

La Réforme de la Réglementation aux Pays-Bas

La capacité du gouvernement à produire des
réglementations de grande qualité



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :
Enhancing Market Openness through Regulatory Reform

© OCDE 1999. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE 1999. Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique aux Pays-Bas. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation aux Pays-Bas* publié en 1999. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été principalement préparé par Rex Deighton-Smith, et Scott H. Jacobs, de la Gestion de la réglementation et la réforme réglementaire du Service de la Gestion publique, OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires aux Pays-Bas. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AUX PAYS-BAS.....	6
1.1. Le contexte administratif et juridique aux Pays-Bas.....	6
1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation en vue d'améliorer les capacités de l'administration publique	8
2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES	11
2.1. Politiques en matière de réforme de la réglementation et principes de base	11
2.2. Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique.....	13
2.3. Coordination entre les niveaux de gouvernement	15
3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR L'ADOPTION D'UNE RÉGLEMENTATION NOUVELLE DE GRANDE QUALITÉ	17
3.1. Transparence et prévisibilité administratives.....	17
3.2. Choix des instruments de politique : réglementation et solutions alternatives	22
3.3. Comprendre les incidences de la réglementation : le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)	27
4. CHANGEMENT DYNAMIQUE : TENIR À JOUR LA RÉGLEMENTATION	33
5. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE DE RÉFORME.....	39
5.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels	39
5.2. Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme de la réglementation	41
5.3. Options de politique à envisager	42
5.4. Gérer la réforme de la réglementation.....	47

Résumé exécutif

La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité – Rapport de référence

L'administration nationale est-elle en mesure de veiller à ce que la réglementation sociale et économique se fonde sur les principes de base de toute bonne réglementation ? La réforme des règlements présuppose l'existence de politiques non ambiguës ainsi que de mécanismes administratifs pour leur application, s'appuyant sur un soutien politique concret. Les bonnes pratiques en matière de réglementation doivent être intégrées dans l'administration elle-même si l'on veut que le secteur public ait recours à la réglementation pour mettre effectivement et efficacement en œuvre les politiques publiques. Ces pratiques comprennent notamment les capacités permettant à l'administration de juger à quel moment et de quelle manière il convient de réglementer dans un monde extrêmement complexe : transparence, flexibilité, coordination des politiques, compréhension des marchés, et réactivité aux conditions changeantes.

Des initiatives visant à améliorer la qualité de la réglementation nationale sont en cours depuis 15 ans aux Pays-Bas. Elles se sont développées et leur champ d'application s'est étendu aux critères juridiques et économiques d'une bonne réglementation. Depuis 1994, en particulier, la réforme de la réglementation a été essentielle par rapport aux politiques d'amélioration de la performance économique et de stimulation des énergies entrepreneuriales. Elle a eu pour but d'établir « un nouvel équilibre entre protection et dynamisme ». C'est notamment sous la pression du marché unique européen qu'une évolution durable est en cours vers un processus décisionnel axé sur le marché plutôt que sur l'entreprise, et vers une réglementation favorable au consommateur plutôt qu'au producteur. Cette évolution exige des modifications profondes du processus et de la culture de la définition des politiques dans le secteur public.

On observe des résultats de qualité dans certains domaines, par la diminution du nombre d'obstacles réglementaires superflus qui entravent l'activité économique et par l'amélioration du rapport efficacité-coût des politiques. Les réformes administratives ont amélioré la capacité du secteur public à décider quand et comment réglementer dans une économie plus déterminée par le marché. Les pays de l'OCDE comptent parmi les plus avancés pour ce qui est du recours aux instruments de politique novateurs qui produisent des résultats à moindre coût. Des réformes ont été réalisées dans quelques domaines importants : allongement des horaires d'ouverture des magasins, diminution en nombre de certains permis et licences, et suppression de certains droits de monopole pour les avocats. Des économies non négligeables ont sans doute été réalisées par la réduction des contraintes administratives. Le débat public est intense et bien informé et les craintes du public au sujet des effets négatifs potentiels de la réforme sur les protections et sur l'équité pour les consommateurs s'apaisent, même si la durabilité de la réforme dépendra de la manière dont ses effets sont perçus par le public.

Toutefois, ces mesures, bien que nécessaires, ne suffisent pas si l'on veut avoir un effet qui ne soit pas simplement marginal sur la performance économique. La portée de la réforme pourrait être étendue et son rythme, fortement accéléré. Des préoccupations continuent à s'exprimer au sujet de la complexité et la rigidité du système national de réglementation. La réforme a à peine effleuré de nombreux domaines où le choix du consommateur est limité, où des exigences lourdes sont autant de dissuasions de l'activité du marché, et où des instruments novateurs pourraient améliorer la performance. Des améliorations de la réactivité de la réglementation, de la transparence et de l'imputabilité sont nécessaires. La longueur de certains processus législatifs a retardé les propositions de réforme, réduit les avantages liés à la réforme, et suscité de sérieuses préoccupations au sujet de la réactivité future des politiques aux Pays-Bas. L'analyse d'impact de la réglementation restera décevante si la rigueur d'analyse n'est pas améliorée. Enfin, les réformes réglementaires de qualité accomplies au niveau national doivent être coordonnées aux niveaux européen et infranational, afin de veiller à préserver les gains et à les étendre à l'ensemble du système de réglementation.

1. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AUX PAYS-BAS

1.1. *Le contexte administratif et juridique aux Pays-Bas*

Il a été dit de la culture politique aux Pays-Bas qu'elle comportait de forts éléments corporatistes et, en réalité, les modèles typiques de représentation des intérêts corporatistes s'observent facilement : organisation exhaustive, stabilité, orientation vers des intérêts communs, et style décisionnel axé sur le consensus ou la solution des problèmes¹. L'organisation néerlandaise de l'élaboration des politiques économique et sociale s'est articulée, pendant la quasi-totalité de ce siècle, autour d'institutions qui intègrent, au travers des procédures formelles, les intérêts du capital et de la main-d'œuvre organisés. Ces relations vont bien au-delà de la simple « consultation ». Une caractéristique administrative importante par rapport à la réglementation est que l'État a souvent partagé avec ces intérêts organisés du marché sa compétence souveraine en matière de définition et d'application des politiques publiques.

On peut observer les aspects concrets du corporatisme néerlandais aux niveaux politique et administratif. Aux Pays-Bas, les gouvernements sont généralement constitués de coalitions de plusieurs partis politiques. Un organe consultatif clé, le Conseil social et économique, est structuré de manière à être représentatif d'une série d'intérêts organisés dans la société. Un grand nombre d'organismes consultatifs représentant l'industrie et les professions se sont constitués au fil des décennies. Parmi ces organisations, un grand nombre s'est vu déléguer diverses fonctions de réglementation. Ce complexe d'organisations privées forme le cadre d'un ensemble universellement présent d'accords de cartel (l'étude connexe du chapitre 3 examine le « paradis néerlandais des cartels »).

Encadré 1. **Bonnes pratiques pour l'amélioration des capacités des administrations nationales à assurer une réglementation de grande qualité**

Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, que les ministres ont accueilli avec satisfaction en mai 1997, comprend un ensemble coordonné de stratégies visant à améliorer la qualité de la réglementation, dont un grand nombre se fonde sur la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, de 1995. Ces stratégies servent de référence à l'analyse qui fait l'objet du présent rapport, et sont énumérées ci-dessous :

A. CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter, aux niveaux politiques les plus élevés, une politique de réforme.
2. Définir des critères explicites de qualité de la réglementation et des principes de prise de décision en matière de réglementation.
3. Constituer des capacités de gestion de la réglementation.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION NOUVELLE

1. L'analyse d'impact de la réglementation.
2. Procédures de consultation publique systématique des intérêts affectés.
3. Recourir aux alternatives à la réglementation.
4. Améliorer la coordination de la réglementation.

C. METTRE À NIVEAU LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE

(Outre les stratégies ci-dessus)

1. Revoir et actualiser la réglementation existante.
2. Diminuer les procédures administratives et les formalités imposées par les pouvoirs publics.

Cette structure institutionnelle permet aux intérêts organisés sur le marché d'influer considérablement sur la définition et l'application de la politique. De multiples occasions leur sont offertes de s'exprimer et ils bénéficient ainsi d'une culture politique ouverte au compromis en vue d'aboutir au consensus. De nombreux analystes ont vanté le modèle néerlandais pour sa capacité d'adaptation souple à l'évolution des conditions externes². L'approche néerlandaise a aussi, dans le passé, débouché sur un niveau élevé de respect de la législation dû, apparemment, à un sentiment de « propriété » ou de responsabilité partagées. Elle a produit ce qui, aux Pays-Bas, est généralement considéré comme un niveau élevé de protection des consommateurs sur le plan de la qualité, et ses aspects distributifs ont atténué les préoccupations en matière d'équité. On dit aussi de ces dispositions qu'elles assurent au gouvernement un meilleur accès aux informations, améliorant ainsi la base de l'élaboration des politiques, tandis que le recours aux organisations professionnelles en tant qu'auteurs de la réglementation peut offrir d'importants avantages de gains de temps et de connaissances spécialisées.

Toutefois, un certain nombre de facteurs – notamment le « mal néerlandais » caractérisé par un faible degré de participation des travailleurs et des politiques d'aide sociale insoutenables qui ont provoqué la crise du début des années 80, ainsi que l'intégration accrue de l'économie néerlandaise dans l'Europe par le biais du marché unique – ont entraîné le réexamen de nombreux aspects de ce système corporatiste. Les structures corporatistes, de type « cartel », qui sous-tendent en grande partie l'organisation économique néerlandaise sont entrées en conflit avec la direction prise par le changement législatif européen, en particulier après l'adoption du programme du marché unique. Les changements sociaux au sein de la société néerlandaise, notamment l'émergence des préoccupations liées aux consommateurs et à l'environnement, ont, eux aussi, débouché sur la remise en question de la légitimité des accords tripartites qui sous-tendent de nombreuses structures de consultation. Avec l'évolution de la société vers plus de pluralisme, les systèmes qui favorisaient un éventail limité d'intérêts ont perdu de leur légitimité.

La réforme de la réglementation aux Pays-Bas puise ses origines dans ce réexamen profond (et qui se poursuit) de l'organisation corporatiste de la société néerlandaise. Une des premières réévaluations de ce type fut l'œuvre de la commission « Geelhoed » (Commission sur la dérégulation de la réglementation officielle), qui a présenté son rapport final en 1984. La commission a conclu que les caractéristiques de la structure institutionnelle néerlandaise étaient pour une bonne part responsables de la complexité, de la lourdeur et de l'ambition excessives de la structure législative. Elle a estimé que, lorsque le Cabinet et les différents ministres prenaient des engagements au cours des débats budgétaires et des autres discussions parlementaires concernant le contenu de la réglementation future, ils ne prenaient pas en compte l'applicabilité concrète, la cohérence et la faisabilité juridique de ces engagements. La Commission a jugé que les longs processus de coordination interministérielle et d'examen parlementaire accroissaient fortement le caractère détaillé et complexe de la législation. Elle a conclu que, bien que ce processus de recherche incessante du consensus puisse, en fin de compte, déboucher sur des résultats satisfaisants pour les parties en cause, il peut aussi s'avérer inefficace, sans effet, voire impossible à mettre en œuvre³.

Le rapport de la commission « Geelhoed » fut une des nombreuses sources de remise en question des effets régulateurs du système administratif et juridique néerlandais. Les vastes réformes dans le domaine des politiques sociale, du travail et de la concurrence à la fin des années 80 et au cours des années 90 ont diminué dans une certaine mesure la participation des intérêts organisés du marché à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ont amélioré la transparence et l'imputabilité au sein du système administratif, et ont transféré vers le marché un plus grand nombre de décisions économiques. Toutefois, de vastes éléments du système corporatiste ont été maintenus tandis que se poursuivaient les discussions sur ses aspects positifs et négatifs. La société néerlandaise continue à attacher une grande valeur aux avantages d'un système d'élaboration des politiques largement consensuel et fondé sur la

participation. Certaines des réformes mises en œuvre ont à vrai dire visé à mieux servir les valeurs de participation dans le cadre d'une société plus pluraliste et moins structurée. Les responsables néerlandais de l'élaboration des politiques ont affirmé que la détermination du gouvernement à réformer le système a contraint les organisations représentatives à remettre leur rôle en question, ce qui les a souvent amenées à le réinventer de manière constructive. « L'exemple néerlandais de réforme négociée de la politique sociale démontre qu'il est possible, malgré tout, de moderniser l'État providence européen » : telle était la conclusion d'une évaluation récente des réformes appliquées à l'État néerlandais⁴. L'orientation, la portée et les potentialités de la réforme de la réglementation continueront à être définis par l'évolution des relations entre l'État, le marché et la société néerlandais.

1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation en vue d'améliorer les capacités de l'administration publique

La réforme de la réglementation a débuté, aux Pays-Bas, au milieu des années 80 et a connu plusieurs étapes, appuyées par un consensus croissant sur la nécessité d'une réforme plus importante et plus profonde. Le programme actuel de réforme de la réglementation a été adopté par le gouvernement précédent après son arrivée au pouvoir en 1994. La réforme de la réglementation s'est vu attribuer une place prééminente dans l'accord de coalition (le document de politique sur lequel le gouvernement est fondé). Après les élections de mai 1998, le problème de la réforme de la réglementation s'est de nouveau trouvé au centre des négociations du nouvel accord de coalition gouvernemental et il est prévu que le programme appliqué depuis 1994 soit maintenu et encore plus finement mis au point.

L'objectif du programme consiste, conformément à l'accord de coalition, à réaliser un « *nouvel équilibre entre la protection et le dynamisme* »⁵. La concurrence et la qualité de la réglementation doivent être renforcées par le biais de trois stratégies : adoption d'une nouvelle loi sur la concurrence ; ouverture plus grande du secteur public aux forces du marché ; programme polyvalent intitulé « Fonctionnement des marchés, déréglementation et qualité législative » (MDW). Le programme MDW vise à améliorer le fonctionnement des marchés en renforçant la concurrence par la réforme de la réglementation ; en supprimant ou en simplifiant la réglementation afin « d'en revenir au strict nécessaire » ; et par une meilleure analyse préalable des effets probables en vue d'améliorer la qualité de la réglementation nouvelle, tant des lois que des règlements de niveau inférieur. Le programme MDW est le principal vecteur de l'amélioration de la qualité de la réglementation et, comme tel, constitue la pierre d'angle de la politique néerlandaise de réforme de la réglementation.

Le programme MDW fait partie d'un ensemble plus vaste de modifications des politiques qui va dans le sens d'une relation nouvelle entre l'État et le marché. L'initiative clé qui affecte la concurrence fut l'adoption d'une loi entièrement nouvelle sur la concurrence, qui est entrée en vigueur en janvier 1998 (voir l'étude connexe du chapitre 3). Un des buts principaux de cette loi est d'aligner la politique néerlandaise en matière de concurrence sur les directives pertinentes de l'Union européenne. Toutefois, l'évolution des conceptions en matière de concurrence aux Pays-Bas aurait peut-être débouché sur une réforme profonde même en l'absence de cette incitation. Ces changements ont rendu possibles les efforts actuels visant à introduire et/ou à renforcer la concurrence comme moyen d'améliorer l'efficacité et la qualité des services dans toute une série d'activités effectuées ou financées par les pouvoirs publics, notamment la santé, l'éducation et la sécurité sociale. Les modifications intervenues ces dernières années dans les processus de consultation, qui ont réduit l'importance accordée à la recherche du consensus et aux éléments structurels coopératifs (et souvent marqués par la collusion) indiquent également que les attitudes vis-à-vis des forces du marché se sont modifiées.

Encadré 2. Activités au titre du programme MDW

Sujets spéciaux

Chaque année, quelque dix examens approfondis de domaines spécifiques de la législation sont proposés par la Commission de la Fonction publique après concertation avec les parties intéressées. Ils sont approuvés par la Commission ministérielle. Des groupes de travail effectuent ces examens et recommandent des réformes. Voir section 4.

Évaluation critique des propositions législatives

Depuis 1985, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est obligatoire aux Pays-Bas. Ce programme a fait l'objet d'une révision importante dans le cadre du programme MDW. Aujourd'hui, cette AIR a une vaste portée et englobe les incidences d'une proposition sur le commerce et l'environnement ainsi qu'une appréciation de sa faisabilité et de son applicabilité. Voir section 3.3.

Allègement des contraintes administratives

Depuis 1994, le programme MDW comprend un programme visant à réduire les contraintes administratives. En 1993, on estimait à 13 milliards de florins les coûts globaux des contraintes administratives. Un objectif fut fixé, qui consistait à réduire ces coûts de 10 %, soit de 1.3 milliards de florins. En 1998, cet objectif a été considéré comme atteint et une nouvelle réduction de 25 % est envisagée pour la deuxième phase du programme. Le programme comporte un certain nombre d'éléments, notamment des examens par les organismes d'administration, des consultations avec un groupe de chefs d'entreprises, et des projets fondés sur les technologies. Voir section 4b.

Encadré 3. MDW 2

Après les élections de mai 1998, les ministres de la Justice et des Affaires économiques ont adressé le 12 octobre 1998 une lettre au Parlement pour l'informer de la forme que prendrait à l'avenir le programme MDW. Celui-ci demeurerait dans ses grandes lignes conforme à ce qu'il était depuis 1994. Trois changements doivent cependant être soulignés :

Choix des « sujets spéciaux »

Le processus de choix des sujets spéciaux à examiner sera désormais plus ouvert aux apports extérieurs grâce à la mise en œuvre d'une nouvelle « phase d'orientation » de plusieurs mois au début du programme « MDW 2 », au cours de laquelle les entreprises et le public seront invités à apporter leur contribution au travers de conférences, de tables rondes et d'échanges de vues avec les organismes publics.

Mise en œuvre plus rapide

La nécessité de mettre plus rapidement en œuvre les réformes (examinée dans les recommandations ci-dessous) est prise en compte. Aucune modification des procédures n'est proposée, mais la plus grande participation des entreprises et du public à l'établissement du calendrier du programme MDW2 devrait accélérer le processus en lui assurant un soutien plus manifeste de la part de ses partisans, de sorte qu'il soit « non seulement poussé mais aussi tiré » par eux.

Plus grande transparence de la « phase de conseil »

Aucune modification des procédures n'est donc proposée pour répondre aux critiques selon lesquelles les parties concernées ne sont pas assez étroitement associées à la mise au point des réformes spécifiques engagées dans le cadre du programme MDW. Le Cabinet a au contraire jugé que cette objection pourra être dans une large mesure levée en rendant l'ensemble du processus du programme MDW plus transparent pour le monde extérieur.

Le programme actuel s'appuie sur dix années d'efforts antérieurs. La réforme aux Pays-Bas était initialement une question de qualité législative vue au sens le plus large de l'imputabilité, de la faisabilité, de l'efficacité et de la légitimité. Les préoccupations en matière d'incidences économiques, de coûts pour les entreprises et d'incitations du marché ne sont réellement apparues que dans le programme de 1994. Il s'ensuit que l'on a longtemps considéré que la réforme de la réglementation revêtait un intérêt particulier pour les experts juridiques. Traditionnellement, le rôle premier en cette matière incombait au ministère de la Justice, qui a joué un rôle de pionnier en mettant la réforme de la réglementation à l'ordre du jour politique.

