utilisation de solutions de TIC en appui de son programme de réduction des charges administratives. Depuis septembre 2009, l'administration du programme s'est appuyée sur l'utilisation d'outils complexes de TIC pour le calcul des charges administratives à l'aide du modèle du coût standard et l'intégration au système de « e-Law ». Des lignes directrices ont été fournies et une formation est offerte par le ministère des Finances. L'ordonnance sur l'utilisation du modèle du coût standard est contraignante pour les ministères et fournit les règles méthodologiques et de procédure requises pour faire en sorte que le poids de l'administratif soit calculé et indiqué dans les observations préliminaires (Vorblatt) de la proposition de réglementation. L'Autriche a également mis en oeuvre un certain nombre de solutions de TIC qui ont réduit les coûts de transaction des exigences administratives. Citons notamment l'intégration des services d'information et de transaction pour tous les niveaux de gouvernement dans un portail unique pour les entreprises qui sera progressivement mis en oeuvre entre 2010 et 2013.

Le programme est apparemment sur la bonne voie pour réaliser son objectif net. Le ministère des Finances contrôle régulièrement les nouvelles charges et les mesures de réduction prises par les ministères et les publie dans un tableau Excel sur le site web du programme. Les documents budgétaires futurs devraient contenir un rapport d'étape sur les résultats en matière de réduction des charges de tous les ministères. L'obligation de rendre des comptes par rapport à des objectifs de performance accroît l'incitation à réduire les charges. Un reporting efficace sur les résultats du programme aide également à évaluer sa performance globale, à identifier les domaines de réussite et permet de communiquer pleinement sur ses avantages pour les entreprises. On peut s'attendre à ce que les avantages des programmes de réduction des charges administratives viennent, dans une large mesure, du fait que les ministères réalisent leurs objectifs en imitant et en adaptant les expériences de réformes réussies d'autres ministères. Le partage d'expérience peut donc être très utile. Enfin, le rôle fonctionnel du ministère des Finances qui associe les discussions budgétaires à un examen des mesures de réduction des charges des propositions de réglementations pourrait être exploré, dans le sillage de l'expérience d'autres pays de l'UE.

Il serait opportun d'évaluer l'efficacité du programme par rapport aux objectifs d'origine et la possibilité d'élargir sa portée pour couvrir l'intégralité des coûts de conformité. Cette évaluation doit consister pour partie à évaluer la perception par les entreprises de l'efficacité des réductions des charges administratives. Corrélativement, il est d'une importance stratégique de communiquer avec les entreprises sur le bien-fondé de la stratégie de réduction des charges, notamment ses objectifs et ses aspirations, pour s'assurer de leur soutien. Il paraît possible d'élargir l'utilisation des outils de TIC existants employés pour le calcul des modèles de coût standard mais aussi plus largement des coûts de

conformité. On pourrait l'associer à une meilleure utilisation des cadres de reporting (le Vorblatt, en particulier) dans un rapport d'analyse des impacts économiques des propositions de réglementation. Un élargissement du programme à cet effet devrait s'appuyer sur la relation de collaboration mise en place entre le ministère des Finances, notamment le rôle du personnel qui supervise actuellement le programme de réduction des charges administratives, et la Chancellerie fédérale pour aider les ministères à évaluer et à rendre compte de la conception, des coûts et avantages des mesures réglementaires. On notera que l'évaluation future des coûts de conformité s'inscrit dans la discussion des nouvelles procédures d'évaluation d'impact prévues dans les réformes budgétaires actuelles.

Les mesures du programme de réduction des charges administratives ne s'étendent pas aux obligations d'information imposées par les Länder. On pourrait explorer la capacité d'un programme coordonné incluant les Länder à tirer profit des opportunités qu'ils offrent en matière de pratiques partagées et d'enseignements ; on pourrait s'attendre, en particulier, à ce qu'il traite des charges imposées par l'application des lois fédérales.

Un certain nombre de programmes d'administration électronique ont été élaborés en réponse aux demandes d'amélioration de l'efficacité administrative interne. Toutefois, il n'existe pas de programme coordonné de réduction des charges administratives pour contrer la croissance de la réglementation au sein du gouvernement.

