

MIEUX LEGIFERER EN ALLEMAGNE

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

1. La politique des gouvernements allemands qui se sont succédé au cours des deux dernières décennies s'est caractérisée par une volonté de rationaliser l'État régulateur, de réduire la machine bureaucratique et de simplifier l'environnement législatif. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la réforme réglementaire a été considérée comme un complément nécessaire des réformes structurelles et d'autres réformes visant à moderniser l'économie allemande ainsi que l'administration publique. Les avancées ont néanmoins été lentes et timides, les initiatives de réforme ne donnant pas toujours de réels résultats.

2. Des développements significatifs sont intervenus depuis le dernier examen de la réforme réglementaire réalisé par l'OCDE en 2004, du fait d'un engagement renouvelé des pouvoirs publics en faveur du « mieux légiférer ». L'amélioration de la réglementation a été officiellement reconnue comme une aide précieuse à la réalisation des objectifs économiques de l'accord de coalition conclu entre la CDU, la CSU et le SPD le 11 novembre 2005, intitulé « *Working together for Germany – with courage and compassion* », qui constituait le fondement du programme du gouvernement de l'époque. L'objectif à long terme est de redonner à l'Allemagne une place de premier plan au cours des dix prochaines années. Face au profond mécontentement des entreprises au sujet des formalités administratives, l'administration fédérale a décidé de lancer un nouveau programme d'envergure dans le but de réduire les charges administratives qui leur sont imposées et de simplifier les procédures administratives afin qu'elles puissent consacrer plus de temps à de nouvelles initiatives et à des activités plus productives. Des efforts accrus ont été déployés sur plusieurs autres fronts pour accélérer les avancées et identifier de nouvelles manières de traiter des questions telles que le déploiement de l'administration électronique, ainsi que de nouvelles structures de soutien institutionnel.

3. Le « mieux légiférer » est également solidement encadré par la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi de l'UE. L'Allemagne associe étroitement son programme en faveur de l'amélioration de la réglementation à la Stratégie de Lisbonne. Les initiatives prises au niveau de l'UE sont formellement transposées en action au niveau fédéral. L'Allemagne a réagi de manière constructive aux stimuli extérieurs. La nécessité de fixer des objectifs de réduction des charges administratives, et de mettre en œuvre la directive « Services », en sont des exemples explicites. La poursuite de la modernisation de l'État, les efforts pour rapprocher l'administration des citoyens et pour la rendre plus efficace par le biais de l'administration électronique sont d'autres aspects importants de l'engagement actuel en faveur de l'amélioration de la réglementation.

4. L'exécutif fédéral n'est pas seul à veiller à la qualité de la réglementation. Le Parlement fédéral joue également un rôle actif. Il a notamment contribué à la mise en place d'un organisme indépendant de contrôle de la réduction des charges, le Conseil national de contrôle des normes. Quant aux *Länder*, cela fait longtemps qu'ils mettent au point, à des degrés divers, des initiatives pertinentes, dont bon nombre sont calquées sur celles de l'État fédéral, comme la modernisation de leurs administrations publiques et la réduction des charges administratives imposées aux entreprises. Dans la mesure où la méthode du modèle des coûts standard est utilisée dans ce dernier cas, la comparabilité et la coordination méthodologique avec le niveau fédéral est assurée.

Cadre de la gouvernance publique

5. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la gestion de la réglementation est fortement influencée par les structures et traditions constitutionnelles et de gouvernance publique. Dans le cas de l'Allemagne, ce sont des atouts importants qui ont permis d'assurer la stabilité et un profond respect de la loi. En même temps, ce système fait qu'il est très difficile d'avancer rapidement, de promouvoir une vision collective forte des besoins de réforme, et qu'une approche présentant l'amélioration de la réglementation comme une initiative permettant d'assurer bien plus que la qualité de la loi a du mal à voir le jour. La tradition de l'État de droit (*Rechtsstaat*) entretient un respect très positif de la loi, mais elle tend également à freiner l'innovation et la mise au point d'une vision plus générale de la qualité réglementaire. L'autonomie ministérielle au sein de l'exécutif fédéral fait qu'il est difficile de développer une vision collective. Enfin, le système fédéral allemand, qui confère aux *Länder* un rôle crucial non seulement en ce qui concerne leurs propres domaines de compétence en tant qu'États à part entière, mais aussi dans la mise en œuvre de la législation fédérale, contribue à compliquer la prise de décision. Deux réformes importantes du système de gouvernance fédéral qui visent à créer un contexte plus propice aux efforts de réforme et à traiter les aspects du système qui ralentissent le changement sont en cours. L'encadré I.1 décrit les principales caractéristiques du système fédéral allemand.

6. La première phase de la réforme du fédéralisme est considérée comme l'une des plus grandes modifications jamais apportées à la Loi fondamentale. La réforme est destinée avant tout à améliorer la capacité des autorités fédérales et des *Länder* à prendre des actions et des décisions, à attribuer plus clairement les responsabilités politiques, et à accélérer et simplifier les processus de prise de décision dans le cadre de la procédure législative.

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

La République fédérale d'Allemagne est une démocratie parlementaire fédérale, créée en 1949. À la suite de la réunification de 1990, cinq États de l'ancienne République démocratique ont porté à seize le nombre d'États fédéraux (*Länder*) constituant la Fédération. Chaque État a une constitution, un parlement, un gouvernement, des structures administratives et des tribunaux qui lui sont propres. Le système institutionnel et juridique allemand repose sur une solide et longue tradition « d'État de droit » (*Rechtsstaat*) et de fédéralisme coopératif.

L'administration comporte trois niveaux (fédéral, *Land* et local). Les seize *Länder* sont des États à part entière, qui exercent leur autorité dans les domaines définis dans la Loi fondamentale (voir plus bas). Les collectivités locales comprennent 12 200 villes et agglomérations, et 301 districts ruraux. Si elles font partie intégrante de la structure des *Länder*, les collectivités locales jouissent de quelques responsabilités résiduelles propres et d'une certaine indépendance (voir le chapitre 8).

En 2006, une réforme constitutionnelle importante, la *Federalism Reform I*, a clarifié la relation entre la Fédération et les *Länder* et la répartition des compétences entre eux. La réforme (entre autres changements) a renforcé les compétences législatives de la Fédération dans des domaines d'importance supranationale, elle a aboli les « lois-cadres », réaffecté au niveau fédéral ou au niveau des *Länder* un certain nombre de compétences auparavant concurrentes et a réduit les possibilités de blocages politiques en limitant le nombre de lois exigeant l'accord du *Bundesrat*. Le nouveau régime a étendu les compétences législatives des *Länder*, qui sont désormais responsables du système pénal, du droit d'association, ainsi que des horaires de fermeture des commerces. Les *Länder* continuent d'exécuter la loi fédérale de plein droit. Cependant, si la Fédération veille à la procédure administrative et à la mise en place des organismes nécessaires, les *Länder* peuvent adopter des réglementations dérogatoires. Ces dérogations ne sont possibles que dans des cas exceptionnels très limités, qui exigent l'accord du *Bundesrat*.

La réforme a permis aux autorités fédérales et à celles des *Länder* d'être plus à même d'agir et de prendre des décisions, et favorisé une répartition plus claire des responsabilités politiques. Elle a

contribué à accélérer la procédure législative et à la rendre plus transparente. Elle a permis d'accroître l'opportunité et l'efficacité de la procédure législative. Elle a notamment eu pour effet de réduire le nombre de lois exigeant l'accord du *Bundesrat*. Entre septembre 2006 et février 2009, 39 % des lois ont exigé l'accord du *Bundesrat*, contre 53 % avant la réforme. Les *Länder* ont fait usage de leurs nouvelles compétences. Ils peuvent promulguer des lois qui contredisent les lois fédérales en ce qui concerne des questions de fond, conformément à l'article 72 (3) de la Loi fondamentale. Au titre de l'article 84 de cette dernière, les *Länder* peuvent promulguer des lois dérogatoires concernant la procédure administrative et la mise en place des autorités nécessaires. Depuis juillet 2009, l'article 72 (3) de la Loi fondamentale a été utilisé par deux *Länder* à deux reprises (pour des questions liées à la chasse), tandis que l'article 84 (1) (2) a été utilisé deux fois (législation sociale).

Compétences législatives

La Loi fondamentale (*Grundgesetz*) définit de manière très détaillée la répartition des compétences législatives. Celles-ci peuvent relever de la compétence des États, être déléguées à la Fédération ou être « concurrentes ».