Encadré 4. **Étapes clés de la réforme des réglementations aux Pays-Bas**

1984	Le rapport final de la commission « Geelhoed » (commission de la dérégulation de la réglementation gouvernementale) affirme que les <i>éléments</i> corporatistes du système administratif et juridique néerlandais portent une part importante de responsabilité dans la complexité, le coût et l'ambition excessifs de la structure législative.
1984	Directives révisées sur la législation, promulguées par le Premier ministre. Elles sont étendues à un éventail plus large de questions de la qualité de la législation non liées à des aspects techniques de rédaction des lois.
1985	La commission « Grapperhaus » a évalué les coûts d'application administrative et les réformes proposées. Introduction de l'obligation de l'analyse d'impact de la réglementation.
1985	Le Conseil d'État identifie les grands problèmes de qualité de la réglementation à la demande du ministère de la Justice. Il met l'accent sur les relations entre le législatif et l'élaboration des politiques, sur la coordination interministérielle, ainsi que sur le recrutement et le perfectionnement des experts en matière de rédaction des lois.
1987	Institution de la commission d'évaluation des nouveaux projets législatifs (CTW).
1989	La responsabilité explicite de la politique législative est confiée au ministère de la Justice et la Division de la politique législative générale est créée.
1991	Le ministre de la Justice, mandaté par le Cabinet, publie « La législation en perspective », un livre blanc sur les politiques législatives.
1992	Directives révisées sur la législation, élaborées par le ministère de la Justice et promulguées par le Premier ministre.
1993	La Cour des comptes achève son examen des processus de réglementation et conclut que la plupart des problèmes identifiés par le Conseil d'État en 1985 restent sans solution.
1994	Le programme MDW est intégré dans le programme du nouveau gouvernement. Il comprend un mécanisme de révision de la législation existante, une refonte des exigences en matière d'analyse d'impact de la réglementation, et un programme d'allègement des contraintes administratives. La commission « Van Lunteren » examine la fiscalité des PME et des nouvelles entreprises.
1998	La nouvelle loi sur la concurrence entre en vigueur. Le nouvel accord de coalition institue le programme « MDW2 ».

A partir du début des années 80, plusieurs commissions ont été instituées par les gouvernements en vue d'examiner les grandes questions liées à la réforme. Les mandats de ces commissions étaient orientés vers les aspects technico-juridiques et elles étaient constituées essentiellement d'experts juristes. Les changements de politique résultant de leur travail ainsi que des réflexions au sein de l'administration au sujet des réformes ont concerné tout un éventail de questions.

La première de ces commissions à être constituée fut la commission « Geelhoed », déjà citée. Sa conclusion fut qu'il y avait un excès de réglementation et que celle-ci était trop compliquée. La commission a apporté une contribution essentielle à cette question par son analyse des motifs institutionnels qui sous-tendent ces problèmes. Une autre commission importante, instituée sous les auspices du ministère de la Justice, fut la commission pour l'évaluation des projets législatifs, qui a fonctionné de 1987 à 1993 et a procédé à 55 évaluations débouchant sur des recommandations de réforme. Bien que, dans la moitié des cas environ, des réformes de fond aient été opérées, son travail n'a guère retenu l'attention et l'appui du monde politique. Son approche était légaliste et ses conclusions ne se fondaient pas sur les incidences économiques de la réglementation. La commission fut remplacée, en 1994, par le programme MDW, plus axé sur les aspects économiques.

Au cours de cette même période fut également créée une commission interministérielle de l'harmonisation de la législation (ICHW), qui est toujours active. En 1985, le ministre de la Justice s'est efforcé d'impliquer le Conseil d'État dans les efforts de réforme en l'invitant à formuler des remarques sur les questions les plus urgentes qui intéressent la qualité de la réglementation. Le Conseil a identifié certains problèmes existant dans les relations entre les fonctions législatives et d'orientation au sein des administrations, des problèmes de coordination entre ministères, et la nécessité de se concentrer sur le recrutement et le développement d'experts de la rédaction de textes législatifs. En 1992, des directives révisées sur la législation, élaborées par le ministère, ont été officiellement promulguées par le Premier ministre. Elles étaient axées sur la nécessité d'opérer des réformes, exposaient les critères de qualité de la législation et mettaient l'accent sur le recours à des instruments de politique et des structures juridiques différents.

La Cour des comptes a, elle aussi, été impliquée dans l'examen du fonctionnement du processus de réglementation et dans l'évaluation des progrès accomplis entre 1991 et 1993, suite aux efforts antérieurs de réforme. Elle a conclu que, parmi les questions soulevées par le Conseil d'État en 1985, des progrès avaient uniquement été accomplis dans le domaine de l'harmonisation des activités législatives. En outre, elle n'a pas été en mesure de déterminer si les critères de qualité de la législation, tels que fixés en 1990, étaient effectivement appliqués par les ministères, puisque le recours à ces critères était rarement signalé. Ses conclusions ont été importantes, en ce qu'elles ont mis en évidence la nécessité d'un programme plus structuré tel que le MDW.

2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES

2.1. *Politiques en matière de réforme de la réglementation et principes de base*

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, de 1997, recommande aux pays d'« adopter, au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en œuvre »⁶. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, de 1995, comporte un ensemble de principes de meilleure pratique qui peut servir de référence pour apprécier les politiques de réforme⁷. Le contenu des politiques néerlandaises de réforme et la volonté politique de les faire aboutir sont largement conformes à ces recommandations.

Depuis les années 80, des politiques nationales explicites en matière de qualité et de réforme de la réglementation ont été adoptées aux Pays-Bas et leur portée et leur ambition n'ont cessé de s'étendre. Les politiques ont évolué : aux notions juridiques et à la qualité de la réglementation (qualité technique de la rédaction des lois, codification) se sont substituées la définition de normes procédurales et empiriques (recours à l'analyse d'impact de la réglementation, directives fournissant des instructions explicites sur le plan technique, juridique et des processus concernant l'élaboration de la réglementation) et, récemment, les stratégies visant à modifier de vieilles habitudes et incitations administratives (mécanismes de révision, transparence, recours à des solutions alternatives, réforme ciblée de la réglementation existante), soutenues par des moteurs de réforme à l'intérieur de l'administration. Petit à petit, il a été exigé des ministères qu'ils soient plus prudents dans l'utilisation de leurs compétences de réglementation.

La politique actuelle de réforme crée une imputabilité claire. Un comité ministériel présidé par le Premier ministre dirige le processus de réforme. Les autres membres permanents sont les ministres de la Justice et des Affaires économiques (également responsable de la politique de la concurrence), qui sont considérés comme les « ministres coordinateurs » du programme MDW. Tous les ministres d'État ont une invitation permanente à assister aux travaux de la commission et, en pratique, d'autres ministres y participent souvent. Au niveau politique, le programme MDW est donc géré par un organe qui dispose de l'autorité, de la responsabilité et de la vision transversale nécessaire pour donner un élan puissant à la réforme.

Le programme de réforme s'est vu doter d'objectifs stratégiques qui devraient contribuer à donner aux efforts déployés dans les ministères une orientation générale. Le programme vise à renforcer la performance et le « dynamisme » économiques et à veiller à ce que les gains profitent aux consommateurs, au travers des prix, du choix et des niveaux élevés de protection. La réforme vise aussi à améliorer l'efficacité des politiques. Toutefois, hormis les cibles quantitatives en matière d'allégement des contraintes administratives, le programme manque d'objectifs axés sur les résultats qui serviraient à « rendre opérationnels » ces objectifs stratégiques et à faire en sorte que les ministères aient à répondre davantage de la performance. Le rapport de l'OCDE recommande par ailleurs aux gouvernements « de faire en sorte que les objectifs et les stratégies de réforme soient clairement expliqués au public ». On a veillé aux Pays-Bas – et il restera nécessaire de le faire – à ce que le public soit amené à prendre part au dialogue sur les buts, les avantages et les coûts de la réforme de la réglementation, compte tenu de l'opposition des intérêts fermement implantés sur le marché ainsi que d'autres, qui craignent qu'une « économie fonctionnant 24 heures sur 24 » ne porte atteinte à la qualité de la vie.

Conformément à la recommandation de l'OCDE selon laquelle « les gouvernements définissent les principes d'une 'réglementation de qualité' afin de guider la réforme », des normes claires en matière de qualité de la réglementation ont été adoptées, de même que des principes régissant la prise de décisions dans ce domaine. Les principes néerlandais englobent des notions de qualité tant économiques que juridiques. Les « Directives sur la législation » publiées par le ministère de la Justice depuis 1972 constituent la référence première en matière de normes de qualité. Il s'agit d'une série de règles contraignantes auxquelles doivent se conformer tous les ministères concernés lors de l'élaboration et de la rédaction de la législation (tant primaire que subordonnée) et qui sont promulguées formellement par le Premier ministre. Elles sont structurées sous la forme d'un ensemble d'instructions assorties de documents explicatifs ou consultatifs et constituent les critères explicites qui régissent la prise de décision sur la nécessité et la manière de réglementer. Les critères essentiels sont les suivants :

- Il faut que la nécessité de réglementer soit justifiée (en appliquant une « vérification préliminaire » de l'ampleur du problème et du caractère approprié d'une solution par voie de réglementation).
- Il convient que les objectifs de la réglementation soient clairement définis.
- La réglementation doit être non ambiguë.

- Il y a lieu de choisir la solution (de réglementation ou non) présentant le meilleur rapport coût-efficacité.
- Les effets indirects, notamment sur la compétitivité et le climat d'investissement, doivent être pris en compte.
- La réglementation doit être applicable.

Le contenu de ces critères de qualité est exhaustif et bien conçu et il est d'un niveau similaire à celui des critères de qualité de la réglementation appliqués dans les pays de l'OCDE. En réalité, les directives néerlandaises ont servi de modèle, dans certains pays non membres de l'OCDE, pour la mise au point de systèmes de qualité de la réglementation. Toutefois, l'examen de l'utilisation de ces directives auquel s'est livré récemment le ministère de la Justice a conclu qu'en pratique, elles n'avaient qu'une efficacité limitée, qui peut être due à un contrôle de qualité insuffisant de leur utilisation. Un groupe de travail interministériel étudie actuellement « les possibilités de renforcer la connaissance, l'aspect pratique et, partant, l'application de ces vérifications ». Il est par ailleurs prévu que les principes généraux soient traduits en règles spécifiques, afin qu'ils puissent être adaptés aux domaines particuliers examinés⁸.

Il convient d'identifier un hiatus notable. L'OCDE a recommandé l'adoption du principe clé selon lequel la réglementation doit « produire des avantages qui justifient les coûts, compte tenu de la répartition des effets dans toute la société ». Ce principe est qualifié, dans différents pays, de principe de la « proportionnalité » ou, sous une forme plus rigoureuse et quantitative, de critère coûts-avantages. Ce critère constitue la méthode préférée pour l'étude des impacts de la réglementation, parce qu'elle vise à produire une politique publique « socialement optimale » (c'est-à-dire qui maximalise le bien-être)⁹. Ce principe clé est insuffisamment développé aux Pays-Bas, bien que cette étude ait eu pour premier résultat la réalisation d'une enquête sur la possibilité d'adopter un critère coûts-avantages explicite et sous forme quantitative pour l'examen des projets de loi¹⁰.

Les directives sur la législation imposent la prise en compte de la proportionnalité au cours de l'élaboration et de la rédaction de la législation, et il existe un certain niveau de vérification externe (par l'examen, par le ministère de la Justice, des projets de législation avant leur présentation au Conseil des ministres). En outre, la proportionnalité est un principe directeur de l'Union européenne dans ses activités législatives, et il est donc pris en compte dans la partie de la législation néerlandaise qui trouve son origine au niveau de l'Union européenne. Toutefois, le cadre néerlandais de l'analyse d'impact de la réglementation ne comprend ni la prise en compte de la proportionnalité, ni aucun critère coûts-avantages. Il n'y a donc pas de mécanisme par lequel les ministères enregistrent la manière dont ils appliquent le critère de proportionnalité, ni de vérification publique de ces conclusions, et aucune possibilité de remise en question.

2.2. Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation au sein de l'administration publique

Il est nécessaire, pour respecter le calendrier de la réforme et éviter le retour à une réglementation excessive, de prévoir au sein de l'administration des mécanismes assortis de responsabilités et de compétences explicites pour la gestion et le suivi de la réforme. Comme dans tous les pays de l'OCDE, les Pays-Bas mettent l'accent sur la responsabilité des ministres pris individuellement pour les questions qui relèvent de leur portefeuille. Chaque ministre est considéré formellement comme ayant une responsabilité importante dans la mise en œuvre de la politique de réforme de la réglementation.

Il est toutefois souvent difficile, pour les ministères, de procéder eux-mêmes à la réforme, compte tenu des pressions en sens inverse, et il est nécessaire de maintenir dans toute l'administration des démarches cohérentes et systématiques si l'on veut que la réforme ait un caractère général. Les Pays-Bas ont dès lors mis en place une série d'organes centralisés de supervision de la réforme de la réglementation. En réalité, les éléments moteurs qui administrent le programme MDW et promeuvent la qualité de la législation comptent parmi les plus développés des pays de l'OCDE. L'existence au sein de l'administration d'un grand nombre d'organismes dotés de compétences spécifiques concernant certains éléments de la gestion et de la réforme de la réglementation peut être un grand atout pour le système néerlandais, puisque la réforme peut être menée sur un large front et a de nombreux partisans ou « champions ». Dans le même temps, cette complexité place sous les projecteurs le problème de la coordination entre les organismes responsables de la réforme. Cette question est examinée à la section 5.3 ci-dessous.

Le programme MDW est géré par une série de structures fortement formalisées. Outre le Comité ministériel (décrit ci-dessus) présidé par le Premier ministre, des compétences de mise en œuvre clairement définies sont attribuées aux ministres de la Justice et des Affaires économiques. Les deux ministères coopèrent avec une commission de la Fonction publique de haut niveau et indépendante (c'est-à-dire ne relevant d'aucun ministère) qui exerce deux fonctions essentielles : 1) elle identifie les domaines où la réforme doit être appliquée par priorité parmi l'élément « sujets spéciaux » du programme MDW et élabore des propositions à soumettre à la Commission ministérielle ; 2) elle constitue des groupes de travail *ad hoc* en vue d'élaborer des propositions spécifiques. Le fait d'attribuer ces compétences à une commission indépendante renforce les avantages de la Commission ministérielle, puisque la réforme est, encore une fois, conçue comme une question qui relève du gouvernement tout entier et de tous les ministères, plutôt que comme quelque chose qui n'intéresse que certains ministères et qui est exécuté par des intérêts particularistes. De plus, cela améliore la capacité à assurer une orientation centrale forte pour la performance globale du programme de réforme.

Les groupes de travail constitués par la Commission de la Fonction publique comptent parmi leurs membres des fonctionnaires mais aussi des experts du secteur privé, des universitaires ou des autorités locales ou provinciales. Il faut noter que les membres provenant du secteur privé n'ont pas accès à toutes les délibérations des groupes de travail. Les présidents des groupes sont généralement des fonctionnaires mais, pour renforcer l'indépendance des examens, ils ne proviennent pas du ministère qui est essentiellement responsable pour le domaine examiné.

Cette structure interministérielle signifie par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire de limiter les sujets examinés par des démarcations de politique entre les différents ministères, ce qui devrait permettre des examens plus « thématiques » et transversaux et produire des recommandations de réforme davantage intégrées.

La responsabilité de la gestion quotidienne du programme MDW incombe aux ministères des Affaires économiques et de la Justice qui, chacun, tiennent un service d'assistance offrant, notamment, des services d'orientation et d'aide pour l'examen des propositions de réforme. Le ministère de l'Environnement offre également une aide aux organismes en apportant des réponses sur les aspects environnementaux dans le cadre de la question de l'analyse d'impact de la réglementation. Le contrôle de la qualité de la réglementation peut ainsi s'appuyer sur des connaissances spécialisées offertes de manière coordonnée dans les domaines économique, juridique et environnemental.

Le ministère de la Justice a d'autres rôles clés de gestion en matière de garantie de la qualité de la législation. En 1989, le ministère de la Justice s'est vu attribuer la responsabilité exclusive des politiques intéressant la qualité de la législation et, en 1990, la Division générale de la politique législative

a été créée à cet effet. La Division, outre qu'elle produit les Directives sur la législation, examine, évalue et négocie avec les ministères tous les projets de lois avant qu'ils soient soumis au Cabinet. Bien qu'elle ne puisse arrêter des propositions de loi qu'elle juge non satisfaisantes, elle peut communiquer son avis au Cabinet. Ce mécanisme a parfois débouché sur le renvoi, par le Cabinet, de propositions de loi aux ministères pour concertation plus poussée avec le ministère de la Justice. En outre, l'Inspection de l'évaluation des lois est compétente pour l'application et l'applicabilité de la législation. Elle fait office d'organe interne de consultation pour les ministères et rédige toute une série de documents d'orientation en vue d'aider ceux-ci à améliorer les taux de respect de la réglementation.

Un nouveau mécanisme important de promotion de la qualité de la législation – un programme de révisions périodiques du processus législatif dans tous les ministères – a été lancé. Le ministre de la Justice a désigné une commission d'examen indépendante (trois universitaires, trois fonctionnaires du ministère et trois membres « des pouvoirs publics et de la société dans leur ensemble »). Leur examen se fonde sur l'auto-évaluation, à laquelle vient s'ajouter un examen externe par des experts indépendants. L'auto-évaluation comprend un examen de la performance de chaque ministère sur la base de certains critères, notamment :

- La qualité du processus législatif – y compris la relation entre les unités législative, d'élaboration des politiques, et exécutive, et le contexte interministériel, politique et international dans lequel le travail est effectué.
- La qualité du personnel qui participe à l'élaboration de la législation, autrement dit, le professionnalisme de l'organisation face à la tâche d'élaboration de la législation.
- La qualité de l'organisation, notamment la manière dont le travail est organisé.

Une fois que les ministères ont achevé leurs auto-évaluations, ils reçoivent la visite d'une équipe, qui transmettra un rapport et des recommandations au ministre responsable. Ce processus devrait prendre environ 18 mois, des examens de suivi étant effectués ensuite tous les deux ans pour un tiers des ministères. En outre, un rapport exposant en détail l'état d'avancement est fait devant le parlement tous les deux ans. Ces processus de révision épousent étroitement les meilleures pratiques concernant la nécessité d'aboutir à un équilibre entre la responsabilité ministérielle de la réalisation de l'analyse et l'assurance de la qualité établie par le biais d'une évaluation indépendante. Il offre un niveau élevé de transparence grâce aux rapports faits au parlement et présente une orientation dynamique, par la répétition prévue des examens à intervalles réguliers. Ce nouveau mécanisme est susceptible de contribuer de manière non négligeable à la qualité de la législation.

2.3. *Coordination entre les niveaux de gouvernement*

Le rapport de l'OCDE de 1997, engage les gouvernements à « encourager la réforme à tous les niveaux d'administration ». Cette tâche difficile devient de plus en plus importante, dans la mesure où les compétences en matière de réglementation sont réparties entre de nombreux niveaux de gouvernement, y compris les niveaux supranational, international, national et infranational. Une réglementation de grande qualité à l'un de ces niveaux peut être affaiblie, voire contrecarrée, par des politiques et des pratiques de réglementation de qualité médiocre à d'autres niveaux alors que, inversement, la coordination peut avoir un effet multiplicateur sur les avantages de la réforme. Les Pays-Bas sont un pays unitaire, mais la coordination des réformes avec les niveaux local et supranational améliorerait ses efforts de réforme.

Les Pays-Bas comptent, au niveau infranational, quelque 12 pouvoirs provinciaux et 560 pouvoirs municipaux. Les compétences réglementaires de ces pouvoirs sont très limitées (même s'il leur est possible d'adopter des réglementations complémentaires dans des domaines déjà réglementés au niveau national), mais ils possèdent d'importantes fonctions de mise en œuvre et d'application, en particulier en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.

Un changement législatif important visant à renforcer la coordination de la réglementation avec les pouvoirs infranationaux est entré en vigueur en janvier 1994. Il impose la consultation des pouvoirs infranationaux chaque fois que les réglementations proposées confieraient à ceux-ci certaines tâches spécifiques. Cette consultation est généralement organisée par le biais de leurs associations représentatives. On assiste, parallèlement, à la multiplication des initiatives visant à déléguer un plus grand nombre de compétences de réglementation aux pouvoirs infranationaux. Par exemple, le tout dernier plan national de politique environnementale¹¹ énonce que des modifications seront apportées aux réglementations environnementales « en vue de renforcer l'autonomie des autorités régionales et locales... ». Ces initiatives accordent une plus grande priorité à l'amélioration des décisions des autorités infranationales en matière de réglementation, de manière à les rendre conformes aux normes de qualité nationales.