Conformité, mise en application et voies de recours

Certaines agences réglementaires ont des stratégies cohérentes et bien gérées en matière de conformité et de mise en application. L'examen de l'OCDE a eu connaissance d'exemples de bonnes pratiques, comme la stratégie fondée sur le risque global qu'utilisent les autorités fiscales autrichiennes. D'autres ont également suggéré que les contraintes budgétaires limitant les ressources pour la conformité et la mise en application ont incité les Länder à élaborer des approches fondées sur le risque et à optimiser l'efficacité de leurs efforts. On rapporte, en outre, que les Länder discutent déjà de l'établissement de normes nationales et uniformes de qualité pour les délais d'attente maximums pour les citoyens mais aussi d'objectifs de performance pour l'exécution des normes de service.

L'Autriche pourrait profiter de l'élaboration d'une approche de cadre pour les questions de conformité et de mise en application. La focalisation sur les stratégies d'amélioration de la conformité et de l'application est un domaine relativement nouveau pour le programme d'amélioration de la réglementation. Toutefois, elle peut réduire considérablement le poids de l'activité réglementaire pour les entreprises et améliorer l'efficacité de la conception de la réglementation et de sa mise en œuvre, ce qui se traduirait par une amélioration des résultats pour les citoyens et une diminution des coûts pour l'État. Une approche stratégique globale de l'amélioration de la conformité et de la mise en application peut contribuer à améliorer l'efficacité. Cela peut se faire en partie via un partage des bonnes pratiques entre ministères, agences et juridictions investies de missions réglementaires. De plus, en se focalisant sur les activités qui présentent le plus grand risque pour la réalisation des objectifs et sur les entreprises qui présentent le plus grand risque de non conformité, on peut allouer plus efficacement les ressources requises pour l'application des réglementations par le gouvernement et leur respect par les entreprises.

L'application de la réglementation est une responsabilité principale de chaque Land, ce qui autorise une grande disparité de pratiques et donc génère des inefficiences. Cela suggère l'existence d'un formidable potentiel de partage d'informations sur les nouvelles stratégies d'amélioration de la conformité compte tenu des innovations techniques et des

synergies potentielles résultant de pratiques communes entre les Länder. Rien n'incite à penser que les taux de conformité sont faibles en Autriche mais le pays ne collecte et ne publie aucune statistique sur les taux généraux de conformité. En conséquence, il serait prudent de commencer par collecter des informations sur les problèmes de conformité dans les différents Länder pour broser un tableau stratégique des tendances et des difficultés sous-jacentes, en se basant sur les informations déjà collectées par les agences réglementaires.

Les Cours des comptes des Länder auraient avantage à avoir un cadre de principes pour l'évaluation de la qualité des pratiques d'application et des projets d'orientations pour les agences sur l'adoption d'approches fondées sur le risque (voir Chapitre 8). Ce cadre devrait s'appuyer sur un examen de l'éventail des problèmes de conformité dans les Länder et s'ancrer dans les expériences des agences réglementaires au niveau des Länder. Une référence à des exemples pratiques au sein de l'UE et dans d'autres pays de l'OCDE mérite également d'être étudiée pour servir de base d'approches comparatives (voir, en particulier, les exemples en provenance des Pays-Bas, du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Australie).

Les mécanismes institutionnels du système d'appel autrichien sont exhaustifs et semblent bien fonctionner ; ils s'appuient sur un système de tribunaux d'arbitrage et sur les services d'un médiateur indépendant. L'Autriche a développé, en outre, un réseau de TI étendu qui promeut une administration efficace du système judiciaire et un accès électronique gratuit aux procédures juridiques sur Internet dans le cadre du système fédéral d'informations légales (RIS).

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

En Autriche comme dans d'autres pays de l'UE, l'influence des réglementations communautaires est importante et un cadre institutionnel bien structuré est en place pour coordonner les questions européennes. L'Autriche paraît avoir des mécanismes de coordination efficaces, établis et de grande portée pour la gestion des questions européennes et notamment la transposition des directives européennes, avec un leadership du gouvernement fédéral mais aussi la possibilité pour les Länder d'assumer une responsabilité et d'exercer une influence dans leur sphère de compétence administrative. Les fonctionnaires autrichiens sont conscients de la nécessité d'influer de manière effective sur la phase de négociation de la législation européenne. Dans le gouvernement fédéral, la coordination interne des questions européennes est conduite par le ministère des Affaires étrangères et la Chancellerie fédérale mais chaque ministère du gouvernement est en charge des dossiers communautaires dans son domaine de responsabilité.