- **Compétences exclusives de la Fédération.** La Fédération est exclusivement responsable dans les domaines de la législation et de la mise en œuvre uniquement si cela figure expressément ou implicitement dans la Loi fondamentale, ou lorsque sa responsabilité découle d'une compétence non écrite. Ces domaines couvrent ceux qui relèvent d'ordinaire de la compétence des États centraux, ainsi que ceux qui exigent une uniformité sur l'ensemble du territoire. Il s'agit, entre autres, des affaires étrangères, de l'armée, de la défense, de la citoyenneté, de la monnaie, de la douane, des échanges commerciaux avec l'étranger, de la protection des frontières, des chemins de fer, du transport aérien, des services postaux et de télécommunications, des droits d'auteur, de la lutte contre le terrorisme et de l'énergie nucléaire.
- **Compétences concurrentes.** Les domaines faisant l'objet de compétences concurrentes (compétences que les *Länder* peuvent exercer aussi longtemps que la Fédération ne les exerce pas) incluent le droit civil et pénal, l'aide sociale, le droit alimentaire et médical, les transports, la protection de l'environnement, l'admission et les diplômes universitaires, et la planification régionale. Le pouvoir de légiférer appartient aux *Länder* si la Fédération ne vote pas ses propres lois dans ces domaines. Dans certains domaines la Fédération peut exercer ses compétences uniquement si et tant que cela est nécessaire pour créer des conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou pour maintenir l'unité juridique ou économique dans l'intérêt général de l'État.
- **Compétences des *Länder*.** Leurs compétences exclusives sont relativement peu nombreuses mais importantes. Il s'agit de leurs propres constitutions, de leur propre législation en matière de sécurité intérieure et de police, d'éducation, d'affaires culturelles, et de radio. Ils disposent notamment d'une compétence exclusive cruciale en ce qui concerne l'administration locale. Seuls les *Länder* sont habilités à déléguer des tâches au niveau local, et ils sont seuls responsables de l'organisation de l'administration locale.

Compétences administratives (de mise en œuvre)

Dans la pratique, l'essentiel de la législation est adopté au niveau fédéral, et appliqué par les *Länder*, qui jouissent d'une certaine liberté quant à la manière d'appliquer les lois fédérales ainsi que leurs propres lois. Pour cette raison, le système allemand est souvent qualifié de « fédéralisme exécutif ». Il est possible d'identifier trois formes d'exécution. La première méthode est celle de la règle générale :

- En règle générale, les *Länder* sont pleinement responsables de la mise en œuvre des lois fédérales, tandis que la Fédération se contente de superviser la légalité de cette activité administrative et peut prendre des dispositions administratives générales. Les frais administratifs sont assumés par les *Länder*.
- Les *Länder* peuvent exécuter les lois fédérales au nom de la Fédération. Dans ce cas, la

Fédération assume les frais afférents.

- La Fédération applique les lois directement elle-même. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les affaires étrangères, l'administration de l'armée fédérale et la gestion des budgets fédéraux. Dans ce cas, nombre des ordonnances adoptées par le Cabinet fédéral exigent l'approbation du *Bundesrat*.

La réforme fédérale de 2006 a eu un effet important sur la capacité des *Länder* à s'auto-organiser. L'abolition des lois-cadres et la création du droit de déroger aux dispositions fédérales ont renforcé leur souveraineté organisationnelle. Généralement, les *Länder* sont chargés de la mise en place des autorités et de la réglementation des procédures administratives. Même si la réglementation est adoptée au niveau fédéral dans ce domaine, les *Länder* sont maintenant habilités à adopter leurs propres lois, par dérogation à la loi fédérale. Les éventuelles exclusions légales à cette possibilité de déroger pour les *Länder*, qui exigeraient l'accord du *Bundesrat*, ne sont maintenant autorisées que dans des cas exceptionnels où il est nécessaire que les règles soient uniformes dans tout le pays, ce qui est le cas du droit procédural de l'environnement par exemple.

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

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

7. Des développements considérables sont intervenus depuis le dernier examen de *l'OCDE en 2004*. Le principal pilier de la politique fédérale actuelle en matière d'amélioration de la réglementation est un programme soigneusement structuré visant à réduire les charges administratives imposées aux entreprises (« Bureaucracy Reduction and Better Regulation »), qui a été adopté en 2006. Un vaste programme destiné à faire progresser l'administration électronique au profit des entreprises et des citoyens (« Focused on the Future: Innovations for Administration », qui comprend le programme « e-Government 2.0 ») a également été adopté en 2006. Le développement de la dimension de la durabilité dans le cadre du programme suscite de plus en plus d'intérêt. La qualité juridique continue de recevoir de l'attention, et est appuyée par des initiatives récentes telles que le déploiement du logiciel eNorm, et par des efforts visant à ce que les textes soient rédigés en langage plus clair. Des mesures destinées à simplifier le stock législatif ont également été vigoureusement soutenues.

8. *L'administration fédérale procède à l'heure actuelle à des changements importants, aux côtés de quelques Länder.* L'amélioration de la réglementation a été rapprochée de l'administration centrale avec la mise en place de l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale, et les initiatives des principaux ministères de première ligne, dont les ministères de la Justice et de l'Intérieur. Le programme fédéral de réduction des charges, en particulier, a entraîné une prise de conscience des coûts de la réglementation et de l'impact sur les entreprises (et les citoyens), ce qui a ouvert la voie à d'autres développements. Plus récemment, l'administration fédérale et le Parlement fédéral ont mis au point des plans en vue de la réalisation d'une étude d'impact de durabilité.

9. *Les processus d'amélioration de la réglementation restent façonnés par les traditions allemandes.* Le lien entre les structures et processus d'élaboration de la loi plus anciens, souvent très sophistiqués (incarnés par les *Règles communes de procédure*), et de nouveaux processus tels que l'analyse d'impact, le programme de réduction des charges et des consultations plus ouvertes reste fragile. Les nouveaux outils sont généralement adaptés pour s'inscrire dans le cadre existant, alors qu'ils pourraient permettre de favoriser des changements plus fondamentaux. L'analyse d'impact, par exemple, n'est pas clairement identifiée comme un processus distinct du cadre général des *Règles communes de procédure* en matière d'élaboration de la loi. C'est une occasion manquée de porter un regard neuf sur la manière dont les politiques publiques sont lancées et développées.

10. La relation stratégique avec les objectifs d'action publique de haut niveau, particulièrement les objectifs économiques, n'est pas encore parfaitement évidente. Même si le lien entre la réduction des charges et la compétitivité des entreprises est souligné, la valeur stratégique de l'amélioration de la réglementation n'est pas mise en évidence, et le programme n'est pas clairement apparenté à des politiques économiques générales destinées à favoriser la compétitivité et la reprise après la crise. Une gestion efficace de la réglementation (allant au-delà de la réduction des charges) peut considérablement contribuer à soutenir la performance économique et à appuyer d'autres réformes structurelles. La dimension de la durabilité n'est pas encore pleinement exploitée non plus.

11. À ce jour, il n'existe pas de vision coordonnée de l'amélioration de la réglementation. Ce morcellement était déjà indiqué dans le rapport de l'OCDE de 2004. Tout comme la cohérence globale, il convient de prêter attention aux liens entre des programmes spécifiques. La politique d'amélioration de la réglementation a besoin d'une identité plus forte et plus claire, pour le bénéfice des parties intéressées intérieures comme des parties intéressées extérieures.

12. *La portée des processus d'amélioration de la réglementation reste assez limitée, et le programme de réduction des charges administratives semble avoir absorbé une grande partie de l'impulsion politique.* Le programme de travail est démesurément axé sur la mesure (et la réduction) des coûts, reléguant au second plan l'analyse des avantages. En même temps, il est nécessaire de consolider l'analyse d'impact *ex ante*. Le développement d'une dimension de durabilité offre la possibilité de le faire. Jusqu'à présent la communication s'est en grande partie limitée au programme de réduction des charges administratives. Le rapport annuel récent des pouvoirs publics sur le programme de réduction des charges administratives est la principale communication spécifique liée à l'amélioration de la réglementation faite à l'intention du public. La communication sur la stratégie et les politiques générales d'amélioration de la réglementation n'est pas évidente, en dehors du fait que l'accord de coalition y fait référence. Les parties intéressées (à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration) n'ont ainsi aucune idée précise de ce qui est réalisé, ni de la contribution éventuelle aux objectifs d'action généraux.

13. *L'analyse ex post des réussites et des échecs des programmes d'amélioration de la réglementation se fait généralement ad hoc.* Le programme d'administration électronique, qui a été examiné avant le lancement du programme actuel, constitue une exception notable. Aucune évaluation de l'efficacité des processus d'analyse d'impact *ex ante* actuels n'a été réalisée. Une évaluation régulière des programmes permettra d'améliorer l'efficacité des futures réformes et peut également être utilisée pour impliquer les entreprises et les citoyens dans les résultats.

