



Documents SIGMA No. 39

Le rôle des ministères  
dans le système  
d'élaboration des politiques :  
Elaboration, suivi et  
évaluation des politiques

**OCDE**

<https://dx.doi.org/10.1787/5k40htrczmbv-fr>



## **SIGMA**

**Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion**  
Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, principalement financée par l'UE

# **LE RÔLE DES MINISTÈRES DANS LE SYSTÈME D'ÉLABORATION DES POLITIQUES : ÉLABORATION, SUIVI ET ÉVALUATION DES POLITIQUES**

**DOCUMENT SIGMA N° 39, 2007**

**Préparé pour SIGMA par Michal Ben-Gera**

Ce rapport est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Union européenne, des pays Membres de l'OCDE ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

## LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion — est une initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne, principalement financée par l'UE.

Travaillant en partenariat avec les pays bénéficiaires, Sigma soutient les institutions publiques en :

- évaluant les progrès de la réforme et en définissant des priorités par rapport aux références que constituent les bonnes pratiques européennes et la législation existante au sein de l'UE (*l'acquis communautaire*) ;
- assistant les décideurs et les administrations dans la mise en place de l'organisation et des procédures d'adaptation aux normes et bonnes pratiques européennes ;
- aidant les donateurs intra et extra-européens à concevoir des projets, à instaurer les conditions préalables à leur réalisation et en les assistant dans leur mise en œuvre.

En 2007, le programme Sigma fonctionne en partenariat avec les pays suivants :

- **Nouveaux États membres de l'UE**— Bulgarie et Roumanie
- **Pays candidats à l'UE**— Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine et Turquie
- **Pays des Balkans occidentaux** — Albanie, Bosnie-Herzégovine (fédération de Bosnie-Herzégovine et République Serbe de Bosnie), Monténégro, Serbie et Kosovo (gouverné depuis juin 1999 par la mission intérimaire d'administration de l'ONU (UNMIK) au Kosovo)
- **L'Ukraine** (activités financées par la Suède et le Royaume-Uni).

Le programme Sigma soutient les initiatives de réforme des pays partenaires dans les domaines suivants :

- Structures juridiques et administratives, fonction publique et justice ; systèmes d'intégrité publique
- Contrôle financier interne de l'État, audit externe, dispositif antifraude et gestion des fonds de l'UE
- Gestion de la dépense publique, du budget et du trésor public
- Marchés publics
- Politique et coordination
- Amélioration de la réglementation.

Pour plus d'informations sur le programme Sigma, consultez notre site Internet :

<http://www.sigmaweb.org>

© OCDE 2007

Ceci est une traduction à partir du titre original : *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation* [GOV/SIGMA(2007)3].

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication à usage commercial ou non-commercial devra être envoyée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

## AVANT-PROPOS

Les pays des Balkans occidentaux, motivés par les exigences du processus de Stabilisation et d'Association et la perspective d'adhérer à l'UE, s'efforcent d'améliorer leurs capacités en matière d'élaboration de politiques, notamment au niveau des ministères. Dans les pays des Balkans occidentaux ainsi que dans certains nouveaux États membres, les ministères concernés ne disposent souvent que de peu de moyens pour développer des choix de politiques, en effectuer l'analyse, en contrôler l'application et les évaluer.

La présente publication se fonde sur un document Sigma et sur des rapports préparés par les États membres de l'UE en 2005 à la demande de plusieurs nouveaux États membres. Le document original et certains rapports des États membres ont ainsi été utilisés comme documentation de référence lors d'un atelier Sigma destiné aux pays de la région concernée par le programme CARDS sur le rôle des ministères dans les systèmes d'élaboration des politiques, organisé en novembre 2005. Cette version révisée de ce document, préparée à l'issue de l'atelier, comprend en annexe un récapitulatif des analyses des États membres de l'UE ainsi que des informations comparatives sur la région du programme CARDS, compilées lors de l'atelier à partir d'un questionnaire.

La présente publication présente les différentes étapes du processus d'élaboration des politiques et propose un cadre pour évaluer et développer le rôle des ministères dans ce processus ainsi que des précisions sur la façon dont s'organise actuellement le processus d'élaboration des politiques dans les pays des Balkans occidentaux. Le contenu de cette publication vient compléter les informations fournies dans un précédent document Sigma, mettant en lumière la structure et le travail du secrétariat du gouvernement.

Cette publication s'adresse principalement aux bureaux/secrétariats de gouvernement et aux ministères des pays situés dans la région concernée par le programme CARDS, mais pourrait également s'avérer utile pour d'autres pays en transition qui s'efforcent actuellement de renforcer leurs capacités en matière d'élaboration, de suivi et d'évaluation de leurs politiques.

Toutes les publications Sigma sont disponibles sur le site Web de Sigma.

## TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA .....	2
AVANT-PROPOS .....	3
TABLE DES MATIÈRES .....	4
NOTE DE SYNTHÈSE.....	5
CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION.....	8
CHAPITRE 2 : APERÇU GÉNÉRAL DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES ...	9
CHAPITRE 3 : LES RÔLE DES MINISTÈRES DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES .....	12
3.1 Étape 1 : Définir les priorités du gouvernement .....	13
3.2 Étape 2 : Planification politique et législative annuelle .....	15
3.3 Étape 3 : Préparation des propositions de politiques (y compris l'analyse des politiques, l'évaluation de leurs incidences, les consultations avec la société civile).....	18
3.4 Étape 4 : Préparation des projets de lois.....	21
3.5 Étape 5 : Consultations interministérielles.....	23
3.6 Étape 6 : Soumission des questions au Bureau du Gouvernement.....	26
3.7 Étape 7 : Révision par le Bureau du Gouvernement.....	27
3.8 Étape 8 : Révision par les comités ministériels .....	28
3.9 Étape 9 : Décision prise par le Gouvernement (Conseil des ministres).....	30
3.10 Étape 10 : Processus et passage devant le parlement.....	31
3.11 Étape 11 : Exécution .....	32
3.12 Étape 12 : Suivi et évaluation .....	33
CHAPITRE 4 : RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS.....	36
4.1 Points d'amélioration.....	36
4.2 Prochaines étapes recommandées.....	37
ANNEXE : EXEMPLES TIRES DES ETUDES DE PAYS.....	39

## NOTE DE SYNTHÈSE

Le présent document propose un cadre pour évaluer et développer le rôle des ministères dans le processus d'élaboration des politiques, et concerne les pays membres de l'OCDE, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), et les pays des Balkans occidentaux (ex-Yougoslavie et Albanie). L'analyse s'appuie sur un document de référence ainsi que sur les documents préparés par les pays concernés à l'occasion d'un séminaire du programme CARDS organisé à Budva (Monténégro) en novembre 2005, eux-mêmes complétés par les résultats d'un questionnaire écrit rempli par les participants à ce séminaire.

### Aperçu du processus d'élaboration des politiques

- D'un point de vue schématique, l'élaboration d'une politique a pour point de départ une décision politique, laquelle se traduit par le développement d'une politique détaillée dont les options visent à faire appliquer *in fine* l'instrument de la politique en question. Une fois choisi, l'instrument est exécuté puis évalué, avec pour conséquence de nouveaux ajustements de la politique, voire une reconsidération ou des modifications de la décision politique initiale.
- Le processus d'élaboration des politiques est dirigé par divers acteurs (chef du gouvernement, gouvernement, comités gouvernementaux, différents ministres, Bureau du Gouvernement, ministère central et ministères concernés ainsi que la société civile) conformément aux règles de procédure dans le but de produire des résultats spécifiques (les politiques).

### Rôle des ministères dans le processus d'élaboration des politiques

- Dans la présente publication, le processus d'élaboration des politiques se décline en 12 étapes distinctes. Chaque étape décrite s'attache à présenter les fonctions (principales, secondaires ou mineures) exercées par les ministères. Chaque étape est étayée par des données d'études sur la situation dans les pays du programme CARDS ainsi que dans les nouveaux États membres.
- *Définition des priorités* : Les ministères devraient participer à la définition des priorités ainsi qu'à l'analyse des documents de stratégie du gouvernement, en identifiant les priorités qui les concernent. Dans les pays étudiés, les ministères prennent part à ce processus, mais un peu moins de la moitié s'appuie sur ces documents de stratégie pour déterminer de réelles priorités politiques.
- *Planification politique et législative* : Les ministères sont censés être dûment informés et conscients des développements et des problèmes dans leurs domaines de compétences respectifs afin de pouvoir identifier leurs besoins en termes d'élaboration de politiques et de propositions de lois. Ils devraient également pouvoir contribuer en interne à l'élaboration du plan d'action annuel du gouvernement préparé par le Bureau du Gouvernement. Les réponses au questionnaire indiquent une participation cohérente des ministères dans le processus de planification, mais révèlent également des faiblesses dans la planification et la gestion horizontales des ressources humaines correspondant aux priorités définies.
- *Préparation des propositions de politiques* (y compris l'analyse des politiques, l'évaluation de leurs répercussions et la consultation avec la société civile) : Cette préparation est gérée par le département concerné (secteur) des ministères et/ou par une unité centrale de soutien chargée de la rédaction et de la coordination des projets de lois. Presque tous les pays du programme CARDS et les gouvernements des nouveaux États membres ont déclaré ne pas disposer de moyens suffisants pour préparer des propositions de politique. Seulement près d'un tiers des pays participants consultent régulièrement la société civile, et la qualité de l'évaluation des répercussions s'avère souvent insuffisante.
- *Préparation des projets lois* : Dans le meilleur des cas, la rédaction débute une fois que les options de la politique à suivre ont été évaluées et que le gouvernement a approuvé une option privilégiée.

La plupart des nouveaux États membres et des pays du programme CARDS établissent rarement une distinction entre les phases d'élaboration de politique et de rédaction d'un projet de loi, en raison du manque de ressources et des habitudes en vigueur. Seuls quatre pays sur 14 ont déclaré disposer de ressources suffisantes pour la rédaction de lois transversale aux divers ministères, une condition préalable pour harmoniser les systèmes juridiques avec l'*acquis* européen.

- *Consultations interministérielles* : Les règles de procédure définissent des conditions en matière de consultation dont la qualité est censée être améliorée par les ministères « consultés ». Contrairement aux conditions établies dans les pays du programme CARDS, les quatre nouveaux États membres ont une obligation de consultation avec l'ensemble des ministères. Aucune précision, cependant, sur la « profondeur » de ces consultations.
- *Soumission des questions au Bureau du Gouvernement* : Une fois qu'un document d'orientation ou un projet législatif est prêt, il est normalement signé par le ministre et envoyé, accompagné de la documentation d'appui, au Bureau du Gouvernement pour ordonnancement (session du gouvernement ou réunion du comité ministériel). Presque tous les gouvernements étudiés observent une procédure interne d'approbation des questions préalablement à leur transmission au Bureau du Gouvernement.
- *Révision par le Bureau du Gouvernement* : Lors de cette étape, le ministère concerné doit se préparer à discuter et à répondre à l'ensemble des questions que le Bureau du Gouvernement pourrait avoir sur un point particulier. Les voies de communication ouvertes semblent être la règle dans la plupart des gouvernements examinés.
- *Révision par les comités ministériels* : Les comités (ou commissions, terme employé dans les pays de l'ancienne Yougoslavie) font office d'« entonnoirs » dans le processus de transmission à la session du gouvernement des propositions de politiques relatives à leur domaine de compétences respectif. A l'exception d'un seul gouvernement, tous disposent d'un tel système.
- *Décision prise par le Gouvernement (Conseil des ministres)* : Le rôle des ministères dans cette étape consiste à instruire le ministre avant les réunions du gouvernement puis à assurer le suivi approprié. Parmi les administrations étudiées, très peu ont assigné au secrétaire de ministère la tâche significative d'examiner les décisions du gouvernement et d'attribuer les tâches aux secteurs.
- *Processus et passage devant le parlement* : Cette étape est normalement déterminée par la Constitution et/ou par le Parlement, en sachant qu'il appartient au Bureau du Gouvernement de s'assurer que les intérêts du gouvernement sont correctement représentés. En cas de propositions d'amendements parlementaires, le ministère doit rédiger une réponse appropriée.
- *Exécution* : L'exécution incombe aux ministres concernés ainsi qu'à leur ministère ou agences respectives et exige souvent une législation dérivée. Les réponses au questionnaire indiquent d'importantes faiblesses dans la plupart des systèmes d'élaboration de politiques en matière d'exécution (près de la moitié des parties interrogées ont signalé l'absence de tout suivi ; l'autre moitié a déclaré que le suivi d'exécution relève uniquement des attributions des secteurs ministériels).
- *Suivi et évaluation* : Les ministères sont censés déterminer si les objectifs d'une politique sont atteints et si les politiques mises en place sont rentables. Au delà d'une « évaluation » particulièrement informelle, une telle analyse reste rare dans la région étudiée, une lacune qui entrave considérablement le mécanisme crucial de retour de commentaires dans le processus d'élaboration des politiques.

## **Résumé et recommandations**

Le présent document parvient à la conclusion qu'il est souhaitable de renforcer le rôle des ministères dans le processus d'élaboration des politiques dans les pays en transition.

- Dans leurs domaines de compétences spécifiques, en collaboration avec le Bureau du Gouvernement, les ministères devraient jouer un rôle majeur dans un certain nombre d'étapes du processus d'élaboration des politiques, notamment en termes de contenu des politiques – élaboration des politiques, de préparation des projets, consultations, exécution, suivi et évaluation.
- Les participants à la conférence ont identifié des domaines prioritaires pour améliorer le processus d'élaboration des politiques, le domaine suivant étant jugé le plus important : plus de formation en compétences politiques pour le personnel des ministères, renforcement des unités centrales au sein des ministères pour exercer des fonctions politiques, et des procédures plus claires au sein des ministères.
- A la question de savoir quels changements pourraient être nécessaires dans les règles de procédure, la majorité des participants a souligné l'importance d'évaluer les répercussions.

Les principales recommandations visant à renforcer le rôle des ministères dans le processus d'élaboration des politiques sont les suivantes :

- Les « règles de procédure » du gouvernement devraient décrire plus clairement les responsabilités des ministères, y compris le type d'analyse à réaliser (par exemple, évaluation des répercussions, analyse des coûts/avantages).
- Le Bureau du Gouvernement devrait soutenir les ministères dans leur évaluation des propositions de politiques.
- Les règles de procédure devraient prévoir une discussion autour des propositions de politiques par le gouvernement avant de procéder à la rédaction des lois.
- Les ministères devraient examiner et réviser leurs procédures internes régissant la préparation des questions de politique pour le gouvernement. En outre, des méthodes et des procédures devraient être conçues dans le but de coordonner et de contrôler la qualité en interne.
- La formation du personnel ministériel aux techniques d'analyse des politiques et d'évaluation de leur incidence à travers l'ensemble des secteurs et aux techniques d'élaboration des politiques devrait être prioritaire.

## CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION

Le présent document propose un cadre pour évaluer et développer le rôle des ministères dans le processus d'élaboration des politiques. Ce document s'appuie essentiellement sur l'expérience du programme Sigma dans l'évaluation des systèmes d'élaboration et de coordination des politiques dans les pays candidats à l'UE, dont la plupart sont devenus des États membres en 2004. L'objectif est de créer un référentiel d'apprentissage à partir de cette expérience, dans l'optique spécifique de l'appliquer aux gouvernements des Balkans occidentaux (région du programme CARDS). Une première version du présent document a donc été discutée dans le cadre d'un atelier organisé par Sigma pour les gouvernements de la région CARDS (Budva, Monténégro, les 1er et 2 novembre 2005). Les conclusions de cet atelier ont servi de référence à la rédaction de la version actuelle du présent document.

Lors de la préparation de la première version du présent document, Sigma a demandé à un certain nombre d'États membres de l'UE (y compris les nouveaux membres) de préparer de brèves « études nationales » dans le but de fournir des informations sur la façon dont leurs ministères prennent part au processus d'élaboration des politiques. Huit réponses ont été reçues dans les délais requis pour être incorporées dans le présent document (Autriche, République Tchèque, Allemagne, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Espagne). Ces études par pays ont servi d'indicateurs de référence pour la variabilité des approches, bien qu'elles n'aient fourni qu'une base limitée pour l'analyse comparative, compte tenu des axes d'approche particulièrement différents. L'annexe jointe au présent document fournit quelques exemples intéressants extraits de ces études de pays, qui viennent illustrer les divers aspects du processus d'élaboration des politiques au sein des ministères. La version complète de ces études est disponible auprès de Sigma.

Afin de recueillir des informations comparatives, Sigma a préparé un questionnaire qui a été rempli par les participants de chacun des 10 gouvernements des pays des Balkans occidentaux lors de l'atelier de Budva. Par ailleurs, le questionnaire a été également rempli par les experts participant à l'atelier, venus de quatre nouveaux États membres (République Tchèque, Estonie, Hongrie et Pologne). Nous disposons donc d'éléments de comparaison sur divers aspects du processus d'élaboration des politiques au sein des ministères de 14 gouvernements. Ceux-ci sont présentés dans les tableaux insérés dans le présent document. Le lecteur est prié de noter que les questionnaires ont été remplis par les participants lors de l'atelier, et que leurs réponses peuvent ne pas refléter la position « officielle » de leur gouvernement. En outre, de nombreuses questions peuvent avoir donné lieu à une interprétation subjective et incité dans une certaine mesure les participants à embellir la réalité, du moins dans certains cas. Néanmoins, les réponses illustrent et soulignent assez clairement certaines des forces et des faiblesses du processus d'élaboration des politiques dans cette région.