La coordination des initiatives de réforme de la réglementation avec les institutions de l'Union européenne revêt une importance considérable. Une partie importante de la législation néerlandaise et d'autres réglementations puise ses origines dans des directives et des règlements européens et une étude de 1995 a indiqué que « les réglementations ayant un impact sur les entreprises trouvent de plus en plus leur source dans la législation obligatoire européenne »¹². Le rôle important de la législation européenne ajoute à la complexité des efforts de réforme des Pays-Bas, et cela a sans doute à la fois des effets positifs et des effets négatifs. Il est probable que dans des domaines importants tels que le droit de la concurrence les fortes exigences européennes ont renforcé les partisans de la réforme au sein du pays (voir l'étude connexe du chapitre 3 pour plus de détails). Par ailleurs, les responsables de l'élaboration des politiques néerlandais ont exprimé une certaine frustration face à certains aspects de la structure réglementaire européenne, faisant notamment valoir que celle-ci a eu tendance à inhiber leurs efforts pour adopter d'autres instruments d'action que les mesures de réglementation classiques dans certains domaines. Les craintes concernant les problèmes de qualité technique ont conduit les Pays-Bas à faire de la qualité de la législation un des points majeurs de leur présidence de l'Union européenne en 1997. Cela a débouché, au sein de la Commission européenne, sur un programme de travail plus intensif visant à améliorer la qualité de la législation européenne. Ce travail a été poursuivi par les présidences ultérieures du Royaume-Uni et de l'Autriche en 1998. Les fonctionnaires néerlandais ont indiqué qu'une des priorités futures consisterait à améliorer le flux des informations à destination de Bruxelles pour ce qui touche les questions relatives à l'évaluation de la réglementation, de manière à fournir dans les délais des apports utiles aux efforts d'évaluation entrepris au sein de la Commission européenne.

Encadré 5. **Le droit européen dans les États membres de l'UE**

La législation européenne est mise en œuvre au travers de deux grands instruments : les règlements et les directives. Les règlements doivent être adoptés dans leur intégralité et sans modification par les États membres et ils sont utilisés dans les cas où une uniformité réglementaire totale est jugée nécessaire pour atteindre l'objectif de la législation. Les directives sont beaucoup plus souples. Elles consistent en « exigences essentielles communes » qui doivent être intégrées dans la législation des États membres. Les Parlements de ces États sont toutefois libres de déterminer sous quelle forme elles y seront incorporées. L'UE applique le principe de subsidiarité, qui veut que la décision soit prise au niveau le plus proche possible des citoyens de l'Union. Les directives sont donc généralement préférées, le recours aux règlements étant limité aux cas où les directives ne paraissent pas pouvoir atteindre l'objectif de la législation.

Depuis 1992, un important programme de législation européenne a été entrepris pour mettre en œuvre l'engagement d'instituer le Marché unique. Celui-ci est fondé sur le principe des « quatre libertés » ; c'est-à-dire sur la nécessité d'assurer la libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et des services entre les États membres. Ce programme de législation est désormais en grande partie achevé, et il en est résulté une diminution du nombre de propositions législatives de la Commission européenne ces dernières années.

3. CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR L'ADOPTION D'UNE RÉGLEMENTATION NOUVELLE DE GRANDE QUALITÉ

3.1. *Transparence et prévisibilité administratives*

La transparence du système de réglementation est essentielle si l'on veut créer un environnement de réglementation stable et accessible qui encourage la concurrence, le commerce et les investissements et contribue à se prémunir contre toute influence indue de groupes d'intérêts spéciaux. Ce rôle de la transparence est tout aussi important lorsqu'il s'agit de renforcer la légitimité et l'équité du processus de réglementation. La transparence est une notion polyvalente qu'il n'est pas facile de modifier en pratique. Elle implique un large éventail de pratiques, notamment des processus normalisés d'élaboration et de modification des réglementations ; la concertation avec les parties intéressées ; un langage rédactionnel courant ; la publication, la notification et autres moyens de rendre les règles facilement accessibles et compréhensibles ; et des processus de mise en œuvre et de recours prévisibles et cohérents. Le système de réglementation néerlandais a fait beaucoup de progrès dans ces domaines, mais certains problèmes méritent plus d'attention.

Transparence des procédures : lois sur les procédures administratives

La législation néerlandaise a défini, pour les procédures administratives, des conditions spécifiques à respecter lors de la promulgation de la législation et de la réglementation subordonnée, et cette législation est dès lors conforme aux normes de l'OCDE dans ce domaine. La Constitution de 1983 a enjoint aux autorités législatives d'arrêter les règles générales du droit administratif. Cette obligation a donné lieu à un processus de codification du droit administratif existant et, en janvier 1994, la loi générale sur le droit administratif est entrée en vigueur, renforçant ainsi notablement la transparence des droits administratifs. La loi fixe en détail les procédures à suivre pour l'élaboration d'ordonnances administratives et pour s'opposer à ces ordonnances et introduire des recours contre leur application.

Transparence pour les groupes affectés : recours à la consultation du public

Les valeurs néerlandaises de consensus se retrouvent dans les pratiques de consultation. Aux Pays-Bas, la consultation est vaste, polyvalente et fortement institutionnalisée. Elle a subi une évolution rapide ces dernières années, en réponse aux critiques concernant ses lacunes sur le plan de l'efficacité, afin d'améliorer les protections contre l'influence excessive de groupes d'intérêts et de traduire les grandes tendances qui vont dans le sens d'une société néerlandaise davantage pluraliste. Il est probable que la réforme de la consultation sera un processus permanent et d'autres domaines à réformer sont identifiés ci-dessous.

Dans la consultation néerlandaise, un principe essentiel est celui de la « séparation du conseil et de la consultation ». Ce principe traduit deux objectifs sous-jacents : la recherche d'avis d'experts en vue d'améliorer la qualité de la réglementation, et la recherche du consensus en tant que valeur politique. Son adoption a eu pour effet l'existence de deux structures de consultation formelles et distinctes.

La première d'entre elles, qui représente la fonction « de conseil », se compose d'un large éventail d'organes consultatifs formels créés de manière ponctuelle par certains instruments législatifs et dont la vocation est d'œuvrer en étroite coopération avec les ministères sur des questions de politique qui revêtent une importance stratégique. L'accession à ces organes est, en principe, exclusivement une question de connaissances spécialisées même si, en pratique, des intérêts directs sont également représentés (par exemple, l'organisme consultatif sur le crédit à la consommation comprend des associations de consommateurs et des associations bancaires). La Constitution néerlandaise autorise et reconnaît explicitement ces organes en tant qu'« organes consultatifs permanents pour les questions intéressant la législation et l'administration de l'État ». Le principal organe consultatif est le Conseil d'État qui, récemment encore, devait être consulté sur tous les projets législatifs, les ordonnances du Conseil et les accords internationaux qui nécessitaient l'approbation par le parlement. Les membres du Conseil d'État sont d'anciens hommes politiques, des juges, des savants et des fonctionnaires nommés à vie (jusqu'à l'âge de 70 ans).

La deuxième structure, qui représente la fonction de « consultation », se compose du réseau d'organes consultatifs créés en vertu de la loi de 1950 sur l'organisation industrielle. Ici, le *principe tripartite* constitue le facteur sous-jacent qui détermine la représentation. Le principal organe consultatif mis en place en vertu de cette loi est le Conseil économique et social (SER), composé de 15 membres représentant les intérêts des employeurs, de 15 représentants des intérêts des travailleurs, et de 15 experts indépendants désignés par la Couronne sur avis du gouvernement. Les organes consultatifs de l'industrie disposent en outre de vastes compétences de réglementation pour leurs membres dans des domaines tels que l'enregistrement, la production, les ventes, les salaires, la formation et l'application.

Depuis toujours, ces organes ont été utilisés au sein du système corporatiste pour introduire des vérifications et des équilibres dans le processus décisionnel, pour accroître la légitimité de la législation, pour identifier les politiques « acceptables » et pour améliorer le niveau de respect « volontaire », y compris une mise en œuvre rapide et sans heurts des nouvelles lois, une fois celles-ci adoptées. Cette consultation garantie par ailleurs que les parties affectées soient correctement informées de la nouvelle réglementation avant son adoption et soient en mesure de réduire les coûts d'adaptation au minimum grâce à la planification anticipée. Théoriquement, il semble qu'il s'agisse d'un aspect important bien qu'apparemment, il n'existe aucune recherche qui indique son importance en pratique. Ces dernières années, toutefois, ces structures ont fait l'objet de critiques : elles ont été jugées peu adaptées aux réalités économiques, sociales et administratives contemporaines :

- Elles ont fortement allongé le délai de réaction au niveau de la politique. En moyenne, il fallait compter un délai de sept ans pour l'introduction d'instruments législatifs nouveaux, dont une bonne partie est traditionnellement consacrée à la consultation.
- La séparation des « avis » et de la « consultation » a, en pratique, donné lieu à un compromis. Les organes consultatifs ont souvent fonctionné comme défenseurs d'intérêts propres et étroits plutôt que comme dispensateurs de connaissances spécialisées.
- Comme l'a constaté la commission « Geelhoed », une large consultation fondée sur la recherche d'un consensus favorise la complexité de la législation dans la mesure où des détails de réglementation sont ajoutés pour tenter d'aboutir à un équilibre entre des intérêts concurrents.
- En « introduisant de manière irréversible » des solutions de consensus dès les premiers stades, les organes consultatifs et tripartites ont été accusés de limiter le rôle et la liberté d'action du gouvernement et du parlement.

- Les structures corporatistes et de type « cartel » créées au titre de la loi sur l'Organisation Industrielle (*Industrial Organisation Act*) s'écartent de plus en plus des politiques du marché unique de l'Union européenne, en particulier des principes relatifs à la concurrence.
- Les changements dans la société néerlandaise, notamment le recul du taux de syndicalisation et le développement d'autres formes d'organisation sociale, a signifié l'affaiblissement de la représentativité et, partant, de la légitimité des structures tripartites. Le gouvernement néerlandais a déclaré en 1993 que « *On ne peut toujours obtenir l'assiette sociale souhaitée en consultant les organes consultatifs* »¹³.

Le gouvernement néerlandais a réagi en introduisant des réformes importantes. Le nombre de conseils consultatifs a été radicalement réduit de 491 en 1976 à 161 en 1991 et à 108 en 1993. Une réforme plus radicale encore a, en 1997, supprimé les 108 organes restants et les a remplacés par un organe consultatif unique pour chaque ministère. Cette réforme vise également à séparer clairement l'avis et la consultation et à recentrer ces organes sur les grandes questions de politique au détriment des détails. Les ministères de supervision craignent qu'après leur suppression, un trop grand nombre de groupes consultatifs aient été recréés mais estiment néanmoins que le changement intervenu a amélioré la situation. Toutefois, les vieilles habitudes ont la vie dure et si on ne limite pas leur nombre, on risque en permanence une prolifération de « nouveaux » organes consultatifs.

Un autre changement fondamental opéré en 1997 est la suppression de l'obligation légale, pour le gouvernement, de consulter les organes consultatifs. Cette suppression fait suite à une modification plus limitée mise en œuvre en 1994 (par le biais de la loi générale sur le droit administratif), qui supprimait l'obligation de consultation dans les cas où la législation est une simple mise en œuvre d'une législation contraignante de l'Union européenne. Ces changements affectent tous deux les organes consultatifs du plus haut niveau (le SER et le Conseil d'État). Un délai de trois mois a également été imposé pour la transmission des avis, de manière à réduire la part de la consultation dans la durée du processus législatif néerlandais.

Tous les effets de ces changements ne peuvent encore être estimés. Cependant, des études récentes ont indiqué que le délai moyen de mise en œuvre des législations a été sensiblement réduit, et ramené à environ quatre ans¹⁴. Il est intéressant de noter que ces changements emportent partiellement l'adhésion des organes consultatifs eux-mêmes. Le SER a déclaré qu'il y voyait des avantages non négligeables, puisque le gouvernement sollicitera désormais librement son avis plutôt que par obligation légale. Ceci permettra aux organes consultatifs de concentrer leurs ressources sur les domaines où leurs conseils sont susceptibles d'avoir le plus d'influence.

Malgré ces modifications, les ministères se tournent de plus en plus vers d'autres démarches de consultation qui offrent encore plus de souplesse et d'ouverture. La « consultation informelle » est organisée librement par le Cabinet et les différents ministères en l'absence de toute obligation législative. Puisque cette consultation est libre, celui qui l'organise peut choisir librement les participants et le mode de participation. Certains éléments indiquent que la consultation informelle est de plus en plus utilisée pour réaliser le travail effectif de constitution d'un consensus et que, petit à petit, les processus formels prévus par la législation ne seront plus qu'une formalité accomplie *a posteriori*. Cette évolution démontre que les approches informelles peuvent être moins lourdes et plus souples et, partant, mieux adaptées au besoin de rapidité et de participation d'un large éventail d'intérêts.

Un autre mécanisme de consultation – l’obligation de « notification et remarques » – est utilisé de plus en plus, fût-ce de manière encore limitée. Certaines lois nécessitent la publication préalable des propositions de réglementation et d’une invitation à formuler des remarques, adressée au public. Ce mécanisme, à l’instar de la « consultation informelle », est plus ouvert et moins corporatiste que les approches traditionnelles. L’expérience néerlandaise des formes de consultation fondées sur le principe de « notification et remarques » n’a pas été une réussite franche, suite au faible niveau de participation du public. Cela s’explique notamment par le fait que le processus de « notification et remarques » est plus mécanique et n’est pas orienté vers le dialogue, alors que les groupes d’intérêt néerlandais préfèrent le dialogue. Il se peut toutefois que l’absence de succès soit due à l’utilisation peu fréquente de cet outil (estimée à moins de 10 % des propositions de réglementation) et à sa nouveauté. Avec l’expérience, son efficacité pourrait se renforcer et l’on pourrait être plus attentif à mieux faire connaître les opportunités de consultation et à fournir une information meilleure sur les propositions de politique, en particulier en intégrant dans celles-ci des analyses d’impact de la réglementation.

Évaluation des réformes de la procédure de consultation. Ces réformes, prises ensemble, constituent une révision majeure de la quasi-totalité des aspects de la consultation. En laissant à l’administration plus de souplesse quant aux organes à consulter et au moment de cette consultation, ces réformes se sont efforcées de renforcer la valeur ajoutée de la consultation sur le plan de la communication de faits précis et d’avis experts, de simplifier le processus et de réduire les délais. Le recours accru aux processus de « notification et remarques » vise à accroître la participation d’un plus grand éventail d’intérêts. Les réformes correspondent à une évolution internationale vers des processus de réglementation plus transparents et plus accessibles.

Les résultats des réformes ont-ils été satisfaisants ? Ont-elles entraîné des problèmes supplémentaires ? Les réponses à ces questions ne sont dans une large mesure pas encore connues. De nombreux changements sont récents et, comme dans la plupart des pays de l’OCDE, il n’y a pas eu d’évaluation formelle de la performance de la consultation aux Pays-Bas. Il est probable que l’approche plus souple, accessible et ciblée de la consultation offrira de nombreux avantages sous l’angle de la qualité de la réglementation, d’autant plus qu’actuellement, la consultation se déroule dans le contexte de contrôles plus rigoureux de cette qualité. On le constate notamment par l’importance plus grande qui est à nouveau attribuée à la fonction de « conseil » plus qu’à celle de « consultation ». Ces changements indiquent qu’aujourd’hui, la consultation est considérée comme une contribution à la qualité des décisions plutôt que comme une fin en soi, ce qui représente un changement culturel majeur. Une question qu’il conviendrait de suivre de près est celle de la tension entre la flexibilité et l’accessibilité. Si les ministères peuvent choisir trop librement ceux qui participeront, le risque est grand de voir des groupes « internes » bénéficier d’une trop grande facilité d’accès et prendre trop d’influence aux dépens des « externes », et d’assister à une perte de transparence. L’OCDE a recommandé que « toutes les parties intéressées » aient l’occasion de présenter leur avis, et cela nécessitera une forme quelconque de processus systématique et prévisible de consultation¹⁵.

Transparence dans la mise en œuvre de la réglementation : communication, respect et application

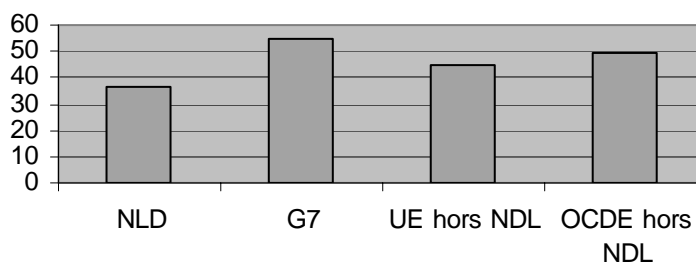
Les Pays-Bas sont un des rares pays de l’OCDE à aborder de manière spécifique les questions de respect et d’application en tant que parties intégrantes du processus d’élaboration de la législation et des instruments de réglementation adoptés par le Cabinet. Ces questions obéissent à des obligations qui ont une triple source : les Directives sur la législation émanant du ministère de la Justice, l’Inspection de l’évaluation des lois, qui relève également du ministère de la Justice, et l’élément de respect de la réglementation contenu dans la question globale de l’évaluation de l’impact de la réglementation.

Les *Directives sur la législation* imposent aux auteurs de la réglementation de s'assurer, avant d'adopter une réglementation, qu'ils seront en mesure de la faire respecter « à suffisance ». Ils doivent examiner de façon explicite si l'application la plus appropriée doit relever du droit administratif, du droit civil ou du droit pénal. Les notes explicatives qui accompagnent ces instructions définissent les principes généraux de rédaction des instruments législatifs qui permettront d'améliorer leur applicabilité, notamment en réduisant la marge d'interprétation, en limitant au minimum le nombre de dérogations, en axant les règles sur des « situations qui sont visibles ou peuvent être établies objectivement », et en garantissant leur possibilité d'application concrète tant pour ceux qui sont chargés de les faire respecter que pour ceux qui y sont soumis.

Encadré 6. **Recours à la consultation publique dans certains pays de l'OCDE**

Dans cet indicateur synthétique de la portée de la consultation publique et du recours systématique à celle-ci, les Pays-Bas se situent légèrement en dessous du résultat moyen de l'OCDE comme des États membres de l'UE. Cet indicateur prend en compte plusieurs aspects généraux du recours à la consultation et attribue la note la plus élevée aux procédures systématiques, non discrétionnaires, accessibles à toutes les parties intéressées et utilisées dès les premiers stades du processus décisionnel. Bien que la consultation publique soit largement utilisée aux Pays-Bas, le programme de consultation y est relativement moins ouvert à toutes les parties intéressées et laisse aux auteurs de la réglementation les coudées plus franches, s'agissant de déterminer le moment et les modalités de la consultation, ce qui peut potentiellement réduire la transparence et augmenter le risque d'accès indu par les groupes d'intérêts spécifiques.

Recours à la consultation publique



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

Outre le choix entre l'application dans le cadre du droit administratif, civil ou pénal, les auteurs sont tenus de déterminer le rôle que peut jouer la loi sur les fautes professionnelles et l'utilité des méthodes préventives, notamment les campagnes d'information. Il convient aussi de d'examiner l'avantage potentiel qu'apporterait la combinaison des méthodes d'application.

L'*Inspection de l'évaluation des lois*, qui fait partie du ministère de la Justice, a une fonction de conseil auprès des ministères pour les questions qui intéressent l'application et l'applicabilité de propositions législatives. L'Inspection considère que l'évaluation de l'applicabilité est essentiellement probabiliste et reconnaît qu'il existe inévitablement un degré élevé d'incertitude. Elle a pour but d'identifier les deux ou trois « facteurs de risque » essentiels en matière de respect et d'application pour chacune des propositions de réglementation qu'elle examine, de manière à permettre aux responsables de l'élaboration des politiques de résoudre ces questions à l'avance.