Depuis 2003, des lignes directrices contraignantes pour tous les ministères fédéraux et les Länder ont été mises en place pour les phases de négociation, de transposition et d'infraction. En 2003, le ministère des Affaires étrangères et le service constitutionnel de la Chancellerie fédérale ont élaboré des lignes directrices contraignantes. Le Manuel 2008 du Mieux légiférer fait référence au programme d'amélioration de la réglementation de l'UE. Le système paraît bien fonctionner pour ce qui est des délais de transposition. De manière générale, la vitesse de transposition ne semble pas être un problème.

Les procédures de transposition ne traitent peut-être pas de manière efficace la question des charges administratives inutiles. En règle générale, l'Autriche incorpore les directives dans le stock existant de réglementations au lieu de créer de nouvelles lois de mise en œuvre. Nonobstant, les réglementations européennes sont considérées avoir un impact potentiellement négatif sur la qualité des réglementations nationales du fait des

charges qu'elles entraînent. Un réseau interne de fonctionnaires de chaque ministère se réunit régulièrement pour discuter des problèmes générés par la transposition. Pourtant, il n'existe pas de procédure spécifique pour superviser la cohérence de la législation autrichienne avec la législation communautaire. Il incombe au ministère compétent d'assurer la transposition et la suppression des incohérences et aucun mécanisme établi ne permet d'évaluer les charges que peuvent générer les réglementations européennes. Il paraît clair qu'il devrait exister une procédure de supervision de la cohérence des lois européennes avec les réglementations nationales autrichiennes et un processus d'examen des coûts et avantages d'autres modes d'intégration des directives européennes n'entraînant pas de charges réglementaires inutiles. Le ministère des Finances prévoit que le régime de la loi budgétaire de décembre 2009 – qui entrera en vigueur en 2013 – renforcera l'évaluation de l'impact financier du projet de loi de l'UE.¹

Les Länder sont également étroitement impliqués dans le processus de consultation et de négociation. La Constitution leur confère le droit de commenter les projets de lois et s'ils ont une responsabilité de mise en oeuvre au niveau fédéral ils ont également un rôle de coordination et de représentation de l'Autriche à Bruxelles. Les ministères et les Länder doivent informer le Chancelier régulièrement de l'avancement de la transposition. Si ponctuellement un État est en situation de non-conformité, le gouvernement fédéral peut acquérir la responsabilité de la mise en oeuvre d'une obligation de transposition.

Toutefois, l'évolution rapide de la législation communautaire pose un défi particulier aux pays à structure fédérale et l'Autriche ne fait pas exception. Premièrement, les autorités autrichiennes (Fédération et Länder) doivent s'organiser pour être en mesure de participer activement et efficacement à la phase préparatoire du processus législatif de l'Union. Deuxièmement, elles doivent prendre en compte le fait que les délais souvent courts impartis pour la transposition de la législation communautaire dans le droit national imposent une coordination optimale entre les autorités au niveau fédéral et au niveau des Länder. Dans la pratique, l'implication des autorités des Länder pourrait être plus systématique et intervenir plus tôt dans le processus législatif. Elle bénéficierait de mécanismes institutionnels plus clairs prévoyant le temps nécessaire pour les mesures législatives et administratives au niveau des Länder. Il semble en outre que les pratiques et les règles en matière de procédures formelles de rédaction juridique de l'intégration de la législation communautaire dans le droit national soient différentes.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

La Constitution autrichienne contient les règles de base relatives à l'affectation des pouvoirs législatifs. Elle établit dans quels cas la Fédération a la responsabilité exclusive de légiférer et d'exécuter la loi, dans quels cas l'exécution de la législation fédérale est laissée aux Länder et dans quels cas les Länder ont leurs pouvoirs législatifs et exécutifs propres. Cependant, toutes les clauses relatives à l'affectation des pouvoirs législatifs entre la Fédération et les Länder ne sont pas intégrées dans la Constitution, d'où une certaine difficulté apparente à délimiter les pouvoirs législatifs de la Fédération et ceux des Länder.

Les Länder jouent un rôle critique dans la gestion réglementaire au sein de la Fédération car ils sont responsables de l'application de la plupart des lois fédérales. En Autriche, l'exécution de la législation fédérale est, dans bien des domaines, laissée aux Länder et, dans les domaines où les pouvoirs législatifs de la Fédération sont limités aux principes, les Länder sont également responsables de l'adoption des réglementations secondaires ainsi que de l'application et de l'exécution des lois fédérales. Plus largement, les deux tiers des emplois publics sont au niveau des Länder et au niveau municipal et les Länder sont responsables de l'exécution des activités importantes du programme,

notamment des services de santé et d'éducation. Dans son examen économique de l'Autriche, l'OCDE a établi l'importance critique d'un fonctionnement efficace des Länder pour l'élaboration des mesures crédibles de consolidation fiscale dont l'Autriche a besoin (OCDE 2009:12). L'Organisation a également noté que les différences de réglementation entre Länder pouvaient restreindre la concurrence sur les marchés, faisant référence aux effets des règles de planification régionale qui restreignent le commerce de détail (OCDE 2009:45). Étant donné leur taille et leur influence, des investissements ultérieurs visant à améliorer l'élaboration et l'exécution de la réglementation par les Länder sont donc justifiés.

