

EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN FINLANDE

**LA CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT A PRODUIRE
DES RÉGLEMENTATIONS DE GRANDE QUALITÉ**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

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 Finlande, 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:
Government Capacity to Assure High Quality Regulation

© OCDE 2003. 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.

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 réglementation de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Finlande. 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 en Finlande* publié en 2003. 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 20 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.

Le présent rapport a été préparé par Cesar Cordova-Novion de la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'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 en Finlande. 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 MATIÈRE

1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL.....	5
1.1. Le contexte administratif et juridique en Finlande.....	5
1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation visant à améliorer les capacités de l'administration publique	9
2. LES MOTEURS DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : POLITIQUES ET INSTITUTIONS NATIONALES.....	14
2.1. Les politiques et les principes essentiels de la réforme de la réglementation	14
2.2. Mécanismes visant à promouvoir la réforme de la réglementation dans l'administration publique ..	21
2.3. La coordination entre les niveaux d'administration	26
2.3.1. Niveau national- local.....	27
2.3.2. Niveau européen.....	28
3. Les capacités administratives nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle réglementation de grande qualité.....	29
3.1. La transparence et la prévisibilité administratives.....	29
3.2. Choix des instruments : réglementation et solutions de remplacement.....	37
3.3. Comprendre les impacts de la réglementation : l'emploi de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)	40
3.4. Mise en place d'autorités de régulation.....	45
4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : ACTUALISER LES RÉGLEMENTATIONS	53
4.1. Réviser et réformer la réglementation en vigueur	53
4.2. Améliorer l'environnement des entreprises : les initiatives en faveur des PME, de l'administration en ligne et de la simplification des formalités administratives	55
5. CONCLUSIONS ET OPTIONS ENVISAGEABLES	58
5.1. Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles.....	58
5.2. Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme de la réglementation.....	60
5.3. Options à envisager	60
5.4. Gérer la réforme de la réglementation.....	63

1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS UN CONTEXTE NATIONAL

1.1. Le contexte administratif et juridique en Finlande

La Finlande bénéficie de niveaux de revenu élevés et d'une grande qualité de la vie. Les évaluations comparatives internationales fondées sur l'indice de développement humain des Nations Unies, le World Competitiveness Yearbook et les critères de Transparency International placent la Finlande parmi les trois premiers pays en termes de performance économique, de compétitivité et de d'éthique. La compétitivité de la Finlande, en particulier, s'est nettement améliorée ces dernières années : la Finlande se classait au troisième rang en 2001 alors qu'elle ne figurait pas dans les vingt premiers quelques années auparavant¹. Les réformes de la réglementation ont contribué de façon décisive à ces résultats. Mais à mesure que la Finlande continue d'intégrer son économie à un univers en mondialisation croissante et que sa population vieillit, de nouvelles difficultés surgissent. Une seconde génération de réformes s'impose. Le remplacement des méthodes traditionnelles de réglementation par un système efficient de gestion de la réglementation reste encore à mener à bonne fin.

La culture juridique et administrative de la Finlande présente quatre caractéristiques essentielles. *Premièrement, les Finlandais ont toujours accepté que l'État joue un grand rôle.* L'État est considéré comme le principal gardien et défenseur de la société. Cette conviction sous-tend le « modèle nordique » de façon plus générale et est la réponse apportée par la Finlande aux agressions étrangères qu'elle a subies. Cela signifie que l'État est propriétaire d'importants actifs économiques, que la population aspire à des normes élevées de protection sociale, de protection de l'environnement et de protection du consommateur et qu'elle est disposée à financer un vaste dispositif de services sociaux². Toutefois, comme dans les autres pays nordiques, des changements substantiels ont été opérés depuis les années 80. En ce qui concerne la Finlande, la crise économique de la fin des années 80 a été le premier grand facteur d'incitation à la réforme du modèle, et l'adhésion à l'Union européenne en 1995 - et en particulier l'obligation d'adopter les directives relatives au marché unique - a également été l'un des moteurs du changement. De profondes réformes structurelles ont été réalisées, notamment par la libéralisation du marché et par des opérations de privatisation dans différents secteurs. La Finlande a fait souvent œuvre de pionnier, avec pour corollaire l'obtention d'un avantage comparatif dans plusieurs secteurs (par exemple, les télécommunications). Mais la réforme est inachevée, l'État restant le principal fournisseur de biens et services et d'importants secteurs économiques demeurant très réglementés.

Deuxièmement, les pratiques finlandaises en matière de gouvernance et de réglementation se caractérisent par la recherche du consensus, l'absence de formalisme, la collégialité, le gradualisme et souvent un comportement corporatiste. La culture politique finlandaise a pour traits essentiels une large participation à la prise de décision, la recherche d'un consensus entre les partis de coalition³, des procédures informelles, un partage institutionnalisé du pouvoir entre les pouvoirs publics, les salariés et les entreprises, et une préférence pour un changement graduel⁴. Cette démarche consensuelle signifie que les mécanismes réglementaires s'articulent autour de commissions et de procédures informelles, qui sont généralement considérées comme contribuant à une certaine souplesse et facilitant l'adoption de solutions pragmatiques. Par exemple, bien qu'elles ne soient pas officiellement imposées, les procédures de consultation sur les projets de loi sont largement respectées. Des approches corporatistes prévalent encore pour la prise de décision et l'élaboration de la réglementation : depuis plus de 25 ans, les pouvoirs publics,

les associations patronales et les syndicats définissent en collaboration la politique économique. Des changements sont en cours, la Finlande reconnaissant la nécessité d'adapter son système de manière à répondre aux rapides mutations de son environnement extérieur, dont l'intégration européenne et, de façon générale, la mondialisation. Le gradualisme reste toutefois la règle ; par exemple, la politique réglementaire s'est appuyée sur une série de modifications qui ont constamment amélioré les instructions HELO et d'autres instructions (voir la section 3).