Comme mentionné plus haut, le présent document a pour objet le rôle des ministères dans le processus d'élaboration des politiques. Ce document n'abordera que marginalement le rôle décisionnel du gouvernement lui-même ainsi que le rôle du Bureau du Gouvernement en tant que coordonnateur du système général d'élaboration des politiques. Ces aspects sont plus amplement traités dans le Document Sigma N°35 (2004), *Coordination des centres du Gouvernement : fonctions et organisation du Bureau du Gouvernement*. Par ailleurs, le présent document n'abordera en aucun cas les questions techniques liées à l'élaboration actuelle des politiques, comme l'analyse des politiques, l'évaluation des répercussions ainsi que les consultations. De plus amples détails à ce sujet peuvent être consultés dans le Document Sigma n° 31 (2001), *Amélioration des instruments de politique par l'évaluation des répercussions*. Ces deux documents peuvent être consultés sur le site Web de Sigma ([www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)).

Remarque sur la terminologie : le terme « Bureau du Gouvernement » employé dans tout le document renvoie à l'organe administratif rattaché au chef du gouvernement (généralement le Premier ministre) et au Gouvernement/Conseil des ministres. Le véritable terme employé diffère d'un gouvernement à l'autre – on parle par exemple de Secrétariat général, de bureau du Gouvernement, de Secrétariat du Gouvernement, de Chancellerie ou de Bureau de Cabinet.

## CHAPITRE 2 : APERÇU GÉNÉRAL DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

La politique est une notion complexe et revêt des significations multiples. Dans la langue quotidienne, ce terme s'applique à une très grande diversité d'actions, de la plus personnelle (par exemple « j'ai pour politique de ne jamais communiquer d'informations personnelles par téléphone ») à la plus générale (par exemple, politique environnementale mondiale, politique nucléaire internationale), voire à la plus universelle (par exemple, « l'honnêteté est la meilleure des politiques »). Dans le présent document, néanmoins, nous utilisons le terme dans un sens restreint, en nous concentrant sur la politique qui est élaborée et appliquée par la branche exécutive du gouvernement. La définition ci-après sert particulièrement notre propos :

La « politique est une action délibérée du gouvernement (branche exécutive) qui, d'une certaine façon, modifie ou influence la société ou l'économie en dehors du gouvernement. Elle comprend, sans toutefois s'y limiter, l'imposition, la réglementation, les dépenses, l'information, les déclarations, les exigences légales et les interdictions juridiques ».

Le lecteur est prié de noter qu'il est impossible d'établir une distinction claire entre les termes « politique » et « stratégie », compte tenu de l'usage conjoint de ces deux notions. Ce qu'un gouvernement appellera « stratégie de développement économique », pourrait très bien être désigné par « politique de développement économique » par un autre. Nous nous efforcerons d'employer ici le terme « stratégie » pour nous référer à des documents définissant les grandes orientations transversales à un certain nombre de ministères et visant au moins le moyen terme. Dans cette acceptation, une stratégie ne peut, seule, être directement mise en application. En revanche, afin de réaliser ses objectifs, une stratégie exige d'élaborer et de faire voter un certain nombre de politiques et de textes de loi. Ainsi, une stratégie de développement économique serait par exemple limitée dans le temps, entre cinq et dix ans, et exigerait qu'un grand nombre de ministères élaborent des politiques et des lois qui, combinées, favoriseraient les objectifs qu'elle poursuit.

Il est également difficile de distinguer les termes « une politique » et « la politique », de nombreuses langues ne possédant même pas de termes distincts pour désigner ces deux notions. Il est pourtant nécessaire de les distinguer, la politique renvoyant aux considérations et aux activités des politiciens dans leur tentative d'être élus ou réélus et de créer des alliances personnelles et partisans entre eux. On désignera par une politique ce que les politiciens décident d'appliquer. Afin d'écartier tout doute possible, la décision d'adopter et d'appliquer une politique se fonde souvent sur des considérations politiques, mais il est normalement possible de distinguer de telles considérations et leurs résultats.

Une politique est l'aboutissement d'un processus d'élaboration, généralement conceptualisé sous forme de cycle. Un modèle simplifié du cycle d'élaboration d'une politique est présenté ci-après, le présent document s'attachant essentiellement à décrire en détail ce processus.

Comme l'indique ce modèle, le processus d'élaboration d'une politique débute généralement par une décision politique (habituellement sous forme d'objectifs de politique générale), suivie par l'élaboration d'une politique détaillée qui génère des options pour une prise de décision politique plus spécifique sur l'instrument de politique à décréter (adopter). Une fois décrété, l'instrument est exécuté puis évalué, aboutissant à une nouvelle élaboration de politique (et probablement à des amendements de l'instrument), voire à un réexamen et à une modification de la décision politique initiale. Le lecteur est prié de noter que ces étapes ne sont pas toujours délibérées, ordonnées ou de grande qualité, mais qu'elles finissent toujours par survenir d'une façon ou d'une autre, que ce soit de manière consciente ou inconsciente.

Un certain nombre d'acteurs majeurs interviennent dans le système de politique exécutive. Y figurent : le chef du gouvernement (le Premier ministre ou le Président du gouvernement), le gouvernement (le Conseil des ministres), les comités du gouvernement, les différents ministres, le Bureau du Gouvernement, les ministères centraux et concernés, et la société civile (le parlement est également impliqué – en adoptant la

législation gouvernementale, en proposant des lois, ou en amendant les projets de loi du gouvernement ; cependant, dans la mesure où le parlement ne fait pas partie de l'exécutif, ses activités ne sont pas spécifiquement couvertes dans ce document). Sur la base de la constitution, des lois, des réglementations, des conventions et de la culture politique, chacun des intervenants dans le système de politique a un rôle (ou des rôles) à jouer et des activités spécifiques à exercer. Pour la plupart, ces rôles sont exercés de façon interactive avec certains des autres intervenants. Dans les divers éléments et étapes du système d'élaboration des politiques, chaque intervenant peut être amené à jouer un rôle majeur ou de soutien, selon la nature de la tâche à exécuter.

Les **processus** qui définissent et guident le système d'élaboration des politiques sont habituellement codifiés dans les « règles de procédure » du gouvernement ou dans des documents similaires. Typiquement, ces règles de procédure définissent comment le gouvernement (et ses commissions) prend des décisions, comment le Bureau du Gouvernement devrait préparer les réunions du gouvernement, comment les ministères (et certains autres « organes administratifs ») doivent soumettre des propositions lors des réunions du gouvernement, ainsi que certaines des actions que les ministères sont tenus d'entreprendre avant toute soumission, telles que les consultations interministérielles et les examens par un organe législatif du gouvernement. Généralement, ces règles de procédures restent assez vagues sur la façon dont les ministères sont censés élaborer leur politique et les propositions de lois, bien que ces dernières années certains gouvernements de la région aient ajouté quelques détails, tels que l'obligation pour les ministères de procéder à une évaluation des incidences budgétaires.

Les politiques sont le **résultat** du système d'élaboration des politiques et sont presque toujours incorporées dans des actes juridiques. Alors que ce point est souvent ignoré, il convient de réaliser que chaque acte juridique incarne la politique, même lorsque celle-ci n'est ni claire, ni cohérente dans sa formulation. Par exemple, la législation qui fixe les limitations de vitesse sur divers types de routes incarne la politique du gouvernement visant à limiter les vitesses de conduite, et pour ce faire, distingue les vitesses applicables sur les autoroutes, les routes secondaires, et les rues dans les zones urbanisées. Les objectifs poursuivis en établissant diverses limitations de vitesse pourraient parfaitement figurer dans l'acte (par exemple, accroître la sécurité, réduire les accidents, réduire la consommation d'essence, ou limiter les nuisances sonores) comme ne pas y figurer et ainsi découler de l'acte juridique lui-même uniquement par déduction. En réalité, il peut n'y avoir aucune logique ou cohérence dans le rapport entre les objectifs énoncés et les dispositions juridiques. Néanmoins, par définition, les dispositions juridiques incarnent toujours une certaine politique, même si ce n'est que par défaut.

En théorie, il est possible de distinguer une politique d'un projet de loi, ainsi que les activités ayant trait à l'élaboration d'une politique de celles liées à la rédaction d'une loi. En termes simples, la politique est le contenu, ou la substance, alors que le projet de loi est l'incorporation de cette substance dans une formulation et un format juridique. L'élaboration des politiques est le processus qui consiste à décider ce qui doit être réalisé, les moyens de réalisation, la façon d'y parvenir, les personnes investies, etc. Par exemple, suite à une décision politique d'engager des mesures pour réduire les accidents de voiture, l'élaboration de la politique correspondante impliquerait d'analyser les causes d'accidents, leur répartition selon différentes sous-populations et différentes routes, les règles et les politiques déjà en vigueur, l'expérience d'autres gouvernements, etc. Un certain nombre d'options pour diminuer le nombre d'accidents seraient alors développées – par exemple, des vitesses réduites, une meilleure application des limites existantes, relever l'âge légal de conduite, et des campagnes de sensibilisation et d'information. Il serait ensuite nécessaire d'évaluer les coûts et les avantages de chacune de ces options (évaluation des répercussions, consultations) puis de présenter les options ainsi que l'analyse sous-jacente pour décision du gouvernement. Toutes ces étapes s'inscrivent dans le processus d'élaboration des politiques. Une fois décidée(s) l'option ou les options à suivre, la rédaction juridique peut commencer, dans le but de transcrire l'option ou les options sélectionnées dans une langue adaptée à la tradition juridique, la constitution, etc.

Cependant, dans la pratique, la distinction est beaucoup plus floue, étant donné que les considérations juridiques elles-mêmes constituent souvent un aspect important de la substance d'une politique. Par

exemple, les options préconisant l'application de limitations de vitesse doivent en spécifier les modalités d'exécution ainsi que les personnes en charge de les appliquer. Cependant, de telles spécifications s'accompagnent d'implications juridiques, certaines d'entre elles ne pouvant être connues avant que le projet ait été rédigé et que des juristes se soient penchés sur la légalité des diverses approches, telles que leurs implications en termes de libertés fondamentales. En outre, l'acte juridique introduisant une nouvelle politique peut entrer en conflit avec d'autres actes juridiques, de sorte qu'il faille, au moment de rédiger la loi, réévaluer certaines décisions et options politiques. Dans la pratique, donc, il est fondamental de combiner les méthodes et les compétences ayant trait à l'analyse des politiques et à la rédaction des lois au moment de préparer les questions à soumettre aux décisions du gouvernement. Il est certes normalement plus utile et moins contraignant de commencer par l'élaboration d'une politique que de se précipiter dans le travail de rédaction avant d'avoir clarifié les principaux objectifs et autres principes de la politique à élaborer. Cependant, il n'est pas vraiment nécessaire, ni souvent très utile de dissocier complètement ces activités dans des étapes strictement séquentielles. La coopération avec les juristes dès les premières étapes de l'élaboration d'une politique peut s'avérer un moyen très efficace d'éviter de perdre du temps à examiner des options qui s'opposent à des considérations juridiques.

Le présent document a pour objet le rôle des ministères (et de certains autres organes administratifs) dans le système d'élaboration des politiques et les fonctions qu'ils sont censés exercer à chacune des étapes de ce processus. Les ministères jouent un rôle central dans l'élaboration des politiques puisqu'ils sont les premiers organes à élaborer et à exécuter les politiques et la législation se rapportant au secteur économique et social relevant de leur(s) domaine(s) de compétences. Les fonctions des ministères découlent de leurs responsabilités sectorielles et sont souvent désignées comme « fonctions organiques ».

En outre, un certain nombre de ministères exercent également des « fonctions horizontales » dans le processus d'élaboration des politiques et, à cet égard, travaillent directement avec d'autres ministères plutôt qu'avec des intervenants extérieurs. Par exemple, le Ministère des finances, en sus de ses responsabilités organiques (par exemple, recouvrement des impôts) a une responsabilité horizontale dans la préparation et la gestion du budget. À cet égard, il travaille avec tous autres ministères pendant la préparation du budget et exerce également un rôle continu d'examen de toutes les propositions des ministères comportant des aspects budgétaires. Dans certain pays, le Ministère de la justice, en plus de sa responsabilité organique (sectorielle) dans le cadre de l'appareil juridique (droit pénal, juges, fonctionnement des cours) doit également assurer l'intégrité de l'appareil législatif. En tant que tel, il lui appartient de réviser les projets de loi préparés par les ministères eu égard à leur formulation juridique et à leur cohérence avec la constitution et les autres lois en vigueur. (Dans les gouvernements de l'ex-Yougoslavie, cette fonction est habituellement remplie par un secrétariat législatif, et non par le Ministère de la justice). Ces ministères jouent un double rôle dans le système d'élaboration des politiques, à la fois comme ministères concernés eu égard à leurs domaines de compétences et comme ministères horizontaux investis d'un rôle particulier au sein même du système d'élaboration des politiques. Au besoin, ces deux aspects seront évoqués dans le présent document.

### CHAPITRE 3 : LES RÔLE DES MINISTÈRES DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Afin d'étudier le rôle des ministères en détail, il est utile de diviser le processus d'élaboration des politiques en 12 étapes distinctes et de se pencher sur les fonctions que les ministères doivent remplir à chacune de ces étapes. Le processus d'élaboration d'une politique englobe les étapes du cycle, y compris la définition des priorités, l'élaboration de la politique, la prise de décision, le suivi et l'évaluation. Le tableau ci-après récapitule les 12 étapes, ainsi que les intervenants dans chacune d'entre elles. Comme l'illustre ce tableau, les ministères interviennent dans chacune des 12 étapes, bien que pour certains ils exercent le rôle principal tandis que pour d'autres ils ont seulement un rôle secondaire, voire mineur.

**Tableau récapitulatif** : Rôles des ministères dans les 12 étapes du processus d'élaboration des politiques

Étape	Organe principal pour la préparation/le soutien	Autres organes contributeurs	Décision/approbation
1. Définition des priorités	Parties, Cabinet du P.M. (bureau du gouvernement)	Bureau du gouvernement, tous les ministères	Gouvernement, parlement
2. Planification politique et législative	Bureau du gouvernement	Tous les ministères, secrétariat législatif	Gouvernement
3. Préparation des propositions de politique	Ministère de tutelle	Groupes de travail, ONG, experts extérieurs	Ministre
4. Préparation des projets de lois	Ministère de tutelle	Groupes de travail, ONG, secrétariat législatif, experts extérieurs	Ministre
5. Consultations interministérielles	Ministère de tutelle	Certains/tous les autres ministères (généralement MdF dans sa capacité horizontale)	Ministre
6. Soumission au Bureau du Gouvernement	Ministère de tutelle		Ministre
7. Révision par le Bureau du Gouvernement	Bureau du gouvernement	Ministère de tutelle	Secrétaire Général
8. Révision par les Commissions	Bureau du gouvernement	Ministère de tutelle	Président de commission, Gouvernement
9. Décision prise par le Gouvernement	Bureau du gouvernement	Ministère de tutelle	Gouvernement
10. Processus et passage devant le parlement	Office parlementaire	Bureau du Gouvernement, ministère de tutelle	Parlement
11. Exécution	Ministère de tutelle	ONG, experts externes, gouvernement local	Ministre
12. <i>Suivi et évaluation</i>	Ministère de tutelle, Bureau du Gouvernement	Experts externes, ONG	Ministre, gouvernement

Ce chapitre sera consacré à chacune des 12 étapes récapitulées ci-dessus qui seront globalement présentées et s'attachera à décrire le rôle des ministères dans ces étapes en s'appuyant sur les résultats du questionnaire Sigma. En outre, lorsqu'ils sont disponibles, des exemples spécifiques concernant l'étape étudiée sont fournis en annexe des études pays.

### **3.1 Étape 1 : Définir les priorités du gouvernement**

#### *Description générale de l'étape*

Dans la mesure où il est habituel de comparer le processus d'élaboration des politiques à un cycle, il semble judicieux commencer par les priorités du gouvernement. Les priorités d'une politique prennent essentiellement la forme de déclarations d'intention politiques dont l'orientation générale est définie par le gouvernement. La plupart des nouveaux gouvernements d'Europe et des Balkans occidentaux présentent un programme de quatre ans au moment de leur intronisation par le Parlement. Ces programmes sont développés pendant la campagne électorale et ont souvent été finalisés dans le cadre de tractations pour former des coalitions. En outre, pendant la durée de leur mandat, de nombreux gouvernements s'engagent dans une certaine forme de planification stratégique formelle (annuelle ou pluriannuelle) et définissent également des priorités horizontales de politique de manière ponctuelle par l'entremise d'autres documents adoptés par le gouvernement, comme par exemple la Stratégie d'intégration européenne, la stratégie de privatisation et la stratégie de développement économique. Certains gouvernements voient également dans l'élaboration du budget annuel l'opportunité de définir des orientations stratégiques en réassignant des fonds aux domaines que le gouvernement considère comme prioritaires. Pris dans leur ensemble, ces divers documents forment un cadre stratégique pour les travaux du gouvernement.

Ce cadre stratégique devrait servir de base à l'élaboration des politiques. Dans la pratique, il est rare de trouver un pays dans lequel tous les documents stratégiques d'un gouvernement sont totalement alignés entre eux et peuvent ainsi offrir une vision claire du processus d'élaboration des politiques. Alors que les priorités sont souvent présentées de manière abstraite et générale, il peut être difficile d'en dériver des actions spécifiques. Des documents de stratégie peuvent être préparés par divers groupes de travail (et parfois par des consultants externes), puis être adoptés par le gouvernement sans beaucoup de considération pour leur caractère pratique ou interdépendant. Néanmoins, les stratégies et les programmes à long terme adoptés par le gouvernement offrent une certaine idée des intentions politiques du gouvernement et, en tant que tels, constituent un point de départ utile pour le processus dans son ensemble.

Il devrait généralement incomber au Bureau du Gouvernement de s'assurer que ces stratégies sont bien corrélées entre elles et que les travaux des ministères sont en phase avec ces stratégies.

#### *Le rôle des ministères*

Eu égard aux priorités du gouvernement, les ministères remplissent essentiellement un double rôle.