La mise en oeuvre de la législation fédérale par les Länder peut impliquer la promulgation de législations secondaires par les Länder. Cela crée une distance institutionnelle entre la préparation de la législation et son exécution. Cette distance est peut-être l'une des raisons du niveau assez détaillé de la législation autrichienne: pour obtenir une interprétation et une application plus ou moins uniformes par les autorités des Länder, le législateur fédéral tend à être plutôt précis. Par ailleurs, cette distance accroît la difficulté pour les autorités fédérales de savoir ce qui se passe une fois la législation votée. Autrement dit, elles n'ont pas l'information nécessaire pour savoir si la législation fédérale peut être mise en oeuvre et si elle atteint ses objectifs ou si elle doit être adaptée.

L'importance de leurs responsabilités réglementaires fait que dans la pratique les Länder devraient être étroitement associés à la préparation d'une nouvelle législation au niveau fédéral. La participation des Länder au processus législatif au niveau fédéral remplit deux fonctions importantes: elle contribue à la qualité de la législation et renforce les Länder en tant qu'élément constitutif de la Fédération. En outre, la consultation des Länder leur permet de mieux coordonner leurs propres activités législatives (dans les domaines entrant dans le champ de leurs pouvoirs résiduels) avec les activités législatives au niveau fédéral. En ce sens, elle peut également contribuer à la cohérence globale de la législation nationale. Les Länder sont consultés avant la prise de décisions législatives dans les domaines d'action où ils sont responsables de la mise en oeuvre (au sens large) ou de l'exécution (au sens étroit) de la législation, car la législation fédérale doit prendre en compte les problèmes d'applicabilité qui sont évalués au mieux par les autorités au niveau des Länder ou même les municipalités.

Toutefois, en dépit de son importance pratique et institutionnelle, la participation des Länder au processus législatif au niveau fédéral n'est pas réglementée de manière globale. On trouve quelques dispositions fragmentaires, pour partie dans la Constitution (par exemple, article 14b, par. 4), pour partie dans la législation primaire (en particulier dans le contexte de l'adhésion de l'Autriche à l'UE) et pour partie encore dans les instructions administratives mais ses modalités sont essentiellement régies par la pratique administrative et peuvent varier d'un cas à l'autre et d'un ministère à l'autre. Différents organismes intergouvernementaux créés pour faciliter la coopération horizontale (parmi les Länder) et verticale (entre les Länder et la Fédération) jouent un rôle majeur dans ce contexte.

Les mécanismes juridiques et administratifs qui garantissent un niveau minimum de présentation de rapports sur la mise en oeuvre et ses effets devraient également être renforcés. Ils sont particulièrement importants dans les pays à structure fédéraliste pour s'assurer de la qualité de la législation. Cela peut se faire de diverses façons (mise en place d'organes ayant des tâches particulières de suivi ou de production de rapports, introduction de clauses d'évaluation dans la législation fédérale, utilisation des organismes intergouvernementaux existants pour obtenir des informations plus fiables et pertinentes sur la mise en oeuvre de la législation fédérale, etc.). Le contrôle, la mise en oeuvre et l'évaluation des effets sont les compléments nécessaires des évaluations d'impact des

réglementations (RIA) ou des évaluations prospectives entreprises dans la phase préparatoire du processus législatif. Pour l'heure, une responsabilité institutionnelle claire fait défaut et les ressources sont insuffisantes.