14. *L'administration électronique est une pierre angulaire de la politique de l'administration fédérale en matière de modernisation et de rationalisation de l'administration publique au niveau fédéral, et elle a des effets significatifs sur le plan de l'amélioration de la réglementation.* Les initiatives en matière d'administration électronique peuvent aussi contribuer à accélérer l'évolution culturelle au sein de l'administration, la société des technologies de l'information remettant en cause l'hypothèse de ministères fédéraux indépendants et isolés. L'administration électronique présente un potentiel inexploité en matière de réduction des charges administratives et aussi de renforcement de la transparence dans la consultation publique et la communication. Le programme « *e-Government 2.0* » fait partie intégrante de la stratégie, et comprend plusieurs initiatives utiles telles qu'un numéro de téléphone unique pour l'administration publique, qui est le même pour les *Länder*. La directive « Services » de l'UE a donné une forte impulsion au développement des guichets uniques et au traitement électronique des services (comme dans d'autres pays de l'UE). Les résultats sont prometteurs mais l'Allemagne est consciente que le potentiel des TIC est loin d'être pleinement exploité. Le développement d'initiatives d'administration électronique dans un État fédéral est réputé extrêmement difficile.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

15. *Des développements institutionnels importants destinés à favoriser l'amélioration de la réglementation ont eu lieu depuis l'examen de l'OCDE de 2004.* La création d'une unité chargée de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale, ainsi que la mise en place d'un organisme consultatif indépendant, le Conseil national de contrôle des normes (*Normenkontrollrat-NRCC*) sont les développements qui font date. L'unité chargée de la planification de la Chancellerie souligne les efforts destinés à améliorer la coordination par rapport à la législation proposée. L'intérêt croissant pour le développement durable est reflété par la création d'une autre unité spéciale au sein de la Chancellerie, ainsi que deux organismes consultatifs, le Conseil consultatif parlementaire pour le développement durable et un organisme indépendant, le Conseil allemand pour le développement durable. Des changements sont également en cours dans les ministères de tutelle, avec l'identification d'unités ou de personnel dédiés à des travaux en rapport avec l'amélioration de la réglementation, notamment en ce qui concerne le programme de réduction des charges administratives. La stratégie d'administration électronique est également soutenue par une nouvelle structure institutionnelle.

16. *Ces développements sont importants dans la lutte contre les forces centrifuges qui sont à l'œuvre dans le contexte allemand, lequel se caractérise par des ministères traditionnellement cloisonnés, une administration repliée sur elle-même, et un centre peu puissant.* Les nouvelles unités de la Chancellerie disposent de responsabilités concrètes en matière de représentation, de gestion et d'évaluation. La mise en place du *NRCC* en tant qu'organisme de surveillance indépendant est tout aussi frappante dans le contexte de la tradition institutionnelle allemande. Une caractéristique importante du *NRCC* est que son mandat transcende le cycle politique. Les structures institutionnelles destinées à appuyer l'amélioration de la réglementation demeurent néanmoins coupées les unes des autres. Il est de plus en plus urgent de consolider la nouvelle approche, en poursuivant le développement institutionnel pour renforcer la cohérence et la clarté de la gestion de l'amélioration de la réglementation (non seulement pour ceux qui sont à l'intérieur de l'administration mais aussi pour les parties intéressées extérieures), et d'assurer pleinement sa viabilité tout au long des cycles politiques. Une méthode de gestion institutionnelle de l'amélioration de la réglementation « en réseau » est testée dans plusieurs pays de l'OCDE avec un certain succès, et pour les mêmes raisons qu'en Allemagne (pour s'adapter aux traditions de gouvernance publique encore en place). Mais une telle approche n'est pas de toute facilité, il faut qu'elle s'appuie sur une unité pilote visible, et elle doit être mise au point avec soin.

17. *Dans un premier temps, l'avenir, la localisation et le mandat de l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale doivent être confirmés.* Sa place d'acteur, de point d'ancrage et d'orchestrateur central des politiques d'amélioration de la réglementation dans l'administration fédérale devrait être confirmée. Sa localisation est une question déterminante. L'expérience d'autres pays européens met en évidence deux grandes possibilités pour ce type d'unité, la première consistant à la placer au cœur de l'administration, et la seconde à la fonder dans un ministère central de premier plan dont certaines actions concernent le mieux légiférer. Afin qu'elle puisse agir en tant qu'unité pilote reconnaissable en matière d'amélioration de la réglementation, son mandat doit être élargi au-delà de la question importante mais restreinte des charges administratives. Le problème de sa viabilité doit être traité, ce qui signifie qu'il faut étudier à nouveau son budget et sa dotation en personnel, ainsi que la manière d'assurer sa survie au-delà du cycle politique. La seconde étape connexe consiste à élargir le mandat du *NRCC*. Dans le contexte allemand le *NRCC* est une innovation institutionnelle qui constitue un complément essentiel des structures internes à l'administration fédérale.

18. *Un solide réseau de coordination est nécessaire pour relier les travaux de différents pans de l'administration œuvrant à l'amélioration de la réglementation.* Cette question était déjà soulevée dans le rapport de l'OCDE de 2004. Il faut s'attaquer fermement au cloisonnement des initiatives qui devraient être reliées les unes aux autres. En-dehors de la Chancellerie fédérale, quatre ministères clés ont

d'importantes responsabilités en rapport avec l'amélioration de la réglementation (le ministère de l'Intérieur qui, aux côtés du ministère de la Justice, est chargé de vérifier la constitutionnalité des projets de loi, contrôle le respect des *Règles communes de procédure* dans le cadre de l'élaboration des projets de loi et est également responsable du déploiement de l'administration électronique ; le ministère de la Justice, qui est responsable de la qualité et de la constitutionnalité des lois ; le ministère de l'Économie qui examine les coûts des projets de loi pour les entreprises et les consommateurs, coordonne et représente les positions allemandes sur les questions européennes ; et le ministère des Finances qui évalue les effets des projets de loi en termes de budget). Il n'est pas nécessaire de centraliser ces responsabilités s'il existe un réseau suffisamment solide pour que les ministères travaillent ensemble. Il faut pour cela revoir les arrangements existants en matière de coordination et renforcer et étendre leur portée. La seule structure de coordination de ce type à l'heure actuelle -- le *Committee of State Secretaries on Bureaucracy Reduction* -- a un mandat qui se limite aux charges administratives.

19. *L'évolution culturelle au sein de l'administration a progressé depuis le dernier examen de l'OCDE.* La nécessité d'évaluer les charges administratives imposées aux entreprises dans les projets de loi a concentré l'attention sur les coûts et a entraîné une certaine prise de conscience des implications de l'intervention des pouvoirs publics, mais cet intérêt ne s'est pas encore diffusé à d'autres analyses d'impact. La poursuite de l'évolution culturelle doit être envisagée dans deux directions. Premièrement, elle doit être musclée. Un contrôle de la qualité, des mécanismes incitatifs et des sanctions en cas de non respect sont nécessaires pour veiller à ce que les processus soient respectés et que les projets médiocres soient rejetés. Deuxièmement, le niveau de la formation à l'amélioration de la réglementation doit être accru.

20. *Le Parlement fédéral est un acteur important après l'exécutif et il a joué un rôle positif dans l'émergence du programme de réduction des charges administratives.* Le Parlement a également participé activement à la simplification de la législation. Enfin, il s'intéresse de plus en plus aux questions de durabilité, par le biais du Conseil consultatif parlementaire pour le développement durable. Comme dans quelques autres pays européens, cela donne à penser que le Parlement porte un intérêt croissant à l'amélioration de la réglementation.

21. *La réussite sur le long terme de l'amélioration de la réglementation en Allemagne dépend d'une coopération accrue entre l'administration fédérale et les Länder, notamment par le développement d'objectifs communs.* Reflétant la nature fédérale de l'État allemand, le système de production réglementaire de l'Allemagne est complexe. Les lois sont produites au niveau fédéral, et portent sur des domaines relevant de la compétence fédérale. Elles sont généralement développées dans les règlements pris en application de la loi par les *Länder*, au titre de leurs responsabilités de mise en œuvre de la législation fédérale (les *Länder* peuvent à leur tour déléguer les responsabilités de mise en œuvre aux comtés et aux municipalités, ce qui peut donner lieu à d'autres réglementations subsidiaires et à d'autres instructions). Les *Länder* promulguent également des lois et réglementations relevant de leurs compétences exclusives (le processus de délégation aux comtés et aux municipalités étant équivalent). La qualité des réglementations et les charges contenues dans cette « cascade » réglementaire ne peuvent être traitées que par des actions communes.