Dans un premier temps, les ministères doivent s'impliquer dans la définition des priorités elles-mêmes. Dans certains cas, ceux qui préparent la stratégie peuvent demander aux ministères d'y prendre part, comme c'est généralement le cas dans la préparation des stratégies nationales relatives à l'intégration européenne. Cependant, même lorsque l'équipe qui élabore une stratégie ne demande pas spécifiquement l'aide des ministères, ces derniers doivent se tenir prêts à « convaincre » l'équipe d'inclure leurs propres priorités dans la stratégie. Ils pourront ainsi, dès lors que la stratégie en question est adoptée par la suite, avancer l'argument supplémentaire de cette stratégie (et comme une source potentielle de nouveaux fonds) pour poursuivre leurs priorités. Que la participation des ministères soit sollicitée ou non, ceux-ci ont besoin d'un processus et de ressources internes pour commencer par identifier les priorités dans leur propre domaine de compétences puis pour les introduire effectivement dans les documents de stratégie du gouvernement. Dans tous les cas, les versions provisoires des documents de stratégie devraient être diffusées dans les ministères pour commentaires avant leur finalisation, et les ministères devraient être en mesure de répondre à de tels documents de manière cohérente et institutionnelle.

En second lieu, les ministères doivent analyser tous les documents de stratégie du gouvernement afin d'identifier les priorités qui les concernent et y répondre avec leurs propres initiatives de politique conformes à la stratégie et participer à la réalisation de cette dernière. Dans certains cas, un document de

stratégie assignera clairement à un certain ministère la préparation d'une politique spécifique ou d'un acte juridique. Ce n'est cependant pas toujours le cas, en partie parce que certaines stratégies peuvent s'avérer générales et vagues, et en partie parce que certaines priorités stratégiques peuvent ne toucher aux intérêts d'un ministère qu'indirectement. Par exemple, le gouvernement peut inclure dans un document de stratégie l'engagement d'améliorer la prestation de services aux communautés défavorisées ou à certaines régions pauvres du pays. Les ministères intéressés doivent alors examiner leurs activités et leurs services afin d'identifier des idées de politiques et/ou de législation susceptibles de contribuer à tenir cet engagement stratégique.

**Tableau 1 : Étape 1 : Définition des priorités du gouvernement**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Ministères impliqués dans la préparation des documents de stratégie du gouvernement</b>	<b>Les ministères observent un processus pour participer à la planification stratégique</b>	<b>Qui est responsable des plans stratégiques au sein des ministères</b>	<b>Les ministères observent un processus pour identifier des priorités à partir des documents de stratégie</b>
Albanie	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Parfois
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Parfois	Cabinet politique	Oui
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Oui	Cabinet politique	Parfois
État de Bosnie-Herzégovine	Oui	Oui	Cabinet politique	Parfois
Croatie	Parfois	Parfois	Chaque secteur	Parfois
Kosovo	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Oui
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Oui
Monténégro	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Oui
Serbie	Oui	Oui	Cabinet politique	Parfois
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Oui	Cabinet politique	Parfois
<b>Nouveaux États membres</b>				
République Tchèque	Oui	Non	(Aucun processus)	Non
Estonie				
Hongrie	Oui	Oui	Unité relative à la politique	Oui
Pologne	Oui	Oui	Chaque secteur et unité centrale	Oui

Comme l'indique ce tableau, presque tous les gouvernements font état de l'implication de leurs ministères dans le processus de planification stratégique ainsi que d'un processus interne à chaque ministère pour exécuter les tâches nécessaires. D'autre part, une fois que les documents de stratégie sont préparés, un peu moins de la moitié des gouvernements déclarent disposer d'un processus cohérent en vertu duquel les ministères identifient réellement leurs priorités de politique à partir de tels documents. Ces réponses confirment la tendance souvent observée par Sigma selon laquelle les documents de stratégie demeurent parfois de simples déclarations d'intentions auxquelles aucune suite n'est donnée.

## 3.2 Étape 2 : Planification politique et législative annuelle

### *Description générale de l'étape*

La plupart des gouvernements suivent un processus défini pour planifier leur politique et sa traduction législative, sur une base habituellement annuelle. Dans certains cas, deux plans distincts sont élaborés, un pour toutes les questions à soumettre aux sessions du gouvernement et l'autre pour les actes juridiques seulement. Le plan comprend habituellement une liste de questions que les ministères doivent préparer, le nom du ministère en charge ainsi que la date (habituellement le mois spécifique) de soumission des questions au gouvernement pour décision. La préparation du plan incombe au Bureau du Gouvernement, également chargé de superviser l'avancée de son exécution, en le révisant, s'il y a lieu, généralement tous les trimestres.

Les plans annuels sont préparés sur la base des éléments fournis par les ministères. Dans certains cas, il s'agit d'une simple procédure dite « ascendante », dans le cadre de laquelle le Bureau du Gouvernement se contente de rassembler les questions reçues des ministères, alors que dans d'autres cas, le Bureau du Gouvernement aura le pouvoir d'exercer son jugement dans la compilation du plan sur la base des éléments fournis. En d'autres termes, le Bureau du Gouvernement vérifie si les plans soumis par les ministères tiennent suffisamment compte des priorités du gouvernement et peut demander à un ministère des éléments supplémentaires s'il a omis d'inclure des questions nécessaires à la réalisation des priorités stratégiques. Inversement, il peut stipuler à un ministère qu'il a inclus trop de questions, certaines d'entre elles ne pouvant être abordées par le gouvernement ou le parlement par manque de temps. De cette manière, la préparation du plan devient un processus interactif entre les ministères, qui favorisent les priorités sectorielles spécifiques, et le Bureau du Gouvernement, auquel il incombe de prendre en considération les questions intersectorielles et touchant le gouvernement dans son ensemble. La décision finale concernant le plan, y compris le règlement de tout conflit, incombe au gouvernement.

### *Le rôle des ministères*

Les ministères jouent un rôle significatif dans la planification législative et politique. Sur une base continue, les ministères devraient être suffisamment informés des développements et des problèmes propres à leurs domaines respectifs de compétences afin de pouvoir identifier la nécessité d'élaborer des propositions de politiques et des projets. Les plans des ministères sont censés répondre aux points suivants :

- priorités formulées par le gouvernement ;
- pression publique (y compris des groupes d'intérêt spécifiques) ;
- engagements et accords internationaux ;
- problèmes résultant des politiques existantes (y compris les problèmes d'exécution et d'application) ;  
et
- nécessité de mettre en œuvre la politique plus efficacement et d'économiser de l'argent.

En sus de ce processus continu, les ministères doivent impérativement se doter d'un processus interne solide pour répondre de manière spécifique à la demande annuelle du Bureau du Gouvernement de soumettre leurs entrées au plan, afin de garantir que :

- les priorités du gouvernement sont bien reflétées dans leur plan respectif, notamment les priorités liées à l'harmonisation avec la législation européenne ;
- tous leurs départements respectifs prennent part à la détermination des priorités ministérielles s'agissant des initiatives de politiques et de lois pour l'année à venir ;

- le département législatif (s'il existe) est étroitement impliqué ;
- un processus interne de coordination est suivi pour veiller à ce que l'ensemble de leurs soumissions soit réaliste et équilibré ; et que
- les ministères ont la capacité d'accomplir convenablement le plan.

Les ministères devraient également observer un processus interne capable de garantir la réalisation la plus complète du plan tout en permettant des modifications dans l'hypothèse où il serait absolument impossible de le réaliser. Dans le meilleur des cas, si le ministère constate qu'il ne peut préparer tous les documents requis par le plan, il devrait être en mesure de décider des questions les plus importantes et de s'attribuer les ressources nécessaires à leur préparation.

**Tableau 2 : Étape 2 : Planification politique et législative annuelle**

Régions concernées par le programme CARDS	Les ministères participent pleinement au processus de planification annuelle du gouvernement	Les ministères observent un processus interne pour suivre les résultats du plan	Qui est responsable de la planification/du suivi	Les ressources du service juridique sont régulièrement réassignées aux questions prioritaires
Albanie	Oui	Non	Secrétaire de ministère	Parfois
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Oui
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Oui
État de Bosnie-Herzégovine	Participation limitée	Oui	Secrétaire de ministère / Cabinet politique	Oui
Croatie	Participation limitée	Non	Secrétaire de ministère	Parfois
Kosovo	Participation limitée	Oui	Secrétaire de ministère	Oui
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	--
Monténégro	Oui	Oui	Secrétaire de ministère/Cabinet politique	Oui
Serbie	Oui	Oui	Secrétaire de ministère/Cabinet politique	Parfois
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Oui	Secrétaire de ministère/Cabinet politique	Parfois
<b>Nouveaux États membres</b>				
République Tchèque	Participation limitée	Non	Cabinet politique	Non
Estonie	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Parfois
Hongrie	Oui	Oui	Unité centrale au sein du ministère	Oui
Pologne	Oui	Oui	Secrétaire de ministère	Parfois

Les réponses au questionnaire indiquent que cette étape du processus ne pose que peu de problèmes. La planification annuelle est communément établie par le Bureau du Gouvernement dans presque tous les gouvernements et repose normalement sur les contributions des ministères, habituellement sous la forme d'une liste de questions que chaque ministère prévoit de soumettre au gouvernement lors de l'année à venir. Le fait que cette responsabilité incombe habituellement au Secrétaire de ministère est également un point très positif, dans la mesure où celui-ci est le mieux positionné pour s'assurer que le processus de préparation des entrées est entièrement horizontal et englobe toutes les unités du ministère. En revanche, la dernière question posée dans le tableau est un peu plus préoccupante. Elle prouve que, dans près de la moitié des gouvernements étudiés, les ressources rédactionnelles des ministères ne sont pas réassignées aux priorités. On peut probablement en conclure qu'en interne les ministères ne sont pas gérés comme des organismes entièrement intégrés, avec une gestion des ressources humaines et une planification horizontale adéquates. Cette question sera de nouveau évoquée tout au long du présent document.

### **3.3 Étape 3 : Préparation des propositions de politiques (y compris l'analyse des politiques, l'évaluation de leurs incidences, les consultations avec la société civile)**

#### *Description générale de l'étape*

Le processus d'élaboration des propositions de politiques observe généralement les étapes suivantes :

- Identification des questions que la politique doit corriger ou améliorer ;
- Ajustement des objectifs spécifiques que la politique doit atteindre (quantitatifs et qualitatifs) ;
- Préparation des options pour les approches et les actions susceptibles de répondre aux objectifs ;
- Évaluation des répercussions des options ;
- Consultations interministérielles pour aborder les questions transversales aux ministères ;
- Consultations avec la société civile ; et
- Recommandations d'une option privilégiée au ministre.

L'élaboration des politiques peut s'avérer complexe et exige souvent les compétences d'une équipe pluridisciplinaire, comprenant des économistes, des sociologues, des spécialistes du sujet traité (par exemple, agriculture, éducation), des spécialistes financiers et des juristes. Lorsque l'administration ne dispose pas des ressources requises en interne, elle peut contracter une aide externe ou chercher le concours de donateurs internationaux.

#### *Le rôle des ministères*

Toutes les tâches requises par cette étape sont essentiellement effectuées par le ministère de tutelle (à moins que la préparation ne soit assignée à un organisme externe, ce qui reste toutefois exceptionnel). La préparation des propositions de politique constitue le rôle par excellence des ministères au sein du système d'élaboration des politiques. Les ministères interagissant régulièrement avec leurs secteurs sociaux et économiques respectifs, ce sont les seules instances administratives à véritablement maîtriser les connaissances précises ainsi que l'expérience pratique suffisante par rapport aux questions exigeant une réponse politique et législative. Dans certains cas, le gouvernement peut instaurer des groupes d'intervention spéciaux ou des groupes de travail interministériels afin de mener à bien cette étape mais, même dans ce cas de figure, le rôle du ministère possédant les connaissances spécialisées reste crucial, dans la mesure où il dirige normalement le groupe de travail.

Il appartient aux personnels experts du ministère de s'assurer que le ministre et le gouvernement disposent des meilleures informations pour prendre les décisions qui affectent la société et l'économie. En réalité, toutes les techniques d'analyse et d'élaboration des politiques visent à produire des informations de haute qualité et fiables pour les décideurs. Dans les cas où une politique essentiellement nouvelle ou révisée est développée, la préparation des propositions de politique exige une analyse et une consultation avec les parties intéressées, de même qu'une attention toute particulière en matière de financement et de conditions concrètes d'application (y compris le personnel et les institutions).

Dès lors qu'une politique fait appel aux responsabilités de plusieurs départements au sein d'un ministère, il est habituel de créer un groupe de travail au sein de ce ministère pour élaborer la politique et procéder à l'analyse nécessaire. En outre, dès lors qu'une politique implique les responsabilités de plusieurs ministères, il est utile de créer un groupe de travail interministériel placé sous l'autorité du ministère de tutelle pour garantir que toutes les questions seront prises en considération lors de l'étape de préparation et d'analyse.

L'organisation et la gestion de l'élaboration des politiques au sein des ministères obéissent essentiellement à deux modèles : soit les pleins pouvoirs sont conférés au département (secteur) concerné, soit une unité

centrale de support se greffe également au processus en se chargeant de la rédaction juridique et de certains aspects de coordination.

Dans la plupart des cas, la responsabilité principale de préparer et d'élaborer une politique incombe au département sectoriel le plus apte à traiter la question de politique relevant de ses compétences. Il appartient au département de conduire le type d'analyse requise, de consulter la société civile et de clarifier les questions au sein du ministère ainsi qu'avec le personnel politique du ministre. Si un groupe de travail ministériel ou interministériel est établi, le département le présidera et gèrera également les consultations interministérielles et les exposés informatifs du ministre, au besoin.

Parallèlement, il n'est pas rare de voir les ministères dotés d'une unité légale centrale et la participation ou non de cette unité à la rédaction juridique dépend, du moins dans certains cas, de l'expertise juridique disponible dans le département sectoriel. Dans certains cas, l'unité juridique est également responsable de la coordination du traitement des commentaires reçus des autres ministères lors des consultations interministérielles ainsi que de la gestion du processus dès lors que le ministère est consulté par d'autres ministères. Dans certains cas, l'unité juridique est également le point de contact avec le Bureau du Gouvernement avant et après que les commissions et le gouvernement examinent les questions développées par le ministère.

Il ressort assez clairement de certains documents préparés pour Sigma par les huit pays (voir l'Annexe) que le rôle de cette unité juridique dans le processus d'élaboration des politiques manque souvent de cohérence et peut différer d'un ministère à l'autre dans le même pays. Le rôle de cette unité semble dépendre de sa relative force ainsi que des départements sectoriels, de même que du style de fonctionnement du secrétaire d'état rattaché au ministère et des coutumes en vigueur. Il convient de noter qu'aucun des huit pays ne dispose d'une unité centrale spécialisée dans l'analyse des politiques ou dans l'évaluation de leurs incidences susceptible de servir de ressource à un ministère dans son ensemble.

Les évaluations de Sigma portant sur les capacités d'élaboration et de coordination des politiques chez les pays candidats à l'UE en Europe centrale et en Europe de l'Est ainsi que chez les gouvernements des Balkans occidentaux au cours de ces dernières années ont à plusieurs reprises souligné le développement insuffisant des ministères en matière de compétences et de pratiques d'élaboration des politiques. En raison de l'absence totale de tradition en termes d'élaboration des politiques, et du peu d'importance qui lui est conférée, les ministères ont tendance à rédiger de manière quasiment directe la législation, sans analyse préalable suffisante. Ces pratiques aboutissent souvent à une législation ne disposant pas de bases assez concrètes, éventuellement coûteuse ou difficile à mettre en application, source de ressentiment dans le groupe cible, et nécessitant des amendements répétés. Dans son document n° 31, *Améliorer les instruments de politique en évaluant leurs incidences*, Sigma dresse un bilan particulièrement détaillé des techniques qui devraient être utilisées dans l'élaboration des politiques. Cependant, il est évident que les ministères auraient considérablement besoin de se former à ces techniques de même que les ministres devraient être convaincus de l'importance d'analyser les politiques avant de prétendre à une quelconque amélioration dans ce domaine.

Cet aspect revêt une importance d'autant plus grande que l'élaboration d'une politique au sein d'un ministère n'est pas la seule prérogative d'un petit groupe de personnes. Comme mentionné plus haut, l'élaboration des politiques dans cette région incombe à l'ensemble des départements structurels au sein d'un ministère, si bien que toute formation aux techniques d'analyse des politiques doit être élargie pour porter ses fruits. Heureusement, de nombreux modules et sessions de formation sur ces sujets, grâce auxquels les compétences nécessaires peuvent être maîtrisées, existent déjà.