Un changement de culture est intervenu au cours de cette dernière décennie pour améliorer la qualité des services clients offerts par les gouvernements des Länder. Cet examen n'a pas eu l'avantage d'une revue exhaustive des initiatives d'amélioration de la réglementation au niveau des Länder mais, lors des entretiens, les fonctionnaires ont fait état d'un changement de culture et un échantillon d'activités montre à l'évidence une focalisation sur l'efficacité administrative et l'amélioration de l'offre de services aux citoyens. On observe des exemples de bonnes pratiques : les réponses des programmes varient d'un Land à l'autre et certains ont élaboré des exigences d'évaluation d'impact et des programmes de réduction des charges administratives. Mais globalement ces bonnes pratiques ne sont pas appliquées dans tous leurs aspects. Les Länder ne sont pas liés au programme fédéral de réduction des charges administratives et la mise en oeuvre des évaluations d'impact, par exemple, a eu tendance à se faire à l'initiative de fonctionnaires individuels. La relative faiblesse des moyens spécifiquement dédiés à la RIA dans un petit nombre de Länder est considérée être l'une des raisons profondes de la difficulté de soutenir les efforts d'introduction de l'outil. Si l'impact des propositions de réglementations sur les coûts administratifs est souvent évalué, aucune analyse coûts - avantages plus large n'est effectuée régulièrement.

L'Autriche doit veiller à ce que l'effet des différents mécanismes administratifs et réglementaires à l'intérieur des Länder n'impose pas de barrières à l'entrée ou des coûts de transaction élevés entravant le bon fonctionnement des entreprises dans l'ensemble de la Fédération. En principe, cela donne à penser qu'il peut être nécessaire d'évaluer les domaines de responsabilité réglementaire des Länder qui peuvent être un sujet de préoccupation pour les entreprises opérant dans les différentes parties de la Fédération, et d'analyser le nombre de ces entreprises. L'agence nationale de la statistique serait la mieux placée pour effectuer cette analyse

Les mécanismes de coordination verticale et horizontale entre le gouvernement fédéral et les Länder apparaissent comme un atout notoire de la Fédération autrichienne. Ces mécanismes sont habituellement un enjeu particulier pour la gouvernance multiniveau. Dans le cas de l'Autriche, des conférences sont régulièrement organisées entre les représentants des 9 Länder. Ces « Landeshauptleutekonferenzen », qui réunissent de manière informelle les gouverneurs des 9 États, ont un impact politique important. Les gouverneurs des 9 États discutent de positions communes et élaborent des stratégies communes ; la présidence est tournante. Les gouverneurs reçoivent l'appui d'un office de liaison permanente des Länder. En plus des « Landeshauptleutekonferenzen », des réunions préparatoires également informelles, les « Landesamtsdirektorenkonferenzen », sont organisées au niveau technique. Des représentants du gouvernement fédéral (des politiques et des experts, respectivement) sont régulièrement invités à ces deux types de conférences.

L'Autriche devrait utiliser ses mécanismes complexes de coordination pour promouvoir une stratégie commune d'amélioration de la réglementation au niveau infra-fédéral. Cette stratégie devrait inclure l'intégration des principes d'évaluation d'impact pour l'amélioration de l'application et de la conformité et le partage des bonnes pratiques entre les Länder. Les Cours des comptes des Länder jouent déjà un rôle important dans l'évaluation de l'efficacité des programmes des Länder. Mais ce rôle pourrait être considérablement élargi pour englober le partage de bonnes pratiques entre les Länder et promouvoir une amélioration des performances des réglementations. Les Cours des comptes des différents Länder pourraient, par exemple, élaborer conjointement un cadre de

principes pour l'évaluation de la qualité des pratiques de mise en application, en particulier des approches fondées sur le risque, et établir des orientations pour les agences réglementaires comme l'ont fait les Cours des comptes de nombreux pays de l'OCDE (voir, par exemple l'Australie et le Royaume-Uni).

L'une des caractéristiques de la législation autrichienne est son contenu assez détaillé qui donne une densité normative de la législation fédérale primaire assez forte. Cela peut être dû aux exigences légales (une conception plutôt stricte du principe de légalité), à la culture ou au style spécifiquement autrichien de rédaction juridique et aux efforts de la Fédération pour garantir une mise en œuvre uniforme ou du moins largement harmonisée (législation secondaire promulguée par les Länder et exécution) aux niveaux infranationaux en ne laissant aux autorités de mise en œuvre qu'une marge de manœuvre relativement restreinte. Cela peut favoriser la sécurité juridique et rendre l'action de l'État plus facilement prévisible mais cela peut également rendre la législation plus rigide et plus difficile à comprendre. Si la législation entre trop dans le détail, elle doit être modifiée plus souvent, ce qui risque de compromettre sa stabilité. En outre, le caractère très détaillé de nombreux textes législatifs autrichiens contribue à la quantité globale de normes. Une réduction de la densité normative aurait des effets qualitatifs et quantitatifs positifs.

Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
1.1.	Établir une politique globale sur l'amélioration de la réglementation prenant pleinement en compte sa capacité à améliorer la conception et l'administration des réglementations nouvelles et existantes, à l'intérieur d'un cadre d'action clairement articulé pour réaliser les objectifs d'action du gouvernement et renforcer la compétitivité globale de l'économie autrichienne.
1.2.	A l'intérieur de cette politique, définir un cadre institutionnel pour son exécution, établissant clairement les rôles des principaux acteurs au sein du gouvernement et en dehors, et un calendrier pour sa mise en œuvre. La politique doit obtenir la caution politique du Conseil des ministres.
1.3.	Pour garantir sa pertinence et son efficacité, préparer la politique par un processus itératif de consultation des ministères du gouvernement, des partenaires sociaux et de la collectivité au sens large.
1.4.	Suite à l'établissement d'une politique globale sur l'amélioration de la réglementation, élaborer une stratégie de communication pour s'assurer qu'elle est bien connue et que ses avantages sont compris par les parties prenantes au sein du gouvernement et en dehors.
1.5.	Dans l'établissement d'une politique globale sur l'amélioration de la réglementation inclure des termes de

	référence et un calendrier pour l'examen de l'efficacité avec laquelle cette stratégie atteint ses objectifs d'action.
1.6.	Le cadre stratégique pour l'administration électronique doit être examiné pour s'assurer de sa capacité à appuyer les processus d'amélioration de la réglementation, notamment en promouvant la transparence, la consultation du public et en réduisant les coûts de transactions pour les fonctionnaires engagés dans la préparation d'évaluations de l'impact des propositions de réglementations.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

2.1.	Établir un groupe de travail cadre composé de champions de l'amélioration de la réglementation, au niveau ministériel et au niveau officiel, présidé par la Chancellerie fédérale et comprenant le ministère des Finances, la Cour des comptes et tout autre acteur clé engagé de l'administration centrale fédérale (par exemple, le ministère de l'Economie), pour élaborer et promouvoir une stratégie d'amélioration de la réglementation.
2.2.	Réfléchir à la manière d'assurer une fonction efficace de filtrage pour coordonner et contrôler des normes minimales d'amélioration de la réglementation dans l'administration, en particulier pour ce qui concerne les évaluations d'impact mais aussi la consultation du public et d'autres sujets importants tels que la planification prospective de la législation. L'idéal serait que le Conseil des ministres confie formellement ce rôle à la Chancellerie fédérale.
2.3.	Entreprendre une évaluation des besoins de formation à l'amélioration de la réglementation, notamment des méthodes de mise en oeuvre et des forums existants qui pourraient être adaptés comme le programme de la Cour des comptes, afin d'améliorer la capacité de l'administration publique à concevoir et mettre en oeuvre l'amélioration de la réglementation.
2.4.	Confier à la Chancellerie fédérale, dans le cadre de ses fonctions d'amélioration de la réglementation, la responsabilité de l'élaboration de programmes exhaustifs de formation à l'amélioration de la réglementation pour l'administration autrichienne. Veiller à ce qu'elle s'appuie sur l'élaboration de documents d'orientation et d'outils de TI pour aider à la réalisation d'une évaluation d'impact (notamment d'une analyse de la concurrence), l'évaluation des alternatives à la réglementation et la consultation.

