

Sortir du dilemme de la réglementation

La plupart des réglementations sont tout à fait sensées, mais leur accumulation continue pose de grands défis à l'État. Que faire ? *Christian Adam, Christoph Knill, Yves Steinebach*

Abrégé Si les réglementations politiques sont l'expression de la « réactivité » des représentants du peuple et sont en principe souhaitables pour la société, l'inflation législative menace les systèmes démocratiques de surcharges administrative, communicationnelle et cognitive. Le problème de l'« accumulation de politiques » ne réside pas dans un nombre croissant de mesures et de règles inutiles et inefficaces, mais dans l'augmentation des mesures – jugées certes légitimes et efficaces par différents groupes – dont le cumul incessant mène à la surcharge. Pour cette raison, même les stratégies de déréglementation ne promettent guère d'amélioration. Il convient plutôt de renforcer les infrastructures démocratiques dans les domaines de l'administration, des médias et de la formation politique.

Mondialisation, populisme et autoritarisme : les démocraties modernes sont aujourd'hui attaquées sur plusieurs fronts. Alors que l'on parle beaucoup des menaces « de l'extérieur », on oublie souvent une menace provenant de l'intérieur même de l'appareil étatique : le cumul de mesures et de règles toujours plus politiques susceptibles de saper la légitimité démocratique et de réduire la solidité des systèmes démocratiques face aux menaces extérieures. Ce processus appelé « accumulation de politiques » pose plusieurs problèmes.

Premièrement, l'accumulation de politiques engendre une surcharge de travail pour les personnes qui doivent appliquer et mettre en œuvre ces mesures au quotidien, ce qui en retarde l'exécution, notamment lorsque les capacités de l'administration ne sont pas adaptées. Deuxièmement, elle pèse sur les débats politiques publics. En effet, il devient toujours plus ardu de débattre sur le fond des avantages et des inconvénients de nouvelles propositions politiques : plus le cadre réglementaire est complexe, plus il devient difficile de procéder à des ajustements législatifs, même minimes. Les discussions politiques entre experts sont de plus en plus déconnectées du débat politique dans l'opinion publique.

La complexité des ensembles de mesures complique à son tour le contrôle de l'efficacité des mesures prises individuellement. Par conséquent,

il est aussi très ardu d'exploiter les évaluations et il est rare de pouvoir tirer des conclusions faciles à comprendre, ce qui rend les réformes politiques laborieuses. Dans l'ensemble, la densification normative rend toujours plus difficiles la mise en œuvre, la discussion, l'évaluation et la modification de strates de mesures et de règlements sur la base d'éléments objectifs.

Gonflement du cadre réglementaire

L'accumulation de politiques continue toutefois de refléter la volonté et la capacité des acteurs politiques à défendre les intérêts des citoyennes et des citoyens. Cette « réactivité » des représentants du peuple est un pilier de la légitimité démocratique. Politiquement, il est toutefois bien plus facile d'introduire une nouvelle règle que d'en supprimer une. Par conséquent, la réactivité va généralement de pair avec l'édiction de lois supplémentaires, qui accompagnent, complètent ou consolident des mesures existantes.

Les démocraties modernes tombent ainsi dans le piège de la réactivité. Il est notamment impossible de ne pas traduire en actions politiques les demandes et les exigences des citoyens, car la réactivité est un pilier de la légitimité démocratique. Par ailleurs, comme la réactivité de la vie politique provoque un élargissement du cadre réglementaire, il faut s'attendre à d'importants effets collatéraux. Si les nouveaux problèmes qui se posent attirent souvent facilement notre attention, de tels problèmes qui s'aggravent progressivement ont tendance à passer inaperçus des milieux scientifiques et politiques.

Déréglementer, la solution ?

La déréglementation ne permettrait-elle pas d'inverser facilement la tendance à l'accumulation

de politiques ? Ce n'est malheureusement pas si simple. En effet, on se limiterait pour l'essentiel aux effets négatifs des réglementations, sans prendre systématiquement en considération leurs avantages. Et des avantages, il y en a. Le haut degré de prospérité et de qualité de vie dans de nombreuses démocraties développées résulte aussi bien des marchés et des innovations technologiques que de la politique publique et – justement – de la réglementation. L'accumulation de politiques est souvent l'expression directe du progrès et de la modernisation. Elle nous a aidés à nettoyer les rivières, à assurer la protection sociale et à améliorer la santé publique. Elle a également contribué à instaurer et à protéger des libertés individuelles. Des approches axées uniquement sur la déréglementation risquent donc d'ignorer l'ambivalence inhérente à l'accumulation de politiques.

Par ailleurs, les programmes de déréglementation reposent – explicitement ou implicitement – sur l'hypothèse selon laquelle une multitude de dispositions imposées aux entreprises et à la société ne sont pas d'une utilité flagrante. À cet égard, l'existence de nombreuses règles obsolètes ou inefficaces ne fait aucun doute. Ceux qui appellent de leurs vœux davantage de déréglementation ignorent toutefois que le problème principal n'est pas une pléthore de règles isolées et manifestement absurdes. Bien au contraire, la difficulté principale réside dans le fait qu'une majorité de règles prises individuellement poursuivent certes des objectifs légitimes, mais que leur cumul incessant devient un fardeau.

La difficulté consiste donc à préserver la légitimité d'un gouvernement démocratique quand les démocraties modernes risquent la surcharge administrative, discursive et cognitive en cumulant les mesures spécifiques qui,

Comment naît une loi ? Le Parlement des enfants, à Berne.



KEYSTONE

pour la plupart, ont du sens et poursuivent des objectifs légitimes. Ce constat n'exclut toutefois pas que la déréglementation soit une partie de la solution. Elle peut aussi servir à identifier des mesures à l'évidence problématiques. De plus, elle a en principe un effet modérateur sur l'activité réglementaire des instances politiques. Il n'est cependant ni possible ni souhaitable que la déréglementation empêche la poursuite de l'accumulation de politiques. Alors, que faire ?

Formation et médias

En fin de compte, il ne reste que la tentative de renforcer nos infrastructures démocratiques pour faire face à la hausse des exigences. Un État qui fonctionne doit investir dans ses institutions. Un renforcement de l'interaction verticale entre les personnes qui prennent les décisions et celles qui les appliquent pourrait améliorer les investissements nécessaires à la couverture des besoins administratifs. Dans les systèmes fédéraux, cela signifie que le niveau institutionnel compétent pour la mise en œuvre des règles, typiquement les Länder allemands, les cantons ou les communes, sont systématiquement associés à la formulation de la réglementation à l'échelon fédéral. C'est la seule façon d'éviter une surcharge croissante

du niveau d'exécution par l'ajout constant de mesures.

Un net élargissement des offres de formation politique est donc nécessaire à cette fin. Pour pouvoir évaluer les offres politiques, les citoyens doivent non seulement comprendre le processus d'élaboration des lois, mais aussi savoir comment celles-ci les toucheront personnellement. Une telle approche exige une réflexion sur la teneur concrète des lois. Le commun des mortels n'est tout simplement pas en mesure de rester au fait des évolutions législatives. Les médias ont donc un rôle important à jouer, notamment en effectuant ce travail de fond auquel ils aspirent.