22. *À l'heure actuelle, la quasi-totalité des initiatives de l'Allemagne en matière d'amélioration de la réglementation relèvent exclusivement soit du niveau fédéral soit des Länder.* Cependant, les acteurs sont de plus en plus conscients de la nécessité de se rassembler, notamment en ce qui concerne le programme de réduction des charges administratives, qui inclut maintenant des projets pilote visant à appréhender les effets en aval de la mise en œuvre de la législation fédérale dans les *Länder*. Une participation plus importante des *Länder* à l'amélioration de la réglementation est visible. Il existe une volonté de mener des expériences impliquant des *Länder* aux vues similaires. Il s'avère qu'un nombre croissant de *Länder*

adoptent une approche dynamique aussi bien en ce qui concerne la coopération avec l'administration fédérale que dans le cadre de leurs propres initiatives.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

23. *Peu de modifications significatives en matière de consultation publique sur les projets de réglementation sont intervenues depuis le rapport de 2004 de l'OCDE.* La consultation publique réalisée par l'administration fédérale est officiellement réglementée par les *Règles communes de procédure*, qui précisent que les ministères doivent consulter de manière précoce et approfondie tout un éventail de parties intéressées. En pratique, chaque ministère a une importante marge de manœuvre en ce qui concerne notamment le retour d'information, le calendrier, la publication d'observations, le choix des partenaires de consultation, etc. Les cycles de pré-consultation informels (avec les *Länder*, les municipalités et les associations) sont la norme, et ont lieu à un stade précoce du processus avant la rédaction du projet de loi. Les résultats apportent une contribution à la rédaction, et les mêmes parties sont consultées une seconde fois. La consultation prend ainsi la forme d'une négociation institutionnalisée avec les principales parties intéressées et est axée sur la recherche d'un consensus.

24. *La consultation électronique est un dispositif important qui se développe régulièrement.* À titre d'exemple, le *Citizens Portal Act* en 2008 a fait l'objet d'une consultation électronique ; c'était la première fois que les citoyens pouvaient formuler des observations directes sur un projet de loi fédérale. Le déploiement du programme fédéral de réduction des charges administratives imposées aux entreprises a permis de tester de nouvelles méthodes de consultation publique plus ouvertes, à travers des contacts directs avec les entreprises.

25. *Comparé à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, la machine consultative est activée à un stade précoce.* Les intérêts économiques et sociétaux sont, semble-t-il, entendus et pris en considération. Si le processus n'est pas particulièrement transparent, il facilite le consensus et il est apprécié pour cela. Réaliser une « bonne » consultation est particulièrement difficile dans un grand pays. Comparé à certains de ses voisins européens, l'Allemagne s'en sort relativement bien.

26. *La méthode ne débouche cependant pas sur un système de consultation publique pleinement efficace, moderne et exhaustif.* Les problèmes soulevés par le rapport de l'OCDE de 2004 restent en grande partie d'actualité. Les deux questions les plus importants sont le manque de transparence et le fait que ceux qui se trouvent à l'extérieur du système établi ont peu voire pas du tout de possibilités de se faire entendre. Cela accroît le risque de biais et de détournement dans l'interprétation des résultats. L'exclusion des parties intéressées qui ne font pas partie du système traditionnel fait que les idées innovantes risquent d'être étouffées et que l'on peut passer à côté de contributions utiles. Cela crée également une distance entre les citoyens et les entreprises et l'administration, ce qui ne contribue pas à la constitution d'un électorat à l'appui du mieux légiférer.

27. *Le système est également affaibli par l'absence de règles clairement visibles et exécutoires s'imposant à tous les ministères.* Chaque ministère interprète différemment les *Règles communes de procédure*, ce qui signifie qu'aucune partie intéressée (qu'elle fasse partie du système ou qu'elle se trouve à l'extérieur du réseau traditionnel) ne peut savoir avec certitude de quelle manière la consultation sera organisée. Ce qui préoccupe particulièrement certaines parties intéressées « initiées », c'est que les délais des cycles de consultation peuvent être imprévisibles et souvent très courts. L'absence de contrôle de ce qui est fait et de sanctions exécutoires est une autre faiblesse du système. Les *Règles communes de procédure* ne sont pas suffisamment fermes.

28. *Il faut prêter attention au lien entre l'analyse d'impact ex ante et la consultation.* Les Règles communes de procédure exigent la consultation des parties intéressées, et la communication avec celles-ci à différents stades du processus d'analyse d'impact. Mais dans la pratique, les ministères font à leur guise.

L'élaboration des normes

29. *Le nombre de réglementations fédérales a tendance à baisser régulièrement depuis 2005, en partie parce que l'on a « fait le ménage » dans le stock réglementaire, mais aussi en raison d'une réduction significative du nombre de nouvelles lois fédérales et réglementations subordonnées.* La récente réforme fédérale qui a supprimé les lois-cadres vise à réduire les possibilités de production inutile au niveau des Länder.

30. *Les procédures administratives, la qualité des lois et la planification à long terme sont généralement bien assurées au niveau fédéral, ce qui témoigne de l'importance que l'Allemagne attache traditionnellement à un cadre formel solide pour l'élaboration des lois et d'une volonté de veiller à la qualité des lois.* L'Administrative Procedures Act définit ce cadre et elle est étayée par les Règles communes de procédure. Ces dernières prévoient l'obligation de consulter les Länder à un stade précoce. La qualité des lois est une caractéristique particulièrement marquante du système allemand, qui a fait l'objet récemment de développements importants incluant l'« Electronic Guide to Law Drafting », l'outil logiciel eNorm, et un projet lancé récemment qui vise à ce que les textes soient rédigés en langage plus clair. Comparé à bien d'autres pays européens, le caractère exhaustif de ce cadre global est impressionnant. L'outil logiciel eNorm utilisé lors de l'élaboration des lois est particulièrement intéressant. Dans le contexte de ministères autonomes, il fixe une importante norme centrale, facilite la coordination et améliore la transparence.

31. *Les procédures de planification à long terme ont bénéficié d'une impulsion interne avec la création d'une unité dédiée au sein de la Chancellerie fédérale, mais il y a encore beaucoup à faire.* L'accord de coalition ne donne lieu à aucun programme de travail annuel, contrairement à ce qui existe dans certains autres pays européens, ce qui a des répercussions sur l'opportunité et la durée des consultations avec les parties intéressées extérieures. Les arrangements sont pris à l'intérieur de l'administration. Le grand public doit faire appel à l'accord de coalition pour obtenir des informations sur les projets juridiques des pouvoirs publics.

32. *Des traditions solidement ancrées freinent le développement de nouvelles approches.* Un problème structurel sous-jacent commun à de nombreux pays européens, dont l'Allemagne, est que l'on a tendance à utiliser des procédures administratives et des mécanismes de contrôle de la qualité des lois de longue date, par exemple, comme point de départ pour développer des processus d'analyse d'impact, même s'ils ne sont pas très bien adaptés à ce rôle. Aucun remaniement fondamental des besoins sous-jacents n'est réalisé pour faire place à une nouvelle approche.

33. *La politique d'analyse d'impact ex ante de l'Allemagne remonte au milieu des années 80 et est inscrite dans les Règles communes de procédure.* L'approche actuelle s'appuie sur les changements introduits dans le cadre du programme « État moderne-administration moderne » lancé à la fin des années 90. Elle consiste en une analyse préliminaire (la réglementation est-elle nécessaire, quelles sont les autres possibilités ?), une analyse simultanée (réalisée à mesure que la loi se dessine) et une analyse rétrospective ou *ex post* (pour vérifier si la loi adoptée a atteint les objectifs visés). Les impacts déterminants sont analysés, notamment les impacts environnementaux, économiques et sociaux. Le processus est appliqué aux lois votées par le Parlement, et ne couvre qu'en partie les dispositions réglementaires prises en application de ces lois. Le changement récent le plus important a été l'intégration d'obligations découlant du programme de réduction des charges administratives imposées aux entreprises mis en place par l'administration fédérale (quantification des obligations d'information relevées dans les

projets de loi), qui a apporté une nouvelle dimension importante. Le développement d'une étude d'impact de durabilité est actuellement examiné. L'analyse des charges administratives a déclenché une évolution culturelle, les ministères tenant davantage compte du point de vue des parties intéressées concernées par la nouvelle loi.