L'examen est rendu aussi cohérent que possible par l'adoption de listes de vérification et d'autres instruments normalisés. Un des outils clés est le « tableau des onze » déterminants essentiels du respect de la réglementation. Ces déterminants ont été définis en commun par le ministère de la Justice et

l'université Erasmus et découlent de la littérature universitaire dans les domaines de la psychologie sociale, de la sociologie et de la criminologie, à laquelle s'ajoutent les expériences pratiques et les points de vue sur l'application des lois. Le tableau comprend trois parties :

- *Dimensions qui concernent le respect spontané de la réglementation.* Il s'agit des facteurs qui affectent la fréquence du respect volontaire, c'est-à-dire le respect qui interviendrait en l'absence de toute mesure d'application. Parmi ces facteurs, on trouve le niveau de connaissance et de compréhension des règles, les avantages et les coûts du respect de celles-ci, le niveau d'acceptation et de « caractère raisonnable » de la réglementation, les attitudes générales du groupe cible face au respect des règles et le « contrôle informel », et la possibilité de voir le non-respect des règles sanctionné par des acteurs autres que les pouvoirs publics.
- *Dimensions liées au contrôle.* Ce groupe de facteurs détermine la probabilité de détection des comportements de non-respect. La probabilité de détection est directement liée au niveau de respect. Les facteurs pris en compte sont la probabilité de voir des tiers parties révéler le non-respect, la probabilité d'une inspection par des agents des pouvoirs publics, la probabilité qu'une inspection dévoile effectivement le non-respect, et la capacité des autorités chargées des inspections de cibler leurs inspections avec efficacité.
- *Dimensions intéressant les sanctions.* Le troisième groupe de facteurs détermine la valeur attendue des sanctions pour non-respect, c'est-à-dire la probabilité de voir imposer une sanction lorsque le non-respect est détecté, et la sévérité et le type des sanctions probables.

Le « tableau des onze » est utilisé à la fois pour orienter les examens portant sur le respect et l'application et en tant qu'outil analytique dans le cadre de la mise au point de réglementations nouvelles. Le tableau constitue une approche novatrice et prometteuse de la question difficile de l'amélioration du respect. Dans tous les pays de l'OCDE, de graves préoccupations règnent au sujet des niveaux de respect, dans la mesure où l'inflation de la réglementation et le recours accru à des critères techniques complexes exercent une contrainte sur l'ensemble des trois facteurs de respect identifiés ci-dessus. L'approche par « liste de vérification » utilisée aux Pays-Bas peut aider les auteurs de réglementations à examiner les questions qui concernent le respect d'une manière détaillée et systématique et offre en outre un outil utile d'examen et de contrôle de la qualité.

3.2. Choix des instruments de politique : réglementation et solutions alternatives

Une capacité de base pour une bonne réglementation est l'aptitude à choisir l'outil de politique le plus efficace et le plus approprié, qu'il soit réglementaire ou non. L'éventail des outils de politique et leurs utilisations s'élargissent actuellement, parallèlement aux expériences en cours, à la diffusion des connaissances et à une meilleure compréhension des marchés. En même temps, les administrateurs sont souvent confrontés à des risques lorsqu'ils utilisent des outils relativement nouveaux, les bureaucraties sont fortement conservatrices, et il existe de forts éléments qui dissuadent les fonctionnaires d'innover. Un rôle directeur clair – de soutien à l'innovation et à l'apprentissage des politiques – doit être assumé par les autorités qui procèdent aux réformes si l'on veut que des solutions alternatives à la réglementation traditionnelle fassent sérieusement leur chemin dans le système des politiques.

Ici, le système néerlandais présente à la fois des points forts et des faiblesses. D'un côté, les Directives sur la législation, du ministère de la Justice, encouragent les auteurs de la réglementation à envisager d'autres instruments de politique. Dans le cas de la législation primaire, les motifs pour lesquels il n'a pas été fait appel aux alternatives doivent être expliqués devant le parlement. En revanche, il n'existe pas d'orientation opérationnelle que puissent consulter les auteurs de la réglementation. Le système d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) n'impose pas que des alternatives soient identifiées et évaluées dans l'analyse d'impact, de sorte qu'il n'existe que peu de transparence ou d'imputabilité en ce qui concerne le choix de la réglementation plutôt que d'autres options, ni même nécessairement d'identification des alternatives qui ont été envisagées.

Malgré cela, les Pays-Bas ont une grande expérience de l'utilisation de certains types d'alternatives, essentiellement des formes coopératives de réglementation qui sont liées aux traditions corporatistes, ainsi que certaines incitations du marché. Les organes de coordination pour le programme MDW estiment que les alternatives sont « souvent et sérieusement envisagées »¹⁶ et que la recherche d'alternatives est en partie encouragée par la nécessité de trouver des moyens plus rapides de mettre en œuvre les politiques, compte tenu des délais importants des changements législatifs. Il existe toutefois peu d'indications, pour l'heure, que la diversité et la portée des instruments alternatifs aient augmenté en pratique ces dernières années.

Le domaine le plus novateur de la politique se situe dans le champ de la protection de l'environnement, où un vaste éventail d'instruments est utilisé, notamment les subventions et la fiscalité, les plans de gestion de l'environnement et les expertises écologiques (qui seront obligatoires pour environ 300 entreprises de première grandeur). Le Plan national de politique environnementale¹⁷ souligne la nécessité de recourir à « des instruments et des informations juridiques, financiers ou sociaux » pour atteindre les objectifs de politique environnementale et déclare que « le succès de la politique environnementale dépend entièrement de l'ensemble d'instruments utilisé ». Ici aussi, des préoccupations sont exprimées au sujet de la durée du processus législatif : « La longue période de gestation et l'absence de souplesse ont pour effet que la législation est ressentie de plus en plus comme un obstacle au renouvellement social »¹⁸.

Il est intéressant d'observer que le souci du choix de l'instrument le plus efficace s'accompagne d'une prise de conscience des coûts globaux de la réglementation. Les recherches menées par l'Institut national de la santé publique et de la protection de l'environnement ont abouti à une estimation des coûts environnementaux totaux (2.7 % du PIB en 1995, y compris les dépenses publiques et privées) et ont établi une projection de ces coûts dans le temps (qui prévoit une légère baisse jusqu'à 2.5 d'ici 2010)¹⁹. Les avantages n'ont pas fait l'objet d'une quantification similaire.

Les instruments alternatifs de politique qu'utilise le ministère de l'Environnement sont généralement considérés comme des éléments d'appui comportant une forte composante de réglementation plutôt que comme une option autonome de politique. Par exemple, les entreprises qui ont des plans de gestion de l'environnement bénéficient de l'application de conditions d'octroi de licence moins détaillées que les autres entreprises. Les entreprises qui appliquent un processus de vérification environnementale sont récompensées de manière similaire. La mise au point d'ensembles complexes de politiques dans lesquels diverses incitations liées à la réglementation ou au marché coopèrent a été observée dans la plupart des domaines dans lesquels les solutions alternatives jouent un rôle de premier plan²⁰.

Permis négociables. Les permis négociables sont essentiellement utilisés, aux Pays-Bas, dans le secteur agricole. A titre d'exemples, citons les permis de pêche, les quotas de pêche pour la plie et la sole, les droits d'épandage de fumier, et les quotas laitiers. Les permis négociables ont également été utilisés

dans les secteurs des transports routiers (aujourd'hui remplacés) et de la navigation intérieure. Le secteur de l'environnement n'a pas eu recours, à ce jour, aux permis négociables, mais le système annoncé de « permis pour l'énergie issue de la biomasse » représentera une utilisation importante de cet instrument.

Fiscalité et subventions. La réforme de la fiscalité est devenue un aspect clé de la politique environnementale néerlandaise. Ces deux dernières années, de nouvelles taxes environnementales ont été introduites dans un contexte de neutralité par rapport aux recettes fiscales : par exemple, le produit de la « taxe réglementaire sur l'énergie », introduite en 1996, est redistribué aux payeurs (essentiellement les ménages) sous la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu (ménages) et d'une réduction des cotisations à la sécurité sociale (petites entreprises). Deux autres exemples sont les abattements d'impôt sur le revenu pour les navetteurs qui utilisent les transports en commun pour se rendre au travail, et les taux différents d'impôts indirects pour favoriser l'utilisation d'essence sans plomb.

L'utilisation des instruments économiques aux Pays-Bas a connu une évolution progressive. Alors qu'au début des années 70, il s'agissait d'une série d'impôts spécifiques (essentiellement destinés à financer les dépenses environnementales), une évolution s'est faite depuis le milieu des années 80 vers des impôts non spécifiques intégrés progressivement dans des réformes fiscales complètes. En 1997, la commission néerlandaise des écotaxes a publié son rapport dans lequel elle recommandait un certain nombre d'adaptations du système fiscal. La réforme des écotaxes est un vecteur essentiel de l'intégration des politiques économique et environnementale et peut être considérée comme un élément majeur de la réforme de la réglementation.

Communication d'informations. La communication d'informations est un autre instrument alternatif de politique qui est utilisé surtout dans le contexte des questions environnementales. Un élément clé, commun à un grand nombre de pays, est le recours aux évaluations d'impact environnemental pour les propositions relatives aux grands projets. L'obligation d'EIE est intégrée dans la législation environnementale néerlandaise depuis 1987. Une autre stratégie de communication d'informations largement utilisée est l'« éco-étiquetage » des produits – c'est-à-dire, la communication d'informations aux consommateurs concernant les aspects environnementaux de la fabrication, de l'utilisation et/ou du recyclage du produit.

Plans de gestion. Les entreprises sont de plus en plus souvent invitées à définir des plans de gestion individuels fondés sur leurs propres évaluations des risques sanitaires, de sécurité et environnementaux liés à certaines opérations spécifiques. Les plans de gestion consistent à établir des listes de priorités, des budgets, des calendriers et des évaluations. Les fonctionnaires ministériels chargés des questions environnementales déclarent que leur organisation réagit à l'existence de plans de gestion réalistes et pertinents en adoptant une approche nettement plus souple de leurs activités.

Substitution de règles générales aux autorisations préalables. Une des formes les plus dommageables de la réglementation est l'exigence de l'obtention préalable d'une licence ou d'une autorisation. Les réglementations de ce type augmentent les délais et les incertitudes liés à l'investissement, ont des effets disproportionnés sur le démarrage des PME, et leur application est extrêmement onéreuse pour les administrations publiques. Pourtant, elles sont très courantes dans les pays de l'OCDE. Les Pays-Bas ont opéré des réformes considérables dans ces domaines, bien que les avantages qu'il serait encore possible d'en tirer restent importants.

Encadré 7. Les conventions environnementales aux Pays-Bas

Les conventions, utilisées aux Pays-Bas depuis les années 80, concernent la plupart des grands domaines d'action. Au début des années 90, une enquête a permis d'établir une liste de plus de 150 conventions en vigueur, et ce nombre n'a cessé d'augmenter. Leur utilisation la plus fréquente concerne la protection de l'environnement, domaine où le nombre de conventions est passé de 40 en 1994 à plus de 50 en 1998. Des conventions ont été conclues dans des domaines tels que la production de métaux de base, le papier et le carton, les produits laitiers, les batteries, les bouteilles en PET, l'utilisation du CFC et des phosphates, les déchets, et l'industrie chimique.

La convention est un accord négocié entre un ministère et un groupe d'industries et concerne des mesures spécifiques à prendre. Les conventions peuvent avoir une durée fixe ou indéterminée. La majorité des conventions sont conclues entre un ministère et une organisation faîtière d'un secteur industriel (généralement, des secteurs dominés par de grandes entreprises) et sont contraignantes pour tous les membres de cette organisation. Il s'ensuit que la convention peut avoir une influence très étendue. Ce type de convention plonge à l'évidence ses racines dans les traditions corporatistes néerlandaises. Souvent qualifiées d'« accords volontaires », certaines conventions sont, en réalité, conclues dans le cadre du droit civil ou administratif et ont force obligatoire.

Le gouvernement néerlandais a recours aux conventions de trois manières : en tant qu'instruments temporaires dans l'attente de l'adoption de mesures législatives ; en tant que compléments à la législation destinés à appliquer des critères plus stricts ; et comme alternative aux mesures législatives. Dans les trois cas, le Plan national de politique environnementale reconnaît explicitement qu'il est important de s'assurer la coopération des groupes cibles pour atteindre les objectifs. En pratique, la majorité des conventions est conclue en tant que compléments de mesures législatives. Les gouvernements ont été peu enclins à les utiliser comme alternatives à la réglementation, suite, peut-être, aux incertitudes ou aux difficultés liées à leur application. Il se peut aussi que le manque de confiance du public dans cet instrument et une préférence pour des sanctions clairement applicables limitent le recours aux conventions en tant qu'instrument autonome.

Le recours aux conventions comme mesure temporaire semble être une conséquence directe de la longueur de la procédure législative aux Pays-Bas. Lorsqu'il faut compter sept ans ou plus avant qu'une mesure législative soit en vigueur, il existe une forte demande d'action politique ayant une forme plus souple.

Pour les producteurs, l'attrait des conventions est qu'elles sont négociées avec des secteurs industriels spécifiques (contrairement à la plupart des mesures législatives) et que ce processus leur permet d'apporter davantage leur contribution. Les conventions sont considérées comme potentiellement plus sensibles aux besoins de l'industrie sur le plan des moyens de mise en œuvre, du calendrier des exigences, etc.

Le recours aux conventions a, à ses débuts, suscité beaucoup de mécontentement, essentiellement en raison de l'absence d'obligation claire d'atteindre certains résultats, de leur statut juridique flou, de l'absence d'intervention d'une tierce partie, et de la crainte de voir le parlement supplanté dans son rôle. Il a été répondu à ces préoccupations par la publication de lignes directrices sur l'utilisation des conventions. Les plus récentes, qui ont pris la forme d'un arrêté ministériel de 1995, précisent les critères pour le choix des instruments de politique, le caractère contraignant pour les parties, l'ouverture, la nécessité de stipuler explicitement les objectifs et les obligations, la prise en compte des intérêts de tierces parties, la résolution des litiges, et l'évaluation.

En dépit de ces lignes directrices, la conclusion de conventions reste moins ouverte aux tierces parties que le processus législatif et des questions subsistent quant à leur légitimité. De plus, bien que les lignes directrices imposent d'examiner s'il y a lieu d'impliquer le parlement, cette implication n'est jamais obligatoire. Enfin, certaines préoccupations ont été exprimées quant aux effets possibles de ces conventions sectorielles sur la concurrence.

Source : Bastmeijer, Kees (1997), « The Covenant as an Instrument of Environmental Policy : A Case Study from the Netherlands », publié dans : Huigen, Hans, éd. (1997), *Réglementation : stratégies de coopération*, PUMA Études hors série n° 18, OCDE, Paris.

La libéralisation de la loi sur l'établissement des entreprises, en 1996, a entraîné une diminution importante du nombre des licences et des autorisations. La nouvelle loi a supprimé les conditions définies de manière étroite ou les a remplacées par des conditions générales qui régissent trois catégories d'entreprises : dans le premier groupe, la loi n'impose aucune condition d'établissement ; dans le deuxième, qui comprend notamment les boulangeries et les boucheries, certaines compétences professionnelles générales sont exigées ; dans le dernier groupe, des compétences spécifiques sont requises. Au total, les règles sur l'établissement ont été ramenées de 88 à 8. En pratique, la réforme a aussi eu pour effet, par exemple, que 60 000 détaillants, hôteliers et restaurateurs n'ont plus besoin d'obtenir des licences dont le coût allait de 2 000 à 15 000 florins. Il leur suffit de se conformer à des règles générales et de faire rapport aux pouvoirs locaux, ce qui représente une dépense de moins de 50 florins. Toutefois, l'effet sur la création de nouvelles entreprises reste préoccupant, et l'examen de cette nouvelle loi a été avancé de trois ans et aura lieu en 1998²¹.

Dans le domaine de l'environnement, un des résultats les plus importants du programme MDW a été la diminution substantielle du nombre d'entreprises soumises à l'obtention d'autorisations environnementales. Là où ces autorisations sont supprimées, le contrôle se fait par le recours aux critères réglementaires généraux, ce qui réduit sensiblement les contraintes pour les entreprises qui ne relèvent pas des domaines de première priorité en matière de surveillance de l'environnement, en supprimant les formalités administratives et les contraintes d'inspection associées au processus d'octroi des autorisations. Une des conséquences de cette politique est que le nombre d'entreprises obligées de détenir une autorisation environnementale individuelle est tombé de 100 000 environ à 80 000 au cours des deux à trois dernières années et que l'on s'attend à ce que cette diminution se poursuive.

Bien qu'il s'agisse d'une évolution importante, plus de 20 % des entreprises néerlandaises restent soumises à l'obtention d'autorisation environnementales. En comparaison, un processus similaire de réforme qui s'est déroulé sur plusieurs années dans l'État australien de Victoria a réduit le nombre d'entreprises soumises à l'obligation de détention d'une autorisation environnementale à 1 600 environ, soit un peu plus de 1 % du total²².

Évaluation du recours à d'autres instruments. Les Pays-Bas ont une expérience plus développée des instruments alternatifs de politique que de nombreux pays de l'OCDE, et il apparaît que les résultats sont positifs pour ce qui est du rapport coût-efficacité de l'exécution des politiques. Dans certains domaines, une vaste expérience des solutions alternatives a été accumulée, dans laquelle le ministère de la Justice a joué un rôle dominant. Le recours aux conventions, le remplacement des autorisations individuelles par des règles générales, et l'utilisation de plans de gestion de l'environnement dans le système des autorisations ont probablement eu de fortes incidences tant sur le coût que sur l'efficacité. Il se peut que le recours aux conventions ait été favorisé par la culture politique néerlandaise, qui met l'accent sur la responsabilité sociale et qui tendrait dès lors à élargir le champ des instruments volontaires dans la réalisation des objectifs de politique. Les délais qu'exige le processus législatif sont un autre élément qui a incité les ministères à mettre au point des solutions alternatives.

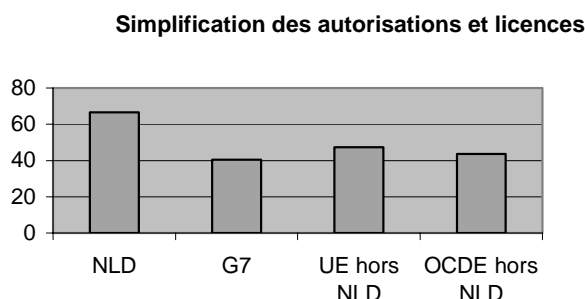
Dans d'autres domaines d'action, on a toutefois tardé à recourir aux instruments alternatifs. Par exemple, une vaste réforme des règles en matière d'hygiène et de sécurité du travail, visant à appliquer des critères fondés sur la performance, est en cours actuellement dans le cadre du programme MDW, mais ce type d'approches a été mis en œuvre progressivement dans un certain nombre d'autres pays depuis les années 70. La légitimité de certaines alternatives a été mise en doute. Il semble que ces préoccupations soient liées à la fois à la notion de « caractère volontaire » opposée à celle d'« obligation » et à la transparence insuffisante dans la mise au point et l'application de certains instruments alternatifs. Toutefois, trop de choses sont encore ignorées et le moment est venu de procéder à l'évaluation des avantages et des coûts de ces instruments.

Les pratiques dans d'autres pays de l'OCDE semblent indiquer des améliorations possibles des capacités de l'administration à identifier les approches alternatives. Les Directives sur la législation prévoient l'obligation générale d'envisager et d'utiliser des instruments alternatifs chaque fois que possible et (pour la législation primaire) de mentionner explicitement les motifs de non-recours à ces instruments. Toutefois, l'absence d'obligation non ambiguë d'identification et d'analyse cohérentes des mérites relatifs des différentes alternatives a freiné les efforts néerlandais d'amélioration du rapport coût-efficacité des politiques.