**Tableau 3.1 :** Étape 3 : Préparation des propositions de politiques (y compris les analyses des politiques, les évaluations de leurs incidences, les consultations avec la société civile)

Régions concernées par le programme CARDS	Les ministères élaborent des propositions de politiques préalablement à la rédaction de la législation correspondante	Les ministères soumettent normalement leurs propositions de politiques au gouvernement pour décision	Les ministères disposent d'une unité centralisée chargée d'exécuter certains travaux d'élaboration des politiques	Les ministères ont les moyens d'effectuer les tâches requises par l'élaboration des politiques
Albanie	Oui	Oui	Non	Certains
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Seulement dans des circonstances particulières	Non	Certains
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Oui	Non	Certains
État de Bosnie-Herzégovine	Oui	Oui	Non	Certains
Croatie	Parfois	Oui	Non	Oui
Kosovo	Parfois	Non	Non	Certains
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Parfois	Seulement dans des circonstances particulières	Non	Certains
Monténégro	Oui	Oui	Non	Certains
Serbie	Oui	Oui	Secteur dédié à l'économie et aux Finances	Certains
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Oui	Oui	Certains
<b>Nouveaux États membres</b>				
République Tchèque	Oui	Oui	Non	Certains
Estonie	Non	Non	Oui	Certains
Hongrie	Parfois	Seulement dans des circonstances particulières	Non	Certains
Pologne	Oui	Oui	Non	Oui

**Tableau 3.2 :** Étape 3 : Préparation des propositions de politiques (y compris les analyses des politiques, les évaluations de leurs incidences, les consultations avec la société civile)

Régions concernées par le programme CARDS	Les règles de procédure exigent des ministères de soumettre une évaluation des incidences	Les ministères consultent la société civile pendant la préparation des documents de politique et des projets de lois	La société civile est capable de formuler des entrées significatives à intégrer dans les propositions des ministères
Albanie	Oui	Parfois	Souvent
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Parfois	Souvent
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Oui	Souvent
État de Bosnie-	Oui	Parfois	Rarement

Herzégovine			
Croatie	Oui	Parfois	Souvent
Kosovo	Oui	Seulement pour les projets législatifs	Souvent
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Parfois	Souvent
Monténégro	Oui	Oui	Souvent
Serbie	Non	Oui	Souvent
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Non	Seulement pour les projets législatifs	Souvent
<b>Nouveaux États membres</b>			
République Tchèque	Oui	Parfois	Souvent
Estonie	Oui	Parfois	Souvent
Hongrie	Oui	Oui	Rarement
Pologne	Oui	Oui	Souvent

Les deux tableaux ci-dessus abordent la question centrale de la façon dont les ministères développent leurs propositions de politiques. Même si la plupart des participants affirment que les ministères préparent des propositions de politiques avant de rédiger les actes juridiques, l'expérience prouve qu'une telle pratique n'est pas si courante. Ce point est sans doute mieux abordé dans le cadre de questions plus indirectes. Par exemple, presque tous les gouvernements font état de ministères insuffisamment dotés en ressources pour préparer des propositions de politique. En outre, même si la plupart des gouvernements affirment que la société civile peut souvent apporter une contribution significative aux propositions de politiques, seulement près d'un tiers d'entre eux consultent régulièrement la société civile. En conséquence de quoi, même si les règles de procédure de l'ensemble des gouvernements, à l'exception de deux, exigent que les ministères préparent une évaluation des incidences, il ressort clairement des réponses aux autres questions que la qualité de telles évaluations risque de souvent s'avérer insuffisante.

En matière d'organisation, il est intéressant de noter que seule l'Estonie dote ses ministères d'une unité centrale afin d'effectuer les tâches relatives à l'élaboration des politiques (la Croatie fait état d'une unité Économie-Fiscalité, mais il semble que cette unité ne participe qu'aux propositions chiffrées). À cet égard, les gouvernements des Balkans occidentaux observent le modèle européen normal (anciens et nouveaux États membres) aux termes duquel l'élaboration des politiques est conduite dans le secteur concerné du ministère, et non par une unité centrale des spécialistes (comme c'est parfois le cas pour la rédaction juridique). Cette approche reste, selon nous, parfaitement valide tant que les procédures horizontales sont suffisantes au sein des ministères pour coordonner les politiques en interne et permettre une consultation adéquate.

### **3.4 Étape 4 : Préparation des projets de lois**

#### *Description générale de l'étape*

Cette étape se rapporte à la rédaction des textes juridiques qui concrétisent les instruments de la politique (législation, codes des impôts, décrets, etc.). Dans le meilleur des cas, la rédaction débute après que les options de la politique à suivre aient été évaluées (généralement par le ministère qui en est l'instigateur) en termes d'incidences et de moyens de mise en œuvre et après que le gouvernement, ou du moins le ministre, ait approuvé l'option recommandée. Cependant, rares sont les gouvernements de l'Europe centrale et orientale et des Balkans occidentaux à distinguer l'étape d'élaboration des politiques et celle de la rédaction des lois. Ce phénomène est certes dû au poids de la tradition mais aussi aux ressources limitées et aux contraintes de temps. Associer l'élaboration des politiques avec l'élaboration des lois est loin d'être une

pratique idéale, mais compte tenu de l'impossibilité de changer cette habitude du jour au lendemain, il est important de rechercher les moyens les plus efficaces de combiner ces deux étapes.

Un guide utile et des listes de critères de référence détaillées sur la rédaction des lois sont fournis dans le document n° 15 de Sigma, *Liste de critères de référence pour l'élaboration des lois et la gestion de la réglementation dans les pays d'Europe centrale et orientale*.

### ***Le rôle des ministères***

La rédaction des lois incombe aux ministères, qui bénéficient du concours du secrétariat législatif. Le rôle des ministères à cette étape est plutôt clair et ne pose aucun problème particulier. La plupart des ministères de la région ont les moyens de préparer des projets de lois et sont également en mesure de collaborer avec le secrétariat législatif pour résoudre les problèmes rencontrés. La rédaction est habituellement exécutée par le principal département du ministère concerné ou par un département législatif spécialisé, et parfois par les deux départements.

Habituellement, un processus bien articulé est défini au sein du ministère pour soumettre en interne les projets de lois à l'approbation du Comité de décision (collegium) du ministère, présidé par le ministre. Le personnel politique du ministre (cabinet) prend également part en général à ce processus d'approbation interne.

**Tableau 4 : Étape 4 : Préparation des projets de lois**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Les ministères sont suffisamment dotés en personnel juridique compétent pour préparer les projets de lois</b>	<b>Les ministères disposent d'une unité centrale de rédaction</b>	<b>L'unité centrale, si elle existe, assure-t-elle les travaux de rédaction de tous les ministères ?</b>
Albanie	Oui	Dans certains ministères	Seulement pour la technique législative
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Dans certains ministères	Dans certains ministères	Oui
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Dans certains ministères	Non	--
État de Bosnie-Herzégovine	Dans certains ministères	Dans certains ministères	Non
Croatie	Non	Oui	Non
Kosovo	Dans certains ministères	Oui	Oui
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Dans certains ministères	Non	--
Monténégro	Dans certains ministères	Dans certains ministères	Oui
Serbie	Oui	Oui	?
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Dans certains ministères	Dans certains ministères	Oui
<b>Nouveaux États membres</b>			
République Tchèque	Dans certains ministères	Non	Non
Estonie	Oui	Oui	Oui
Hongrie	Oui	Oui	Oui
Pologne	Dans certains ministères	Dans quelques ministères	Non

Il est intéressant de noter, comme la première colonne du tableau l'indique, que la majorité des participants jugent insuffisantes les ressources rédactionnelles au sein des ministères. Seuls quatre gouvernements sur

14 font état de ressources suffisantes dans leurs ministères. Une situation surprenante si l'on se réfère à la tradition juridique de ces administrations, probablement liée aux faibles niveaux de rémunération dans l'administration auxquels s'ajoute la demande en juristes dans les autres secteurs de l'économie. Inutile de préciser que des ministères dotés en ressources rédactionnelles suffisantes constituent une condition préalable, sinon suffisante, pour mener à bien l'élaboration d'une politique. Ce point gagnera en importance à mesure que les gouvernements s'engageront pleinement à harmoniser leurs systèmes juridiques avec l'*acquis* européen.

En termes d'organisation, on observe dans certains cas la présence d'unités rédactionnelles centrales, alors que dans d'autres, le travail rédactionnel est confié (au même titre que l'élaboration des politiques) à chaque secteur du ministère. Chacun de ces deux systèmes peuvent, selon nous, bien fonctionner sous réserve d'une coopération adéquate et continue entre les spécialistes politiques et juridiques. Près de la moitié des gouvernements ont adopté une approche mixte, dans laquelle certains ministères disposent d'une unité centrale et d'autres non. Ce système peut certes fonctionner, mais peut également se révéler une source de complications supplémentaires lorsque décision est prise de régulariser le système d'élaboration des politiques et d'y introduire davantage d'ordre et de procédures cohérentes dans les ministères auxquels la tâche d'élaboration incombe. Il est normalement plus facile d'établir des règles dans un système où les structures communes aux ministères sont cohérentes.

### **3.5 Étape 5 : Consultations interministérielles**

#### *Description générale de l'étape*

Un certain nombre de ministères peuvent avoir des préoccupations valides dans de nombreux domaines politiques et législatifs, d'autant que beaucoup de domaines politiques mobilisent les compétences de plusieurs ministères. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des ministères concernés dans la mesure où de nombreuses politiques sociales sont corrélées (comme par exemple les politiques touchant à l'éducation et la santé sont liées à la main-d'œuvre) et où les politiques dans beaucoup de domaines ont des conséquences sur l'économie (par exemple, l'environnement, les transports et l'agriculture). Dans le cas d'un ministère horizontal, tel que le Ministère des finances, il est évident que presque toutes les politiques auront des implications budgétaires et affecteront donc le mandat du ministère. Le but des consultations interministérielles est de s'assurer que les intérêts des autres ministères sont bien pris en compte et discutés au niveau des experts de sorte à résoudre le plus de conflits possibles avant de soumettre les questions aux sessions du gouvernement (ou de ses commissions), lesquelles doivent rester concentrées sur les questions d'ordre politique.

Habituellement, les règles de procédure instaurent des conditions détaillées pour les consultations interministérielles. Les questions sont normalement envoyées aux autres ministères sous la signature du ministre. Les règles de procédure fixent ensuite les délais de consultation et précisent également que le ministère de tutelle doit soumettre au gouvernement, en sus des questions, une liste de toutes les observations qui n'ont pas été retenues, justifications à l'appui.

#### *Le rôle des ministères*

Les ministères exercent deux rôles différents. D'une part, en leur qualité de ministères de tutelle, ils sont tenus d'effectuer et de gérer les consultations. Ce qui implique de :

- décider à quel ministère les questions doivent être soumises pour observations (à moins que les règles ne spécifient « tous les ministères ») ;
- rassembler les observations, les analyser, et décider quelles observations accepter et intégrer dans le document ;

- dans certains cas, convoquer des réunions pour débattre des observations recueillies, plus particulièrement lorsqu'elles sont importantes ; et
- préparer une liste des observations rejetées en motivant un tel rejet.

Le deuxième rôle consiste à agir en tant que ministère « consulté » et de préparer les réponses aux questions envoyées par les autres ministères pour consultation. Cette fonction exige la mise en place d'un processus au sein du ministère pour distribuer les questions aux départements concernés, recueillir et assembler les observations, approuver les observations dans le cadre d'un processus intra-ministériel, et préparer une lettre pour le ministre, qui transmettra les observations à son homologue au sein du ministère de tutelle.

Dans la plupart des pays occidentaux, les consultations sont requises non seulement pour l'élaboration des lois mais également pour toutes les questions de politique inscrites à l'ordre du jour des réunions de gouvernement. Ce n'est pas toujours le cas en Europe centrale et orientale ainsi que dans les Balkans occidentaux, où les consultations interministérielles se concentrent uniquement sur les projets de lois, et habituellement à une étape tardive de leur élaboration. Cette approche s'avère souvent inadaptée pour garantir un examen interministériel sérieux de la substance de la politique. Les consultations portant sur les projets entièrement élaborés ont lieu habituellement trop tard, sont trop formelles pour permettre d'initier une discussion approfondie, et tendent à se concentrer sur des détails marginaux de la rédaction. Lorsque c'est le cas, l'objectif principal de la consultation interministérielle, qui est d'améliorer la substance de la politique, n'est pas réellement atteint.

**Tableau 5 : Étape 5 : Consultations interministérielles**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Type de consultations requises par les règles de procédure</b>	<b>Consultations requises pour les documents de politique ou uniquement sur les projets législatifs entièrement élaborés</b>	<b>La procédure de consultation interministérielle facilite l'insertion d'entrées approfondies</b>
Albanie	Ministères ayant un intérêt	Pour les deux	Oui
Fédération de Bosnie-Herzégovine	MdF, MdJ, Secrétariat législatif	Pour les deux	Oui
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Ministères ayant un intérêt	Pour les deux	Oui
État de Bosnie-Herzégovine	Ministères ayant un intérêt	Pour les deux	Non
Croatie	Ministères ayant un intérêt	Pour les deux	Oui
Kosovo	Ministères ayant un intérêt	Seulement pour les projets législatifs	Oui
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Tous les ministères	Pour les deux	Oui
Monténégro	Ministères ayant un intérêt	Seulement pour les projets législatifs	Non
Serbie	Ministères ayant un intérêt	Pour les deux	Non
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Ministères ayant un intérêt	Seulement pour les projets législatifs	Non
<b>Nouveaux États membres</b>			
République Tchèque	Tous les ministères	Pour les deux	Non
Estonie	Tous les ministères	Pour les deux	Oui
Hongrie	Tous les ministères	Seulement pour les projets législatifs	Oui
Pologne	Tous les ministères	Pour les deux	Oui

La différence entre les gouvernements des Balkans occidentaux et ceux des nouveaux États membres de l'UE est frappante en termes d'ampleur des consultations requises. Dans les premiers, à l'exception de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, un ministère de tutelle peut décider quels sont les autres ministères qu'il consultera. Dans la plupart de ces cas de figure, il existe une obligation spécifique de consulter le Ministère des finances dès lors qu'un projet comporte des implications financières. Dans les quatre nouveaux États membres, on observe l'obligation de consulter tous les ministères, une approche plus susceptible de garantir qu'aucun intérêt n'est ignoré. Il convient de noter que la majorité des gouvernements déclarent que la procédure de consultations interministérielles facilite la soumission d'entrées approfondies issues des ministères consultés. Une déclaration en totale contradiction avec la situation habituellement constatée par Sigma selon laquelle les consultations sont majoritairement formalistes et traitent des questions rédactionnelles mineures. Ce point nécessite clairement une analyse plus poussée et probablement une meilleure définition du terme « approfondi ».

### 3.6 Étape 6 : Soumission des questions au Bureau du Gouvernement

#### *Description générale de l'étape*

Une fois qu'un document d'orientation ou un projet de loi est prêt, il est normalement signé par le ministre et envoyé au Bureau du Gouvernement pour ordonnancement, soit directement pour la session du gouvernement, soit pour la réunion du ou des comités ministériels.

#### *Le rôle des ministères*

Il appartient au ministère concerné de finaliser le projet et de le faire approuver conformément aux règles internes, jusqu'au niveau du ministre. Il remplit également le « dossier » des pièces d'appui qui doit accompagner tous les documents préparés pour être soumis à la décision du gouvernement.

**Tableau 6 : Étape 6 : Soumission des questions au Bureau du Gouvernement**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Les ministères observent un processus spécifique d'approbation interne avant toute soumission au Bureau du Gouvernement</b>	<b>Si oui, quel est ce processus ?</b>
Albanie	Oui	Consultations avec tous les secteurs
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Approbation du Ministre
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Approbation du Ministre
État de Bosnie-Herzégovine	Non	--
Croatie	Oui	Consultations avec tous les secteurs
Kosovo	Oui	Accord du Cabinet politique
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Révision par le Collegium d'experts
Monténégro	Oui	Révision par les Ministres auxiliaires et le Secrétaire de ministère
Serbie	?	?
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Révision par le Collegium d'experts avec le Ministre
<b>Nouveaux États membres</b>		
République Tchèque	Oui	Tous les secteurs sont consultés
Estonie	Oui	Tous les secteurs sont consultés
Hongrie	Oui	---
Pologne	Oui	Le département juridique puis le Ministre

Il ressort des réponses que presque tous les gouvernements observent un processus spécifique pour l'approbation interne des questions avant leur soumission au Bureau du Gouvernement. Parmi ces processus, la meilleure approche, à savoir une consultation avec les cadres dirigeants du ministère, est clairement la plus répandue.

### **3.7 Étape 7 : Révision par le Bureau du Gouvernement**

#### *Description générale de l'étape*

Dans presque tous les systèmes, le Bureau du Gouvernement a le pouvoir de réviser les soumissions reçues des ministères et de les leur retourner pour un complément de travail s'il y a lieu. Dans certains gouvernements d'Europe centrale et orientale et des Balkans occidentaux, le Bureau du Gouvernement a uniquement la compétence et la capacité d'examiner les aspects formels du document, par exemple si toutes les signatures et autres pièces jointes nécessaires ont été incluses dans le dossier et si toutes les consultations légalement requises ont bien eu lieu. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le Bureau du Gouvernement examine également la substance des propositions, notamment pour s'assurer que la question a été analysée suffisamment en profondeur, que les autres options de politique ont été évaluées, que les problèmes interministériels ont été résolus, que les préoccupations intersectorielles ont été correctement abordées et que la proposition est conforme avec la politique et les priorités du gouvernement et avec d'autres initiatives de politique à l'étude. Dans certains cas, les conseillers du bureau (Cabinet) du Premier ministre procèdent à un examen parallèle des questions se rapportant aux politiques/partis/coalitions.

#### *Le rôle des ministères*

À cette étape, les ministères doivent simplement se tenir prêts à discuter des questions et à répondre aux interrogations soulevées par le Bureau du Gouvernement. Idéalement, le ministère désigne clairement une personne que le Bureau du Gouvernement peut contacter en cas de questions à débattre.

Quelques gouvernements de cette région ont instauré ces dernières années un système dans le cadre duquel les secrétaires des ministères se réunissent une fois par semaine, sous la présidence du secrétaire du gouvernement, pour examiner les questions collectivement avant de les soumettre aux commissions et aux sessions du gouvernement. Ce système permet d'effectuer un dernier contrôle quant à la disponibilité des questions et la résolution de certains problèmes laissés en suspens par les experts des ministères mais qui n'exigent aucune décision politique. Si une telle réunion a lieu, le personnel du ministère doit être en mesure d'instruire le secrétaire du ministère avant la réunion sur les questions soutenues par le ministère mais aussi sur tous les problèmes non résolus concernant les questions des autres ministères.