34. *Il reste encore beaucoup à faire pour que l'analyse d'impact contribue à la prise de décision comme elle le devrait, notamment pour que l'Allemagne puisse répondre de manière appropriée aux pressions en faveur de la réglementation qui ont suivi la crise.* Sur le papier, l'approche est exhaustive, mais la pratique semble ne pas atteindre tout à fait les objectifs conceptuels, un problème qui a déjà été largement commenté dans le rapport de l'OCDE de 2004. Les analyses interviennent généralement à un stade relativement tardif du processus d'élaboration des lois. Une partie du problème vient peut-être d'une réticence politique et culturelle à l'utiliser dans un contexte où la prise de décision est très politisée dès le départ, où les ministères ont coutume d'agir en toute autonomie, et où les principales parties intéressées sont habituées au processus relativement fermé de recherche du consensus, quelle que soit la question. Pourtant l'analyse d'impact doit être considérée comme un outil favorisant une prise de décision factuelle permettant aux inévitables concessions d'avoir de solides fondements, et non comme un substitut technocratique de la décision elle-même.

35. *Si l'analyse d'impact doit avoir plus de poids dans la prise de décision et sur les résultats, quatre questions principales doivent être traitées : le cadre institutionnel, le soutien méthodologique, la transparence et la portée.* Le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la gestion des analyses d'impact est morcelé. Dans la pratique chaque ministère a sa propre manière de faire. La méthodologie est bien couverte par les lignes directrices du ministère de l'Intérieur mais ne donne aucune indication sur la quantification et elle est affaiblie par la prolifération de guides produits par chaque ministère. Le processus pourrait être plus transparent, car cela nuit aux parties intéressées intérieures (autres ministères) mais plus particulièrement aux parties intéressées extérieures qui ne font pas partie du cercle intérieur établi des consultations informelles auxquelles se livrent les ministères. Enfin, le système actuel couvre uniquement certains règlements pris en application de la loi, il peut être nécessaire de l'étendre pour intégrer la dimension de la durabilité (qui est à l'étude) et l'on ne sait pas dans quelle mesure il couvre le Parlement et les *Länder*.

36. *Aucun développement significatif en ce qui concerne l'utilisation de possibilités autres que la réglementation ne semble être intervenu depuis le rapport de 2004.* Étant donné sa portée, le présent examen ne permet pas d'étudier plus avant cette question importante. Cependant, le niveau de prise en compte, d'examen et d'analyse des possibilités autres que la réglementation ne semble pas refléter les dispositions fixées dans les *Règles communes de procédure*.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

37. *L'administration fédérale a entrepris de « faire le ménage » dans le stock réglementaire existant, ce qui a donné des résultats significatifs depuis le rapport de l'OCDE de 2004.* Le rapport avait déjà constaté que l'Allemagne déployait des efforts considérables pour passer en revue la législation existante. L'administration fédérale a voté onze lois pour abroger les réglementations superflues, ainsi qu'une loi relative à la simplification destinée à « faire le ménage » dans le stock de réglementations environnementales. Le stock législatif fédéral a été réduit, passant de 2 039 lois et 3 175 ordonnances à 1 728 lois et 2 659 ordonnances, soit la réduction la plus importante depuis 1968. Il s'agit d'une réalisation majeure par rapport à de nombreux autres pays européens, où la simplification de la législation a eu tendance à être reléguée au second plan derrière les programmes de réduction des charges administratives (qui ne reviennent pas au même, même si l'un de leurs effets secondaires peut être la suppression des réglementations inutiles). Cependant, le système allemand n'encourage pas particulièrement les clauses de révision ou autres dispositifs qui déclencheraient la révision de réglementations individuelles.

38. *Un programme fédéral mis au point avec soin (le programme fédéral intitulé « Bureaucracy Reduction and Better Regulation » destiné à réduire les charges administratives imposées aux entreprises a été mis en place et ses effets sont déjà mesurables.* L'examen de l'OCDE de 2004 avait mis en évidence l'absence d'une approche systématique, une lacune qui a été comblée depuis. Le programme a un objectif précis soigneusement défini. Il s'efforce d'appréhender les obligations d'information imposées par l'ensemble des lois fédérales à l'aide de la méthodologie du modèle des coûts standard. L'objectif formel est de réduire les coûts administratifs calculés depuis septembre 2006 de 25 % d'ici la fin de l'année 2011 (une mesure de référence complète a été réalisée), l'objectif devant être atteint pour moitié d'ici la fin de l'année 2009. Les entreprises soutiennent fermement le programme. En 2008, 6.8 milliards EUR de réductions avaient déjà été confirmées ou concrétisées.

39. *Le programme a déclenché des changements positifs dans un certain nombre de directions. Son effet le plus important a été l'avènement d'un nouvel état d'esprit.* En Allemagne, la méthode d'élaboration des lois tient traditionnellement peu compte du point de vue de l'entreprise (ou des citoyens), s'efforçant plutôt d'assurer un niveau élevé de clarté juridique, de cohérence et d'exhaustivité de la loi. En réalité, ces deux points de vue sont importants et doivent s'appuyer l'un l'autre. Les ministères ont mis en place un réseau de coordinateurs internes chargés d'assurer la communication avec la Chancellerie fédérale et le NRCC, et le programme leur a fait prendre conscience des coûts de la réglementation pour les parties intéressées extérieures, notamment en mettant un chiffre sur ces coûts (lesquels -- comme dans la plupart des autres pays -- sont significatifs). Le programme a également donné lieu à de nouvelles méthodes plus transparentes de consultation publique et de communication.

40. *La création du NRCC et de l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale pour superviser la mise en œuvre du programme sont des innovations institutionnelles importantes.* Le NRCC est maintenant un organisme de consultation et d'évaluation bien établi chargé du contrôle de la qualité et de questions méthodologiques. Les ministères fédéraux doivent soumettre leurs projets de loi au NRCC dans le cadre de la coordination interministérielle et l'avis du NRCC est nécessaire pour qu'un projet de loi parvienne jusqu'au Cabinet. Si l'administration fédérale ne suit pas l'opinion du NRCC, elle doit adresser une réponse écrite au Parlement.

41. *Le programme présente cependant des limites importantes et doit être développé plus avant pour déployer tout son potentiel.* La portée du programme est limitée aux charges liées aux obligations d'information qui découlent exclusivement de la législation fédérale. L'objectif n'est pas « réparti » entre les ministères à ce stade, mais c'est un objectif général de l'administration fédérale, et cela prive le programme d'une forte incitation institutionnelle à la réalisation de l'objectif. Par ailleurs, la maîtrise des charges globales n'est pas explicitement un objectif à atteindre. Il serait utile de procéder à une évaluation du programme à ce jour afin de disposer d'éléments à l'appui de la poursuite du développement.

42. *Le programme porte uniquement sur les charges imposées dans les lois fédérales, et n'appréhende pas les charges figurant dans les règlements pris en application de la loi, excluant ainsi la dimension des Länder.* Ce problème était déjà mis en évidence dans le rapport de l'OCDE de 2004. Si jusqu'à 95 % de la législation qui concerne les entreprises est adoptée au niveau fédéral, la mise en œuvre se fait principalement au niveau du *Land* et au niveau local, ce qui donne lieu à d'autres obligations de fond (pas nécessairement les mêmes dans chaque *Länder*) ainsi qu'à des sources d'irritation. Cette cascade d'obligations réglementaires est susceptible d'influer sur la compétitivité du marché intérieur allemand ainsi que sur la compétitivité internationale. Il apparaît de plus en plus nécessaire de regarder au-delà de la législation fédérale pour appréhender toutes les charges imposées aux entreprises. Jusqu'à présent, cependant, la coordination entre le niveau fédéral et les *Länder* s'est limitée à quelques projets pilote.

43. *Le programme de réduction des charges a constitué une avancée considérable en Allemagne, il est maintenant bien en place et prêt à être développé plus avant, ce qui permettra également de continuer*

sur la lancée. Un programme plus vaste exigera un soutien et des ressources institutionnels adaptés, si sa portée doit être élargie aux coûts de mise en conformité en général, et une coopération accrue avec les *Länder*, ainsi que des objectifs plus resserrés.

44. *Les programmes de réduction des charges relatifs aux citoyens et à l'administration publique ne sont pas aussi bien développés que ceux qui concernent les entreprises.* Il existe une volonté de mettre au point un programme de réduction des charges imposées aux citoyens, et des travaux sont en cours à cet effet, dont la mise au point d'une méthodologie adaptée par l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale et par le NRCC.

Conformité, mise en application et voies de recours

45. *Les taux de conformité sont probablement élevés mais ils ne sont pas contrôlés.* Cela peut s'expliquer par le fait que les *Länder* sont principalement responsables de la mise en œuvre et de l'application, et qu'un profond respect de l'État de droit est réputé garantir des taux de conformité élevés. L'évaluation *ex post* des réglementations qui est assurée dans le cadre du processus d'analyse d'impact offre en principe un cadre permettant de vérifier ce qui se produit réellement, et si les réglementations ont véritablement atteint les objectifs fixés à l'origine.