Résoudre ce problème exige que des mesures soient prises sur plusieurs fronts : application d'une obligation formelle d'examiner les alternatives dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation, stratégies visant à assurer que cette évaluation se fasse avant que les organismes ne soient fortement engagés vis-à-vis de certains choix et stratégies particuliers de politique, de manière à garantir une connaissance et une compréhension étendues des caractéristiques d'une gamme d'instruments alternatifs de politique. Cette dernière mesure est souvent combinée avec succès avec des programmes de formation à l'AIR.

Encadré 8. Simplification des autorisations et licences dans certains pays de l'OCDE

Cet indicateur, qui synthétise les efforts visant à simplifier et à supprimer les autorisations et licences, prend en compte plusieurs aspects et place en tête de classement les programmes dans lesquels les pays ont recours à des guichets uniques pour les entreprises ainsi qu'à la règle de l'accord tacite en vue d'accélérer les décisions, les pays dans lesquels il existe un inventaire complet des autorisations et licences, et les pays où il existe un programme spécifique, coordonné avec les niveaux inférieurs de gouvernement, pour examiner et réduire les contraintes liées aux autorisations et licences. Les Pays-Bas se situent en très bonne place dans ce classement par rapport à d'autres pays de l'OCDE et ont pour seule lacune de ne pas disposer d'un inventaire des autorisations et licences qui, probablement, contribuerait à les faire progresser encore.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

Comprendre les incidences de la réglementation : le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation*, de 1995, a mis l'accent sur le rôle de l'AIR, s'agissant de veiller systématiquement à ce que les options de politique retenues soient les plus efficaces et les plus utiles. Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, de 1997, a recommandé que les gouvernements intègrent « l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ». Une liste des meilleures pratiques d'AIR est examinée en détail dans *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*²³, et sert de cadre à la description et à l'évaluation qui suivent de la pratique néerlandaise en matière d'AIR.

Depuis 1985, les Directives révisées sur la réglementation promulguées par le Premier ministre imposent formellement l'analyse d'impact de la réglementation pour toute réglementation nouvelle aux Pays-Bas. La version originale (1972) des Directives concernait les aspects procéduraux de la qualité de la législation et la question des techniques d'élaboration des lois. L'intégration de l'AIR a donc élargi le nombre d'outils assurant la qualité de la réglementation pour y inclure la mesure préalable du coût et de l'efficacité probables de la législation proposée.

L'obligation d'AIR imposée en 1985 a toutefois été inefficace. Seules des conditions très générales ont été définies, une approche qui a été récemment qualifiée par des fonctionnaires de « formaliste » – fondée essentiellement sur des réponses à des questions très générales dans les dossiers du Cabinet – et comportant un contrôle très réduit de la qualité du travail. En outre, l'AIR était essentiellement centrée sur les effets indirects ou « secondaires » de la réglementation, consistant à s'assurer que les impacts qui pourraient être oubliés soient identifiés, plutôt que sur une appréciation précise de l'impact total. Un examen de l'AIR effectué en 1994 (Cour des comptes)²⁴ et un autre en 1995 (EIM) ont conclu tous deux que la directive en question décrivait très rarement des analyses complètes des questions considérées. Les AIR ont été en grande partie réalisées par le biais d'analyses quantitatives, et l'utilisation d'indications très générales sur les effets était courante. L'AIR n'était pas devenue un outil suffisant et fiable pour le processus décisionnel et, par conséquent, peu de résultats avaient été engrangés par le biais des obligations d'AIR au cours de la période de référence.

Le programme d'AIR fut entièrement revu en 1994-1995 dans le cadre de la nouvelle politique du Cabinet en matière de réforme de la réglementation. Le nouveau programme d'AIR mettait l'accent sur la coopération entre trois administrations (la Justice, les Affaires économiques et l'Environnement) en vue d'améliorer les analyses. Une approche de facilitation fut adoptée, la clé de voûte étant un « service d'assistance » dont le personnel était constitué d'agents des trois administrations et auquel les auteurs de réglementations pouvaient s'adresser pour obtenir de l'aide dans l'exécution des AIR.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde pour dire que le degré de quantification des avantages et des coûts de la réglementation s'est légèrement amélioré, mais qu'il reste faible. Une mesure indirecte utile de l'impact de l'AIR est la fréquence avec laquelle le processus de l'AIR a débouché sur des amendements aux propositions ou sur l'abandon de celles-ci. On signalait au début de 1997 qu'au cours des 18 mois de fonctionnement du service d'assistance, 20 % environ des instruments législatifs mis à l'épreuve avaient été modifiés ou abandonnés. Au début de 1998, les fonctionnaires néerlandais estimaient que ce taux était resté constant depuis lors. Ce pourcentage est relativement élevé, et il ne pourra être accru que si les actuelles initiatives pour étudier la possibilité de recourir à une approche plus explicite et plus quantifiée de l'AIR débouche sur des changements notables.

Dans les paragraphes suivants, l'expérience néerlandaise de l'AIR est mesurée en fonction des meilleures pratiques identifiées par l'OCDE.

Maximaliser l'engagement politique en faveur de l'AIR. Il convient que l'AIR en tant que soutien de la réforme soit approuvée aux plus hauts niveaux de gouvernement. Le système néerlandais attribue une grande importance à ce critère. L'AIR est un élément central du programme MDW et bénéficie dès lors de l'engagement public des ministres clés du Cabinet néerlandais : le Premier ministre, le ministre de la Justice et le ministre des Affaires économiques. Un des résultats concrets de cet appui est que le programme d'AIR concerne l'ensemble de la législation ainsi que les réglementations ministérielles, ce qui est rare et louable dans les pays de l'OCDE.

Attribuer avec soin les compétences pour les éléments du programme d'AIR. Afin que les auteurs de la réglementation « demeurent aux commandes » tout en assurant simultanément le contrôle et la constance de la qualité, il convient de partager les compétences entre les auteurs de la réglementation et une unité centrale de contrôle de la qualité. A cet égard, l'appréciation de l'approche néerlandaise n'est pas sans réserve.

Comme dans la quasi-totalité des pays, les analyses d'impact de la réglementation sont effectuées essentiellement par les auteurs de la réglementation chargés de prendre les décisions. Il existe une abondance de contrôles de la qualité. Des remarques sont reçues d'autres ministères, et du service d'assistance (ministères des Affaires économiques, de la Justice et de l'Environnement). Le ministère de la Justice évalue séparément les informations fournies par l'AIR dans le cadre de sa fonction plus large d'évaluation de la qualité avant qu'une proposition de mesure législative soit transmise au Conseil des ministres. Un examen supplémentaire est effectué par le Conseil d'État à la demande du gouvernement.

Si le mémoire explicatif (qui comprend l'AIR) est jugé insuffisant, le ministre de la Justice peut s'opposer à la transmission de la proposition au Conseil des ministres. Cette possibilité de retarder l'examen de la proposition incite d'une certaine manière les auteurs de la réglementation à veiller à ce que l'AIR soit suffisante. Toutefois, la compétence attribuée au ministère n'équivaut pas à une exigence formelle d'approbation de l'analyse et, compte tenu du capital politique requis, il n'est probablement pas réaliste de supposer que le ministère de la Justice est capable d'agir de manière cohérente en bloquant les propositions inadéquates.

Il était attendu de l'instauration du « service d'assistance » qu'elle contribue d'une autre manière à améliorer la qualité des évaluations. Les auteurs des réglementations ont la possibilité d'examiner les évaluations avec des spécialistes des domaines concernés (impact sur les entreprises, impact environnemental) dès les premiers stades. Le service d'assistance est en mesure d'apporter une aide dans la conception des analyses, la collecte des données requises et leur analyse et leur interprétation. Les ressources du service d'assistance sont, notamment, les services d'un statisticien mis gratuitement à disposition des ministères, et le financement (entre 700 000 et 1 million de florins ces dernières années) pour les recherches nécessaires. L'offre de ressources spécifiques à partir d'une source extérieure est susceptible de résoudre un problème capital qui touche à la qualité de l'AIR : le fait que les auteurs de la réglementation sont peu disposés à détourner les maigres ressources de leur organisation pour effectuer une analyse d'impact.

Le système néerlandais de l'AIR fait participer un certain nombre d'acteurs et il est inhabituel dans les pays de l'OCDE en ce qu'il fait appel aux connaissances spécialisées de trois ministères différents pour la mise en œuvre des contrôles de la qualité. Il s'agit, en puissance, d'un partenariat très fort. Il apparaît toutefois que la supervision est compromise par l'absence de distinction claire entre l'examen de l'AIR et l'examen plus général de la qualité législative par le ministère de la Justice. Le clivage dans la réalisation de l'évaluation préalable de la législation aux Pays-Bas ne correspond pas à une dichotomie « qualité technico-juridique » / « problèmes politiques ». En effet, des éléments du processus de politique sont contenus dans l'évaluation faite par le ministère de la Justice plutôt que dans le processus de l'AIR, fondé sur la politique. Cette situation a des racines historiques et pourrait être liée au rôle important que joue encore le ministère de la Justice dans la réforme de la réglementation. Toutefois, l'absence d'imputabilité claire pour la qualité de l'AIR semble réduire la portée et l'efficacité du processus de l'AIR.

En outre, le rôle extrêmement actif et interventionniste adopté par le service d'assistance a eu pour effet que les ministères auteurs de la réglementation ont le sentiment que leur compétence au regard de la conduite de l'AIR, voire au regard de la qualité du produit final, est réduite. Les ministères de

coordination ont conscience de ce problème et ils le considèrent comme un défi essentiel pour l'avenir. Il convient de mettre au point une stratégie pour faire face à ce problème sans compromettre les avantages de l'approche interventionniste actuelle qui ont été précédemment mentionnés.

Former les auteurs de la réglementation. Les auteurs de la réglementation doivent posséder les compétences requises pour effectuer une AIR de grande qualité et, pourtant, l'AIR est un des rares domaines de la réforme de la réglementation dans lesquels aucune documentation détaillée d'orientation n'a été créée et diffusée aux ministères. De plus, les ministères concernés n'ont pas mis au point de programmes de formation aux compétences requises par l'AIR et ont préféré investir dans celles offertes par les services d'assistance. La source principale d'orientation en matière d'AIR est constituée par les Directives sur la législation, puisque la plupart des questions abordées dans les Directives sont traitées, dans de nombreux pays, dans des lignes directrices concernant la réalisation de l'AIR.

Si, à maints égards, ces lignes directrices sont équivalentes et gagnent peut-être en autorité par le fait que leur application est plus générale, elles ne sont pas présentées comme des exigences imposées pour l'AIR. De plus, on pourrait soutenir qu'elles concernent les questions juridiques au détriment des préoccupations économiques ou de politique. Cette approche retarde nécessairement l'apparition d'un « changement de culture » chez les auteurs des réglementations et limite l'apparition d'un sentiment de responsabilité concernant la réalisation de l'AIR.

Un premier pas important consisterait à tenter de manière concertée de fournir des documents de formation et d'orientation à un grand nombre de membres du personnel des ministères chargés de la politique. La formation et l'orientation doivent mettre l'accent sur le rôle de l'AIR, s'agissant d'opérer les bons choix de politique, ainsi que sur l'importance du principe coûts-avantages, de manière à s'assurer de la bonne utilisation des ressources sociales. Elles doivent donner des conseils pratiques sur la collecte des données et sur les méthodes. La mise à disposition de documents d'orientation pourrait contribuer à assurer la constance des approches et des hypothèses méthodologiques entre les différentes AIR. Elle pourrait aussi contribuer à l'objectif des ministères de coordination consistant à renforcer le niveau de responsabilité qu'assument les ministères à l'égard de leur propre AIR.

Recours à une méthode d'analyse constante mais souple. Les Directives sur la législation imposent qu'il soit procédé à une « analyse générale d'impact », une formule qui est restée pour ainsi dire inchangée au fil des années. L'AIR est déterminée par une liste de questions spécifiques auxquelles il faut répondre. Il existe actuellement 15 questions qui concernent les effets sur l'activité commerciale (7 questions), les effets sur l'environnement (4 questions), et la faisabilité et l'applicabilité (4 questions). Par leur nature, les questions impliquent qu'un large aperçu doit être donné des effets de la mesure législative proposée, y compris les coûts et les avantages. Les questions sont toutefois, volontairement semble-t-il, exprimées de manière telle qu'elles n'appellent pas des réponses quantifiées. Enfin, il convient peut-être de considérer la question des documents d'orientation dans un contexte plus large, compte tenu de la crainte d'une tendance croissante à une « inflation de lignes directrices » qui a été exprimée par les autorités. L'attention portée à la relation entre les différentes initiatives en matière de formation et d'orientation peut être un déterminant essentiel de l'efficacité de cette approche.

Les Directives sur la législation fournissent des détails supplémentaires concernant les coûts à prendre en compte pour comparer les propositions de réglementation et les solutions alternatives. Ces listes concernent à la fois les coûts pour le secteur privé et pour les pouvoirs publics. Toutefois, si les ministères sont formellement tenus de prendre ces coûts en compte, rien n'impose de les mentionner dans l'AIR. Par conséquent, il n'y a guère de garantie que cet aspect des Directives sera respecté en pratique. L'absence d'exigence formelle en ce qui concerne l'analyse coûts-avantages implique qu'il n'existe guère d'incitations, pour les ministères, à quantifier et à comparer les divers impacts des propositions de réglementation.

Une meilleure formation et une meilleure orientation peuvent stimuler des AIR plus poussées et mieux quantifiées, davantage susceptibles de guider les décisions. L'adoption d'une exigence plus explicite de quantification, notamment l'adoption d'une vérification formelle du rapport coûts-avantages, établirait clairement que toutes les mesures permettant une quantification doivent obligatoirement être prises. Dans les pays de l'OCDE, l'évolution historique indique l'existence d'une tendance à adopter des exigences plus précises, plus analytiques et couvrant un vaste éventail d'impacts à mesure que les agents chargés de la politique deviennent des consommateurs plus avertis d'informations analytiques. Depuis le début de cet examen, le gouvernement néerlandais a engagé une enquête sur la possibilité d'imposer de façon plus formelle une analyse coûts avantages quantifiée pour ce qui est des projets de textes législatifs.

Développer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données. Comme observé ci-dessus, la formation et les lignes directrices ne font pas partie, à ce jour, du programme d'AIR. Toutefois, la mise à disposition d'un statisticien spécialisé ainsi que la capacité à dégager des ressources pour financer la recherche en matière d'AIR ont été prévues dans le cadre du service d'assistance. Par conséquent, les ministères disposent d'une aide pour la collecte et l'analyse des données. Il n'empêche que la publication d'informations générales sur les diverses méthodes de collecte des données pour l'AIR améliorerait la responsabilité des ministères face à l'AIR et réduirait les contraintes qui pèsent sur les ressources du service d'assistance.

Cibler les efforts en matière d'AIR. Il convient d'orienter les ressources d'AIR vers les réglementations dont l'impact est le plus important et pour lesquelles les perspectives de modification des résultats sont les meilleures. Dans tous les cas, le volume de temps et d'efforts consacré à l'analyse de la réglementation doit être proportionnel à l'amélioration escomptée de celle-ci suite à cette analyse²⁵. Vu sous cet angle, les efforts néerlandais en matière d'AIR donnent de bons résultats. Au départ, l'obligation d'AIR s'appliquait à toutes les propositions législatives et à toute réglementation au niveau du Cabinet, même si les réglementations adoptées par les différents ministres étaient exclues et le sont toujours, pour des considérations pratiques. Cela implique, en premier lieu, de limiter l'obligation d'AIR aux propositions qui répondent à certains critères. Il s'ensuit que 8 à 10 % seulement des réglementations sont aujourd'hui retenues pour faire l'objet d'une évaluation.

Secundo, les questions qui doivent être abordées dans l'AIR sont adaptées à la réglementation concernée. Le comité ministériel examine les propositions de réglementation et détermine, parmi les 15 questions prévues dans la directive, quelles sont celles auxquelles il y a lieu de répondre pour chaque réglementation. Cette « personnalisation » de l'obligation d'AIR a été poussée très loin et, depuis 1995, aucun cas ne s'est présenté où, pour une seule et même proposition de réglementation, une réponse a dû être donnée à toutes les questions.

Un autre aspect de l'étendue de l'obligation d'AIR concerne le traitement de la législation européenne. Celle-ci est soumise à cette obligation depuis 1986, mais la qualité des analyses a généralement été dans la pratique assez décevante. Pourtant, la qualité de la législation nationale est, pour un État membre de l'Union européenne, étroitement liée à la qualité de la législation de l'Union. En juillet 1996, les ministres des Affaires économiques et de la Justice ont fait savoir au parlement qu'« un nombre limité de dossiers importants émanant de Bruxelles serait soumis à une évaluation basée sur certains aspects du programme MDW »²⁶. Les ministères de coordination estiment que les processus d'AIR doivent être développés de manière à permettre un flux d'informations sur les impacts de la réglementation à destination de la Commission européenne, afin d'améliorer sa capacité à mener une AIR des propositions d'instruments communautaires. Ce souhait se situe dans le droit fil des tentatives entreprises sous la présidence néerlandaise de l'Union européenne pour rechercher les moyens d'améliorer l'AIR dans le contexte européen.

Intégrer l’AIR dans le processus d’élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible. Les responsables de la réforme de la réglementation aux Pays-Bas mettent l’accent sur le fait que l’approche adoptée par le service d’assistance est une approche de coopération, et qu’elle a réussi à inciter les auteurs de réglementations à recourir aux connaissances spécialisées mises à leur disposition. Une évaluation (IME Consult) réalisée en 1996 a conclu que la plupart des auteurs de réglementations considèrent désormais l’AIR comme « un élément essentiel et naturel de leurs choix de politique » et « comptent qu’elle accélérera le processus décisionnel en matière législative au Conseil des ministres, suite à une meilleure préparation »²⁷.

Malgré cela, le ministère de la Justice indique que 10 % environ de la législation soumise à son contrôle sont considérés comme insatisfaisants, même après discussions avec les ministères concernés. Certains éléments semblent indiquer que l’efficacité de l’AIR a eu à souffrir du fait que les ministères sont déjà fortement engagés vis-à-vis d’une approche particulière de la réglementation au moment où l’AIR est appliquée. Ils sont donc peu enclins à modifier celle-ci, même lorsque l’analyse a mis en évidence des faiblesses, tendance que ne peut que renforcer la durée du processus législatif.

Le ministère des Affaires économiques identifie comme défi essentiel la nécessité d’un contact plus précoce entre le service d’assistance et les ministères, afin de garantir que l’AIR soit entamée plus tôt et d’améliorer ainsi sa capacité à modifier la politique lorsque l’analyse révèle des faiblesses. Il faudra, pour cela, adopter une approche plus préventive en identifiant et en choisissant les dossiers à soumettre à l’analyse, en améliorant la connaissance des exigences de l’AIR et en incitant à une meilleure concertation. Mettre en œuvre un programme de formation complété par des documents d’orientation, comme indiqué ci-dessus, constituerait également une contribution non négligeable.

Assurer une large participation du public. Les évaluations d’impact de la législation primaire sont soumises au parlement en tant qu’intrant de son processus décisionnel. Elles sont dès lors rendues accessibles au public avant les débats relatifs aux propositions législatives et à leur adoption. Il n’existe toutefois aucune obligation formelle de publication autre que celle qui touche tous les documents soumis au parlement. Par conséquent, le niveau de connaissance de l’AIR est faible. Il n’y a pas de mécanisme formel d’appel aux remarques du public sur la base de l’AIR. Les Pays-Bas connaissent certes un processus fortement développé de consultation du public, mais celui-ci n’est pas intégré dans l’AIR. La possibilité de recourir à la consultation en tant que moyen de contrôle supplémentaire de la qualité de l’AIR, en exposant à l’examen et à la discussion par les parties affectées les hypothèses et les méthodes, est ainsi perdue.

La situation est moins transparente encore, sous l’angle de l’AIR, pour les décrets et les règlements ministériels. Les AIR sont soumises au Cabinet en tant que guide pour la prise de décision. Toutefois, contrairement à la soumission au parlement, ceci n’implique aucune publicité de l’analyse avant l’adoption de la réglementation. L’analyse est toutefois publiée en tant qu’élément des notes explicatives de la réglementation après son adoption.