Troisièmement, la primauté de la règle de droit est une valeur fondamentale dans l'histoire et la culture finlandaises, ce qui explique que la réglementation soit encore beaucoup utilisée. La réglementation a joué un grand rôle dans les efforts déployés par la Finlande pour préserver son autonomie au sein de l'empire russe. Depuis, une forte tradition de juridisme est l'une des constantes du système finlandais de gouvernance, ce qui explique aussi le large recours à des réglementations très spécifiques et détaillées (droit impératif) et, en particulier, le respect du formalisme juridique par les autorités publiques et les citoyens⁵. Le très grand nombre de fonctionnaires de formation juridique est peut-être à la fois la cause et la conséquence de la prédominance de la pensée juridique dans la gestion publique. Quoi qu'il en soit, la Finlande fonde son système juridique sur des réglementations claires, détaillées et spécifiques (voir l'encadré 1). Notons que, même si cette tendance a inévitablement contribué à « l'inflation réglementaire »⁶ observée dans la plupart des pays de l'OCDE et aggravée en Finlande par les réformes récentes résultant de l'application de la nouvelle constitution⁷, la reconnaissance de l'importance de la qualité de la réglementation a par ailleurs concouru à l'action menée dans les années 90 pour plus de clarté en maîtrisant l'inflation de la réglementation (voir la section 4).

Encadré 1. Les sources de la réglementation en Finlande

La Constitution et les actes à caractère constitutionnel tels que les règlements de l'UE et les traités internationaux établissent le cadre dans lequel la réglementation générale s'inscrit. La Constitution définit les droits individuels fondamentaux et les relations entre l'État et la population, et énonce les règles de séparation des pouvoirs.

Les lois parlementaires. Les lois « ordinaires » sont votées par le Parlement. Le gouvernement et chaque membre du Parlement ont le droit de soumettre des projets de loi.

Décrets. Le pouvoir réglementaire exercé par décret appartient au gouvernement, sauf lorsqu'une loi dispose que le Président de la République ou un ministre peuvent agir par décret.

Règlements. Les organes des niveaux inférieurs de l'administration peuvent adopter des règlements qui sont généralement des mesures techniques.

Résolutions du gouvernement. Ce sont des décisions de principe exprimant la volonté du gouvernement et prévoyant les mesures à prendre pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Les instructions HELO offrent un bon exemple de résolution du gouvernement. En théorie, elle ne crée des obligations qu'à l'égard du secteur public, mais elles ont indirectement un impact sur les entreprises et les particuliers.

Normes, arrêtés et autorisations des communes. En application des lois, les communes peuvent prendre des arrêtés, et attribuer des autorisations, notamment dans les domaines suivants (autocars/autobus, taxis, urbanisme, gestion des déchets, protection de la santé et ordre public dans les établissements scolaires et les ports). Les conseils régionaux sont chargés de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et des routes.

Réglementation informelle. Pour certaines matières, la loi autorise les codes de conduite, les lignes directrices, les normes et la certification. Ces instruments s'appliquent en général aux agents publics, mais parfois aussi aux agents privés.

Quatrièmement, la Finlande a opté pour un exécutif décentralisé, les pouvoirs réglementaires étant transférés aux ministres, aux organismes publics et aux communes. Comme dans les autres pays nordiques, les ministères finlandais jouissent d'une grande autonomie tandis que le centre du gouvernement (c'est-à-dire, le Cabinet et le secrétariat du Cabinet) est relativement faible. Cela a d'importantes conséquences pour l'élaboration d'une politique globale de la réglementation et pour les stratégies d'assurance de la qualité de la réglementation. Cela a également une incidence sur la coordination et la cohérence des politiques.

Ces caractéristiques essentielles de la culture juridique et administrative influent nécessairement sur les réponses apportées par la Finlande aux problèmes qu'elle rencontre actuellement et qui remettent en cause les politiques en vigueur. La qualité du système de gestion de la réglementation jouera un rôle déterminant dans la capacité de la Finlande à régler ces problèmes. Dans ce contexte, les cinq principaux points suivants méritent une attention particulière :

- **Si l'appartenance à l'Union monétaire européenne apporte à la Finlande des avantages sociaux et économiques considérables**, le Pacte européen de stabilité et de croissance rend en revanche les États membres moins libres de mener des politiques budgétaires actives. Cela

signifie que les mesures axées sur l'offre — notamment les réponses réglementaires — jouent un rôle forcément plus important lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes actuels comme la persistance d'un niveau de chômage élevé, l'amélioration de la fourniture des services de santé et la gestion des ressources humaines avec une population vieillissante, et les performances économiques insuffisantes observées dans certains secteurs. La demande accrue de réponses axées sur l'offre a pour effet de soumettre la **tradition de gradualisme** à des pressions de plus en plus vives, puisque les pouvoirs publics doivent devenir plus réactifs pour satisfaire les aspirations sociales.