**Tableau 7 : Étape 7 : Révision par le Bureau du Gouvernement**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Voies de communication ouvertes et régulières entre les ministères et le Bureau du Gouvernement</b>	<b>Réunion hebdomadaire des secrétaires de ministères pour préparer les questions pour le gouvernement</b>	<b>Si oui, les ministères instruisent-ils le Secrétaire en vue de cette réunion ?</b>
Albanie	Non, communications en grande partie formelles	Non (bientôt prévue)	---
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Non	---
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Non	---
État de Bosnie-Herzégovine	Non, communications en grande partie formelles	Non	---
Croatie	Oui	?	?
Kosovo	Oui	Oui	Oui
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Oui	Oui
Monténégro	Oui	Non	---
Serbie	Oui	Non	---
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Non	---
<b>Nouveaux États membres</b>			
République Tchèque	Non, communications en grande partie formelles	Non	---
Estonie	Oui	Non	---
Hongrie	Oui	Oui	Oui
Pologne	Oui	Non	---

Les voies de communication ouvertes entre les ministères et le Bureau du Gouvernement semblent être la règle dans la plupart des gouvernements, à trois exceptions près seulement. La réunion hebdomadaire des secrétaires de ministère (présidée par le Secrétaire du gouvernement) est relativement rare, puisqu'elle ne se tient que dans seulement trois gouvernements sur 14 (avec un gouvernement de plus qui prévoit de l'introduire). Étant donné que les consultants de Sigma recommandent souvent de telles réunions, il serait intéressant d'étudier plus en détail leur utilité, et de savoir par exemple si elles permettent de mieux résoudre les conflits interministériels et favorisent des sessions gouvernementales plus décisives et plus efficaces.

### **3.8 Étape 8 : Révision par les comités ministériels**

#### *Description générale de l'étape*

La plupart des gouvernements sont dotés d'un système de comités ministériels chargés de réviser les questions avant décision du gouvernement. Ces comités (habituellement désignés sous le nom de commissions dans les gouvernements de l'ancienne Yougoslavie) sont normalement instaurés en fonction de la thématique à traiter (par exemple, intégration européenne, questions sociales, questions économiques), et leurs membres sont les ministres des secteurs correspondants. Ces comités peuvent être présidés par le Premier ministre, un vice premier ministre, ou le ministre le plus directement concerné par la thématique du comité. Dans de nombreux gouvernements, ces comités agissent comme des « entonnoirs », autrement dit, les questions **doivent** passer par le comité avant d'être inscrites à l'ordre du

jour de la session gouvernementale. Auquel cas, les comités sont normalement investis du pouvoir considérable d'exiger des ministères un complément de travail ou la résolution d'un problème avant d'approuver la soumission d'une question à la session gouvernementale. Le fonctionnement de tels comités est presque toujours assuré par le Bureau du Gouvernement.

### ***Le rôle des ministères***

Lors de cette étape, les ministères ont pour rôle d'instruire leur ministre respectif avant la tenue des réunions de comités auxquelles il assiste afin de s'assurer, dans la mesure du possible, qu'il est informé de toutes les questions applicables susceptibles d'y être soulevées, plus particulièrement en rapport avec les thèmes soutenus par son ministère mais aussi avec d'autres sujets qui le préoccupent.

Dans certains cas, le ministère peut mandater des experts pour assister le ministre dans les réponses aux questions d'ordre technique lors des réunions de comité.

**Tableau 8 : Étape 8 : Révision par les comités ministériels**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Les ministères observent un processus pour instruire les ministres avant les réunions des comités du gouvernement</b>	<b>Les hauts fonctionnaires des ministères assistent aux réunions des comités du gouvernement</b>
Albanie	Oui	Uniquement pour assister le ministre
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Peuvent participer et prendre la parole
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Peuvent participer et prendre la parole
État de Bosnie-Herzégovine	Cabinet politique	Uniquement pour assister le ministre
Croatie	Oui	Peuvent participer et prendre la parole
Kosovo	Aucun comité opérationnel	---
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Peuvent participer et prendre la parole
Monténégro	Cabinet politique	Uniquement pour assister le ministre
Serbie	Oui	Peuvent participer et prendre la parole
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Peuvent participer et prendre la parole
<b>Nouveaux États membres</b>		
République Tchèque	Cabinet politique	Peuvent participer et prendre la parole
Estonie	Oui	Uniquement pour assister le ministre
Hongrie	Oui	Non
Pologne	Oui	Uniquement pour assister le ministre

Fait très intéressant qui ressort de ce tableau, tous les gouvernements hormis un seul – le Kosovo – disposent de comités de ministres chargés de discuter des questions avant de les soumettre aux sessions gouvernementales. (Un processus est en cours d'élaboration pour introduire aussi de tels comités au Kosovo). Il ressort également que, dans tous les gouvernements dotés de comités, les ministres sont instruits des questions préalablement à leur réunion, et les hauts fonctionnaires peuvent soit y prendre part dans le seul but d'assister le ministre, soit même y prendre la parole. Ces résultats sont bien plus positifs que ne le laissaient prévoir les précédentes observations de Sigma.

### 3.9 Étape 9 : Décision prise par le Gouvernement (Conseil des ministres)

#### *Description générale de l'étape*

L'ordre du jour de la session gouvernementale est habituellement préparé par le Bureau du Gouvernement et la plupart du temps adopté par le Premier ministre. Des dossiers destinés à la session sont distribués aux ministres par le Bureau du Gouvernement, un nombre de jours défini avant la session. Afin de veiller à ce que seules les questions entièrement examinées soient inscrites à l'ordre du jour, il est habituellement déconseillé de soumettre des questions directement lors de la réunion, bien que cette règle soit diversement suivie. Après décision du gouvernement, les questions sont renvoyées soit au ministère concerné pour un complément de travail ou pour exécution, soit au parlement pour décision en cas d'actes adoptés par le parlement.

#### *Le rôle des ministères*

A l'instar des comités gouvernementaux, le premier rôle des ministères à cette étape consiste à instruire le ministre avant les réunions du gouvernement afin de garantir, dans la mesure du possible, qu'il est dûment informé de toutes les questions applicables susceptibles d'y être soulevées, plus particulièrement en rapport avec les thèmes soutenus par son ministère mais aussi avec d'autres sujets qui le préoccupent..

Après la réunion, chaque ministère doit traiter les décisions qui s'appliquent à lui et en assurer le suivi.

**Tableau 9 : Étape 9 : Décision prise par le Gouvernement (Conseil des ministres)**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Les ministères observent un processus pour instruire les ministres avant les sessions du gouvernement</b>	<b>Les ministères observent un processus de suivi des décisions gouvernementales pour veiller à accomplir leurs tâches dans les délais</b>
Albanie	Oui	Responsabilité de chaque secteur
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Gestion centralisée au sein du ministère
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Responsabilité de chaque secteur
État de Bosnie-Herzégovine	Responsabilité du Cabinet politique	Responsabilité de chaque secteur
Croatie	Oui	Non
Kosovo	Responsabilité du Cabinet politique	Responsabilité de chaque secteur
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Gestion centralisée au sein du ministère
Monténégro	Responsabilité du Cabinet politique	Gestion centralisée au sein du ministère
Serbie	Oui	Responsabilité de chaque secteur
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Responsabilité de chaque secteur
<b>Nouveaux États membres</b>		
République Tchèque	Oui	Responsabilité de chaque secteur
Estonie	Oui	Gestion centralisée au sein du ministère
Hongrie	---	---
Pologne	Oui	Gestion centralisée au sein du ministère

Ce tableau traite de la question majeure du suivi des décisions gouvernementales au sein des ministères et du respect des délais dans l'exécution des tâches qui leur incombent. Lorsque ce processus incombe à chaque secteur, il semblerait que le ministère dans son ensemble ne gère pas cette étape de manière appropriée, dans la mesure où une telle approche laisse trop de place à l'imprévu. Il semblerait plus

opportun que les ministères observent un processus en vertu duquel le Secrétaire de ministère veille à assigner, une fois révisées les décisions de chaque session du gouvernement, les tâches applicables aux secteurs ou aux personnes spécifiques, et mettent en place un processus de retour d'informations pour une exécution dans les délais. Ce type de processus semble exister dans seulement très peu d'administrations qui ont répondu au questionnaire.

### **3.10 Étape 10 : Processus et passage devant le parlement**

#### *Description générale de l'étape*

Cette étape est requise pour certaines décisions gouvernementales, mais pas pour toutes. Les procédures d'adoption de la législation devant le parlement sont normalement déterminées par la Constitution et/ou par le parlement lui-même. Pour la législation provenant du gouvernement, il appartient normalement au Bureau du Gouvernement de veiller à ce que les intérêts du gouvernement soient représentés.

#### *Le rôle des ministères*

Le rôle des ministères à cette étape consiste à se tenir prêts à expliquer et à défendre les propositions législatives qu'ils ont soutenues lors des débats parlementaires ainsi que dans les comités parlementaires qui les examinent. Dans la plupart des cas, le ministre lui-même doit se présenter devant le parlement, mais il peut avoir besoin de l'assistance des experts juridiques et politiques du ministère en cas de complications.

Si le parlement propose des amendements substantiels, le ministère doit se tenir prêt à les analyser et à les évaluer pour élaborer une réponse appropriée (en vue d'une acceptation, d'un rejet ou d'un compromis) et la justifier.

**Tableau 10 : Étape 10 : Processus et passage devant le parlement**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Les ministères observent un processus pour préparer et assister le Ministre en vue des débats parlementaires sur les projets de loi</b>	<b>Si oui, qui est responsable ?</b>
Albanie	Oui	Sur demande du parlement
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Personnel assigné par le gouvernement
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Vice ministre du secteur spécifique
État de Bosnie-Herzégovine	Oui	---
Croatie	Oui	Le ministre auxiliaire instruit le Ministre
Kosovo	Oui	Service juridique et/ou Cabinet politique
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Oui	Personnel assigné par le gouvernement
Monténégro	Oui	Pratique informelle, mais normale
Serbie	Oui	Secteur responsable
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Secteur responsable
<b>Nouveaux États membres</b>		
République Tchèque	Non	---
Estonie	Oui	Responsabilité du Bureau du Gouvernement
Hongrie	Oui	Secrétaire aux échanges parlementaires (dans le ministère)
Pologne	Oui	Secteur responsable

### **3.11 Étape 11 : Exécution**

#### *Description générale de l'étape*

Selon le besoin ou non d'une législation parlementaire, l'application concrète des actes juridiques peut suivre directement les décisions gouvernementales ou commencer une fois que la loi parlementaire est adoptée. L'application englobe la préparation et le passage de la législation dérivée (au besoin), suivis de son application concrète dans le domaine concerné, aspect qui, de toute évidence, dépasse la portée du présent document.

#### *Le rôle des ministères*

L'exécution incombe aux ministres concernés ainsi qu'à leur ministère ou agences respectives. Le passage de la législation primaire devant le parlement donne souvent lieu au besoin de préparer une législation dérivée dans le ministère concerné. La préparation d'une telle législation constitue en elle-même un « mini » processus d'élaboration de politique et, en tant que tel, peut exiger certaines des activités décrites dans les étapes 3 à 5 ci-dessus, suivies de l'approbation interne au sein du ministère et de la signature du ministre.

Une fois le cadre juridique en place, l'application et/ou l'exécution concrètes peuvent commencer. Ces activités s'inscrivent dans le cadre général des responsabilités administratives quotidiennes du ministère et des ses agences, et dépassent celui du présent document.

**Tableau 11 : Étape 11 : Exécution**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Les ministères observent un processus défini pour superviser l'application des décisions du gouvernement</b>	<b>Si oui, comment ce processus est-il géré ?</b>
Albanie	Oui	Responsabilité de chaque secteur
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Oui	Responsabilité de chaque secteur
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Secrétaire de ministère
État de Bosnie-Herzégovine	Non	----
Croatie	Non	Responsabilité de chaque secteur
Kosovo	Non	Responsabilité de chaque secteur
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Non	Responsabilité de chaque secteur
Monténégro	Oui	Responsabilité de chaque secteur (géré par le cabinet politique)
Serbie	Oui	Responsabilité de chaque secteur
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Oui	Responsabilité de chaque secteur
<b>Nouveaux États membres</b>		
République Tchèque	Non	---
Estonie	Non	---
Hongrie	Oui	Responsabilité de chaque secteur
Pologne	Oui	Secrétaire de ministère via le processus central officiel

Ce tableau expose une des faiblesses les plus importantes dont souffrent la plupart des systèmes d'élaboration de politiques dans la région, à savoir l'attention insuffisante portée à l'application des décisions dans les ministères. Près de la moitié des participants signalent l'absence de processus dans les ministères pour superviser l'application. En outre, sur les gouvernements ayant indiqué cette absence de processus, presque tous précisent que cette responsabilité incombe à chaque secteur. Comme il a été souligné en matière de suivi des tâches assignées par les sessions gouvernementales, la « responsabilité de chaque secteur » signifie en réalité que l'application n'est pas gérée de manière cohérente par les hauts fonctionnaires du ministère, et reste trop aléatoire. Sans un processus bien élaboré, comment le ministère et le ministre peuvent-ils être sûrs que les tâches liées à l'application (par exemple, préparation de la législation dérivée, instauration des unités administratives et des procédures requises pour l'application) sont bien exécutées ?

### **3.12 Étape 12 : Suivi et évaluation**

#### *Description générale de l'étape*

On distingue en général deux types de suivis et d'évaluations. Le premier est formel et concerne principalement le suivi de la performance des ministères en termes de respect des délais fixés dans les décisions gouvernementales. Ce rôle incombe au Bureau du Gouvernement, et de nombreux gouvernements sont dotés d'un système (habituellement informatisé) de suivi des décisions gouvernementales et de supervision de la réalisation des tâches assignées aux ministères.

Le deuxième implique d'évaluer la capacité réelle de la politique et des exigences légales de répondre à leurs objectifs. Ce type d'évaluation ne peut être effectué que quelque temps après l'application, souvent plus d'un ou deux ans après. Les méthodes et les techniques de conduite de telles évaluations à posteriori sont quasiment semblables à celles utilisées pour la conduite des évaluations préalables des répercussions.

### **Le rôle des ministères**

L'évaluation de l'efficacité des activités en termes de réalisation des objectifs de politique et de leur rentabilité est censée incomber aux ministères. Cependant, on peut affirmer que c'est rarement le cas dans la région, et une telle évaluation n'est certainement pas régulière ni cohérente. Certaines « évaluations » informelles sont probablement réalisées, puisque ceux qui mettent en application la politique ne peuvent éviter de formuler leur opinion sur l'efficacité de la politique. Étant donné que de telles estimations informelles sont essentiellement réalisées *ad hoc*, elles ne peuvent pas vraiment soutenir le retour d'informations nécessaire entre la politique existante et le besoin d'amendement et de réforme.

Il est peu probable de voir se développer un processus ordonné au sein des ministères tant que le Bureau du Gouvernement ne soumet aucune recommandation et autre directive dans ce domaine à l'approbation du gouvernement et qu'aucune méthode d'exécution de ces conditions n'est mise en place. Une fois ce travail accompli et dès lors que les ministères ont accepté leur responsabilité de procéder à une évaluation régulière, plusieurs sources d'informations indiquent comment effectuer une telle évaluation, y compris des cours et des sessions de formation préparés par diverses universités et autres organismes de formation.

**Tableau 12 : Étape 12 : Suivi et évaluation**

<b>Régions concernées par le programme CARDS</b>	<b>Les ministères évaluent à posteriori l'efficacité de leurs politiques et de leurs programmes</b>	<b>Évaluation requise par les règles de procédure</b>
Albanie	Parfois	Oui
Fédération de Bosnie-Herzégovine	Parfois	Oui
Bosnie-Herzégovine - République Serbe	Oui	Oui
État de Bosnie-Herzégovine	Rarement	Oui
Croatie	Parfois	
Kosovo	Parfois	Oui
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Rarement	Non
Monténégro	Oui	Oui
Serbie	Parfois	Non
Communauté d'États Serbie-et-Monténégro	Parfois	Non
<b>Nouveaux États membres</b>		
République Tchèque	Non	Non
Estonie	Parfois	Non
Hongrie	Parfois	Oui
Pologne	Parfois	Non

Encore une fois, ce tableau met en lumière une faiblesse importante en termes de gestion des politiques dans les ministères, à savoir le manque d'évaluation systématique de l'efficacité des politiques et des programmes. La tâche n'est certes pas aisée et peut être longue et onéreuse. Elle est cependant cruciale si

l'administration veut éviter d'importantes lacunes en matière d'application, un problème souvent identifié par la CE dans son évaluation des progrès réalisés en faveur de l'adoption de l'*acquis*. En outre, lorsqu'aucune évaluation à posteriori n'est réalisée, les ministères ont des difficultés à déterminer le besoin d'amender les politiques et la législation afin de répondre à leurs objectifs de manière plus efficace. Comme la documentation disponible sur ce sujet l'indique, il est souvent possible d'effectuer des évaluations avec des ressources limitées en ayant recours à des techniques peu coûteuses, telles que des consultations et des entretiens avec des groupes cibles et de simples estimations de la rentabilité de l'application.

## CHAPITRE 4 : RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

### 4.1 Points d'amélioration

Les ministères occupent une position unique pour jouer un rôle majeur dans un certain nombre d'étapes du système d'élaboration des politiques. Ces étapes sont toutes liées au contenu de la politique : élaboration de la politique, préparation des projets<sup>1</sup>, consultations, application, suivi et évaluation. Tous ces domaines ont en commun le fait d'être directement liés à la substance de la politique elle-même ainsi qu'à la responsabilité du ministre concerné dans un domaine d'activité spécifique, plutôt qu'à la responsabilité collective du gouvernement dans son ensemble. Ce trait commun répond à la logique de partage des responsabilités entre les ministres d'une part – en tant que membres individuels du gouvernement, soutenus par leur ministère respectif – et, d'autre part, le gouvernement collectivement, assisté du Bureau du Gouvernement.