46. *Le système allemand du « fédéralisme exécutif » impose de veiller à la manière dont les Länder mettent en œuvre les lois fédérales.* L'essentiel de la législation adoptée au niveau fédéral est mis en œuvre et appliqué par les *Länder*. Une autre caractéristique importante de la mise en œuvre et de l'application dans le contexte allemand est que les *Länder* s'appuient considérablement sur les districts et les comtés, ainsi que sur les municipalités, pour exécuter la législation des États et même la législation fédérale. Le système ne facilite pas la rationalisation des pratiques d'exécution et l'adoption de nouvelles approches. Il sera important d'évaluer l'impact de la récente réforme fédérale dans les faits, car elle peut donner lieu à une diversité croissante d'approches dans les *Länder*. Des méthodes d'application fondées sur l'analyse du risque (adopter une approche proportionnée des inspections en fonction d'une évaluation du risque que la conformité soit médiocre) pourraient être encouragées.

47. *Comme l'on pourrait s'y attendre dans un système fortement encadré par l'État de droit, il existe divers processus d'appel.* La Constitution et l'*Administrative Procedures Act* définissent les obligations générales imposées aux autorités, qui doivent consulter des parties concernées, et informer ces dernières ou le public des décisions administratives. Les principales possibilités d'appel qui s'offrent aux citoyens et aux entreprises sont la révision interne, l'action en justice et (pour les citoyens uniquement) la contestation constitutionnelle. Le principe de l'examen juridique est un élément très important de la tradition allemande. Le système judiciaire est réputé bien fonctionner même si des contraintes budgétaires ou de personnel peuvent engendrer des retards dans les tribunaux. Des initiatives telles que le numéro de téléphone unique contribuent à l'accessibilité. Le but est de faciliter la prestation de services administratifs, en permettant aux citoyens de mieux comprendre qui est qui et qui fait quoi dans l'administration publique fédérale.

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

48. *L'influence des réglementations d'origine de l'UE est significative, comme dans d'autres pays de l'UE.* Le système juridique allemand est fortement influencé par le droit européen. Dans certains domaines tels que l'agriculture et l'environnement, cela concerne jusqu'à 80 % des réglementations. Les mesures des charges administratives imposées aux entreprises réalisées récemment ont établi que les réglementations d'origine européenne ou internationale représentaient quelque 25 millions EUR, grosso modo la moitié de ces charges annuelles.

49. *La coordination des questions européennes est répartie entre deux ministères, chacun d'entre eux étant responsable de l'élaboration des politiques.* Comme dans la plupart des autres pays de l'UE, il n'existe pas un unique responsable de la gestion des affaires européennes dans l'administration fédérale. Chaque ministère fédéral est responsable de son domaine de compétence. La coordination est assurée principalement à travers le ministère fédéral des Affaires étrangères et le ministère fédéral de l'Économie. Le rôle du Parlement fédéral est également une caractéristique spécifique à la structure allemande. Il est significatif et peut l'amener à remplacer l'administration fédérale dans le cadre de négociations. Le Parlement est également le lieu où l'on détermine quelles questions européennes doivent être partagées entre la Fédération et les *Länder*. L'analyse d'impact portant sur des réglementations d'origine européenne suit le même parcours que lorsqu'il s'agit de la législation nationale. En principe l'analyse d'impact est appliquée de la même manière que pour les lois nationales.

50. *Le parcours allemand en matière de transposition se situe à la moyenne et le système ne prévoit pas de sanctions claires permettant de garantir une mise en œuvre respectant le calendrier.* Dans le dernier tableau de bord de l'UE, l'Allemagne affichait un déficit de mise en œuvre de 3 % des directives européennes à transposer, se situant à peu près dans la moyenne parmi les pays Membres de l'UE, mais bien au-dessus de l'objectif de 1.5 % fixé par les Conseils européens. Une base de données permet de suivre les progrès de la transposition par rapport aux délais, et d'autres outils de suivi sont utilisés. La transposition peut poser des problèmes à l'administration parce que les directives ne sont pas suffisamment précises, elles sont trop générales et ne correspondent pas à la terminologie juridique allemande.

51. *Ces dernières années l'Allemagne a intensifié sa contribution au débat européen sur le mieux légiférer.* En particulier, elle a participé de près à des développements relatifs à des programmes de réduction des charges administratives, et a joué un rôle déterminant dans le lancement du programme de l'UE. Le NRCC travaille en étroite collaboration avec le groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives (*Stoiber Group*). La nécessité de mieux gérer les aspects européens du mieux légiférer (qui, estime-t-on, relève autant de la responsabilité des pays Membres que des institutions européennes) fait l'objet d'une attention considérable. L'Allemagne s'intéresse à la répartition des charges entre l'UE et les niveaux nationaux.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

52. *Les initiatives des Länder en matière d'amélioration de la réglementation sont très distinctes des initiatives fédérales, conformément à leur statut indépendant.* Les *Länder* ne sont pas directement assujettis au programme d'amélioration de la réglementation de niveau fédéral. Par exemple ils ne participent pas officiellement au programme de réduction des charges administratives de l'administration fédérale, même si des projets pilotes ont donné lieu à une certaine forme de coopération. La plupart des *Länder* ont plutôt développé de leur côté certains aspects du mieux légiférer correspondant à leur propre contexte. Certaines initiatives remontent loin, jusqu'au milieu des années 70. La réduction des charges administratives et la modernisation de l'administration publique semblent être l'axe actuel du programme d'amélioration de la réglementation des *Länder*. Les initiatives ne se limitent pas au niveau des *Länder*, un certain nombre de villes prenant également des initiatives.

53. *Un certain nombre de Länder en sont à un stade bien avancé des politiques d'amélioration de la réglementation, dépassant parfois les initiatives fédérales.* Un certain nombre de *Länder* ont mis en place des unités centrales dédiées à l'amélioration de la réglementation ou une forme de supervision. Ils font couramment usage d'Internet pour consulter les parties intéressées et communiquer avec elles. La réduction des charges administratives est le processus le plus largement utilisé. Il existe des différences marquées en ce qui concerne le déploiement de procédures d'analyse d'impact *ex ante*. Il est reconnu que d'autres améliorations peuvent encore être apportées. La mise en œuvre de la directive « Services » de l'UE a un impact prononcé sur l'organisation des services.

54. *La coopération entre l'administration fédérale et les Länder commence au sommet avec la mobilisation du Bundesrat, qui représente les seize administrations des Länder. L'importance des Länder pour la mise en œuvre de la législation fédérale trouve son expression dans le rôle actif qu'ils jouent tout au long de ses processus d'élaboration, notamment via leur accord au Bundesrat. Les Règles communes de procédure exigent des ministères qu'ils impliquent le plus tôt possible les représentants des Länder dans le processus réglementaire. Chaque projet de loi voté par le Bundestag doit être soumis au Bundesrat, soit pour obtenir son approbation soit pour lui permettre de formuler une objection. Au-delà de cet engagement formel fort entre le niveau fédéral et les Länder, des échanges d'information réguliers ont lieu via l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale. De plus, des conférences spécialisées sont organisées et un réseau de groupes de travail permet d'identifier les questions présentant un intérêt commun.*

55. *Il semble néanmoins que les mécanismes de coopération entre le niveau fédéral et les Länder posent quelques difficultés, ce qui fait que des questions importantes ne sont pas traitées de manière optimale. La quasi-absence de lien entre les initiatives de niveau fédéral et celles des Länder en faveur de l'amélioration de la réglementation donne à penser que les mécanismes de coopération ne permettent pas véritablement de promouvoir un programme commun lorsque cela s'avère utile, dans le domaine des charges administratives par exemple. Les deux niveaux de l'administration ne profitent pas de la valeur ajoutée que favorisent des travaux communs. L'absence d'une coordination efficace peut être expliquée en partie par le fait qu'il y a trop (et non pas assez) de groupes de travail, de sorte que l'on perd de vue les enjeux.*