- Les traditions de **consensus et de corporatisme** ont renforcé la stabilité politique et facilité la gestion des arbitrages, tels que ceux qui ont été nécessaires pour faire face à la récession de 1991. Une question particulière est celle du manque de transparence, pour les acteurs extérieurs, d'un système fondé sur le recours à des pratiques informelles visant à créer un consensus entre les principaux intervenants. Il peut être difficile aux catégories moins organisées ou moins influentes comme les contribuables, les consommateurs, les chômeurs et les groupes de protection de l'environnement, de participer aux procédures de prise de décision. Dans maints pays de l'OCDE, ces groupes demandent à participer davantage. Il est capital de recueillir efficacement leur contribution pour améliorer la qualité de la réglementation. De même, la mondialisation signifie qu'il faut répondre à la demande croissante de participation émanant des investisseurs et opérateurs étrangers, ce qui renforcera la pression exercée sur les modèles traditionnels fondés sur le corporatisme et le consensus.
- Paradoxalement, vu l'importance accordée à la recherche d'un consensus, le **manque de coordination de l'action publique** devient de plus en plus préoccupant. La large indépendance des ministères a entraîné ce que l'on appelle une « **compartimentalisation du pouvoir exécutif** » et les difficultés qui en résultent pour la gestion des questions faisant intervenir plusieurs ministères exigent l'adoption d'une seule et même position pour toute l'administration⁸. Ce problème de coordination est amplifié par les difficultés que soulève l'existence de gouvernements de coalition qui peuvent compter jusqu'à cinq partis couvrant tout l'éventail politique. Le recours limité aux commissions interministérielles ces dernières années lors de l'élaboration et de la rédaction des textes de loi a également aggravé la situation. En outre, cela se produit au moment où l'action des pouvoirs publics exige de plus en plus des réponses coordonnées au sein de l'administration. (Par exemple, les politiques spécifiquement conçues pour la santé, l'alimentation, l'agriculture et le commerce influent toutes les unes sur les autres.) D'après les analystes, plus que les mécanismes formels, c'est l'ascendant conféré par les qualités individuelles et les relations personnelles qui a souvent été à l'origine d'importantes décisions de coordination⁹.
- Le **transfert de compétences aux communes** suscite également des difficultés de gestion de la réglementation. Les tâches imposées aux communes sans être accompagnées des ressources nécessaires et la petite taille de ces collectivités territoriales rendent difficiles la fourniture des services et creusent les écarts entre elles. Par ailleurs, la législation nationale impose aux administrations locales de jouer un rôle croissant dans la fourniture des services ; d'où d'importantes questions de responsabilité, de représentation et de vote, avec de nombreuses répercussions sur la réforme et la mise en œuvre de la réglementation (voir la section 2.3.1).
- Il est nécessaire de **renforcer la politique réglementaire**. Malgré les efforts d'amélioration de la qualité de la réglementation, la politique de la réglementation ne joue encore qu'un faible rôle dans le processus de gouvernance¹⁰. Le fait que les instruments juridiques sont

fréquemment modifiés à la lumière des difficultés rencontrées après leur adoption montre que le processus d'élaboration de la réglementation crée des problèmes. Cette situation rend l'environnement réglementaire moins stable et moins prévisible et alourdit les coûts d'application de la législation. Ces problèmes résultent eux-mêmes des faiblesses du système d'analyse préalable de l'impact de la réglementation. Le fait que l'analyse coûts-avantages ne soit pas une pratique courante et les résultats parcellaires obtenus au moyen d'AIR « partielles » limitent l'efficacité de cet outil (voir la section 3).

1.2. Initiatives récentes de réforme de la réglementation visant à améliorer les capacités de l'administration publique

Les réformes récemment entreprises par la Finlande ont sensiblement modifié les compétences de l'administration publique en matière de réglementation et ont instauré une démarche de plus en plus axée sur le marché dans des secteurs auparavant très réglementés.

Depuis le début des années 80, la réforme de la réglementation en Finlande a été un élément fondamental des programmes gouvernementaux successifs de réforme structurelle, dont l'objectif était d'ouvrir l'économie au marché international, d'intensifier la concurrence et de consolider le secteur privé (voir l'encadré 2). Avant 1996, la réforme de la réglementation visait surtout à déréglementer afin de libéraliser les marchés. Plusieurs initiatives concernant l'ensemble de l'économie ont été prises, dont le *Projet sur les normes* (1984-1993) et le *Projet de réforme des licences* (1989-1993). Les principaux secteurs, dont les télécommunications, le transport, l'électricité et l'audiovisuel, ont été substantiellement libéralisés en abolissant les régimes de licence et en supprimant le contrôle du nombre de participants au marché. Le *Projet de réforme des licences* a donc été le mécanisme d'ouverture de ces secteurs à la concurrence en supprimant les barrières à l'entrée qui résultaient des précédents dispositifs réglementaires.

Encadré 2 . Principales étapes dans l'amélioration des capacités nécessaires pour produire une réglementation de grande qualité

1975	Instructions pour la rédaction des projets gouvernementaux (instructions HELO)
1980	Refonte des instructions HELO
1981-87	Étude sur la rédaction des lois finlandaises (environ 900 pages)
1984-93	Projet sur les normes
1988	Loi sur les entreprises publiques Commission ministérielle sur la réforme de la gestion publique
1989-93	Projet de réforme des licences
1992	Refonte des instructions HELO
1993	Résolution du gouvernement sur les mesures visant à réformer l'administration centrale et les collectivités régionales
1994	Révision générale de la loi sur les communes Nouvelle décision sur la simplification des procédures d'autorisation Réorganisation des principales composantes du secteur des entreprises publiques (par exemple, sylviculture, postes et télécommunications)
1995	Nouvelle loi sur l'administration locale Poursuite de la réorganisation du secteur des entreprises publiques
1996	Programme d'action en faveur des PME Résolution du gouvernement mettant en place le programme gouvernemental visant à améliorer la rédaction des lois
	Guide de rédaction des lois
1997	Réformes administratives régionales Guide du droit de l'UE pour la rédaction des lois Projet sur la participation
1998	Nouveau système d'information concernant la mesure des performances Instructions pour l'évaluation de l'impact économique de la réglementation Instructions pour l'évaluation de l'impact écologique de la réglementation Décision gouvernementale sur le commerce électronique Liste de contrôle finlandaise : les critères de qualité nécessaires à une bonne rédaction des lois. Application en Finlande de la Recommandation du Conseil de l'OCDE. Résolution du gouvernement : « Des services de grande qualité, une bonne gouvernance et une société civile responsable »
1999	Groupe de travail ministériel sur le développement régional et la réforme de la gestion publique Loi révisée sur la transparence des activités gouvernementales Mémoire du Groupe de travail de haut niveau sur la politique législative concernant la formulation de la politique législative du gouvernement Projet « A l'écoute du citoyen » Instructions pour l'évaluation de l'impact sur les entreprises
2000	Loi sur les services électroniques dans l'administration Nouvelle Constitution Deuxième résolution du gouvernement : deuxième programme gouvernemental pour l'amélioration de la rédaction des lois Guide constitutionnel pour la rédaction des lois Réforme de l'administration centrale 2000-2001
2001	Avis du Groupe de pilotage ministériel sur la réforme de l'administration centrale
2002	Portail national pour les informations et services du secteur public Recommandation sur la réforme de l'administration centrale

Source: OCDE et gouvernement de la Finlande.