Dans son domaine spécifique de compétences, le ministère dispose (ou devrait disposer) d'un avantage certain dans l'exécution de ces tâches, puisqu'il lui incombe précisément de développer et d'entretenir de manière continue :

- les contacts avec le public affecté par les politiques et la législation mises en application par le ministère ;
- un flux continu de connaissances spécialisées et approfondies du secteur d'activité concerné ;
- un flux de connaissances des politiques et de la législation existantes, y compris leurs faiblesses, comme le mécontentement des bénéficiaires ; et
- un flux d'informations sur les besoins et les difficultés d'application et d'exécution.

Une mission à double tranchant, cependant. À moins que le ministère ne maintienne en bon ordre les éléments susmentionnés en restant constamment en contact avec les personnes et les groupes au sein de son domaine de compétences et n'écoute et ne tire des leçons de son expérience, il ne sera pas en mesure d'élaborer les bonnes politiques et la bonne législation, mais accroîtra en revanche les attentes et les frustrations. L'élaboration des politiques n'est pas une science théorique ou un processus mécanique objectif, même si elle s'appuie sur certains outils scientifiques et autres procédures formelles pour analyser les problèmes et évaluer les solutions. Fondamentalement, l'élaboration des politiques est une question de jugement qui évolue à travers un processus interactif entre les experts des ministères et les acteurs sociaux qu'elles servent et dont elles réglementent les actions.

Les participants au questionnaire semblent être pleinement conscients de l'importance d'un processus d'élaboration adéquat. Les participants ont été invités à indiquer le niveau de satisfaction des ministères par rapport au système d'élaboration des politiques et de la législation. Tous sauf un ont répondu que ce système devait être amélioré. Les participants ont ensuite été conviés à indiquer les domaines dans lesquels leurs systèmes devaient être modifiés. Les résultats sont exposés dans le Tableau 13 (les participants pouvaient cocher tous les domaines souhaités, et la plupart d'entre eux ont coché cinq ou six domaines sur les 11 proposés).

---

<sup>1</sup> A noter que la rédaction des projets de lois dans les pays ayant adopté le modèle anglo-saxon relève davantage de la responsabilité du parlement (RU) ou du Ministère de la justice (Canada) que des ministères. Un mécanisme possible tant que les ministères préparent leurs documents de politique de manière suffisamment détaillée pour permettre aux experts juridiques de rédiger les projets de lois même s'ils ne sont pas experts du domaine substantiel.

**Tableau 13 :** Sur quoi devraient se concentrer les étapes pour améliorer le processus d'élaboration des politiques ?

	<b>Nombre de gouvernements ayant indiqué ce domaine :</b>
Révision des règles de procédure du Gouvernement	6
Davantage de contrôle par le Bureau du Gouvernement	8
Procédures plus claires au sein des ministères	10
Obligation de préparer les documents d'orientation avant l'étape de rédaction	8
De meilleures consultations interministérielles	7
Davantage de consultations avec la société civile	8
Unités centrales renforcées au sein des ministères pour exercer les fonctions de la politique	11
Processus plus décentralisé au sein des ministères	2
Conférer plus d'autorité aux services juridiques des ministères	3
Accroître le personnel des services juridiques	6
Accroître la formation du personnel ministériel aux compétences en politique	13

En guise de suivi, les participants ont été priés d'indiquer les éléments les plus importants des règles de procédure à amender en priorité. Les résultats, exposés dans le Tableau 14, mettent encore une fois l'accent sur la préparation des politiques au sein des ministères.

**Tableau 14 :** Que faudrait-il changer dans les règles de procédure pour améliorer le processus ?

	<b>Nombre de gouvernements ayant indiqué cet élément :</b>
Consacrer plus de temps à l'examen des questions	3
Meilleures spécification des consultations interministérielles	6
Exigences plus claires en matière de concepts de politique	11
Exigences relatives à l'évaluation des répercussions	11
Conférer davantage de pouvoir au Bureau du Gouvernement pour examiner les propositions et les renvoyer si elles ne conviennent pas (contrôle de qualité)	6

## 4.2 Prochaines étapes recommandées

Afin d'améliorer le rôle des ministères dans le processus d'élaboration de leurs politiques, il conviendrait de prendre en compte les considérations suivantes :

1. Les « règles de procédure » du gouvernement devraient décrire plus amplement les responsabilités des ministères en fournissant des informations de haute qualité au gouvernement à l'appui des questions qu'ils ont soumises à la décision du gouvernement. Ces règles pourraient spécifier le type d'analyse à réaliser (par exemple, évaluation des incidences, analyse coûts/avantages, analyse comparative). Elles pourraient également préciser le type d'informations requises (par exemple, impact sur le secteur, répartition des bénéficiaires et des coûts dans le pays, avantages et inconvénients des options, point de vue des ONG et des organismes de la société civile, et opinions substantielles des autres ministères).
2. Le Bureau du Gouvernement devrait renforcer ses ressources d'évaluation de la qualité des informations fournies par les ministères à l'appui de leurs questions et se voir conférer le pouvoir de retourner ces questions en vue d'un travail complémentaire en cas d'informations insuffisantes ou de piètre qualité.

3. Les règles de procédure devraient imposer l'obligation de présenter et de faire débattre tout document d'orientation par le gouvernement avant de rédiger des projets de lois, du moins lorsque des amendements majeurs de la politique sont visés. Mettre à exécution cette obligation n'est pas aisé, mais reste possible et nécessaire.
4. Les ministères devraient examiner et réviser leurs procédures internes pour la préparation des questions au gouvernement, en veillant tout particulièrement à clarifier et à renforcer :
  - la procédure de planification annuelle des travaux de politiques ;
  - les procédures de consultation avec les groupes d'intérêt externes ;
  - les procédures de consultations interministérielles ;
  - le processus d'agrément intra-ministériel ; et
  - les procédures de suivi, d'évaluation et de consignation des accomplissements et des lacunes des politiques.
5. Les ministères devraient élaborer une méthode et une procédure pour la coordination et le contrôle de qualité internes de leur politique et de leur production juridique. Il conviendrait de procéder à un examen des approches en cours en matière de gestion des politiques au sein des ministères, lesquels devraient sérieusement se pencher sur l'élaboration d'une gestion plus centralisée et exhaustive au niveau des hauts fonctionnaires (par exemple, le Secrétaire de ministère).
6. Les ministères devraient clarifier et régulariser les rôles et les responsabilités de l'unité juridique dans le processus d'élaboration des politiques.
7. Les ministères devraient renforcer les compétences de leur personnel dans l'ensemble des départements sectoriels en matière d'analyse des politiques et d'évaluation de leurs incidences. Former l'ensemble du personnel sectoriel aux techniques d'élaboration des politiques devrait constituer une priorité. Dans un premier temps, les ministères pourraient envisager d'établir une petite unité dotée de l'expertise technique requise dans ces domaines en qualité de « consultants » internes pour les départements sectoriels.

## ANNEXE : EXEMPLES TIRES DES ETUDES DE PAYS

### Étape 1 : Définir les priorités du gouvernement

**Slovénie** : En juin 2005, le Gouvernement a adopté la Stratégie de développement de la Slovénie pour la période 2004-2013 (soit les dix premières années d'adhésion à l'UE), un document d'orientation couvrant le développement général de tout le pays.

Le Parlement a également adopté tout un arsenal de documents particulièrement importants en matière d'élaboration générale des politiques, dans lesquels les ministères occupent une place significative, à savoir les Programmes nationaux. Ces Programmes nationaux sont des documents dédiés à la préparation de la politique nationale. A ce jour, on dénombre 14 Programmes nationaux dans différents domaines de développement social (recherche, aide sociale, sport, protection de l'environnement, sécurité routière, etc.). Chaque Programme national est préparé et rédigé par le Ministère responsable puis soumis au Gouvernement. Le Gouvernement (une fois le programme validé) le présente au Parlement, qui l'adopte dans le cadre d'une procédure législative spéciale. Un Programme national ne constitue pas une loi, mais est adopté par le Parlement et a des implications significatives pour le domaine de la vie sociale qu'il entend régler.

Le Premier ministre peut prononcer à l'égard des ministres une directive obligatoire pour les travaux relevant de leur ministère. Si le Ministre pense qu'une telle directive obligatoire ne correspond pas à la politique fixée par le Gouvernement, il peut exiger que le gouvernement discute de cette question.

**Hongrie** : Conformément à l'acte sur la législation, le gouvernement doit élaborer un programme législatif sur une période de cinq ans, décrivant les lois et autres décrets gouvernementaux parmi les plus importants dans l'optique de leur préparation. Au cours de l'élaboration de ce programme législatif, tous les dirigeants des institutions du pouvoir exécutif sont consultés, ainsi que le président de la Cour suprême, le Procureur suprême, les organismes sociaux et les syndicats, le gouvernement local de Budapest et les gouvernements autonomes de province.

**Autriche** : Au début du mandat gouvernemental, les fonctionnaires des ministères étudient très précisément les programmes du gouvernement, les stratégies politiques ainsi que les objectifs politiques afin d'être en mesure d'en dériver la future orientation et autres actions gouvernementales.

**Slovaquie** : Le document primaire décrivant l'orientation du gouvernement et ses objectifs dans chacun des domaines de politique publique constitue le manifeste du gouvernement, que chaque gouvernement doit présenter au Conseil national dans les 30 jours suivant sa nomination. Sur la base de ce manifeste, le parlement propose un vote de confiance, et octroie un mandat au gouvernement.

Le manifeste du gouvernement peut donc faire office de mandat de la majorité parlementaire pour que le gouvernement prépare et mette en application les étapes proposées dans le manifeste. Ce mandat revêt deux aspects majeurs. Tout d'abord, il incarne l'expression générale de la confiance accordée au gouvernement par la majorité des députés représentant, sur la base de l'issue des élections générales, les citoyens. À un niveau plus pratique, cependant, l'expression de cette confiance accordée sur la base du manifeste peut également être perçue comme l'engagement informel de la majorité parlementaire de soutenir les projets de loi introduits par le gouvernement conformément à son manifeste.

Dans le cas d'un gouvernement de coalition – pas seulement en Slovaquie – le manifeste du gouvernement remplit également un autre rôle non-formel, quoique crucial : celui d'un accord entre les différents partis politiques participant à la formation du gouvernement, sur ses objectifs et ses outils dans chacun des domaines de politique publique. La période de préparation de la formation du gouvernement et de son manifeste devrait alors permettre aux futurs participants au gouvernement de s'accorder sur les principales limites et ambitions du gouvernement, un accord qui, s'il est respecté, favorisera le travail pacifique et productif du gouvernement, de ses membres et du parlement dans les limites de ce qui a été convenu.

**Pologne** : Les priorités politiques sont fixées par le Gouvernement dans son ensemble puis convenues au moment de former le Gouvernement et parfois dans le cadre d'un accord de coalition. Cependant, cette procédure n'est pas de nature systémique. Elle dépend de la situation, notamment entre les partenaires de la coalition. Le document principal, qui fixe les priorités du Gouvernement, est un *exposé* du Premier ministre présenté devant le Parlement lors de l'investiture du Gouvernement. Tous les programmes de travail gouvernementaux sont censés être conformes à l'*exposé* du Premier ministre.

**République tchèque** : Il n'existe aucune procédure formelle prescrite pour la préparation de la déclaration de politique du Gouvernement. La déclaration est habituellement préparée par les conseillers du Cabinet du Premier ministre. La déclaration de politique constitue plus ou moins une compilation des soumissions présentées par chacun des Ministres. Ce fonctionnement peut compromettre, et l'a déjà fait dans de nombreux cas, la substance et la cohérence de la déclaration de politique. Malheureusement, il n'y a souvent pas assez de temps pour préparer et ajuster la déclaration de politique. Aucune consultation substantielle avec des ministères n'a lieu avant que la Déclaration de politique ne soit soumise au Gouvernement et au Parlement.

A l'exception de quelques priorités politiques décidées et mises en exergue pendant les négociations de coalition, telles que la réforme des retraites ou les projets de loi importants, les personnes chargées de rédiger la Déclaration de politique ont le pouvoir discrétionnaire de décider des tâches législatives ou politiques à inclure dans la Déclaration. Nombreux sont les changements de dernière minute dans la « compétition » que se livrent les départements pour insérer leur propre texte de loi ou proposition de politique dans la Déclaration afin de lui conférer plus d'importance. Par conséquent, il est possible de trouver une liste particulièrement détaillée de la législation à préparer pour un domaine particulier et seulement quelques déclarations de politique générale pour les autres.

L'autre manière de fixer les priorités du Gouvernement consiste à préparer des concepts stratégiques particuliers tels que le Programme de convergence ou la Stratégie économique. Il incombe habituellement à un Ministre spécifique de préparer un tel document. Malgré l'existence de procédures formelles pour la préparation des propositions de politique du Gouvernement, le style, le mode de préparation et la qualité du contenu de tels documents diffèrent.

## **Étape 2 : Planification politique et législative annuelle**

**Slovénie** : Le programme annuel du Gouvernement comprend une liste de lois et de réglementations qui devraient être adoptées au cours de l'année à venir. Chaque texte de loi doit être assorti d'une brève explication. Le programme annuel du Gouvernement est plus proche d'un plan d'action que d'un projet d'orientation. Autre document de nature similaire, le rapport annuel qui comporte une liste des lois et des réglementations adoptées.

**Espagne** : Le programme gouvernemental permet généralement d'identifier des problèmes. Le programme gouvernemental, synthèse générale du programme électoral qui joue un rôle dans les élections du parti qui soutient le gouvernement, prend forme dans le calendrier législatif. Le calendrier législatif est un document non-exhaustif préparé par le Cabinet du Gouvernement, en accord avec les ministères.

En sus du programme gouvernemental et des problèmes imprévus (comme les catastrophes environnementales), les autres sources d'identification des problèmes sont l'opinion publique et les conventions internationales. La violence domestique est l'un des problèmes abordés par l'opinion publique. Ainsi, la première loi passée par le Gouvernement actuel a été la Loi sur la violence domestique. Il en va de même, par exemple, pour la politique relative au logement.

**Slovaquie** : En Slovaquie, le manifeste du Gouvernement se traduit dans deux documents de planification fondamentaux du gouvernement dans le domaine de la politique publique – le plan d'action et le plan des travaux législatifs du Gouvernement. Ces documents annuels sont approuvés par le gouvernement au début de chaque année, et peuvent donc être considérés non seulement comme le plan d'application du manifeste gouvernemental, mais également comme l'opportunité de compléter les priorités stratégiques du

gouvernement fixées à l'avance, par d'autres tâches résultant de l'initiative des ministres ou d'exigences non couvertes dans le manifeste.

Sur la base du Plan d'action et du Plan des travaux législatifs du Gouvernement, les personnes qui soutiennent des propositions sont chargés de les présenter au gouvernement pour délibérations au cours du mois prévu à cette fin.

**Hongrie** : Conformément à la décision du Gouvernement concernant ses règles procédurales, le Gouvernement décide de son plan d'action pour un semestre, dans lequel les tâches à accomplir sont détaillées et programmées par mois. Parallèlement à la préparation du plan d'action, le Gouvernement adopte un programme de législation publié au Journal officiel. Au cours de l'élaboration du plan d'action et du programme de législation, le Gouvernement prend également en considération les obligations découlant de l'adhésion de la Hongrie à l'UE. La planification semestrielle permet, le cas échéant, d'ajuster les politiques existantes en fonction des problèmes d'application, des éléments économiques, ou des situations d'urgence.

**Pologne** : Le processus de planification des travaux du Conseil des ministres s'appuie sur des programmes de travail annuels, normalement gérés par la Chancellerie du PM (CHdPM). Le CdM dispose de programmes de travail annuels et parfois de plus courte durée, compilés par la CHdPM sur la base des éléments fournis par les Ministères dans le cadre d'une procédure ascendante. La CHdPM n'est pas chargée de veiller à la cohérence des plans opérationnels avec les priorités du Gouvernement. Il est de la responsabilité des Ministres d'assurer la cohérence avec les objectifs stratégiques généraux du Gouvernement.

**République tchèque** : Le Plan annuel des actions législatives du Gouvernement de même que son Plan annuel d'actions non législatives sont préparés par le Bureau du Gouvernement et approuvés par le Gouvernement tous les ans. En outre, des perspectives législatives et non législatives des actions gouvernementales pour les deux années à venir sont établies chaque année. Ces documents sont assemblés par le Bureau du Gouvernement suivant les soumissions des Ministères et sur la base de la Déclaration de politique du Gouvernement. Le Bureau du Gouvernement doit également veiller à ce que les Ministères se conforment aux Plans. Tous les mois, le Gouvernement discute du Rapport d'exécution des travaux gouvernementaux du mois précédent.

### **Étape 3 : Préparation des propositions de politiques (y compris l'analyse des politiques, l'évaluation de leurs incidences et les consultations avec la société civile)**

**Slovénie** : L'analyse coûts/avantages de chaque texte de loi (ou projet de loi) examine uniquement leurs incidences sur le budget de l'État. Toute modification du budget de l'État doit être estimée pour les trois années à venir et doit être assortie de propositions visant à compenser la hausse des dépenses ou la baisse des recettes budgétaires. Lorsque l'analyse financière n'estime pas le coût d'une loi pour le budget et un coût devant être engagé ultérieurement, ces coûts sont compensés à partir de la dotation budgétaire de l'auteur de l'analyse (habituellement un ministère).

Le cycle de politique dans l'administration est fortement formalisé et procédural. Ainsi les activités ayant trait à l'élaboration des politiques, à leur suivi et à leur évaluation sont prescrites, ce qui laisse peu de place pour la préparation des politiques en tant qu'options au service d'un grand nombre de parties concernées. Ce système ne contient que quelques projets d'orientation (c.-à-d. stratégies gouvernementales, programmes nationaux). L'élaboration des politiques consiste essentiellement à rédiger les projets de lois. Dans ce processus rédactionnel, les techniques d'évaluation des incidences et la préparation et l'analyse des différentes options sont rares. L'évaluation des incidences réglementaires se limite aux répercussions budgétaires pour l'État ; les conséquences pour les autres parties intéressées (économie, citoyens, environnement) ne sont pas systématiquement évaluées.