2.5.	Réfléchir à la mise au point d'une formation plus systématique et permanente à la rédaction juridique pour les personnes impliquées dans des travaux législatifs au niveau fédéral et au niveau des Länder.
2.6.	Examiner s'il faut demander aux partenaires sociaux d'entreprendre des études complémentaires sur l'efficacité ex post de la réglementation dans des domaines spécifiques, en prenant soin de faire en sorte que les processus restent transparents et qu'ils intègrent tous les points de vue pertinents.
2.7.	Encourager le parlement à s'impliquer plus activement dans l'amélioration de la réglementation, notamment en favorisant le débat politique sur les avantages d'une stratégie plus large d'amélioration de la réglementation. Le parlement devrait aider le gouvernement à élaborer et réaliser son programme d'amélioration de la réglementation.
2.8.	Entreprendre un audit pour enregistrer dans une base centrale le nom et les fonctions de toutes les agences réglementaires, y compris les relations budgétaires, de dotation en personnel et de production de rapports. Identifier les agences qui ont des pouvoirs coercitifs ou d'établissement de règles. Une fois établie, la base de données devrait être actualisée et mise à la disposition du public. L'objectif devrait être d'identifier comment les agences peuvent être impliquées dans le programme d'amélioration de la réglementation via, par exemple, l'inclusion par le ministère de tutelle des exigences des initiatives en faveur de l'amélioration de la réglementation dans la lettre de mission/la déclaration d'objectifs des agences réglementaires.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Élaborer et adopter (via le Conseil des ministres) des lignes directrices globales sur la consultation du public, pour imposer aux ministères des exigences minimales de bonnes pratiques dans l'élaboration de nouvelles réglementations. Ces lignes directrices devraient traiter de la planification, du calendrier et des méthodes de consultation mais aussi du retour d'information aux parties prenantes. Les exigences minimales devraient inclure également la publication d'un résumé des résultats de la consultation et ce résumé devrait être intégré à la note explicative jointe à une proposition de loi. Les lignes directrices devraient continuer à traiter des
------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	consultations sur les questions liées à l'UE.
3.2.	Établir comment les lignes directrices seront encouragées, contrôlées et appliquées. Envisager d'en confier la charge à la Chancellerie fédérale, notamment en lui donnant la faculté de retourner au ministère un projet de proposition de réglementation si les exigences minimales n'ont pas été respectées.
3.3.	Étendre l'utilisation des systèmes existants de TI dans la préparation de réglementations établissant notamment un lien clair entre la consultation du public et le processus de rédaction. Élaborer un portail unique de consultation utilisable par tous les ministères pour accroître la participation des citoyens au processus législatif.
3.4.	Veiller à ce que tous les documents se rapportant aux politiques publiques, notamment toutes les lignes directrices et instructions dont un fonctionnaire peut avoir besoin lorsqu'il prépare un projet de législation, soient disponibles en format électronique dans un dépôt central de données relié au système de « e-Law » (ou au nouveau portail de consultation – le portail devrait être accessible aux personnes extérieures à l'administration publique mais le dispositif pourrait prévoir une possibilité d'accès séparée aux documents qui ne sont pertinents que pour les fonctionnaires).

Élaboration des réglementations

4.1.	La Chancellerie fédérale devrait coordonner l'élaboration d'un plan annuel formel des projets législatifs à venir, en tant qu'outil de communication et de planification à l'usage interne du gouvernement et pour promouvoir la transparence mais aussi mieux structurer les consultations publiques. Ce plan devrait comporter des listes de tous les projets en préparation dans les ministères, même ceux qui n'en sont pas encore au stade de la phase de consultation préalable.
4.2.	Élaborer des mécanismes administratifs pour appuyer l'intégration d'analyses ex ante dans l'élaboration de la politique réglementaire, y compris les exigences administratives formelles, l'élaboration des lignes directrices de la RIA, la formation et le renforcement de capacités impliquant les ministères. Il existe dans les pays de l'OCDE de nombreux exemples et modèles de lignes directrices mais la mise en oeuvre du système est l'occasion d'une discussion interactive avec les ministères

	et de la création d'un réseau d'agents publics informés de la manière d'utiliser efficacement le processus de RIA.
4.3.	Établir un processus en deux temps pour l'évaluation d'impact incluant des critères de seuils minimums clairs pour identifier dans quel cas une RIA est requise et utiliser des calculateurs du coût de conformité afin de simplifier le processus de détermination de l'étendue de l'impact réglementaire.
4.4.	Établir une surveillance institutionnelle de la conformité aux processus de RIA dans la Chancellerie fédérale, notamment des compétences d'analyse économique pour évaluer et commenter la qualité des documents de la RIA, le rôle de préparation d'orientations sur l'utilisation de la RIA, s'engager aux côtés des ministères pour assurer son exécution (notamment via la formation et le renforcement de capacités) et avoir une sorte de rôle de surveillance et de veto pour les propositions de réglementations de qualité insuffisante.
4.5.	Les orientations et la formation en vue de renforcer la capacité des fonctionnaires à utiliser la RIA devraient également aborder l'utilisation de solutions alternatives dans la conception des réglementations, notamment d'une analyse des rôles les plus efficaces pour les partenaires sociaux compte tenu des risques potentiels pour la concurrence.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