Le renforcement de la concurrence et le développement du commerce extérieur sont depuis longtemps au cœur des efforts de réforme de la réglementation déployés par la Finlande. En particulier, le rôle joué par la politique de la concurrence et la sensibilisation à la concurrence n'a cessé de croître. Depuis sa création en 1988, l'Autorité finlandaise de la concurrence a été l'un des principaux moteurs de la réforme de la réglementation (voir la section 2.2 et le chapitre 3). A l'origine, l'accent a été mis sur les échanges extérieurs face à l'intensification de la concurrence étrangère dans l'économie intérieure à partir des années 80. Ensuite, la libéralisation du commerce a été dans une certaine mesure motivée par la perspective de l'adhésion à l'UE au début des années 90. Cependant, dans certains secteurs, comme les télécommunications et l'énergie, la Finlande a été à l'avant-garde de la libéralisation et a fait nettement plus que satisfaire aux obligations imposées par l'UE (voir la section 2.3.2 et le chapitre 4).

La tendance accrue à s'appuyer sur les mécanismes du marché s'est aussi traduite, dans de nombreux secteurs auparavant soumis à un monopole d'État, par le développement d'un marché concurrentiel parallèlement à la transformation des anciens monopoles d'État en entreprises publiques et à la privatisation partielle de nombre d'entre eux. Les privatisations partielles ont résulté en partie des pressions qu'ont exercées sur le budget les difficultés économiques des années 80. En revanche, le maintien de participations publiques majoritaires traduit les réticences de la Finlande à s'appuyer sur le secteur privé pour atteindre d'importants objectifs sociaux, même lorsque de substantielles structures de régulation sont en place.

Ces changements ont eux-mêmes imposé de revoir l'attribution des compétences réglementaires et de créer de nouvelles institutions. Comme dans la majorité des pays qui ont entrepris ces réformes, les missions de régulation et les missions commerciales de l'ancien monopole d'État ont été dissociées afin de mettre en place un environnement propice à la concurrence. Si la Finlande a constitué dans plusieurs secteurs des autorités indépendantes de régulation (voir la section 2.2.), les ministères chargés de ces secteurs se sont vu néanmoins conférer de larges pouvoirs.

Dans le cadre de l'objectif de renforcement de la compétitivité de son économie, la Finlande a engagé de profondes réformes de son administration publique depuis la fin des années 80. L'État finlandais a progressivement abandonné son rôle autrefois considérable de producteur et propriétaire de biens et services pour un modèle où l'administration publique veille à ce que les services publics soient fournis à tous dans un environnement qui facilite la concurrence et les activités commerciales¹¹. La réforme de l'administration a commencé par une phase de lutte contre la « bureaucratie », au cours de laquelle des améliorations mineures ont été apportées aux services et les formalités administratives ont été simplifiées. Elle a été suivie de réformes visant à orienter davantage l'administration vers la prestation de services et à décentraliser l'État tout en renforçant l'autonomie des communes¹².

Cette évolution du rôle de l'État a abouti à l'attribution de nouvelles missions au centre du gouvernement et aux ministères d'exécution ainsi qu'aux autres organismes opérationnels. La nature des mécanismes de contrôle employés par le centre du gouvernement a modifié la façon d'assurer la coordination des politiques entre les ministères. Dans les années 90, la Finlande a adopté des systèmes de gestion des performances comportant un large transfert de compétences décisionnelles aux différents organes et des mécanismes clairs d'imputation de la responsabilité des résultats et des performances. De plus en plus, le contrôle repose sur la fixation d'objectifs et un suivi de la réalisation des objectifs et résultats, tâche facilitée par des dispositifs permettant de piloter la fourniture des services¹³.

Les réformes de la procédure budgétaire témoignent de ces changements. Les budgets des administrations ne sont plus ventilés par poste mais ont été remplacés par une dotation forfaitaire, et les contrôles budgétaires a priori ont été remplacés par des comptes rendus, audits et évaluations a posteriori. La réforme de 1993 a par ailleurs aboli la plupart des contrôles qu'exerçait l'administration centrale sur les services municipaux subventionnés par l'État, offrant ainsi également pour ces derniers la possibilité

d'appliquer des méthodes de gestion et de budgétisation plus rationnelles et plus axées sur les résultats et de recourir davantage aux mécanismes du marché. L'autonomie des ministères d'exécution et des communes a été renforcée au détriment du ministère des Finances. En effet, les compétences de ce dernier en matière de microgestion et de coordination détaillée ont été supprimées en transférant effectivement la responsabilité exécutive aux ministères et aux autres organismes publics, sous réserve seulement du respect des directives et documents stratégiques généraux du ministère des Finances.

Une fois ces réformes mises en oeuvre, on s'est préoccupé de savoir dans quelle mesure la politique définie au niveau central était réellement exécutée et l'action des pouvoirs publics était susceptible de perdre de sa cohérence si les décisions étaient trop souvent prises au niveau ministériel plutôt que par le centre du gouvernement. Le ministère des Finances a procédé en 1994 et en 1998 à une évaluation afin notamment de concevoir des stratégies et des directives pour l'évaluation des programmes et le suivi des performances et d'améliorer la qualité de l'évaluation au sein des administrations. Il a également commandité un rapport sur l'administration, étudiant en particulier ses principaux systèmes, sa dynamique et la possibilité d'adapter la répartition des missions et fonctions. Ce rapport, publié en 2000¹⁴, a analysé quatre dimensions de la gestion publique jugées particulièrement importantes pour la Finlande : (1) les structures ministérielles et autres structures publiques ; (2) les processus de l'action publique ; (3) les systèmes de gestion des performances ; (4) les instruments d'action. Il a conclu que la mise en place d'approches interadministratives imposera un grand changement culturel dans l'administration et a souligné les domaines prioritaires de l'action publique et les priorités politiques. Il a recommandé que la gouvernance horizontale ait pour caractéristiques essentielles une réflexion et une gestion stratégiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration, une élaboration concertée des politiques et une gestion des projets coordonnée par le Bureau du Premier ministre, ainsi que le « décloisonnement » des ministères grâce à des processus et mesures d'incitation destinés à réduire la concurrence horizontale entre administrations.