**Espagne** : Une fois négociée avec les autres parties concernées, toute initiative prend définitivement forme dans un projet normatif qui doit se fonder sur un mémorandum explicatif ainsi que sur un mémorandum

économique. Tout au long du processus d'élaboration des politiques, divers projets sont utilisés et modifiés en fonction des contributions des différents acteurs impliqués dans le processus.

Le mémorandum explicatif et le mémorandum économique sont obligatoires pour tous les projets normatifs. En Espagne, il est également nécessaire que les lois contiennent un mémorandum sur leurs effets possibles sur l'égalité homme-femme. Les projets qui traitent de l'environnement naturel doivent être accompagnés d'un rapport sur tout impact environnemental qui pourrait en résulter.

**Slovaquie** : La Loi sur la Division des tâches et des responsabilités alloue la responsabilité des domaines particuliers de la politique aux ministères et à d'autres agences centrales du gouvernement. Cette Loi confère aux instances la responsabilité de formuler une politique d'État unique dans les domaines alloués, ainsi que pour l'exécution de la politique. Elle leur confie en outre la tâche d'étudier « les questions se rapportant aux sujets tombant sous leur juridiction et d'analyser les résultats réalisés... pour prendre des mesures visant à résoudre les questions actuelles... pour élaborer des stratégies de développement des domaines attribués et pour traiter les questions importantes, préparer des projets de lois et – à l'issue du processus de révision – les présenter au gouvernement ».

En Slovaquie, il est rare de voir un ministère doté d'une unité fonctionnelle chargée de tous les travaux d'élaboration, et tous les ministères concernés multisectoriels en sont dépourvus. Même si une unité fonctionnelle existe (par exemple, au sein du Ministère de l'environnement), elle ne constitue pas l'unique source de documents d'orientation et de lois du ministère, mais en est l'un des auteurs et est chargée d'assurer la cohérence et la cohésion de toutes les autres productions. Par conséquent, en Slovaquie, un ministère se compose habituellement de divers départements concernés responsables des politiques inscrites dans leur champ d'action. Si ces départements rédigent la quasi totalité des documents de politique, il convient de mentionner le rôle de deux autres départements horizontaux.

Il incombe au département juridique de chaque Ministère de rédiger les projets de loi. Dans la mesure où la législation est l'une des principales formes de l'élaboration des politiques en Slovaquie et est rarement précédée de documents formels de politique qui définirait en détail la politique à légiférer, les départements juridiques sont largement impliqués dans l'élaboration des politiques en vertu de leur mission législative. Il incombe en outre au département financier de préparer et de mettre à exécution le budget, lui-même porteur d'un important rôle dans la politique. Le coût de chaque proposition de politique et projet de loi doit par ailleurs être chiffré, une estimation réalisée parfois par les départements concernés, parfois par le département financier.

Plus récemment, la Slovaquie a été le théâtre de certaines innovations institutionnelles, deux de ses ministères, le Ministère des finances et le Ministère du travail, des affaires sociales et de la famille, ayant instauré l'Institut de politique financière et l'Institut de politique sociale en tant que départements ministériels. Ces deux instituts s'inscrivent à la croisée entre un groupe de réflexion interne et une unité fonctionnelle sur les questions qui empiètent sur les départements concernés ou dont le ministère n'est pas officiellement responsable, mais dans lesquelles il a un intérêt.

Les règles formelles et informelles relatives au processus intra-ministériel de préparation des politiques couvrent les toutes premières étapes jusqu'à ce que le document de politique ou le projet de loi soit approuvé par un ministre et plus largement diffusé. Néanmoins, en Slovaquie, les ministères tendent à n'avoir aucune règle ou manuel formel sur la façon d'élaborer concrètement des documents de politique et d'organiser le processus. En revanche, le processus tend à s'organiser de manière *ad hoc* et hautement variable.

**Hongrie** : Pendant la phase d'élaboration d'une politique, le Ministère en charge des domaines assignés instaure divers types d'organes consultatifs qui peuvent se composer d'experts, de chercheurs et d'autres spécialistes. En règle générale, dans le cas de questions horizontales, un comité de représentants des organes administratifs intéressés est instauré afin d'élaborer une politique et une décision consensuelle

Au sein des ministères, les départements responsables des différents domaines de l'administration publique sectorielle au sein de l'institution dirigent l'élaboration des politiques et la prise de décisions concernées. Seuls quelques ministères sont dotés d'une unité spéciale en charge des analyses et de la stratégie. Dans cette structure, les départements sectoriels, en collaboration avec les unités procédant aux analyses et à la stratégie, si elles existent – préparent les documents liés à la politique sectorielle particulière, et les départements juridiques sont responsables de l'élaboration et de la finalisation des textes juridiques exclusivement.

**République tchèque** : L'adoption d'une approche concrète pour préparer une politique (analyse préalable, consultation avec les parties concernées, instauration de groupes de travail, etc.) relève du pouvoir discrétionnaire du Ministère responsable (ou de toute autre autorité). Par conséquent, l'approche diffère non seulement d'un ministère à l'autre mais également d'un document à l'autre. La procédure la plus répandue veut que le Ministre attribue les travaux de préparation de la proposition à un département spécifique du Ministère. Le département ainsi désigné entreprend alors les travaux préparatoires, tels que l'analyse de la conjoncture actuelle, la collecte des données, etc. Si la coopération des autres départements ou des autres ministères s'avère nécessaire, il leur est alors demandé de l'aide concrète sur une base ad-hoc. Le département responsable peut plus rarement instaurer un groupe de travail ministériel ou interministériel. Les parties intéressées en dehors du gouvernement sont rarement invitées à participer au groupe de travail.

En cas d'amendement substantiel d'un Acte l'objectif principal de l'Acte doit être préparé et soumis d'abord au Gouvernement. Ce n'est qu'une fois l'objectif principal approuvé par le Gouvernement que le Ministère commence à travailler sur son libellé. L'objectif principal d'un Acte doit comprendre l'analyse des conditions juridiques et factuelles, une proposition de solution motivant le besoin d'agir du Gouvernement et l'analyse des incidences environnementales, sociales et économiques, y compris les impacts sur les budgets publics, sur les entreprises et l'égalité hommes/femmes. Des directives ayant trait aux procédures d'évaluation des incidences ainsi qu'aux consultations publiques sont en cours de préparation.

Récemment, la qualité des évaluations des impacts sur les entreprises est également examinée par le Département pour la réforme réglementaire et la réforme de l'administration centrale de l'État rattaché au Bureau du Gouvernement, en coopération avec le Cabinet du Vice Premier ministre pour l'économie. Il s'agit d'une phase pilote qui devrait avoir comme conséquence un contrôle qualité systématique de toutes les évaluations des répercussions économiques, sociales et environnementales.

**Allemagne** : La législation répond à et tente de gérer les mutations de la société. L'adoption d'une législation relative à une question particulière et sa traduction concrète font office d'indicateurs de la culture politique et sont assez révélateurs de l'état d'une société. En Allemagne, quelque 400 à 500 lois sont votées en moyenne au cours de chaque législature. Plus de 80 pour cent des lois proposées sont élaborées par les ministères fédéraux. Généralement, les révisions de ces propositions souhaitées par le Bundestag lors de ses consultations sont également rédigées par le ministère compétent dans le cadre d'un processus appelé aide à la formulation législative. En conséquence de quoi, les ministères sont en grande partie responsables de la préparation et de la rédaction de la nouvelle législation fédérale. Cependant, les ministères sont dépourvus de divisions législatives spéciales, mais l'unité à laquelle le sujet en question incombe est également responsable de la rédaction des projets de lois en rapport avec ce sujet.

Tout projet de loi est impérativement assorti d'un mémorandum explicatif. La liste suivante fournit un aperçu du large éventail des thèmes soumis à approbation et examen. L'organisme pilote concerné est obligé de tenir compte de ces critères et d'y répondre concrètement dans la mesure du possible. L'organisme pilote doit expliquer :

- le but et la nécessité du projet de loi et de ses différentes dispositions ;
- les questions de fait sous-tendant le projet de loi, et les conclusions sur lesquelles il se fonde ;
- si d'autres solutions sont envisageables, et si la tâche peut être effectuée par des parties privées, ainsi que les considérations ayant motivé leur rejet, le cas échéant ;

- si des droits de divulgation, d'autres obligations administratives ou des réserves sur l'octroi de permissions sont introduits ou complétés d'un suivi correspondant du gouvernement et de procédures d'autorisation, et les motifs avancés contre leur remplacement par l'obligation volontaire du destinataire de la norme juridique ;
- si la loi peut être limitée dans la durée ;
- si le projet de loi propose de simplifier la loi et les procédures administratives, et en particulier s'il simplifie ou annule et remplace les réglementations existantes ;
- si le projet de loi est compatible avec le droit européen ;
- les changements par rapport à la position juridique actuelle.

Les projets de loi doivent également contenir un exposé des incidences réglementaires. On entend par incidences réglementaires les principales répercussions d'une loi. Ceci couvre ses effets escomptés ainsi que ses effets indésirables. Les incidences réglementaires prévisibles doivent être définies en consultation avec les ministères fédéraux compétents respectifs et, en ce qui concerne les implications financières, indiquer les méthodes de calcul ou les hypothèses retenues pour cette estimation. Les impacts sur les recettes et les dépenses budgétaires publiques (brutes) doivent être présentés, y compris les impacts prévisibles résultant de l'application de la loi. Les recettes et les dépenses engagées sur le budget fédéral doivent être ventilées pour la période de planification financière pluriannuelle de la fédération en précisant si et dans quelle mesure les dépenses supplémentaires ou la baisse des recettes sont prises en considération dans la planification financière pluriannuelle, et comment elles peuvent être compensées. Il peut s'avérer nécessaire de calculer, ou même d'évaluer, les montants en consultation avec le Ministère des finances fédéral. L'absence d'impacts financiers prévisibles doit figurer dans l'exposé des motifs.

Le mémorandum explicatif doit en outre fournir des détails, en consultation avec le Ministère fédéral de l'économie et du travail, sur :

- les coûts pour le secteur économique, et plus particulièrement pour les petites et moyennes entreprises ; et
- les impacts de la loi sur les prix unitaires, les niveaux de prix en général et ses effets sur le consommateur.

Le ministère fédéral responsable du projet de loi doit obtenir les coordonnées des experts et des associations impliqués, et des petites et moyennes entreprises en particulier.

En règle générale, les unités de travail concernées au sein du Ministère, qui tiennent les listes à jour, savent à quelles associations il conviendra de laisser la chance de s'exprimer et sur quels sujets. Dans de nombreux cas, les associations demandent à figurer sur ces listes. Cette inclusion sert non seulement à favoriser l'acceptation de la nouvelle législation, mais aussi à soulager les tribunaux, par exemple, en mettant en lumière les conflits possibles, qui peuvent alors être résolus dans la législation. De lui-même, un ministère ne peut anticiper tous les effets possibles d'une nouvelle législation, compte tenu du réseau hautement complexe des questions et des conséquences fortuites. C'est la raison pour laquelle les contributions des associations intéressées sont cruciales et garantissent une législation appropriée.

**Pologne** : La préparation des propositions de politique est constitutionnelle et de ce fait incombe principalement aux Ministères et autres instances de l'État. Cependant, dans certaines circonstances, le Gouvernement peut attribuer une tâche à un organe spécialisé (tel qu'un groupe de travail *ad-hoc*). Le Gouvernement étudie les options de politique et approuve les principes de la politique en question avant que les Ministères ne rédigent la législation correspondante. Néanmoins, dans certaines situations d'urgence, les Ministères procèdent directement au travail de rédaction.

#### **Étape 4 : Préparation des projets de lois**

**Hongrie** : Les textes des réglementations juridiques doivent être élaborés sous la responsabilité du Ministre compétent. Le texte des actes doit être préparé en coopération avec le Ministre de la justice responsable de la qualité juridique des projets de loi. Dans le cas de la préparation des actes les plus importants ou les plus complexes, le Gouvernement peut décider d'instaurer un comité de codification auquel les délégués du Gouvernement, les organisations civiles, les syndicats, les chercheurs et les experts participent.

Conformément à l'Acte relatif à la législation, les citoyens ont le droit de participer à la formulation des réglementations. Le décret gouvernemental relatif aux règles procédurales du Gouvernement prescrit également l'obligation d'assurer la participation des représentants civils et sociaux dans la préparation des projets de loi. Ces ONG, organisations sociales et syndicats doivent être impliqués dans toute la procédure d'élaboration des lois dès lors que leurs intérêts définis ont un rapport avec le domaine réglementé. Dans la pratique, ces organisations sont consultées sur les textes provisoires. Autrement dit, le Ministère responsable envoie le projet de loi et spécifie une date butoir pour recevoir les commentaires. Dans certains cas, mais de manière optionnelle, les textes provisoires sont publiés pour engager les débats sur le site Internet du Ministère.

Dans le cas d'une réglementation de grande envergure, le gouvernement et les ministères peuvent également organiser des réunions de consultation, des audiences publiques avec les principaux organismes intéressés, des experts universitaires, les gouvernements locaux, des représentants du secteur privé et des experts d'organismes internationaux pour élargir les débats.

L'organisation ministérielle et, par conséquent, la méthodologie de travail, varient d'un ministère à l'autre, mais chaque ministère dispose d'un département dédié aux affaires juridiques et à l'activité de codification, et dans certains d'entre eux, un vice secrétaire d'état dirige cette activité.

**République tchèque** : Les règles législatives du Gouvernement sont davantage axées sur les aspects formels que sur les procédures de préparation. Selon ces règles, la préparation est précédée d'une analyse des conditions juridiques et factuelles du moment. Les projets de loi sont envoyés au Conseil législatif du Gouvernement (LCG) en prévision de sa déclaration. Ce Conseil est une commission indépendante composée de fonctionnaires, d'experts indépendants et d'universitaires, et est présidée par le Ministre en charge de la législation (parfois ce Ministre est également vice Premier ministre, et parfois cette fonction est également fusionnée avec celle du Ministre de la justice). Le LCG discute habituellement de sa déclaration avec le Ministère ayant soumis le projet.

**Allemagne** : La préparation des projets législatifs est sujette aux dispositions des Directives relatives à la rédaction des dispositions juridiques et des règlements administratifs, publiées par le Ministère fédéral de l'intérieur. La structure des projets de loi est sujette aux dispositions du Manuel sur la rédaction juridique publié par le Ministère fédéral de la justice et aux recommandations du Ministère fédéral de la justice dans des cas spécifiques.

Les Ministères fédéraux de l'intérieur et de la justice doivent être impliqués dans l'étude de toutes les normes juridiques garantissant la compatibilité de la Loi fondamentale et, dans tous les autres cas, dès lors que des doutes surgissent quant à l'application de la Loi fondamentale. Ces deux ministères assurent notamment une fonction de service : En examinant l'impact réglementaire et la constitutionnalité du projet de loi conformément aux principes de l'examen systématique et juridique, ils procèdent à une sorte de contrôle de qualité. En l'absence de résultat positif, les projets de loi peuvent ne pas être soumis au Gouvernement fédéral pour adoption.

La langue utilisée dans les projets de loi doit être correcte et compréhensible par tous, dans la mesure du possible. Elle est censée traduire l'égalité entre les hommes et les femmes. Généralement, les projets de loi sont censés être soumis au bureau éditorial de la Société de langue allemande rattachée au Bundestag allemand pour y subir un examen quant à l'exactitude et l'intelligibilité de la langue utilisée.

## **Étape 5 : Consultations interministérielles**

**Espagne :** Les négociations avec les autres ministères s'articulent en deux phases. Lors de la première phase, pendant la préparation du premier projet et une fois que le Ministère a harmonisé sa position interne, les consultations interministérielles sont organisées sur demande formelle. Il appartient au Secrétaire général technique du Ministère concerné de solliciter les observations des autres ministères. Il lui appartient également de gérer la procédure de réponse aux demandes de consultation émanant des autres ministères.

En cas de rejet des observations faites par les autres Ministères, le Ministère à l'origine de la proposition doit leur exposer les motifs d'un tel rejet.

La deuxième phase des négociations interministérielles est assurée par la Commission générale des secrétaires d'état et des sous-secrétaires. Cette Commission se réunit une fois par semaine pour étudier toutes les questions qui vont être traitées lors de la session du Conseil des Ministres de la semaine en question. Normalement, l'approbation d'un projet de loi par la Commission nécessite au moins trois semaines pour que le Conseil des Ministres puisse se prononcer sur la suite à réserver.

Bien que la Commission se réunisse officiellement tous les mercredis sous la direction du Ministère de la présidence (CoG), elle fonctionne de manière permanente en tant que « Commission virtuelle ». Cette « Commission virtuelle » désigne une application informatique, qui permet aux Ministères de poster leurs observations sur certains projets via l'Intranet du Ministère de la présidence.

Après s'être réunie, la Commission produit deux index. L'Index rouge regroupe les questions n'ayant pu être convenues. Ces questions sont soit reportées à une réunion ultérieure, soit abandonnées, soit soumises au Conseil des ministres pour décision définitive.

L'index vert se compose des questions qui ont été convenues par la Commission. Après avoir été convenues par la Commission, les questions sont généralement approuvées par le Conseil des ministres sans autre discussion. En dernier ressort, le Conseil des ministres a le pouvoir de réviser une question qui a été déjà convenue par la Commission et même de la rejeter.