5.1.	Élaborer un cadre d'action pour l'examen ex post de la réglementation s'appuyant sur la méthodologie de la RIA afin de s'assurer que le stock réglementaire est actualisé, et que dans les faits il se conforme efficacement aux objectifs d'action. Les caractéristiques pertinentes du programme à prendre en considération devraient être : l'utilisation systématique de clauses de temporisation, l'utilisation de clauses d'examen dans la législation primaire et secondaire, des examens programmés de la réglementation dans les secteurs ciblés sur les domaines d'un grand intérêt économique, et l'utilisation d'examineurs externes (indépendants des ministères administrant la réglementation) pour la conduite des examens périodiques.
5.2.	Favoriser le succès des activités des ministères visant à la réalisation de leurs objectifs individuels de réduction nette, y compris la fourniture d'informations sur les réalisations des ministères par rapport à leurs objectifs et le partage

	d'informations sur les mesures pratiques qui peuvent être mises en œuvre et adaptées entre ministères. Envisager l'utilisation d'incitations à la conformité en associant la performance à des décisions budgétaires (par exemple, en récompensant la réalisation des objectifs de réduction des charges par des mesures budgétaires discrétionnaires, ou en imposant une évaluation des coûts réglementaires conjointement aux offres budgétaires).
5.3.	Établir un cadre d'évaluation du succès du programme de réduction des charges administratives imposées aux entreprises. Inclure une évaluation de la perception par les entreprises des initiatives de réduction des charges ayant le plus de réussite.
5.4.	Réfléchir à la manière d'adapter les processus, de les élargir ou de les articuler plus étroitement avec les processus ex ante d'évaluation d'impact afin de mieux évaluer à l'avenir les coûts de conformité sur le fond de la réglementation.
5.5.	Développer des programmes de collaboration avec les Länder pour étendre le programme de réduction des charges administratives, notamment en partageant des bonnes pratiques et en élaborant des outils de TIC communs pour le calcul des charges administratives sur la base du modèle du coût standard. Réfléchir à l'utilisation d'un système central de présentation de rapports sur les mesures globales de réduction des charges réalisées au niveau fédéral et au niveau des Länder.
5.6.	Réfléchir à la nécessité de mettre en œuvre ou non une politique distincte pour s'attaquer aux charges administratives au sein du gouvernement.

Conformité, mise en application et voies de recours

6.1.	Entreprendre une étude utilisant les dossiers déjà compilés par les agences pour élaborer une évaluation stratégique des tendances sous-jacentes et des difficultés rencontrées avec les pratiques de conformité et de mise en application.
6.2.	Engager les Cours des comptes des Länder à élaborer conjointement un cadre de principes pour l'évaluation de la qualité des pratiques de mise en application et la préparation de projets d'orientations pour les agences, en faisant référence aux bonnes pratiques utilisées en Autriche et à des exemples en provenance d'autres pays.

<i>L'interface entre les États membres et l'Union européenne</i>	
7.1.	Produire des lignes directrices pour appliquer l'évaluation d'impact aux réglementations de l'UE aux stades de la transposition, pour faire en sorte que l'intégration des directives européennes ne fasse pas doublon avec la législation autrichienne ou qu'elle ne crée pas de charges inutiles.
7.2.	Réfléchir à la formalisation des processus par lesquels les représentants des Länder sont informés et impliqués aux premiers stades du processus législatif au niveau de l'UE. Établir des techniques claires et uniformes de rédaction juridique en ce qui concerne l'intégration de la législation européenne dans le droit national au niveau fédéral et au niveau des Länder.

<i>Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales</i>	
8.1.	Élaborer des règles juridiques claires concernant la participation des Länder au processus législatif au niveau fédéral afin de déterminer quels sont les organes qui participent, à quel stade du processus et comment les résultats sont communiqués.
8.2.	Améliorer le suivi de la mise en œuvre de la législation fédérale par les Länder et l'évaluation des effets de la législation.
8.3.	Entreprendre une évaluation des domaines de responsabilité réglementaire des Länder qui peuvent être un sujet de préoccupation pour les entreprises opérant dans différentes parties de la Fédération, soit à cause des coûts de transaction inutiles ou de possibles barrières à l'entrée.
8.4.	Utiliser des mécanismes de coordination avec les Länder pour encourager une stratégie d'amélioration de la réglementation pour les gouvernements des Länder, notamment une focalisation sur l'élaboration et le partage des meilleures pratiques pour améliorer les stratégies de mise en application et de conformité. Encourager les Cours des comptes des Länder à élaborer un cadre de principes pour évaluer les pratiques de mise en application.

8.5.	Réduire la densité normative globale de la législation fédérale en Autriche, faire des efforts pour éviter les détails inutiles et limiter les dispositions au contenu normatif essentiel dans la législation fédérale principale.
------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