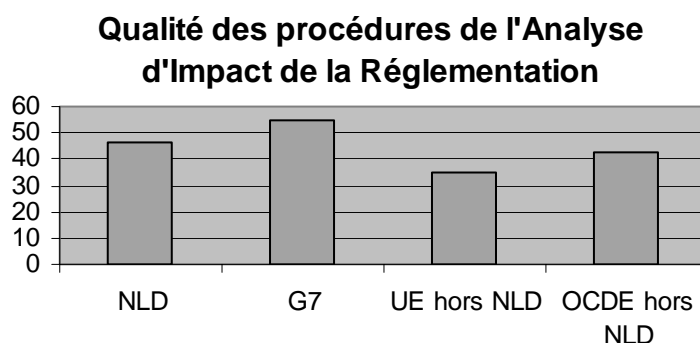
Faire participer le public au développement et à l’examen de l’AIR est un élément prioritaire de l’amélioration du processus d’AIR néerlandais. Le caractère généralisé de la consultation aux Pays-Bas offre une excellente occasion d’améliorer la qualité de l’AIR pour un coût supplémentaire réduit.

Appliquer l’AIR aux réglementations existantes autant que nouvelles. Les disciplines liées à l’AIR sont tout aussi utiles pour l’examen de la réglementation existante que pour l’évaluation *a priori* des nouvelles propositions de réglementation. En effet, le caractère *a posteriori* de l’examen de la réglementation implique que les problèmes liés aux données seront moins nombreux et la qualité de l’analyse résultante potentiellement meilleure. Il ne semble pas, actuellement, que les méthodes d’examen aux Pays-Bas présentent un niveau élevé de cohérence. Il n’existe pas de techniques d’évaluation

normalisées ni de critères de décision publiés servant de base à l'opération d'examen. Les réductions de coûts ou les avantages accrus susceptibles de découler des propositions de réforme sont souvent quantifiés mais l'analyse formelle de l'impact de la réglementation est peu répandue. Il s'agit d'un des grands domaines dans lesquels l'AIR pourrait être mieux utilisée en vue d'améliorer les résultats de la réglementation.

Encadré 9. Recours à l'analyse d'impact de la réglementation aux Pays-Bas

Cet indicateur synthétique de l'application et de la méthodologie de l'analyse d'impact de la réglementation prend en compte divers aspects du recours à l'AIR et attribue une note plus élevée aux programmes dans lesquels l'AIR est appliquée tant aux textes législatifs qu'aux réglementations de niveau inférieur, où des contrôles indépendants de la qualité de l'analyse sont en place, où les incidences sur la concurrence et les échanges sont identifiées, ainsi que la répartition des effets à travers la société. L'utilisation des documents d'analyse d'impact de la réglementation aux fins de consultation, de programmes d'AIR quantifiant les coûts et les avantages, ainsi que d'un critère coûts-avantages pour la prise de décision, se traduit également par une note plus élevée. Les Pays-Bas se classent à un rang intermédiaire selon cet indicateur, puisqu'ils se situent légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE et assez nettement au-dessus de celle de l'UE, mais en dessous de la moyenne du G7. Les principales faiblesses du point de vue des résultats obtenus selon cet indicateur sont les suivantes : il n'a pas été adopté de critère coûts-avantages (bien que ce soit actuellement envisagé), il n'y a pas de quantification systématique des coûts et des avantages, et les documents d'AIR ne sont pas diffusés à des fins de consultation. Le présent rapport considère qu'une meilleure intégration de l'AIR et de la consultation constitue une priorité essentielle.



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

4. CHANGEMENT DYNAMIQUE : TENIR A JOUR LA RÉGLEMENTATION

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation recommande aux gouvernements de « réexaminer systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés ». Aux Pays-Bas, des processus institutionnalisés ont été créés pour l'examen et la réforme ou la suppression du vaste corpus de réglementations existantes, et de multiples activités d'examen ont été entreprises. Un niveau élevé d'indépendance et de transparence a été intégré dans ces processus dès leur conception. Il existe par ailleurs des programmes explicites visant à examiner et à réduire les documents et les formalités administratives. Ces programmes ont déjà enregistré quelques succès et sont actuellement élargis et développés. Il s'agit notamment de réformes dans les domaines essentiels de l'octroi d'autorisations aux entreprises ainsi que dans celui des contraintes en matière de documents administratifs.

Toutefois, les méthodes utilisées par l'examen ne présentent pas un degré élevé de cohérence. Il n'existe pas de techniques normalisées d'évaluation ni de critères de décision publiés servant de base à l'exécution des examens. Les réductions de coûts ou les avantages accrus susceptibles de découler des

propositions de réforme sont souvent quantifiés, mais il ne semble pas que le recours à une approche fondée sur l'analyse d'impact de la réglementation soit largement adoptée. Comme l'a noté le président du Conseil économique et social, « nous sommes meilleurs pour rédiger les lois que pour les amender »²⁸.

Examens dans le cadre du programme MDW. Des examens ciblés de certains domaines spécifiques de la réglementation sont effectués dans le cadre du programme MDW. Ces examens peuvent avoir trait à un « thème » particulier de réglementation ou à un secteur, une activité ou une profession. Il est prévu que les examens seront réalisés selon un cycle annuel environ et le programme MDW a connu quatre « étapes » depuis son lancement en 1994. Les propositions d'examen sont formulées par la commission de la Fonction publique et soumises pour approbation à la commission ministérielle du MDW. Le choix des questions à examiner se fonde sur plusieurs critères :

- Importance économique du sujet.
- Probabilité de réduire le nombre de règles, de stimuler ainsi l'économie et d'augmenter l'emploi.
- Le point de savoir si le fait d'aborder la question dans le cadre du MDW apporte une valeur ajoutée.
- Des considérations pratiques, notamment le point de savoir s'il est possible de mener le projet à terme en un an.
- Des considérations relatives au respect de l'équilibre et de la représentativité de l'ensemble.

Le choix, par la commission de la Fonction publique, des domaines à soumettre à l'examen comporte un élément de consultation avec les intérêts concernés, notamment les groupes d'employeurs et de travailleurs, les associations de consommateurs, les groupes d'intérêts spécifiques (groupes environnementaux, notamment) et les parties responsables de l'application des réglementations. Après approbation des examens par le Conseil des ministres, des groupes de travail sont constitués en vue de mener les recherches et de rédiger des propositions de réforme.

La législation soumise à l'examen pendant cette période comprend des éléments importants de la réglementation tant sociale qu'économique. On trouve, dans la première catégorie, des examens des réglementations relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail, aux autorisations environnementales, aux hôpitaux, à la responsabilité du fait du produit, ainsi qu'aux produits alimentaires. Les examens de la réglementation économique ont porté sur la réglementation applicable aux avocats, aux comptables, aux agents immobiliers, au secteur de l'électricité, aux taxis et aux régimes de retraite professionnelle. En outre, des travaux ont été entamés sur certains thèmes particuliers de la législation qui sont d'application générale, notamment le recours potentiel à la certification en tant que forme alternative de réglementation.

Réduire les formalités administratives. Le rapport de l'OCDE a indiqué qu'il convenait que les gouvernements accordent une importance prioritaire à l'examen et à la réforme des formalités administratives, en particulier celles qui constituent une charge excessive pour les PME. La simplification et la réduction de ces contraintes peut libérer les ressources humaines et financières limitées pour des activités plus productives et ouvrir des opportunités de création de nouvelles activités commerciales.

Depuis 10 ans, une des grandes orientations de principe de la politique consiste à réduire les coûts administratifs liés au respect des règlements et de la fiscalité. Les Pays-Bas ont mis au point, dans le cadre politique, une série de réponses à ces problèmes, notamment les guichets uniques, les inventaires de formalités, et les programmes de réduction du nombre de licences et d'autorisations. Il n'existe pas d'évaluation indépendante du succès de ces approches, mais l'auto-évaluation par les ministères indique qu'elles ont diminué le nombre des contraintes existantes. Embaucher des travailleurs pour la première fois reste une entreprise complexe et coûteuse, en particulier pour les PME²⁹. Il apparaît qu'au mieux, les Pays-Bas ont arrêté, voire réduit quelque peu, la croissance des contraintes administratives.

Depuis le début des années 80, les Pays-Bas ont lancé une série d'initiatives visant à évaluer et à réduire les contraintes administratives. Des commissions spéciales, notamment la commission Grapperhaus (1985) et la commission Van Lunteren (1994), ont montré que cette question constituait une préoccupation politique majeure. Ces efforts ont été appuyés par le souci constant d'affiner les outils fiables d'évaluation des coûts (voir encadré 11) dans ce domaine difficile. En 1994, ces efforts se sont cristallisés dans un programme de réduction des coûts liés au respect des règles administratives, qui était un des trois éléments du programme MDW. Ce programme relève du Secrétaire d'État aux Affaires économiques et un rapport sur l'état d'avancement est présenté chaque année au parlement. Le programme est axé à la fois sur la simplification du contenu des obligations réglementaires et sur l'amélioration de l'efficacité de l'administration dans l'application des règlements.

Encadré 10. **Activités examinées dans le cadre du programme MDW**

Projets de la 1^{ère} étape :

- Heures d'ouverture des magasins
- Taxis
- Autorisations environnementales
- Réglementations relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail (passage au critère de performance)
- Temps de conduite (poids lourds)
- Monopoles légaux d'exercice
- Qualité de la réglementation de l'Union européenne
- Normalisation et certification
- Contributions des citoyens aux organisations collectives

Projets de la 2^{ème} étape :

- Législation sur les produits alimentaires
- Soins hospitaliers (réformes fondées sur le marché)
- Loi sur les nuisances sonores (décentralisation des compétences de mise en œuvre)
- Enseignement supérieur (plus axé sur le marché)
- Répercussion des coûts d'application (généraux)
- Agents d'assurances (libéralisation de l'accès à la profession)
- Régimes de retraite professionnelle obligatoires (alléger/supprimer les conditions)
- Réforme de la loi sur les partenariats (simplification des obligations en matière de supervision)

- Paiements aux autorités locales (simplification des processus administratifs)
- Marché et gouvernement (à savoir : neutralité sur le plan de la concurrence/abandon, par les pouvoirs publics, des opérations commerciales).

Projets de la 3^{ème} étape :

- Clause de concurrence (examen des lois permettant aux employeurs d'obliger leurs anciens salariés à ne pas leur faire concurrence pendant un certain temps après avoir quitté leur emploi)
- Comptabilité (examen de la réglementation professionnelle)
- Soins de santé (réformes fondées sur le marché)
- Loi sur la pollution des eaux de surface (réformes relatives aux permis)
- Législation sur les produits (rationalisation des conditions législatives et examen du droit matériel)
- Huissiers de justice (examen de la réglementation professionnelle)
- Règlements en matière de construction (diminution et simplification des conditions réglementaires).

Projets de la 4^{ème} étape :

- Agents immobiliers
- Services de pilotage
- Supervision et coopération en matière de copyrights
- Réalisation par voie électronique des actes juridiques
- Lois sur l'accès à l'assurance-maladie
- Procédures d'octroi de licences aux entreprises
- Vente d'essence au détail

Le programme de 1994 comporte un certain nombre d'éléments. Premièrement, le gouvernement s'est engagé à réduire, entre 1994 et 1998, de 10 % les coûts globaux liés au respect des règles administratives. En 1995, les ministres ont été invités à procéder à une auto-évaluation des possibilités d'allègement des contraintes au sein de leur département ministériel qui permettraient d'atteindre ce chiffre. Il en est résulté un plan de réforme qui est actuellement en cours de mise en œuvre sous la supervision d'un groupe de hauts fonctionnaires représentant tous les organismes concernés.

Deuxièmement, le Secrétaire d'État procède à des consultations régulières avec un groupe de 20 chefs d'entreprise provenant essentiellement du secteur des PME afin d'identifier les options supplémentaires de réforme.

Troisièmement, les réformes ont été appuyées par un remaniement des formalités et par la mise au point de modalités d'application alternatives à coûts réduits. Par exemple, plusieurs projets sont en cours qui visent à alléger les contraintes par une meilleure utilisation technique de l'informatique et des communications. Le gouvernement a poursuivi la mise en place et le développement des guichets uniques pour les PME (Ondernemershuizen ou « maisons d'affaires ») au sein des chambres de commerce locales et d'autres groupements professionnels en vue d'aider les PME au moyen d'instruments d'information et de résolution de problèmes.

Les résultats du programme d'allègement des contraintes administratives ont été soumis à une évaluation en 1996 par le biais d'un processus de regroupement des allègements opérés et en comparant le total au chiffre total initial (1993) des contraintes. Il a été indiqué, sans que cela soit documenté, que

l'objectif des 10 % de réduction des contraintes avait été atteint³⁰, et un nouvel objectif de 25 % de réduction a été adopté. La mesure de la performance effectuée était « statique », autrement dit, elle ignorait les contraintes supplémentaires imposées suite aux nouvelles exigences. Par conséquent, la diminution de 10 % des contraintes ne représente pas une réduction nette mais bien une réduction des contraintes déjà existantes en 1993, ce qui est conforme à l'approche adoptée dans d'autres programmes de ce type, notamment le programme des États-Unis lié à la loi sur l'allégement des formalités administratives, mais n'est pas extrêmement satisfaisant pour les entreprises qui pourraient escompter que leurs coûts administratifs diminueraient suite au programme.

L'objectif de l'allégement des contraintes administratives se retrouve également dans deux autres grands éléments du programme MDW. Cet allégement est un des critères utilisés pour le choix des candidats au statut de « projet spécial ». Les contraintes administratives sont explicitement prises en compte dans les évaluations d'impact de la réglementation. Une initiative proposée dernièrement consisterait à faire systématiquement relever les entreprises de l'évaluation préalable des contraintes, à l'instar de ce qui se fait dans le cadre du Danish Business Test Panel.

Depuis le milieu de 1980, le ministère des Finances a réformé et modernisé le système fiscal. Ces modifications ont été complétées par une réforme importante, entre 1987 et 1992, de l'Administration des contributions et des douanes (TCA). Les améliorations concernent notamment les aspects suivants : l'unification de l'assiette imposable pour les impôts sur les revenus et les cotisations sociales ; la mise en place d'unités spécifiques pour traiter toutes les questions fiscales qui concernent les entreprises (« clients ») ; la réorganisation des contrôles fiscaux et le recours à l'analyse des risques pour repérer les entreprises pour lesquelles une vérification spéciale est nécessaire, tout en récompensant le comportement de bonne foi des entreprises par un traitement plus souple et moins fréquent. TCA a aussi expérimenté le recours à l'échange électronique des données (EED) pour remplacer les écritures.

A l'issue de presque six années de travail, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a mis en place un nouveau système pour le traitement des droits et des prestations fondés sur les dossiers individuels. Ce système a permis de réduire de 55 à 7 par travailleur le nombre de rubriques de la déclaration annuelle exigée par l'Office administratif conjoint (GAK), qui coordonne les treize caisses d'assurance du pays. Le GAK a aussi institué un centre serveur et distributeur unique d'informations auquel les entreprises peuvent envoyer des informations à diffuser aux diverses unités du GAK. A terme, ces centres devraient être étendus à d'autres organismes administratifs (TCA, caisses de retraite, assurance-maladie nationale, Office central de la statistique, etc.). Le GAK a également étudié le recours aux moyens électroniques (Videotexte, EED) pour réduire le volume des documents écrits et automatiser les obligations de transmission d'informations en permettant aux entreprises d'utiliser leurs propres systèmes informatiques. Une expérience prometteuse consiste à doter les travailleurs d'une carte intelligente sur laquelle toutes les informations nécessaires peuvent être mises à jour et consultées par les employeurs.

L'Office central de la statistique a, au départ des recommandations de la commission Grapperhaus, mis en œuvre une politique visant à réduire les coûts réels et ressentis (ces derniers étant, d'après certaines études, dix fois supérieurs aux premiers) du respect des obligations en matière de collecte des statistiques. Les initiatives en cours concernent notamment la réduction de la taille des questionnaires ; l'espacement des enquêtes ; la mise en place d'un système d'échantillons afin d'éviter, dans la mesure du possible de retenir à chaque fois les mêmes entreprises pour différentes études sur de courts laps de temps. Les autres initiatives destinées à alléger les contraintes concernent le recours à la langue courante pour les demandes d'informations ; l'établissement de liens électroniques avec les grandes entreprises ; le ciblage des « agents d'information » (comptables, conseillers, bureaux administratifs) afin d'améliorer l'utilisation des dossiers existants tenus par des tierces parties et des bureaux ; et la création de « points de fourniture et de distribution » afin d'offrir un point unique de collecte pour toutes les données relatives aux travailleurs.

Encadré 11. Calculer les coûts du respect des règles administratives aux Pays-Bas

Comparés à de nombreux pays membres de l'OCDE, les Pays-Bas ont été à la pointe en matière d'évaluation des coûts administratifs pour les entreprises. Deux méthodes complémentaires ont été utilisées : l'évaluation par voie de sondages d'opinion (« l'approche descendante ») et l'évaluation des coûts potentiels des réglementations pertinentes par modélisation (« l'approche ascendante »).

L'approche descendante : enquêtes auprès des entreprises

En 1993, le ministère des Affaires économiques a chargé EIM, une société d'experts conseils, d'effectuer une enquête auprès des entreprises en vue d'estimer les coûts liés au respect des obligations administratives. L'enquête a conclu que ces coûts s'élevaient à 13.1 milliards de florins, soit plus de 2 % du PIB. Les coûts liés aux impôts et prélèvements se chiffraient à 6.1 milliards de florins (47 %), ceux qui concernent les règlements du travail, à 1.41 milliard de florins (10.8 %), tandis que les coûts découlant de l'application de huit réglementations intéressant les entreprises, notamment la réglementation environnementale, se montaient à 5.54 milliards de florins (43.3 %) (OCDE, 1995, p. 10). Les résultats de cette enquête peuvent être comparés à ceux d'une enquête de 1989 réalisée par le *Centre for the Economics of Local Government* de l'université de Groningue. Ces études ont conclu l'une comme l'autre que les coûts de respect représentent une contrainte plus lourde pour les petites entreprises que pour les grandes, et que les impôts et prélèvements jouent un rôle important dans les coûts du respect des règles administratives. Il est intéressant de noter que l'enquête de 1993 indique que les coûts combinés étaient plus élevés que lors de l'enquête précédente. Ceci peut être dû aux définitions différentes utilisées dans les deux enquêtes mais peut aussi traduire des augmentations réelles des coûts administratifs (liés à l'environnement, aux taxes municipales, aux règlements en matière d'importation et d'exportation, et aux zones de transport). Toutefois, une estimation inférieure a été obtenue, en ce qui concerne la fiscalité, pour 1993. Elle peut être le fait d'une utilisation accrue de l'informatique dans les entreprises et des simplifications liées à la réforme du droit fiscal (ministère des Affaires économiques, 1993).

L'approche ascendante : le projet MISTRAL

Depuis 1985, le gouvernement néerlandais met au point et affine MISTRAL, un modèle informatique destiné à analyser l'évaluation d'impact de la réglementation sur les entreprises. MISTRAL opère en trois phases : a) une analyse approfondie pendant laquelle tous les « transferts de données » entre une entreprise et l'autorité (par exemple, un document, un appel téléphonique, une inspection, etc.) sont isolés et définis ; b) le temps consacré à chaque « transfert de données » et le niveau de fonction de la personne qui l'exécute (lié à la qualification professionnelle et au salaire horaire) sont ensuite déterminés ; c) les données sont collationnées par l'ordinateur afin de produire des estimations de coût. Les deux premières phases se fondent sur un processus à étapes multiples de consultation et de discussion intensives – individuellement et en groupes – avec les experts des entreprises, les comptables, les employeurs et les autorités d'exécution. MISTRAL a été utilisé pour quantifier les coûts du respect des obligations administratives pour les différentes lois et réglementations, y compris l'évaluation des obligations de transmission d'informations en vertu du droit du travail, les comptes annuels, l'impôt des sociétés, l'impôt sur les revenus et les primes sociales, la législation sur les conditions de travail et la législation environnementale.