**Slovaquie :** Tout projet de loi approuvé par le ministre/tout autre personne qui soutient la proposition pourrait en théorie être présenté par la personne qui la soutient directement à la réunion du gouvernement qui peut la voter avec ou sans amendement, ou la rejeter. Cependant, compte tenu de la charge de travail du gouvernement et de sa nature politique, un tel système ne saurait être efficace ni parvenir à ses fins. Par conséquent, plusieurs phases intermédiaires interviennent entre l'élaboration de la version ministérielle et la soumission du projet lors la réunion du gouvernement. La première de ces phases correspond au processus de révision inter-organisation. Dans le cadre de ce processus, la personne qui soutient la proposition l'envoie à tous les organes centraux qui sont d'une façon ou d'une autre concernés et éventuellement aux autres institutions également pertinentes. Dans la pratique, presque chaque projet est envoyé pour commentaires à toutes les agences centrales gouvernementales, les vices Premiers ministres et autres organisations non gouvernementales pertinentes (syndicats, employeurs, gouvernements autonomes locaux et professionnels, etc.). Les personnes, entités et institutions ainsi sollicitées peuvent soumettre leurs commentaires sur le projet.

**Hongrie :** Au sein du Ministère concerné, le département responsable des affaires légales et de la codification assure la coordination et la formulation de la position du ministère lors du processus de diffusion administrative. Dans le cas de projets de réglementations juridiques élaborés par d'autres institutions de l'administration publique, le département juridique formule la position officielle du ministère, en récapitulant les opinions données par différents départements sectoriels. Eu égard à la proposition élaborée par le ministère lui-même, le département juridique - en collaboration avec le département sectoriel - est tenu de prendre en compte la position des autres ministères.

Juste avant les réunions du Gouvernement, les secrétaires administratifs d'État se réunissent en tant que forum de préparation des décisions pour formuler les positions et soumettre des propositions, puisque le

principal objectif de cette réunion est de clarifier les divergences d'opinion des participants compétents au sein de l'administration d'état. Lors de cette réunion, les secrétaires d'état discutent des propositions et des rapports inscrits à l'ordre du jour, formulent des positions et des recommandations à l'attention du Gouvernement. La réunion des secrétaires d'état a pour vocation de résoudre toutes les divergences qui persistent à l'issue du processus de diffusion administrative et de formuler des positions sur les questions administratives ou techniques controversées. La décision peut également être prise lors de cette réunion d'envoyer ces questions à l'un des comités ministériels pour de plus amples discussions. Ainsi, ce forum assure la liaison entre le mécanisme de gestion administrative et le mécanisme de décision politique du gouvernement.

Lors de leur réunion, les secrétaires d'État peuvent inviter l'instigateur du projet à soumettre une proposition supplémentaire lors de la réunion du Gouvernement, traduisant la position arrêtée lors de la réunion dans un format approuvé, si possible. Si la proposition doit être retouchée, les secrétaires d'état réunis peuvent exiger de présenter une nouvelle proposition en phase avec les exigences établies dans la décision. Le Ministre soutenant la proposition doit essayer de clarifier toutes les questions en suspens dans le cadre de consultations personnelles avant la réunion du Gouvernement.

**Allemagne** : Dans le cas de sujets affectant les attributions de plusieurs ministères fédéraux, ces derniers travailleront de concert pour garantir la cohérence dans le discours et les actions du Gouvernement fédéral. Il appartient au ministère fédéral de tutelle de s'impliquer de manière immédiate et totale. Dans les cas les plus simples, une implication verbale suffit, mais elle doit être consignée dans les dossiers. Tous les projets des autres ministères fédéraux arrivant pour co-signature doivent être traités et expédiés rapidement. Les opinions doivent être portées à l'attention des ministères fédéraux concernés. Tant que toutes les divergences d'opinion persistent, le ministère fédéral de tutelle ne doit prendre aucune décision généralement exécutoire exigeant l'approbation des autres ministères fédéraux.

Plus l'impact potentiel de l'action d'un ministère est important, plus il est indispensable de coopérer et de coordonner cette action avec les autres ministères et intérêts. Les soumissions et autres propositions de loi du Cabinet sont donc subordonnées à des conditions et des exigences formelles.

Les ministères fédéraux affectés par la législation proposée doivent être impliqués le plus tôt possible dans l'étape de sa préparation et de sa rédaction. Par ministères fédéraux « affectés » on entend tous les ministères dont les mandats sont affectés.

Les divergences d'opinion entre les ministères doivent être résolues avant la réunion du Cabinet ; le Chancelier fédéral essaiera personnellement d'obtenir un consensus entre les Ministres fédéraux. La soumission du Cabinet doit faire état de toute tentative personnelle d'obtention du consensus effectuée en vertu des règles procédurales du Gouvernement fédéral et qui n'aurait pas abouti. Les points majeurs posant problème doivent être énoncés, au même titre que les solutions proposées. Le ministère fédéral essayant d'imposer une solution divergente doit envoyer au ministère fédéral de tutelle une contribution, qui doit être incluse dans la soumission du cabinet.

**Pologne** : Le chef de la chancellerie du Premier ministre peut organiser des conférences interministérielles et convoquer des sessions *ad hoc* des comités permanents afin d'aplanir les divergences apparues lors de la consultation interministérielle.

**République tchèque** : Les consultations interministérielles sont réglementées et s'appliquent aux questions législatives comme non législatives. Les documents non législatifs doivent être envoyés pour commentaires à tous les Ministres, vices Premiers ministres et au Directeur du Bureau du Gouvernement. Ils sont également transmis au Cabinet du Premier ministre à titre informatif. Les directeurs des autres autorités de l'administration d'état centrale, le médiateur et/ou les chefs des gouvernements régionaux n'obtiendront les documents pour commentaires que si ceux-ci se rapportent à leur programme. Les ministères (ainsi que les autres autorités susmentionnées, au besoin) ont alors 10 jours ouvrables pour soumettre leurs commentaires. Cette durée peut être uniquement raccourcie dans des circonstances exceptionnelles avec l'accord du Premier ministre.

Si les documents se rapportent aux affaires européennes, la procédure interministérielle relative aux commentaires décrite ci-dessus peut être remplacée par les procédures formelles établies à l'attention du Comité gouvernemental pour l'UE. Ceci ne peut se produire que si aucun des membres du Comité ne demande à organiser des consultations interministérielles habituelles.

Des procédures similaires s'appliquent également à la préparation des documents législatifs. Le projet (qu'il s'agisse d'une intention substantielle, d'un projet de loi ou d'une résolution ou d'un règlement gouvernemental) est soumis pour commentaires à tous les Ministres, vices Premiers ministres, au Directeur du Bureau du Gouvernement et au Gouverneur de la Banque nationale tchèque. Le projet doit être envoyé aux autres autorités (par exemple, Cabinet du Président, Cour constitutionnelle, Bureau suprême de contrôle, gouvernements régionaux, etc.) uniquement s'il se rapporte à leur domaine de compétences. En outre, dans certains cas spécifiés, le projet est également transmis à la Chambre économique et à l'Association des coopératives. Enfin et surtout, si le projet a un impact sur les intérêts des employeurs et des employés, il est également envoyé à leurs associations respectives incluses dans la procédure appelée « tripartite ».

Les parties intéressées disposent d'un délai minimal de 15 jours ouvrables (20 en cas du contenu d'une clause du projet de loi) pour soumettre leurs commentaires. Cette durée ne peut être raccourcie que dans des circonstances exceptionnelles et avec l'accord du Premier ministre et du Président du Conseil législatif du Gouvernement. Le projet est également envoyé pour information au Département de la compatibilité et au Département de la législation gouvernementale du Bureau du Gouvernement.

Si un commentaire est inscrit comme « fondamental », le Ministère qui le soumet doit y donner suite et tenter de trouver une solution consensuelle. Si aucune solution n'est possible, ce « désaccord » doit être clairement indiqué dans le rapport qui accompagne le document soumis.

Le rapport sur la consultation interministérielle, lequel comprend une liste des personnes à qui le document a été envoyé, le délai accordé pour les commentaires ainsi que les résultats (présence ou non de « désaccords ») fait partie intégrante dudit « rapport de soumission » qui doit accompagner le document soumis. Si le document a subi d'importantes modifications à l'issue de la procédure interministérielle relative aux commentaires, il doit être renvoyé pour une nouvelle série de commentaires.

Il convient de noter que le système électronique est utilisé aussi bien pour les procédures interministérielles relatives aux commentaires que pour la soumission des documents au Gouvernement.

#### **Étape 6 : Soumission des questions au Bureau du Gouvernement**

**Espagne :** La coordination interne destinée à finaliser les soumissions présentées au Conseil des ministres est assurée par un Département central au sein du Ministère concerné. Le Secrétaire général technique constitue la principale unité horizontale consultative à l'attention du Ministère. Il lui incombe de consigner les projets législatifs initiés par le Ministère. Les rapports publiés par le Secrétaire général technique assurent un lien strict entre les aspects juridiques formels de la proposition. Cette unité rédige également le mémorandum explicatif qui doit accompagner le projet entier et qui sert à expliquer en quoi consiste la politique et les motifs qui la sous-tendent. Le Secrétaire général technique supervise la rédaction du mémorandum explicatif qui se fonde sur les informations fournies par le Secrétaire d'état qui a initié la politique.

#### **Étape 7 : Révision par le Bureau du Gouvernement**

Les études pays n'ont fourni aucun exemple spécifique à ce sujet.

#### **Étape 8 : Révision par les comités ministériels**

**Slovénie :** Chaque question sujette à la procédure gouvernementale doit passer devant l'organe de travail et obtenir le consensus des membres de cet organe. Les organes de travail du Gouvernement sont permanents ou temporaires. Les ministres et les directeurs des services gouvernementaux sont membres des organes de travail du Gouvernement de par leur position.

**Espagne** : Les aspects de toutes les propositions sont négociés dans le cadre de la Commission ministérielle. La Commission déléguée aux affaires économiques analyse l'impact et la pertinence d'une proposition en termes de rationalité et de contrôle des dépenses publiques. La Commission se compose des Ministres des ministères économiques. Au même titre, le Directeur du Bureau du Président (Premier ministre), le Directeur du Bureau économique du Président (Premier ministre), le Secrétaire d'état pour l'économie et le Secrétaire d'état des finances et du budget peuvent également y assister.

**Hongrie** : Le pays compte un certain nombre de comités ministériels appelés « cabinets ». Un cabinet est un organe consultatif chargé d'émettre une opinion préliminaire sur les questions exigeant des décisions gouvernementales ou affectant les objectifs politiques et économiques du Gouvernement. Les cabinets ne sont pas habilités à prendre des décisions à la place du Gouvernement. On dénombre à ce jour les cabinets suivants :

Le *Cabinet des politiques sociales* discute des questions d'importance majeure pour la politique sociale, spécifie les mesures requises pour leur résolution et prépare les décisions qui s'y rapportent.

Le *Cabinet économique* commente les questions conceptuelles concernant l'économie, prépare les décisions de politique économique du Gouvernement et prend position sur les aspects politiques concernant la réforme des finances publiques. Ce cabinet discute des propositions à soumettre au Gouvernement eu égard à l'économie ou contenant des engagements budgétaires.

Le *Cabinet pour la sécurité nationale* coordonne les politiques ayant trait à la sécurité nationale et prépare les décisions liées à la protection de l'état et à la sécurité publique.

Le *Cabinet des affaires européennes* discute des questions stratégiques résultant de l'adhésion de la Hongrie à l'UE ainsi que des projets de grande importance portant sur l'UE et des mesures intérieures qui en découlent. En outre, ce Cabinet assure la représentation efficiente et efficace des intérêts de la Hongrie en tant qu'État membre de l'Union européenne.

Le *Cabinet des politiques de développement* coordonne les plans et autres propositions de politiques de développement du Gouvernement, l'élaboration du deuxième Plan européen et prépare les décisions qui s'y rapportent.

Le *Cabinet des politiques rurales* renforce l'efficacité de la politique rurale, en ce qu'il favorise des préparations et une application plus avisées des actions gouvernementales nécessaires pour améliorer la situation et les conditions des petites municipalités, des villages et des petites propriétés dites terriennes.

**Pologne** : Les questions de politique et de législation doivent être soumises et discutées par un comité permanent approprié avant d'être inscrites à la session du gouvernement. Dans ces cas, les comités disposent normalement de suffisamment de pouvoir pour exiger des travaux ou des moyens supplémentaires afin de résoudre les sujets contestés avant de les transmettre à la session du Gouvernement. Habituellement, les Ministères instruisent leurs Ministres dans la phase préparatoire des sessions des comités. Dans de nombreux cas, les hauts fonctionnaires participent aux séances des Comités qui soutiennent leurs ministres.

#### **Étape 9 : Décision prise par le Gouvernement (Conseil des ministres)**

Les études pays n'ont fourni aucun exemple spécifique à ce sujet.

#### **Étape 10 : Processus et passage devant le parlement**

**Espagne** : Le Cabinet du Ministre compte dans son personnel des conseillers parlementaires du Ministre chargés de préparer les réponses aux questions des parlementaires ainsi que les auditions des Ministres devant le Parlement.

**Hongrie** : Au sein du Cabinet du Premier Ministre, une unité spéciale, le Secrétariat parlementaire, est chargée, au nom du Gouvernement, de présenter les projets de loi, les propositions et les rapports devant le Parlement, de préparer la participation du Gouvernement à l'activité du Parlement et de coordonner

l'élaboration des positions du Gouvernement en rapport avec les amendements et les autres propositions des parlementaires et ceux des Comités parlementaires. En outre, chaque Ministère dispose d'une unité spéciale, directement subordonnée au Ministre ou au secrétaire d'état politique, chargée de préparer l'activité du Ministre et du secrétaire d'état politique qui se rapporte au Parlement.

### **Étape 11 : Exécution**

Les études pays n'ont fourni aucun exemple spécifique à ce sujet.

### **Étape 12 : Suivi et évaluation**

**Espagne** : En Espagne, l'évaluation des politiques publiques équivaut à une évaluation des objectifs. Ce n'est pas toujours le cas, dans la mesure où il arrive souvent qu'aucun objectif quantifiable ne soit déterminé. Ainsi, par exemple, l'Espagne s'appuie sur les rapports statistiques particulièrement exhaustifs de l'Observatoire permanent de l'immigration. Néanmoins, en l'absence d'étude quantitative du nombre prévu d'immigrés ou du niveau d'intégration de ces immigrés, il est très difficile de déterminer si la politique porte ses fruits ou non.

Pour éviter ces problèmes et éradiquer les insuffisances fondamentales afin de créer des services publics opérationnels en Espagne, le Gouvernement au pouvoir a décidé d'instaurer une Agence d'évaluation de la qualité des politiques publiques qui sera rattachée au Ministère de l'administration publique et travaillera avec les représentants et les professionnels de plusieurs secteurs. En sus de ces fonctions, l'Agence établira des mécanismes pour la coopération avec les autres administrations d'état, notamment avec les Communautés autonomes, étant donné qu'elles gèrent la plus grande partie des services publics en Espagne.

En dépit de l'existence naissante d'associations qui regroupent des experts en matière d'évaluation des politiques publiques, cette initiative publique semble nécessaire de sorte à placer l'évaluation des politiques en Espagne au même niveau que les nations les plus avancées qui l'entourent.

**Hongrie** : Conformément à l'Acte sur la législation, les institutions élaborant les règles et celles chargées de leur exécution doivent suivre les effets des réglementations juridiques, et sont également obligées de mettre en lumière les éléments qui font obstacle à leur applicabilité, le manque d'efficacité ou les difficultés d'exécution. Les lacunes constatées doivent être prises en considération au cours de la prochaine procédure d'élaboration des règles.

Les Ministères, en collaboration avec les ministres et les organismes de l'administration publique intéressés, doivent sans cesse examiner l'efficacité de la réglementation juridique et, après avoir tiré les conclusions qui s'imposent, prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs appropriés.

Dans l'activité de suivi, le Bureau du Gouvernement, fonctionnant au sein du Cabinet du Premier Ministre, accomplit une tâche spéciale. Il tient un registre des travaux et des délais fixés dans les résolutions du gouvernement ou son plan d'action. Cette unité prépare également un registre mensuel sur les échecs d'application. Le ministre responsable de l'application doit expliquer par écrit les raisons pour lesquelles les délais n'ont pas été respectés et indiquer la nouvelle date d'achèvement. Le Bureau du Gouvernement prépare et soumet au gouvernement tous les mois une proposition contenant des recommandations pour modifier les dates d'achèvement des divers travaux. Si, pour réussir, l'application de la politique ou de la tâche établie dans une résolution du gouvernement exige certaines modifications, le ministre responsable doit lancer ladite modification de la règle existante ou l'émission d'une nouvelle dans le cadre d'une proposition distincte.

En outre, le Premier ministre peut convoquer les ministres pour rendre compte de la mise en œuvre des tâches déléguées au Gouvernement.

**Allemagne** : Dans le mémorandum explicatif portant sur le projet de loi, le ministère fédéral de tutelle doit énoncer si et, dans l'affirmative, dans quel délai, une révision doit être effectuée pour vérifier si les effets

escomptés ont bien été obtenus, si les coûts engagés sont raisonnablement proportionnés aux résultats ainsi que la nature des effets secondaires observés.

**Pologne** : La Chancellerie du Premier ministre supervise l'application et fournit des rapports réguliers au Gouvernement sur la manière dont les Ministères parviennent à mettre en œuvre les décisions gouvernementales.

**République tchèque** : Le Bureau du Gouvernement est également responsable de la supervision de l'application des décisions gouvernementales. Si la résolution du Gouvernement assigne à certains Ministres la réalisation d'une tâche (habituellement préparer un document ou un projet de loi et/ou le soumettre au Gouvernement), la « fiche de description de la tâche » est établie pour chaque décision du Gouvernement. Le Bureau du Gouvernement supervise la bonne exécution de ces tâches. Dans la négative, il peut en aviser le Gouvernement et le Premier ministre. Cependant, aucun examen ne porte sur la façon dont les décisions gouvernementales ont été suivies en termes de contenu, de performance et d'efficacité.