En réponse, le ministère des Finances a lancé un ambitieux programme de prise de décision intégrée à l'échelle de l'ensemble de l'administration¹⁵. Ces réformes ont pour objectifs affichés de rendre les administrés plus confiants et d'accroître leur influence sur l'administration ; de traiter efficacement les problèmes horizontaux ; de tirer parti dans la programmation à long terme des points forts du pays ; d'atteindre les résultats fixés ; de répondre à la mondialisation et de gérer le changement en souplesse. Le groupe de travail ministériel responsable de ce programme a publié son rapport final en juin 2002. Les propositions visent essentiellement à améliorer l'action du gouvernement et des ministères et, de façon générale, les méthodes de travail de l'administration publique. On s'attend à ce que le prochain gouvernement, après les élections générales de mars 2003, mette en oeuvre ces propositions.

Les principaux points des récentes propositions de réforme soulignent l'importance d'une coordination horizontale des politiques. D'après le rapport, le gouvernement conviendrait au début de son mandat de trois à cinq grands programmes d'action. Un ministère coordonnateur et un responsable de programme seraient chargés de chaque programme horizontal. Le rapport propose également de renforcer le rôle du Bureau du Premier ministre (BPM) et de lui conférer un plus grand poids stratégique. Ce rôle accru du BPM dans la gestion des grands programmes serait conforme à la nouvelle Constitution. Pour la première fois, les compétences du Premier ministre sont précisées, et de nombreuses compétences ont été transférées du Bureau du Président au Premier ministre et à l'exécutif. Le renforcement des prérogatives du Premier ministre devrait élargir considérablement les possibilités d'action pour mettre en place des structures et mesures de coordination des politiques, de manière à décloisonner les ministères.

Une autre composante fondamentale des réformes actuelles de la gestion publique est la série de propositions visant à répondre aux problèmes actuels par des programmes législatifs¹⁶. Les recommandations relatives à la réforme de la réglementation sont les suivantes :

- veiller à ce que le Programme gouvernemental remplisse mieux sa fonction de document général décrivant les grands objectifs d'action du gouvernement et définissant les critères qui permettront de mesurer l'efficacité ;
- concevoir le Portefeuille de projets comme un document de planification qui présente les plans d'exécution plus détaillés du Programme gouvernemental et mettre l'accent sur la coopération nécessaire entre les ministères ;
- formuler des propositions de gestion et de coordination des projets se situant à l'échelle de l'ensemble de l'administration ;
- créer un Registre des projets du gouvernement (HARE) afin de fournir une information à jour et cohérente sur l'état d'avancement du Programme gouvernemental ;
- clarifier les responsabilités des administrations en matière de performance ;
- mettre au point des directives en vue d'une plus large contribution des acteurs extérieurs à l'élaboration des projets de loi, comportant notamment des suggestions destinées à accroître le recours aux comités et commissions.

En conclusion, la tendance au renforcement de la concurrence et à l'ouverture des marchés, de même que l'évolution de la conception du rôle de l'État dans une économie de marché, ont été d'importants moteurs de la réforme de la réglementation en Finlande ces deux dernières décennies. Un élément fondamental est de faire en sorte que se concrétisent les avantages potentiels d'un marché efficient et dynamique tout en préservant l'adhésion à un vaste programme social et environnemental.

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

2.1. Les politiques et les principes essentiels de la réforme de la réglementation

Le *Rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* 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 oeuvre ». La *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* comprend un ensemble de principes relatifs aux meilleures pratiques au regard desquels les politiques de réforme peuvent être évaluées¹⁷ (voir l'encadré 3). Les politiques finlandaises de la réforme de la réglementation sont largement conformes à ces recommandations, et les initiatives successives des pouvoirs publics depuis 1996 sont allées encore plus dans le sens des recommandations de l'OCDE. Cependant, il existe encore des lacunes et des faiblesses.

La politique finlandaise officielle de réglementation est définie dans un décret de 2000 intitulé « *Deuxième programme de mesures gouvernementales pour l'amélioration de la qualité de l'élaboration des lois* ». Son but essentiel est d'améliorer la qualité des nouvelles dispositions législatives, notamment en raison de la prédominance de la loi par rapport au règlement. La politique actuelle est l'aboutissement d'une évolution amorcée en 1996, date à partir de laquelle les initiatives de réforme auparavant axées sur la « déréglementation » et sur la qualité technique de la rédaction des lois ont cédé la place à des initiatives mettant l'accent de façon plus générale sur la « qualité de la réglementation » et sur la gestion de la réglementation¹⁸. En 1996, le gouvernement a défini la première politique officielle de réglementation. Cette politique a été depuis lors affinée et étendue via trois reformulations successives. Elle est appliquée à l'aide de documents d'orientation, en particulier la *Liste de contrôle de la Finlande* de 1998, établie à partir de la *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Elle est également conforme à l'*Instruction actualisée de 1992 sur la rédaction des projets gouvernementaux* (« *Instructions HELO* »), qui concerne la préparation des projets de loi et de règlement par les agents de l'État.

Encadré 3. Bonnes pratiques destinées à améliorer les capacités de l'administration nationale à produire 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 de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Ces stratégies servent de référence à l'analyse qui fait l'objet du présent chapitre 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 réglementaire
2. Définir des critères explicites de qualité de la réglementation et des principes de prise de décision réglementaire
3. Constituer des capacités de gestion de la réglementation

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Évaluer l'impact de la réglementation
2. Consulter systématiquement les parties concernées
3. Recourir aux alternatives à la réglementation
4. Améliorer la coordination réglementaire

C. METTRE A 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

Le tableau 1 ci-dessous résume les principaux éléments de chacune de ces déclarations de principe et met en évidence l'évolution de la politique au fil du temps. Comme on peut le voir, le cadre d'action actuel en matière de réglementation s'inscrit dans le droit fil de la Recommandation de 1995 de l'OCDE. Il est intéressant de noter que ce cadre met l'accent sur la qualité des flux d'information de nature réglementaire entre le gouvernement et le parlement.