56. *La concurrence est plus visible que la coopération entre les Länder. Les possibilités de concurrence dans un système fédéral peuvent avoir un impact positif sur l'introduction d'outils d'amélioration de la réglementation et sur le développement de pratiques exemplaires. L'Allemagne considère que la complexité d'un État fédéral est compensée par l'avantage de la concurrence entre Länder. Elle encourage absolument cette approche, comme en témoigne l'introduction prévue d'une disposition relative à l'évaluation comparative dans la Loi fondamentale (la première disposition du genre en Europe). Chaque Land semble se concentrer sur ses propres besoins, même si certains sont disposés à coopérer avec d'autres en matière de pratiques exemplaires, et le réseau de coopération semble s'élargir. La taille des Länder est très variable (elle va de celle d'une ville à celle d'un pays), tout comme le dynamisme économique. Cette géométrie variable peut favoriser davantage de souplesse et de dynamisme mais il y a également un risque de double emploi. Il faut aussi s'interroger sur la manière dont les entreprises s'en sortent lorsqu'elles passent les frontières de Länder aux réglementations différentes.*

Principales recommandations

Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire	
1.1.	S'assurer que le développement des politiques d'amélioration de la réglementation est équilibré. Étudier de quelle manière l'analyse d'impact <i>ex ante</i> ainsi que le programme de réduction des charges peuvent être renforcés. Réfléchir à un nom qui reflète toute l'étendue de la stratégie. Par exemple, « mieux légiférer » (<i>Bessere Rechtsetzung</i>) devrait être préféré à <i>Bürokratieabbau</i> (réduction de la bureaucratie).
1.2.	Réfléchir à la mise au point d'un livre blanc proposant une vision ambitieuse et intéressante des futurs développements. Le livre blanc

	devrait identifier les programmes clés, les liens entre eux, et les objectifs à atteindre (qualitatifs ou autres), à répartir entre les ministères fédéraux et les <i>Länder</i> qui souhaitent participer. Consulter à grand échelle et rechercher des partenaires qui contribueront à développer la vision. Veiller à ce que le lien stratégique avec les objectifs économiques et de durabilité et les résultats soit clairement expliqué. Une fois le document de référence approuvé, lui adjoindre un rapport annuel sur les développements, signé par tous les ministères fédéraux compétents et les <i>Länder</i> intéressés.
1.3.	Poursuivre les efforts d'identification des domaines dans lesquels des initiatives d'amélioration de la réglementation peuvent être partagées avec les <i>Länder</i> .
1.4.	Parallèlement au développement d'une politique coordonnée d'amélioration de la réglementation, mettre au point une stratégie de communication exposant les développements et expliquant le lien entre l'amélioration de la réglementation et les résultats et avantages concrets pour les entreprises, les citoyens et l'économie. Encourager les entreprises allemandes à se mettre davantage en avant en tant que défenseurs de l'amélioration de la réglementation.
1.5.	Demander régulièrement des études d'évaluation des programmes clés des universités, des groupes de réflexion ou des fondations privées. Réfléchir à la possibilité que la Cour des comptes joue un rôle.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire	
2.1.	Confirmer, clarifier et communiquer, le plus tôt possible, le profil d'un réseau institutionnel renforcé pour l'amélioration de la réglementation présentant une cohérence interne lui permettant de soutenir des initiatives clés telles que le programme de réduction des charges et l'analyse d'impact <i>ex ante</i> , et de créer les liens nécessaires entre elles.
2.2.	Confirmer l'avenir de l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation et son rôle en tant que face visible de l'amélioration de la réglementation dans les structures fédérales. Faire en sorte que son avenir soit assuré, dans la mesure du possible, au moyen d'une dotation en personnel et de lignes budgétaires solides. Il faudrait par exemple que l'unité dispose de son propre personnel ainsi que de personnels détachés d'autres ministères. Étudier la possibilité d'assurer sa position sur le plan institutionnel à long terme. En l'absence d'une décision ferme des pouvoirs publics d'axer l'amélioration de la réglementation sur le soutien d'un objectif d'action spécifique (durabilité

	environnementale, compétitivité/reprise économique), auquel cas l'unité pourrait être rattachée au ministère compétent, il faudrait confirmer qu'elle est intégrée à la Chancellerie fédérale, qui couvre tous les domaines d'action d'un point de vue stratégique. Étendre la portée de sa mission à toutes les questions déterminantes en matière d'amélioration de la réglementation (sans nécessairement qu'elle en devienne responsable), y compris à l'analyse d'impact <i>ex ante</i> et à la dimension de l'UE.
2.3.	Confirmer l'attachement au <i>NRCC</i> en tant que complément extérieur utile des structures internes à l'appui de l'amélioration de la réglementation. Étendre son mandat en fonction des développements proposés au niveau des outils et des processus d'amélioration de la réglementation, afin qu'il joue un rôle plus important dans l'analyse <i>ex ante</i> des projets de loi. Confirmer son rôle de facilitateur dans le dialogue avec les <i>Länder</i> . S'assurer que les ressources dont il dispose sont adaptées à ces tâches.
2.4.	Réfléchir à la manière de renforcer les mécanismes de coopération entre les ministères qui jouent un rôle central dans l'amélioration de la réglementation (Intérieur, Justice, Économie et Finances, et Environnement pour la durabilité) de façon à appréhender les synergies entre les initiatives apparentées, et accroître la cohérence de la politique d'amélioration de la réglementation de l'administration fédérale. Faire de l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation le coordinateur de ce processus, en mettant à sa tête un ministre de premier rang de la Chancellerie. Il est préférable de ne pas créer de doublons. Une structure devrait suffire (comité politique, appuyé par un comité supplétif composé de fonctionnaires).
2.5.	Réfléchir à la manière de renforcer les capacités et l'intérêt pour la qualité réglementaires chez les fonctionnaires, y compris et notamment en ce qui concerne les analyses d'impact <i>ex ante</i> . Renforcer le système de la carotte et du bâton pour les bons éléments, en s'inspirant de ce qui se fait dans d'autres pays de l'UE. Reconsidérer la formation des fonctionnaires et veiller à ce que la formation aux techniques d'amélioration de la réglementation en fasse partie intégrante et soit exigée pour tous des agents de l'État (y compris les hauts fonctionnaires) qui doivent être conscients des questions de qualité réglementaire.
2.6.	Renforcer le dialogue avec les <i>Länder</i> en matière d'amélioration de la réglementation, en exploitant les initiatives existantes. Envisager des mécanismes permettant de faire prendre conscience des problèmes communs et d'échanger des idées. À titre d'exemple, favoriser un programme intensif de détachements entre l'administration fédérale et les <i>Länder</i> pour que les agents de l'État soient directement confrontés aux problèmes.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Procéder à une évaluation complète des pratiques de consultation des ministères fédéraux, qui servira de point de départ pour la création d'un ensemble clair et exécutoires de lignes directrices communes en matière de consultation publique. Veiller à ce que les lignes directrices mettent l'accent sur la transparence, avec des dispositions claires sur les consultations et leurs résultats, y compris un retour d'informations sur les observations les plus importantes reçues, à publier sur Internet. Couvrir les deux processus en place, et l'utilisation de procédures plus ouvertes de « <i>notice and comment</i> », en s'appuyant sur les efforts déployés récemment pour promouvoir la consultation électronique. Envisager la possibilité de faire appel à la Cour des comptes pour l'examen et les lignes directrices, et tenir le Parlement fédéral informé.
------	--

Élaboration des réglementations

4.1.	Veiller à ce que les données sur l'évolution de la production réglementaire couvrent aussi bien la situation des <i>Länder</i> que celle du niveau fédéral (en échangeant avec les <i>Länder</i> sur la manière de procéder). Affiner les données et leur interprétation pour s'assurer que les tendances et leurs causes sont claires, et donner des indications sur ce que les processus d'amélioration de la réglementation doivent traiter (par exemple, chercher à déterminer si la réduction du nombre de réglementations fédérales pourrait être due au moins en partie à des lois plus longues et plus complexes, et si cela pose des problèmes).
4.2.	Envisager d'autres mesures pour améliorer la transparence des procédures de planification à long terme, notamment par la mise en place d'une étude prospective annuelle, et la mise à disposition des parties intéressées extérieures d'informations plus nombreuses et au meilleur moment.
4.3.	Réfléchir à la possibilité de coordonner le logiciel eNorm et le guide électronique sur l'élaboration des lois, le cas échéant, et de les rendre obligatoires pour l'ensemble des ministères fédéraux.
4.4.	Étudier la possibilité d'adapter le processus en place pour la supervision des impacts des charges administratives, et procéder de même pour les autres formes d'impact. Cela pourrait se faire par étapes. Par exemple, le contrôle procédural réalisé par la Chancellerie fédérale pourrait être étendu dans un premier temps pour vérifier de manière plus approfondie si des aspects déterminants tels que la consultation, la qualité des analyses, etc. ont été