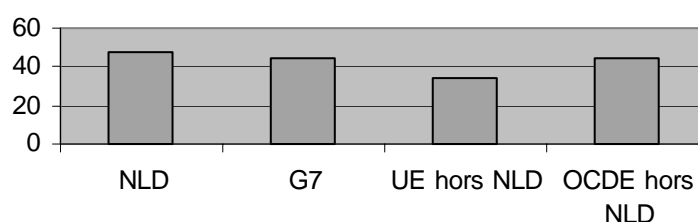
Source : Van der Burg, B.I. et Nijsen A.F.M., « How can Administrative Burdens of Enterprises be Assessed? Different Methods : Advantages and Disadvantages » publié dans : Kellerman, A. E. ; Ciavarini Azzi, G. ; Jacobs, S. H. ; et Deighton-Smith, R. (1997), *Improving the Quality of Legislation in Europe*, T.M.C. Asser Instituut/Kluwer Law International, La Haye, pp. 268 - 269.

Clauses de réexamen incluses dans les instruments législatifs. Un mécanisme de réexamen souvent utilisé aux Pays-Bas consiste à inclure dans une loi une clause imposant son réexamen dans un délai donné. Cette clause peut prévoir un réexamen non récurrent ou des réexamens réguliers. Parfois aussi, une clause de temporisation ou d'abrogation automatique est utilisée dans la législation tant primaire que subordonnée. Ces réexamens obligatoires sont souvent effectués par des conseillers indépendants (c'est-à-dire extérieurs au gouvernement). Le gouvernement examine actuellement de quelle manière cette activité de réexamen pourrait être rendue plus systématique en définissant une politique spécifique en matière de réexamen des instruments législatifs.

Encadré 12. Efficacité des processus d'examen de la réglementation aux Pays-Bas

Cet indicateur synthétique (fondé sur des auto-évaluations) des processus d'examen de la réglementation intègre plusieurs aspects de la qualité méthodologique de l'examen et de la réforme de réglementations existantes. Il attribue une note plus élevée aux examens qui recourent à des méthodes normalisées d'évaluation intégrant l'AIR, qui comprennent des vérifications indépendantes de la qualité, et qui sont ouvertes au public. L'indicateur comprend une mesure auto-évaluée de la fréquence avec laquelle les examens ont débouché sur des changements concrets. Les Pays-Bas obtiennent des résultats à peu près équivalents à la moyenne des pays de l'OCDE mais légèrement supérieure à la moyenne des États membres de l'UE. Ils accusent toutefois une certaine faiblesse pour ce qui est du recours aux méthodes normalisées intégrant l'AIR et la possibilité, pour le public, d'identifier les domaines à examiner.

Efficacité des processus d'examen de la réglementation



Source : Service de la gestion publique, OCDE.

5. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE POLITIQUE DE RÉFORME

5.1. Évaluation générale des points forts et des points faibles actuels

En 15 ans, les Pays-Bas ont mis en place une grande partie de l'infrastructure administrative nécessaire à la production de réglementations de grande qualité et à la promotion et la réalisation de réformes bénéfiques de la réglementation. Des disciplines nouvelles ont été intégrées dans l'administration. Des institutions dotées de compétences et d'incitations pour une réglementation de qualité – et responsables devant les plus hautes instances politiques – ont été créées pour faire avancer les choses. Des normes de qualité fondées sur les bons principes de réglementation, des outils de décision tels que l'analyse d'impact de la réglementation et des processus plus transparents tels que la consultation publique ouverte ont été adoptés. Les allègements des contraintes administratives ont réduit quelques coûts. Des instruments de politique novateurs sont utilisés plus fréquemment que dans la plupart des pays de l'OCDE.

Pour ces aspects formels, les Pays-Bas se situent dans le peloton de tête des pays de l'OCDE. L'association de la concurrence, de la déréglementation et de la qualité de la réglementation présente les potentialités requises pour être une combinaison efficace de politique d'amélioration du dynamisme économique tout en maintenant la protection. En outre, le programme de réforme est lui-même extraordinairement dynamique, le débat à l'intérieur et en dehors de l'administration est bien informé et intense, et la recherche de solutions meilleures se poursuit au travers d'une approche pragmatique qui accorde la priorité aux résultats. Ce pragmatisme souple est sans doute la plus grande force des réformateurs néerlandais.

Ces réformes n'ont pas été faciles : la réforme de la réglementation et son évolution vers les principes du marché, la transparence et un processus décisionnel empirique se sont souvent heurtés à des habitudes et des intérêts puissants et bien établis de l'État corporatiste traditionnel ainsi qu'au conservatisme universel de l'administration publique qui rend toute innovation difficile. Si les grands

groupes de consommateurs sont devenus plus favorables à la réforme, il subsiste des appréhensions importantes au sujet de l'incidence de la réforme sur les niveaux de protection traditionnellement élevés dont bénéficient les citoyens, des impacts sur l'environnement, du style de vie néerlandais et de la répartition des richesses dans une société qui accorde beaucoup d'importance à l'équité.

La réforme a toutefois été facilitée par l'intégration des marchés européens dans le cadre des politiques du programme du marché unique, et par les opportunités ouvertes ainsi aux entreprises dynamiques et promptes à réagir dans des secteurs d'exportation qui, aujourd'hui, considèrent généralement la concurrence intérieure comme une force plutôt que comme une menace en Europe.

Pourtant, l'investissement considérable en processus, en réformes administratives et en propositions n'a pas encore produit les résultats escomptés. Plusieurs années ont été perdues où l'on a trop compté sur les directives, l'orientation et les bonnes intentions et pas assez sur la volonté politique et les pressions au niveau international. La leçon est à présent tirée et une profonde restructuration du programme de réforme a eu lieu en 1994.

Le programme de 1994 se fonde sur une compréhension plus réaliste des difficultés liées à l'introduction d'une réforme dans les administrations publiques, et des outils de réforme importants ont été conçus et mis en service. Toutefois, de nombreux domaines de la politique économique et sociale ne sont pas encore touchés, en particulier dans les secteurs abrités et les activités du secteur public. Bon nombre de domaines de réglementation restent trop détaillés et inutilement lourds pour les entreprises, en particulier pour les PME. Il reste beaucoup de chemin à parcourir sur le plan de l'efficacité, par la simplification et la réduction des formalités administratives. Par exemple, les obstacles administratifs à l'emploi indépendant qui résultent des régimes fiscaux et de sécurité sociale ont une incidence négative sur l'activité d'entreprise, et les coûts administratifs liés à l'embauche de travailleurs restent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE³¹. Les pratiques anticoncurrentielles sont largement répandues suite au partage des compétences de réglementation avec les organisations sectorielles et au manque de contrôle et de transparence, s'agissant de la manière dont ces compétences sont utilisées. Le fait que peu de suivi des impacts des réformes antérieures n'a été entrepris constitue un problème grave. Il s'ensuit que les évaluations sont nécessairement fragmentaires, indirectes, qualitatives et provisoires.

Même dans les domaines où des réformes ont été identifiées, la mise en œuvre des propositions a été très lente, ce qui a réduit les avantages concrets découlant de la réforme. A ce jour, les modifications de la législation suite au programme MDW ont été limitées, bien que ces tout derniers temps un plus grand nombre ait commencé à porter des fruits. Au début de cette étude, en avril 1998, seules trois réformes d'une certaine importance avaient été mises en œuvre : la libéralisation conséquente (bien que partielle) des heures d'ouverture des magasins ; le premier stade d'un programme visant à réduire le nombre d'entreprises soumises aux autorisations environnementales ; et la suppression des droits de monopole des avocats en matière de représentation de clients dans une procédure judiciaire. Au début de 1999, neuf des 36 projets du programme MDW engagés entre 1994 et 1998 avaient été achevés, alors que six autres avaient donné des résultats significatifs, bien qu'ils n'aient pas encore été menés à leur terme.

Néanmoins, l'Office central de planification est parvenu à la conclusion que la réforme de la réglementation a déjà eu un impact mesurable sur les prix à la consommation (voir chapitre 1 pour plus de précisions sur les effets macroéconomiques des réformes à ce jour). On s'attend à ce qu'un nombre beaucoup plus conséquent de réformes apparaisse dans les prochaines années puisque 36 propositions supplémentaires d'instruments législatifs sont actuellement en cours d'examen suite aux efforts du programme MDW. L'objectif est désormais que les réformes soient menées à leur terme dans le cadre d'un seul mandat gouvernemental – c'est-à-dire quatre ans. Cela traduit une prise de conscience de l'importance que revêt le problème de la volonté politique, mais cela risque également de faire douter de la capacité à maintenir la dynamique de réforme lorsque le Cabinet est en fin de mandat, ainsi que de la

probabilité que des réformes plus complexes et plus difficiles – mais potentiellement plus importantes – soient entreprises.

5.2. *Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme de la réglementation*

Les avantages liés à de nouvelles mesures tendant à améliorer les capacités du secteur public à réformer les réglementations et à en assurer la grande qualité seraient vraisemblablement substantiels en termes d'efficacité et de performance économiques.

Les hollandais sont des consommateurs exigeants des services publics, lesquels sont souvent mis à disposition par des réglementations, telles celles régissant la protection de l'environnement, la protection du consommateur, la santé, la sécurité et bien d'autres. Des outils tels que l'analyse de l'impact de la réglementation et l'application rigoureuse de normes de qualité à l'échelle du gouvernement peuvent jouer un puissant rôle en matière d'élaboration de meilleures réglementations en vue de donner naissance à des politiques plus efficaces. Une AIR de meilleure qualité peut, par exemple, réduire les risques d'échec des politiques. Plus précisément, une mise en place de tels services traduisant un meilleur rapport coût-efficacité permet d'en fournir encore davantage. Ceci a été constaté dans d'autres pays où l'utilisation de permis négociables dans le domaine des émissions dans l'air a pu diminuer les coûts de réduction de la pollution au point où des normes plus strictes sont devenues possibles. Les disciplines portant sur la qualité réglementaire font partie d'une tendance plus générale conduisant à une action gouvernementale axée sur les résultats et la responsabilisation, en favorisant la qualité du service et des choix plus larges proposés au consommateur.

D'ailleurs, réagir plus rapidement à des problèmes identifiés devrait permettre d'améliorer les capacités de l'administration des Pays-Bas à faire face à des aspects sociaux en évolution constante, et à porter remède aux échecs éventuels essuyés par les politiques mises en oeuvre, avec des implications positives quant à la légitimité de l'administration publique.

La réforme peut également procurer aux citoyens des Pays-Bas des possibilités accrues d'une participation active dans les processus législatifs de gouvernement. En l'occurrence, le développement de nouvelles opportunités grâce à des modifications des systèmes de consultation a jusqu'à présent été considérable. On peut aller encore plus loin, en particulier par une intégration plus poussée de la consultation et de l'évaluation de l'impact, en s'assurant que l'expertise des parties prenant des enjeux Pays-Bas soit entièrement exploitée en tant qu'instrument d'élaboration des politiques.

Cependant, les réformes réglementaires de qualité peuvent également engendrer des coûts. Lorsqu'elles sont mise en application de manière inefficace ou mécaniquement, elles peuvent freiner l'ensemble du processus réglementaire, ce qui à son tour diminuera le bénéfice à retirer à la fois des actions réglementaires et des réformes. Alors qu'il peut en effet s'avérer avantageux de ralentir des propositions médiocres, cela doit être fait de façon sélective, par le biais de filtres adaptés. De surcroît, les ressources administratives requises pour les types d'investissements de qualité évoqués ici, doivent être retirées d'autres utilisations qui ont également de la valeur. Il s'en suit que les coûts d'opportunité doivent être considérés avec attention. De plus, les modifications des processus de décision peuvent déstabiliser l'équilibre des intérêts qui déterminent souvent des progrès, même si ces progrès sont lents ou graduels ; et par conséquent, elles peuvent comporter des effets pervers sur la capacité à la réforme. La rapidité et la rigueur empirique ne sont pas nécessairement des taureaux à prendre par les cornes à chaque étape.

Sur le plan économique, un ajustement plus rapide aux changements de conditions sur les marchés européens et internationaux réduira les coûts et les entraves à l'efficacité qui découlent de réglementations démodées. Ces réformes peuvent stimuler la productivité dans de nombreux secteurs de l'économie des Pays-Bas. Cependant, les principaux avantages favorisant la performance économique, fondée sur une réduction des barrières réglementaires et des formalités administratives, sont susceptibles d'être de nature dynamique. Ces types de réformes peuvent stimuler l'innovation, l'entrepreneuriat et l'investissement. L'aptitude de répondre des politiques et l'efficacité réglementaire sont vraisemblablement plus importants aux Pays-Bas, une économie relativement petite, ouverte, et tournée vers l'export, que dans d'autres économies plus importantes, d'où, la réforme réglementaire offre des perspectives relativement plus précieuses aux Pays-Bas.

5.3. *Options de politique à envisager*

Comme l'ont indiqué les divers rapports de l'OCDE et les accords entre pays de l'OCDE, les bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE semblent indiquer que les Pays-Bas auraient avantage à adopter plusieurs mesures en vue d'améliorer la réactivité, l'imputabilité et la transparence de la réglementation.

- *Étendre le champ et accélérer le rythme de la réforme en réduisant le délai nécessaire pour l'examen et la mise en œuvre des propositions de réforme.*

Pour les Pays-Bas, un des problèmes essentiels est le manque de réactivité des politiques résultant des délais considérables du processus législatif. La gravité de ce problème a été reconnue par le gouvernement néerlandais, du moins depuis la politique législative générale adoptée en 1991. La Cour des comptes (Algemene Rekenkamer) a estimé à sept ans le délai moyen nécessaire entre une proposition de mesure politique et sa mise en œuvre finale ; ce délai peut atteindre dix ans pour les lois entièrement nouvelles et les grandes révisions de fond. La Cour des comptes a constaté que plus de la moitié de ce délai était dû au travail préparatoire au sein des ministères³². La durée du processus législatif est la raison essentielle pour laquelle le programme actuel a apporté aussi peu d'avantages. Seulement 9 des 36 projets du programme MDW entrepris entre 1994 et 1998 ont été menés à leur terme. Les autres sont toujours en cours. Compte tenu de l'accélération de l'intégration européenne dans le cadre de la politique de la monnaie unique, l'incapacité à réagir plus promptement pourrait exposer les entreprises néerlandaises à des coûts importants.

La longueur du délai nécessaire pour les changements législatifs a d'autres effets négatifs sur la qualité du système national de réglementation. Les ministères sont moins disposés à mettre en œuvre des procédures de qualité nouvelles en matière de réglementation alors que leur capacité à satisfaire aux demandes des groupes d'intérêts se trouve déjà réduite par manque de capacité législative. Par ailleurs, les ministères sont incités à donner la préférence à des mesures de politique autres que législatives, qui leur permettent d'agir plus rapidement. La préférence peut souvent être accordée à ce type d'alternatives pour des questions d'efficacité et d'efficacité, mais les incitations à y recourir pour économiser du temps risquent d'avoir des effets pervers.

Dans ce domaine, la réforme sera difficile, dans la mesure où la longueur des processus décisionnels est une caractéristique typique des systèmes corporatistes, compte tenu du nombre d'intérêts à consulter et dont il faut obtenir l'accord. Des initiatives ont déjà été prises dans trois domaines : les conditions juridiques pour qu'un organe consultatif soit entendu ; le rôle de ces organes par rapport à la législation européenne ; l'examen du projet d'instrument législatif par le parlement. Des modifications importantes ont été apportées dans les deux premiers domaines en particulier. Certains indices montrent

que de notables progrès ont été accomplis, conformément à l'objectif interne actuel qui consiste à mener les réformes à leur terme dans le cadre d'un seul mandat gouvernemental de quatre ans. Toutefois, une moyenne de quatre ans, c'est encore un long délai pour l'élaboration des réglementations et il est essentiel de poursuivre les efforts dans ce domaine.

Un examen des effets spécifiques de ces changements récents constituerait une étape utile dans la détermination de la direction à adopter pour les réformes futures au sein des ministères d'exécution, là où réside une grande partie du problème. Bien que les contextes diffèrent fortement, il pourrait être utile d'examiner en outre l'approche adoptée par le Royaume-Uni pour accroître la flexibilité du système de réglementation en s'attaquant à la question du manque de capacité législative au cours de la présente législature. La loi britannique de 1994 sur la déréglementation et la sous-traitance permet aux ministres de modifier ou d'abroger plus facilement les lois qui posent problème. Cette loi prévoit « un mécanisme de modification de la législation primaire dans le but de supprimer ou de réduire les contraintes qui pèsent sur les entreprises ou autres entités, pour autant que la protection nécessaire ne soit pas supprimée »³³. Les ministres peuvent, en vertu de cette loi, modifier ou abroger des lois par arrêté ministériel, mais ils sont tenus de consulter les parties affectées et de transmettre au parlement un document exposant les motifs de la modification ; les avantages sur le plan des réductions de coûts, d'opportunités de marché nouvelles et de diminution des contraintes ; et le détail des protections prévues par l'arrêté ministériel. Ces arrêtés nécessitent l'approbation des deux assemblées du parlement et un délai de 60 jours est prévu pour l'examen par celui-ci. D'autres pays ont eu recours à des projets de loi omnibus dans lesquels un grand nombre de réformes sont regroupées selon un calendrier accéléré.

Assez curieusement, une des mesures actuelles visant à réduire les délais a pour effet d'affecter négativement l'impact de la réforme. Le critère du programme MDW consistant à examiner uniquement les domaines dans lesquels un réexamen peut être effectué à intervalles d'un an supprime la possibilité d'examiner des domaines de préoccupation complexes (mais potentiellement très pertinents). Il serait préférable de consacrer plus de temps à la phase d'examen, et moins à la phase d'adoption et de mise en œuvre.

- *Renforcer l'imputabilité des résultats au sein des ministères par la définition de normes de performance mesurables et publiques pour la réforme de la réglementation.*

Un des points forts du système néerlandais de réforme est la mise en place d'institutions nouvelles en vue de promouvoir et d'encourager des réformes transversales. Le comité ministériel dirigé par le Premier ministre et les efforts impressionnants déployés par les ministères de la Justice et des Affaires économiques ont contribué et continueront à contribuer à mettre en route les initiatives en matière de réforme.

Toutefois, les capacités de direction centralisée ne sont pas contrebalancées par des incitations efficaces pour que les ministères se changent eux-mêmes compte tenu, en particulier, des pressions centrifuges exercées par leurs groupes d'intérêts et par le niveau politique. En particulier, les objectifs du programme de réforme de la réglementation sont formulés en termes très généraux et aucune mesure transparente de la performance de chaque ministère n'a été adoptée. En d'autres termes, les objectifs sont stratégiques plutôt qu'axés sur les résultats. Il s'ensuit que l'imputabilité des résultats est centralisée à l'excès alors que les compétences et les ressources de la réforme sont, elles, décentralisées. Le fait que les incitations pour que les ministères produisent une réglementation de qualité ne sont pas encore très puissantes peut être une des explications du fait que les habitudes de l'administration en matière de réglementation n'ont guère changé.

Si l'on veut que se renforcent la portée, la profondeur et le rythme de la réforme, il faut que le programme mobilise les énergies des ministères d'exécution en réformant les structures d'incitations par la définition de normes de performance pour une réglementation de qualité et par l'établissement de liens entre ces normes et la budgétisation fiscale ainsi que par d'autres mécanismes crédibles d'examen. Ces types de mesures ne sont pas bien développés dans les pays de l'OCDE pour ce qui concerne la réforme de la réglementation, bien qu'elles soient en cours d'élaboration dans de nombreux autres domaines de la politique dans de nombreux pays, y compris aux Pays-Bas³⁴. Un des modèles possibles est le *Government Performance and Results Act* de 1993, aux États-Unis, qui met en place un système à l'échelle du gouvernement, y compris pour les auteurs de réglementations, visant à fixer des objectifs pour la performance, la mesure et la publication des résultats en ce qui concerne les programmes³⁵.