Toutefois, cinq grandes faiblesses appellent de nouveaux efforts. Premièrement, la politique de la réglementation et les *Instructions HELO* fournissent peu de critères concrets pour l'évaluation. Deuxièmement, bien qu'applicable à toute réglementation, la politique de la réglementation couvre essentiellement la législation primaire et, de ce fait, n'influe que de façon limitée sur la qualité des autres réglementations. Troisièmement, la politique de la réglementation ne concerne que les nouveaux projets de réglementation, et ne comporte pas de volet concernant la révision et l'actualisation des textes en vigueur. Quatrièmement, la relation entre les critères actuels concernant l'impact de l'action publique (voir le tableau 1) et la liste de contrôle est floue et il y a probablement redondance. Cinquièmement, la mise en oeuvre de la politique de la réglementation laisse relativement à désirer (voir la sous-section suivante). Modifier les processus et mettre en place les incitations et contre-incitations nécessaires pour l'élaboration de la réglementation, redéfinir clairement les compétences pour les grandes orientations et pour l'assurance qualité, mettre à disposition les ressources qu'exige l'exécution des obligations et prévoir les sanctions appropriées en cas de manquement sont autant d'aspects auxquels on ne prête pas une attention suffisante.

Tableau 1 Évolution de la politique finlandaise de la réglementation

Date et intitulé des actes gouvernementaux	Principaux éléments / principales réformes	Commentaires et résultats
<p>1996 : <i>Programme du gouvernement pour l'amélioration de l'élaboration des lois</i></p>	<p>Inscrire la rédaction des lois dans une perspective de gestion de la réglementation, reposant sur les quatre grands principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> — s'assurer que les obligations en matière de rédaction des lois sont intégrées au planning opérationnel des ministères, — prévoir et contrôler l'impact des projets de loi, — s'attacher davantage à l'organisation de la rédaction des lois et mettre davantage l'accent sur les auditions et avis, et — assurer une formation plus poussée à la rédaction des lois. <p>Mise en place de cinq « critères minimums » pour évaluer les projets :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La réglementation est-elle nécessaire ? Atteindra-t-elle les objectifs fixés et est-elle le meilleur moyen d'y parvenir ? 2. L'impact de la réglementation a-t-il été convenablement et suffisamment évalué ? 3. Le texte est-il d'une grande qualité juridique (y compris en termes de qualité technique de la procédure législative) ? 4. La mesure est-elle claire et rédigée dans un langage facilement compréhensible ? 	<p>Les principaux résultats concrets ont été la publication de directives sur l'analyse d'impact de la réglementation, la mise en place d'une formation sur les questions relatives à la qualité de la réglementation et la publication de résumés des actions proposées en matière de réglementation (un « plan de réglementation » ou un « programme de réglementation ») afin de mieux coordonner l'action des ministères.</p>

Date et intitulé des actes gouvernementaux	Principaux éléments / principales réformes	Commentaires et résultats
	5. Y a-t-il une relation claire entre l'objectif de la réglementation et la substance de la mesure proposée ?	
1998 : <i>Application en Finlande de la Recommandation de l'OCDE ; Liste de contrôle de la Finlande</i>	<p>Ce texte visait à mettre en application la Recommandation de 1995 de l'OCDE.</p> <p>La liste de contrôle de la Finlande comporte notamment la question suivante : « L'impact a-t-il été suffisamment évalué selon le paramètre suivant ? Il y a lieu durant la préparation d'évaluer le coût total et les autres effets de tout projet de loi. Toute autre solution possible doit être également évaluée. Les résultats de l'évaluation doivent être portés à la connaissance des décideurs sous une forme parfaitement claire. Les avantages escomptés doivent justifier les coûts et autres incidences de l'activité ».</p> <p>La <i>liste de contrôle</i> comporte également une série de questions destinées à clarifier les autres aspects.</p>	<p>La liste de contrôle a été largement diffusée dans les ministères.</p> <p>Bien qu'elle soit conçue dans une optique procédurale, la liste de contrôle n'a pas été intégrée à la procédure de rédaction des lois et ses effets ont été limités dans la pratique.</p>
1999 : <i>La Politique législative du gouvernement.</i>	<p>L'objectif de cette politique était de veiller à ce que des procédures de qualité soient employées au cours de l'élaboration des politiques et de la réglementation. Cette politique s'attachait tout particulièrement à :</p> <ul style="list-style-type: none"> — Améliorer la coordination du travail législatif entre les ministères et entre le gouvernement et le Parlement, et notamment clarifier les rôles respectifs du gouvernement et du Parlement ; et — S'assurer que les autorités réglementaires recourent à l'analyse d'impact de la réglementation et étudient les instruments autres que réglementaires. 	<p>Le deuxième programme s'est appuyé sur les travaux du groupe de travail.</p> <p>En 2000, un rapport du ministère de la Justice a examiné les problèmes de respect de cette politique. En particulier, il a fait apparaître que¹⁹ :</p> <ul style="list-style-type: none"> — L'organisation et la gestion de la fonction de rédaction des lois présentaient des faiblesses dans la plupart des cas. — Les rédacteurs de lois ne disposaient souvent pas de

Date et intitulé des actes gouvernementaux	Principaux éléments / principales réformes	Commentaires et résultats
		<p>moyens suffisants en termes de temps, compétences et ressources pour appliquer les directives.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Les rédacteurs de lois n'étaient pas incités à appliquer les directives et, parfois, ignoraient même leur existence. — En général, aucune analyse convenable de l'impact des propositions et des solutions autres que la réglementation n'avait été réalisée. <p>Parallèlement à cette étude du ministère de la Justice, le parlement a fortement critiqué le fait que les projets de loi du gouvernement ne s'accompagnaient pas d'une information suffisante sur les conséquences potentielles.</p>
<p>2000 : <i>Le deuxième Programme du gouvernement pour l'amélioration de l'élaboration des lois</i></p>	<p>Ce programme visait à refondre le programme de 1996. Quatre innovations importantes ont été introduites :</p> <ul style="list-style-type: none"> — Amélioration de l'information sur les projets de loi soumis par le gouvernement au Parlement. En particulier, le programme stipule que la liste des projets de loi doit être plus réaliste, contenir un descriptif des projets les plus importants et indiquer quand les textes seront soumis au Parlement et leur date prévue d'entrée en vigueur. Il impose également aux rédacteurs des lois de contacter les commissions parlementaires concernées avant que le gouvernement ne soumette son projet, notamment lorsqu'il s'agit d'une initiative importante. — Renforcer la mise en application de l'AIR en en chargeant spécifiquement le Bureau de 	<ul style="list-style-type: none"> — Aucun dispositif spécifiquement conçu pour faire respecter les obligations associées à l'AIR n'a pour le moment été mis en place, même si le ministère de la Justice est en train d'actualiser la section sur l'analyse d'impact des instructions HELO. — La mise au point et l'harmonisation des différentes instructions sur l'analyse d'impact n'ont pas encore eu lieu. — Le Bureau n'a pas été doté de ressources supplémentaires