	<p>réellement traités. Réfléchir à la possibilité que le <i>NRCC</i> joue un rôle, en tenant compte du fait que la quantification d'analyses d'impact plus vastes peut être difficile, comparé à la méthodologie en place pour les charges administratives (de plus, en l'absence de chiffres objectivement vérifiables, sa participation peut être considérée comme trop politique). Veiller à ce que les unités de contrôle centrales disposent des ressources adaptées à leur tâche.</p>
4.5.	<p>Vérifier si le guide principal comporte des faiblesses telles que le délai spécifié pour réaliser une analyse d'impact avant qu'une proposition ne soit présentée au Cabinet. Passer en revue les différents guides disponibles et les rationaliser pour s'assurer que les exigences stratégiques essentielles sont clairement contenues dans le guide principal, les guides propres à chacun des ministères servant de complément technique aux exigences centrales. Demander un examen des méthodologies de quantification pour différentes formes d'analyse d'impact, en s'inspirant des connaissances et des expériences d'autres pays, afin de faire progresser la quantification lorsque c'est possible. Revoir la formation en matière d'analyse d'impact et la rendre systématiquement obligatoire pour les agents de l'État qui participent à l'élaboration des lois.</p>
4.6.	<p>Une solution simple et efficace consisterait à publier toutes les analyses d'impact sur un seul site Web, suivant les lignes directrices du ministère de l'Intérieur (et celles d'autres ministères), ce qui permettrait aux parties intéressées de juger par elles-mêmes si le système fonctionne comme elles le souhaitent (ce qui stimulerait le contrôle de la qualité).</p>
4.7.	<p>Réfléchir à la manière d'étendre l'analyse d'impact afin qu'elle couvre tous les règlements importants pris en application de la loi, en veillant à ce que les efforts soient axés sur les réglementations les plus significatives. Veiller à ce que le dispositif d'étude d'impact de durabilité ne se développe pas séparément du reste. Éviter le morcellement, et œuvrer en faveur d'un système intégré.</p>
4.8.	<p>Étudier la possibilité de renforcer le dialogue entre l'administration fédérale et le Parlement en ce qui concerne la mise au point efficace de la législation, et de maintenir la qualité réglementaire jusqu'à la dernière étape de la promulgation. Étudier, avec le Parlement fédéral, les éventuelles possibilités de déployer l'analyse d'impact lorsque cela revêt de l'importance (amendements importants aux projets de loi du gouvernement, projets du Parlement lui-même).</p>
4.9.	<p>Vérifier, avec les <i>Länder</i> concernés, si les dispositions prévoyant leur participation à l'élaboration de la législation fédérale qui existent suffisent à garantir une vision claire des implications pour la mise en œuvre en aval, et étudier les possibilités de travailler ensemble à l'analyse d'impact dans les</p>

	domaines d'intérêt commun.
4.10.	Envisager d'étudier dans quelle mesure on opte pour des possibilités autres que la réglementation avant de se décider à poursuivre avec une réglementation, en s'aidant de la liste de contrôle très complète qui existe pour identifier les autres possibilités. S'engager parallèlement à renforcer les processus d'analyse d'impact plus généralement.

<i>Gestion et rationalisation des réglementations existantes</i>	
5.1.	Continuer de « faire le ménage » dans la législation à intervalles réguliers. Renforcer les procédures d'élaboration des lois pour encourager les agents de l'État à envisager l'intégration d'un mécanisme d'examen dans chaque projet de réglementation, voire une clause de révision (au-delà de laquelle la loi expire automatiquement) le cas échéant.
5.2.	Réfléchir à la manière dont les nouvelles méthodes utilisées pour faire participer et informer les entreprises et le public sur le programme de réduction des charges pourraient être utilisées pour d'autres questions ou secteurs qui donnent lieu à un volume important de réglementations.
5.3.	Envisager d'étendre le cadre organisationnel utilisé pour le programme de réduction des charges (centralisation du soutien politique/administratif, supervision indépendante, création d'un réseau de contacts dans les ministères de tutelle) pour couvrir d'autres aspects de l'amélioration de la réglementation et notamment l'analyse d'impact <i>ex ante</i> .
5.4.	S'engager à poursuivre le programme et à en étendre la portée. Mettre en place une évaluation indépendante rapide mais complète du programme pour repérer de quelle manière et dans quelle mesure il devrait être développé, avec la participation du Parlement fédéral et des <i>Länder</i> intéressés, et avec la contribution de parties intéressées extérieures (notamment des entreprises).
5.5.	Élargir la portée méthodologique du programme afin de traiter des coûts de mise en conformité importants ainsi que les sources d'irritation. Étudier les méthodes mises au point par d'autres pays en la matière, ainsi que les propositions d'institutions indépendantes. S'assurer que les coûts sont suffisamment bien quantifiés.
5.6.	Resserrer l'objectif du moment. Le répartir entre les ministères. Confirmer qu'il s'agit d'un objectif net.

5.7.	Réfléchir à la manière d'inclure les administrations et autres organismes compétents attachés aux ministères fédéraux, en adoptant une approche proportionnée (seuls ceux susceptibles de générer des charges significatives). Engager un dialogue avec le Parlement fédéral sur le meilleur moyen d'appréhender les charges qui découlent de leur rôle dans le processus d'élaboration des lois.
5.8.	Demander un examen indépendant de la « cascade des charges ». Où les charges (et les sources d'irritation) apparaissent-elles réellement, et qui est responsable des réglementations qui y donnent lieu ? Utiliser les résultats pour engager un dialogue avec les <i>Länder</i> intéressés sur une méthode commune de réduction future des charges permettant de relier les programmes fédéraux et les initiatives des <i>Länder</i> , et d'identifier les questions spécifiques pouvant faire l'objet d'une coopération (les bases de données par exemple).
5.9.	Passer en revue les capacités et les ressources de l'unité chargée de l'amélioration de la réglementation au sein de la Chancellerie fédérale et celles du <i>NRCC</i> en vue de soutenir un programme amélioré.
5.10.	S'engager à développer des programmes destinés à réduire des charges imposées aux citoyens et au sein de l'administration et le faire savoir dans le cadre de la politique d'amélioration de la réglementation de l'administration fédérale. S'inspirer des expériences d'autres pays qui sont déjà passés par là. Veiller à ce que ces initiatives soient associées de manière appropriée aux initiatives d'administration électronique.

Conformité, mise en application et voies de recours

6.1.	Veiller à ce que l'analyse <i>ex post</i> des réglementations soit utilisée efficacement pour évaluer les taux de conformité. S'assurer que l'analyse d'impact <i>ex ante</i> des projets de loi examine les problèmes d'application en aval.
6.2.	Veiller à ce que l'impact de la réforme fédérale de 2006 soit analysé pour connaître son effet sur la mise en œuvre de la législation fédérale par les <i>Länder</i> . S'interroger sur l'utilité de la poursuite du dialogue avec les <i>Länder</i> intéressés pour favoriser de nouvelles méthodes d'application, telles que les inspections fondées sur l'analyse du risque.

L'interface entre les États membres et l'Union européenne

7.1.	Étudier dans quelle mesure l'analyse d'impact est appliquée pour les réglementations d'origine européenne, que ce soit au stade de la négociation ou de la transposition, et la méthode qui est adoptée. Réfléchir à la manière dont le processus pourrait être amélioré, en tenant compte des processus d'analyse d'impact propres à la Commission. Étudier en particulier la nécessité ou non de renforcer la consultation avec les parties intéressées.
7.2.	Procéder à un examen des processus de transposition, en coopération avec les <i>Länder</i> . Réfléchir à la manière dont le système pourrait être amélioré à l'aide d'incitations (et de sanctions) dans les cas de transposition tardive.
7.3.	Utiliser la dimension de l'UE pour présenter le mieux légiférer allemand plus clairement comme un facteur d'amélioration de la croissance, de la compétitivité et des emplois potentiellement déterminant.

Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

8.1.	Envisager un examen/une analyse des accords de coopération et des groupes de travail, pour mettre en évidence ce qui fonctionne et ce qui fonctionne moins bien (et pour quelle raison). Chercher à identifier les processus (comme la réduction des charges administratives) ou questions (comme la durabilité) d'amélioration de la réglementation pour lesquels une coopération accrue présente un intérêt commun, et concentrer les efforts sur ces questions.
8.2.	Envisager d'évaluer dans quelle mesure la concurrence entre les <i>Länder</i> stimule réellement les pratiques exemplaires, et dans quelle mesure celles-ci sont adoptées dans les <i>Länder</i> . Envisager un examen des points de vue des entreprises pour connaître leur état d'esprit <i>vis-à-vis</i> du marché intérieur et de son efficacité (en termes de méthodes réglementaires harmonisées entre les <i>Länder</i>).