- *Améliorer la contribution de l'AIR aux bonnes décisions en matière de réglementation en renforçant la rigueur méthodologique, notamment par l'adoption d'une vérification du rapport coûts-avantages ; élargissement de l'AIR par l'intégration de l'examen détaillé des solutions alternatives ; et intégration de l'AIR dans les processus de consultation.*

Le programme néerlandais d'AIR est solide à certains égards. Il s'applique à la fois à la réglementation primaire et à la réglementation subordonnée, il est axé sur les grandes réglementations, et il comprend un système fortement développé et bien doté en ressources d'aide aux ministères, prodiguée par des organismes de coordination. Les modifications apportées depuis 1994 au système d'AIR ont fortement amélioré ses potentialités de contribution à la qualité de la réglementation. Par exemple, cibler les obligations en matière d'AIR uniquement sur les réglementations les plus importantes a eu pour effet de concentrer les ressources là où elles ont le plus de valeur d'amélioration du rapport coût-efficacité des réglementations.

En particulier, la mise à disposition de ressources importantes par la fonction de services d'assistance est un élément novateur qui mérite d'être envisagé par les autres pays de l'OCDE. La création d'un budget dédié au financement de l'analyse peut contribuer à surmonter la réticence des organismes à détourner des ressources au profit de l'AIR, tout comme le peut l'accès à des ressources statistiques dédiées par le biais du service d'assistance. Le recours à trois ministères de coordination pour garantir que les divers aspects de la qualité de la réglementation soient correctement pris en compte constitue une autre pratique prometteuse.

Pourtant, le programme de l'AIR n'a pas été très efficace, s'agissant de produire des données fiables capables d'accroître le rapport coût-efficacité des décisions en matière de réglementation. Les meilleures pratiques de l'OCDE indiquent que trois étapes essentielles sont nécessaires pour améliorer son efficacité : 1) renforcer la rigueur méthodologique en prévoyant une formation, des instructions écrites et des normes minimum pour l'analyse, notamment l'obligation, pour les ministères d'exécution, de procéder à la vérification du rapport coût-avantages ; 2) élargir l'AIR pour y intégrer un examen détaillé des alternatives ; 3) garantir un examen plus détaillé par le public en intégrant l'AIR dans les processus de consultation.

Premièrement, le degré de quantification des avantages et des coûts de la réglementation demeure faible. La formation et l'orientation du personnel responsable des politiques dans les ministères seraient une mesure utile, de même que l'adoption d'obligations minimums normalisées telle que l'analyse quantitative des coûts directs de l'observation des réglementations grâce à des outils comme le Canadian Business Impact Test. L'adoption d'un principe explicite coût-avantage, telle qu'elle est actuellement envisagée, améliorerait fortement la qualité des décisions en matière de réglementation. Les difficultés pratiques et conceptuelles d'une analyse formelle coût-avantage semblent indiquer la nécessité, aux Pays-Bas, d'une approche par étapes dans laquelle le programme d'AIR est amélioré progressivement et intègre les éléments tant qualitatifs que quantitatifs de l'analyse, de sorte qu'à terme, il soutienne mieux l'application du principe coût-avantage.

Deuxièmement, l'utilité de l'AIR pour promouvoir le recours aux outils de politique rentables serait fortement renforcée par l'obligation formelle de procéder à l'analyse des alternatives réalisables et à leur comparaison avec la proposition de réglementation. Il ne semble pas que le programme MDW ait eu un impact important sur le taux d'adoption d'instruments alternatifs de politique. Si la performance des Pays-Bas est relativement bonne pour ce qui est du recours aux instruments novateurs, l'utilisation de conventions environnementales, bien qu'encore en expansion, ne semble pas s'être accélérée suite aux initiatives prises dans le cadre du MDW. Une évaluation plus rigoureuse des alternatives devrait contribuer à identifier un éventail plus large de domaines dans lesquels elles constituent le meilleur choix.

L'efficacité de ces deux stratégies serait améliorée si l'AIR était intégrée dans les processus de consultation. La publication des AIR par une procédure qui impose aux auteurs de la réglementation de répondre aux remarques des parties affectées permettrait à la consultation de fonctionner de manière plus efficace en tant que moyen peu coûteux de collecte des informations, et d'améliorer ainsi les informations nécessaires pour une AIR de qualité. L'accès à l'AIR améliorerait aussi la qualité de la consultation en permettant au public de réagir à des informations plus concrètes. Cette intégration devrait toutefois être conçue avec soin afin de ne pas introduire de détails supplémentaires dans le processus de politique.

- *Continuer à encourager le recours à des instruments alternatifs de politique d'un bon rapport coût-efficacité en définissant des lignes directrices opérationnelles pour les ministères.*

Comme indiqué ci-dessus, l'obligation de documenter et de soumettre à l'examen du public par le biais du processus de l'AIR l'analyse des alternatives imposées actuellement par les Directives sur la législation pourrait stimuler les comparaisons réelles des avantages et des coûts des diverses approches. Toutefois, les responsables de l'élaboration des politiques auront sans doute besoin d'aide pour identifier les outils alternatifs de politique appropriés. Il conviendrait d'établir, à l'usage des ministères, des lignes directrices opérationnelles concernant les caractéristiques et l'utilisation des approches alternatives. Ces instructions se sont avérées utiles dans plusieurs pays, notamment en Australie et au Canada. La structure actuelle des services d'assistance semble bien placée pour appuyer ce type d'initiative en offrant l'aide d'experts dans le cadre de problèmes précis de politique dans la mesure, en particulier, où cette structure réalise son objectif actuel consistant à œuvrer en relation avec les ministères dès les premiers stades du processus de politique.

- *Améliorer la transparence en étendant les obligations en la matière aux organismes non gouvernementaux auxquels ont été déléguées des compétences en matière de réglementation, et en publiant un plan des grandes initiatives futures de réglementation.*

Une forme de réglementation largement utilisée aux Pays-Bas est celle de la « coréglementation », c'est-à-dire du partage de la fonction réglementaire entre le gouvernement et l'industrie. Cette coréglementation a été essentiellement appliquée au travers de la structure des organisations professionnelles. De tels systèmes de réglementation et d'application qui s'appuient sur l'industrie peuvent présenter des avantages majeurs sur le plan du coût et de l'efficacité mais, dans de nombreux pays, les organisations professionnelles ont utilisé ce rôle pour limiter la concurrence et accroître les revenus et, partant, les prix aux consommateurs. Les incitations qui existent à la recherche d'une rente économique exigent que les gouvernements surveillent attentivement l'utilisation de ces compétences de réglementation déléguées.

On escompte que deux mécanismes actuellement en place auront un impact important. La nouvelle loi sur la concurrence devrait éliminer ou restreindre de nombreuses pratiques anticoncurrentielles, même si la législation relative à la surveillance des réglementations élaborées par les organisations professionnelles est sous de nombreux aspects moins stricte que ne le proposait initialement

le gouvernement, à la suite des modifications qui lui ont été apportées par le Parlement. Au nombre de ces amendements, il convient de citer l'exemption pendant cinq ans du droit de la concurrence accordée aux réglementations élaborées par les organisations professionnelles, ainsi que la dispense pour un certain nombre d'entre elles de la nécessité d'obtenir l'approbation préalable du Parlement, au lieu de quoi elles sont soumises à un contrôle *a posteriori*. A l'évidence, l'ampleur de cet effet dépendra également de l'attitude adoptée par l'autorité responsable des questions de concurrence dans le traitement des demandes d'exemption. Par ailleurs, la réglementation de plusieurs professions a été examinée par les groupes de travail dans le cadre du volet « sujets spéciaux » du programme MDW et un certain nombre d'initiatives de déréglementation sont en cours.

Une mesure supplémentaire utile consisterait à définir des lignes directrices gouvernementales claires sur l'utilisation des compétences réglementaires, y compris les questions telles que la représentation de défenseurs indépendants de l'« intérêt public », le rôle d'examen des autorités responsables de la concurrence, et la nécessité d'une autorisation législative spécifique des compétences réglementaires, ainsi que des normes en matière de transparence. Aux Pays-Bas, l'approche traditionnelle de la légitimité était le système corporatiste de représentation équilibrée des partenaires sociaux, mais le déclin de ce système semble indiquer qu'il est nécessaire de réexaminer l'ouverture de ces activités à l'examen par le public. Cette ouverture est particulièrement importante dans la mesure où les organisations professionnelles conservent certaines fonctions de réglementation et que le caractère ouvert des marchés régionaux et internationaux s'accroît. Des lignes directrices amélioreraient la transparence du secteur industriel et des comités professionnels, renforceraient leur responsabilité vis-à-vis du gouvernement et du public, y compris des consommateurs, et maintiendraient l'ouverture du marché.

Une autre initiative sur le plan de la transparence qui améliorerait la coordination, l'AIR et la consultation est la publication d'un plan reprenant les éléments importants de la réglementation à venir. Plusieurs pays ont jugé ces plans utiles pour améliorer la capacité du public à formuler des remarques et la capacité de l'administration à coordonner les initiatives. La publication de ce plan serait conforme aux initiatives en cours aux Pays-Bas visant à améliorer l'accès à la législation existante (par des moyens électroniques) et pourrait être intégrée dans la publication d'un résumé des propositions en matière de législation primaire, actuellement en voie de réalisation.

- *Mieux coordonner la réforme de la réglementation et les initiatives touchant la qualité de la réglementation.*

Des opportunités existent d'améliorer le niveau de la coordination entre les différentes initiatives aujourd'hui prises aux Pays-Bas en matière d'assurance de la qualité de la réglementation et de réforme de celle-ci. Une meilleure coordination serait particulièrement bénéfique entre l'AIR et les processus de consultation, entre le travail du ministère de la Justice dans le domaine de l'assurance de la qualité des instruments législatifs (notamment les Directives sur la législation et l'examen du processus d'adoption des propositions de lois) et l'AIR, ainsi qu'entre l'AIR et les programmes qui visent à recourir à des solutions de réglementation alternatives.

Il ne semble pas qu'il y ait une relation ou une coordination claires entre les Directives sur la législation et l'évaluation de la qualité de la législation par le ministère de la Justice, d'une part, et le processus de l'AIR et le rôle du ministère des Affaires économiques, d'autre part. Il semble que cette situation soit la conséquence du rôle traditionnellement dominant du ministère de la Justice face à la politique législative et à la tendance qui en résulte de considérer la qualité de la législation essentiellement comme une notion technico-juridique plutôt que comme une notion qui comporte un aspect économique ou de politique publique distinct, voire primordial.

Il semble que, pour résoudre ce problème, il faille attribuer au ministère des Affaires économiques un rôle plus intégré dans le travail d'évaluation de la qualité de la législation auquel se livre le ministère de la Justice. En outre, il convient d'envisager la formulation de lignes directrices qui englobent des aspects économiques et de politique publique qui sont distincts (bien que coordonnées avec lui) d'un ensemble de lignes directrices « juridiques » plus simplifié. Ici aussi, le besoin existe d'une coopération étroite entre les deux ministères. De plus, ces lignes directrices devaient être présentées dans le contexte d'un ensemble renforcé d'obligations en matière d'AIR. Enfin, le temps très limité dont dispose le ministère de la Justice pour examiner les projets de mesures législatives et pour entamer le dialogue avec le ministère qui formule la proposition – souvent moins de deux semaines – porte atteinte à cette vérification de la qualité. Les modifications du processus qui allongent cette période d'examen et la font débiter plus tôt dans le processus législatif sont sans doute une évolution favorable, bien que suscitant des préoccupations quant à la durée du processus législatif.

5.4. *Gérer la réforme de la réglementation*

Le principal élément qui détermine la portée et le rythme des futures réformes est l'attitude du public. Il convient de préserver l'accentuation, dans le programme MDW, d'un « *nouvel équilibre entre protection et dynamisme* »³⁶ si l'on veut que la réforme continue à bénéficier du soutien des citoyens, qui accordent une grande valeur à la sécurité, à la santé, à la qualité de l'environnement et à l'équité sociale ainsi qu'à une approche consensuelle de la politique publique. L'évaluation des incidences de la réforme et de la communication avec le public et avec tous les grands acteurs en ce qui concerne les effets à long terme de l'action ou de l'absence d'action ainsi que sur la répartition des coûts et des avantages revêtira une importance croissante pour les progrès futurs.

L'exemple de l'acquisition de l'appui de la principale organisation de consommateurs illustre cette question. Le Consumentenbond reprochait à l'approche du programme MDW de sembler trop centrée sur les intérêts commerciaux, de manquer d'une définition claire des avantages pour le consommateur et d'être un processus manquant de transparence. Toutefois, les initiatives sur le plan du droit de la concurrence et des heures d'ouverture des magasins étaient considérées comme tout à fait susceptibles d'apporter des avantages majeurs aux consommateurs. A mesure que progressait le programme, le gouvernement a invité à la participation et a été jugé sensible aux principes de réforme de l'association des consommateurs, centrés sur la nécessité d'un avantage clair pour le consommateur, mettant l'accent sur la nécessité d'une révision de la réglementation plutôt que d'une déréglementation, et considérant la déréglementation comme un instrument plutôt que comme un but en soi. Il s'ensuit que le mouvement des consommateurs appuie aujourd'hui le programme MDW et le juge conforme à ses propres orientations générales qui consistent à assurer au consommateur le plus large choix possible sur tous les marchés.

Bien que des préoccupations continuent à s'exprimer au sujet du passage à la concurrence dans des domaines tels que les transports publics, les soins de santé et la sécurité sociale, les avis sur les réformes les plus visibles – l'allongement des heures d'ouverture des magasins – sont largement favorables. Il semble qu'à ce jour, les craintes au sujet des effets de la réforme sur les niveaux de protection ne se soient pas concrétisées, mais la réforme permanente progressera plus rapidement et de manière plus approfondie si les auteurs prennent des mesures concrètes pour démontrer que la protection a été maintenue. Comme l'a observé le Consumentenbond, « les marchés solides ont besoin de solides gouvernements »³⁷.

On juge positivement les avantages probables à long terme pour les entreprises du renforcement de la concurrence dans l'offre de services aux entreprises ainsi que les opportunités supplémentaires qui découleront des modifications de l'offre de services commerciaux par les pouvoirs publics (à savoir le retrait de ce secteur et l'adoption de principes de « neutralité sur le plan de la concurrence »). Tout comme

l'association de consommateurs, les entreprises ont estimé initialement que le programme MDW manquait de transparence et d'opportunités de contribution pour les acteurs, mais ces craintes ont été apparemment apaisées en grande partie. Il est intéressant de noter qu'il existe un soutien à l'approche plus ciblée du programme MDW, qui est considérée comme plus efficace que les tentatives précédentes d'approche « globale » de la réforme.

Les types de réforme suggérés ci-dessus auront un impact limité si les activités de réglementation des autres niveaux de gouvernement ne sont pas intégrées dans le processus. En réalité, une grande partie de la réglementation nationale aux Pays-Bas trouve son origine au niveau de l'Union européenne. Pour une bonne part, la mise en œuvre de la réglementation est aux mains du niveau municipal ou d'autres niveaux infranationaux de gouvernement. La réforme de la réglementation n'est plus, si tant est qu'elle l'ait jamais été, une activité que les gouvernements nationaux peuvent mener isolément. Un programme de coordination des réformes qui englobe ces niveaux de gouvernement peut contribuer à protéger et à étendre à l'avenir les avantages de la réforme. En particulier, l'utilisation des informations produites par le biais de l'AIR comme intrant des processus décisionnels de l'Union européenne, conjuguée au fait que la Commission européenne recherche actuellement des moyens d'améliorer sa performance en matière d'AIR, présente une grande valeur potentielle.

NOTES

1. Visser, Jelle et Anton Hemerijck (1997), « *A Dutch Miracle* » : *Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
2. Visser, p. 15.
3. Rapport final de la commission « Geelhoed », 1984, La Haye, p. 61.
4. Visser, p. 179.
5. Lettre adressée au parlement, le 19 décembre 1994, par le ministre des Affaires économiques et le ministre de la Justice.
6. OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : synthèse*, Paris, p. 37.
7. OCDE (1995), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE/GD(95)95, Paris.
8. Commentaires adressés à l'OCDE par la Délégation des Pays-Bas, 8 mars 1999.
9. OCDE (1997), *L'analyse d'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris, p. 221.
10. Commentaires de la Délégation des Pays-Bas sur l'Examen de la réforme de la réglementation aux Pays-Bas, 8 mars 1999.
11. Gouvernement des Pays-Bas (1998), *Politique nationale en matière de protection de l'environnement III (NEPP 3)*, février.
12. EIM (1995), *Exploratory Study of Regulations in the Netherlands, and Business Impacts thereof in 1993 : Summary*, Zoetermeer, Pays-Bas.
13. Gouvernement des Pays-Bas, « *Legislation in Perspective* », p. 29, (version anglaise).
14. Commentaires adressés à l'OCDE par la Délégation des Pays-Bas, 8 mars 1999.
15. OCDE (1995), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE/GD(95)95, Paris.
16. Interview avec des agents du ministère des Affaires économiques, La Haye, 24 avril 1998.
17. NEPP3, *op. cit.*, pp. 53-57.
18. NEPP 3, *op.cit.*, p. 53.
19. NEPP 3, *op.cit.*, p. 57.

20. OCDE (1997), *Évaluer les instruments économiques des politiques de l'environnement*, Paris.
21. OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris, p. 124.
22. Gouvernement de l'État de Victoria, Australie (1996), Regulatory Impact Statement, « Scheduled Premises and Exemptions Regulations 1996 », Environment Protection Authority.
23. OCDE (1997), *L'Analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
24. Cour des comptes (1994), Wetgeving : Organisatie, proces en produkt, Deuxième chambre, session 1993-1994.
25. Morrall, John et Ivy Broder (1997), « La collecte et l'exploitation des données comme aide à la décision », publié dans : OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris, p. 245.
26. Rapport sur l'état d'avancement du programme MDW. Lettre de G.J. Wijers et de W Sorgdrager adressée au parlement, 19 juillet 1996.
27. Formsma, Symen (1998), « Assessment of Draft Legislation in the Netherlands », publié dans : *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Kluwer Law International.
28. Propos recueilli par Klaas de Vries, Président du SER, lors d'une réunion qui s'est tenue à l'OCDE en avril 1998.
29. Voir OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris, p. 125. Un exercice d'évaluation des performances mené en 1997 a montré que les Pays-Bas se situaient dans le peloton de tête des pays de l'OCDE pour ce qui est des dépenses administratives liées à la première embauche de travailleurs par les entreprises. Résumé de Administratieve Lasten in Dienst Nemen Werknemers, Een Internationale Vergelijking in 8 Landen, document de travail de l'OSA W156, octobre 1997.
30. Ministère des Affaires économiques (1998), Rapport adressé au président de la Deuxième Chambre des États Généraux sur l'état d'avancement, de la fonction de marché, de la déréglementation et de la qualité de la législation, mai.
31. OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris, p. 16.
32. Rekenkamer, Algemene (1994), Wetgeving : Organisatie, proces en produkt, Deuxième Chambre, session 1993-1994, pp. 27-28.
33. Gouvernement du Royaume-Uni, ministère du Commerce et de l'Industrie (1995), « Deregulation and Contracting Out Act 1994 : An Explanatory Guide », janvier.
34. OCDE (1997), En quête de résultats : Pratiques de gestion des performances, Paris ; OCDE (1996), *Audit des performances et modernisation de l'administration*, Paris ; OCDE (1996), *La gestion des performances dans l'administration. Exemples d'actualité*, Paris.
35. Voir Gouvernement des États-Unis, General Accounting Office (1997), « Managing for Results : Regulatory Agencies Identified Significant Barriers to Focusing on Results », Washington, D.C.
36. Lettre du ministre néerlandais des Affaires économiques et du ministre de la Justice adressée au parlement le 19 décembre 1994.
37. Communication directe à l'OCDE, avril 1998.