Date et intitulé des actes gouvernementaux	Principaux éléments / principales réformes	Commentaires et résultats
	<p>vérification de la législation situé au sein du Département de la rédaction des lois du ministère de la Justice.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Mise au point par le ministère des Finances, en collaboration avec d'autres ministères, d'une instruction/directive harmonisée sur l' AIR. — Encourager le ministère des Finances à sous-traiter l' AIR à différents instituts de recherche et centres de développement spécialisés. 	<p>ou d' outils spécifiques.</p>

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

Des mécanismes de gestion, de suivi et de promotion d'une réglementation de grande qualité au sein de l'administration sont nécessaires pour éviter que la réforme ne prenne du retard. Comme dans tous les pays, chaque ministre finlandais assume la responsabilité première de la gestion de la qualité et de la réforme de la réglementation dans son domaine de compétences. En théorie, les obligations découlant de la politique réglementaire sont intégrées à la procédure de rédaction des lois (voir l'encadré 4). Toutefois, comme on l'a vu à la section 1, la Finlande, à l'instar de maints autres petits pays, est dotée de cadres d'action relativement informels, consensuels et décentralisés. En outre, la Finlande ne dispose pas au niveau des autorités centrales d'un organe assumant la responsabilité générale de l'orientation de la politique gouvernementale relative à la qualité et à la réforme de la réglementation. Par conséquent, la mise en œuvre de la politique de la réglementation s'est jusqu'à présent effectuée beaucoup plus par des actions de persuasion et d'éducation des autorités réglementaires que par l'exercice de pouvoirs officiels. Les sections suivantes décrivent le rôle des différents organes responsables de l'application de la politique de la réglementation.

Encadré 4. La procédure de rédaction des lois en Finlande

La procédure de rédaction des lois en Finlande peut schématiquement se décomposer en 9 étapes. Différents outils et institutions interviennent au cours de la procédure suivie par le ministère à l'origine du projet et par les autorités statuant en dernier ressort (gouvernement ou parlement).

Étape 1: Le lancement du projet : la prise d'initiative

Le programme du gouvernement, les décisions de principe du Cabinet, les avis exprimés par le Médiateur du Parlement, le ministre de la Justice, les vérificateurs des comptes de l'État ou un membre du parlement, de même que la nécessité de mettre en application les dispositions d'une convention internationale, peuvent être à l'origine d'un projet de loi. Les initiatives peuvent également s'inscrire de façon plus générale dans le débat social et provenir au premier chef des citoyens. Un projet de loi spécifique est généralement proposé par le ministère responsable lui-même, le ministre, les principaux responsables du ministère ou un rédacteur de lois en prenant l'initiative.

Étape 2: La recherche et la préparation de la rédaction

Une fois la décision prise, le ministère qui propose le projet planifie la procédure de rédaction et désigne « l'autorité de réglementation » - c'est-à-dire, la commission, le groupe de travail ou l'administrateur qui sera chargé de la rédaction.

Étape 3: La rédaction

Cette étape consiste à collecter les données historiques et les éléments de comparaison internationale sur le sujet concerné, à définir le problème spécifique, les besoins sociaux et les objectifs de la réforme ainsi qu'à étudier les autres solutions possibles et à réaliser une étude préliminaire de leurs impacts. A ce stade, l'autorité de réglementation planifiera les mesures qui s'imposent préalablement ou parallèlement à l'entrée en vigueur d'une loi, la date d'entrée en vigueur et le suivi des résultats. Ces questions sont étroitement liées au contenu de la réglementation, surtout si l'autorité de réglementation doit solliciter l'avis d'un expert.

Étape 4: La consultation du public

L'autorité de réglementation décide s'il convient de consulter un groupe cible ou d'autres groupes d'intérêt. Elle peut aussi entendre des experts et organiser des séminaires ou des débats. Souvent, un rapport est rédigé pour la commission et rendu public. Le ministère à l'origine du projet sollicite généralement des commentaires écrits sur ce rapport, avec un délai de 1 à 6 mois pour les exprimer. A partir des commentaires et suggestions, un second rapport comprenant le résumé des communications et décrivant en détail les principales réactions à la mesure proposée est rédigé. Ces derniers temps, les auditions ont de plus en plus remplacé le cycle des communications écrites, essentiellement afin d'accélérer la procédure.

Étape 5: Évaluation et nouvelle rédaction

Le ministre à l'origine du projet étudie les résultats de la consultation. Le projet peut être abandonné si la majorité des avis exprimés s'y oppose, ou adapté et approuvé en conséquence. A ce stade, les hauts responsables du ministère à l'origine du projet sont chargés de mener à bien la procédure, et en particulier la rédaction de la réglementation. Au cours de cette phase, l'aspect technique de la réglementation reçoit une plus grande attention. Les projets sont généralement rédigés en finnois, puis traduits en suédois (la deuxième langue officielle de la Finlande), ces deux langues faisant également foi. Conformément aux *Instructions*, les rédacteurs doivent élaborer un projet d'AIR à ce stade et l'intégrer à la proposition gouvernementale. Une fois la rédaction achevée, le projet est soumis au ministère de la Justice pour avis.

Étape 6: L'examen par le Cabinet

Généralement, le Premier ministre participe étroitement à l'élaboration des grands projets de loi. Les projets de loi les plus importants sur le plan politique et les plus sujets à controverse sont examinés dans leurs grands principes par le gouvernement. Sinon, la proposition peut d'abord être débattue au sein de groupes de travail ministériels ou de commissions ministérielles, lors de réunions informelles du gouvernement qui se tiennent en soirée et au cours des différentes négociations politiques, auxquelles les groupes parlementaires représentant l'opposition peuvent également participer. Il est demandé au comité des Finances du Cabinet d'exprimer son avis lorsqu'une proposition a une incidence budgétaire significative (c'est-à-dire supérieure à cinq millions d'euros). Les projets de réglementation importants peuvent également être communiqués aux Cours suprêmes pour commentaires. Le ministère chargé de la rédaction de la proposition soumet ensuite cette dernière à l'approbation du Cabinet réuni en séance plénière. A ce stade, l'affaire suit généralement son cours sans discussion.

Étape 7: Examen et décision parlementaires

Après la décision finale du Cabinet, le Président soumet la proposition (qui est maintenant un projet de loi) au Parlement. Ce projet et les documents d'accompagnement font ensuite l'objet d'une discussion/d'une analyse à trois niveaux : (1) en session plénière du Parlement, au cours de laquelle les groupes politiques et les membres du Parlement expriment leur opinion sur la question ; (2) un examen détaillé par l'une des commissions permanentes, qui a la faculté de solliciter l'avis d'autres commissions ; et (3) le Parlement, après réception du rapport de la commission responsable, statue en séance plénière sur le projet de loi et décide ou non de l'adopter. Lors de l'examen par la commission permanente du Parlement, la commission commence généralement par demander à un représentant du ministère de présenter, en tant qu'expert, le projet. La commission entend habituellement les experts et les groupes d'intérêt au cours de l'examen du projet de loi.

Étape 8: Promulgation, publication et entrée en vigueur

Après avoir adopté une loi, le Parlement la transmet au gouvernement. Le ministère à l'origine du projet présente la loi au Président de la République. Si le Président ne ratifie pas la loi, celle-ci est renvoyée devant le Parlement pour réexamen. Si le Parlement adopte à nouveau la loi sans changement substantiel, elle entre en vigueur sans ratification par le président et est publiée au Journal officiel. Si le Parlement ne ré-adopte pas la loi, elle est réputée caduque.

Étape 9: Le suivi

Après l'entrée en vigueur d'une loi, il incombe au ministère qui l'a proposée d'assurer son suivi. Le ministère peut confier cette tâche à d'autres institutions comme une université ou un institut de recherche indépendant.

Le *ministère de la Justice* est responsable de l'élaboration des projets de loi au sein du gouvernement. Il a également été chargé en grande partie de la préparation des Résolutions du gouvernement (décisions de principe) à travers lesquelles la politique de la réglementation a été mise en oeuvre. Le Département de la rédaction des lois procède à l'examen des propositions de projets de loi. Au sein du Département, le **Bureau de la vérification de la législation**²⁰ est responsable de la qualité technique des lois sur le plan juridique et veille à ce que chaque loi soit compatible avec le cadre juridique existant. En particulier, le Bureau vérifie que les *Instructions HELO* et les dispositions du *Guide de rédaction des lois* ont été appliquées. Cette vérification a été sensiblement étoffée ces dernières années. Le Bureau vérifie actuellement 75 % des projets de loi émanant du gouvernement.

En 2000, le *deuxième Programme d'amélioration de l'élaboration des lois* a confié au Bureau la responsabilité particulière de s'assurer que les ministères respectent les obligations découlant de l'AIR, en plus de sa mission générale de vérification de la qualité technique des projets de loi sur le plan juridique. Pour l'heure, cependant, le Bureau s'est beaucoup plus attaché à vérifier si les obligations associées à l'AIR étaient ou non respectées qu'à évaluer la qualité de l'analyse sur le

fond. C'est peut-être le résultat inévitable des ressources limitées dont dispose le Bureau : il n'emploie que sept administrateurs, qui sont tous principalement des juristes et non des économistes.

Le *ministère des Finances* est consulté en ce qui concerne l'impact budgétaire attendu des projets de lois et tout impact potentiellement significatif sur l'économie nationale²¹. Le *deuxième Programme d'amélioration de l'élaboration des lois (2000)* a élargi cette mission en chargeant le ministère des Finances de fournir les ressources nécessaires aux autres ministères pour réaliser ces évaluations. Mais, pour l'instant, aucune mesure concrète n'a été prise à cet effet.

Le *Bureau du Premier ministre* (BPM) n'a joué qu'un rôle mineur en ce qui concerne la gouvernance réglementaire²². Le BPM a la responsabilité générale de la coordination et de la rédaction du programme législatif semestriel, en collaboration avec les autres ministères. Le BPM occupe une place centrale dans la mise en oeuvre du Portefeuille de projets gouvernementaux, à partir du Programme du gouvernement annoncé en début de mandat, et il coordonne le dispositif de suivi. En particulier, il surveille également les progrès via un rapport hebdomadaire. Jusqu'à présent, ses fonctions de coordination et de surveillance ont été faibles, mais la nouvelle Constitution devrait les renforcer substantiellement.

L'*Autorité finlandaise de la concurrence* (AFC) dispose de larges pouvoirs en ce qui concerne les projets de législation économique²³. La promotion de la concurrence — la faculté pour l'AFC de prendre des initiatives visant à encourager la concurrence et à supprimer toute réglementation excessive — est l'une des principales tâches de l'AFC et de substantielles ressources lui sont allouées à cet effet. L'AFC a été l'un des principaux moteurs de la réforme de la réglementation, notamment dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie, des transports et de la finance. Les missions de l'AFC sont approfondies aux chapitres 3 et 5.

Deux organes ont joué un grand rôle dans l'action menée pour améliorer la politique réglementaire. Le *Groupe de travail ad hoc de haut niveau sur la politique législative* a été créé en 1998 avec pour mission d'organiser l'élaboration de la politique législative du gouvernement. Il se compose de représentants du ministère de la Justice, du Bureau du Premier ministre, et des ministères des Finances, du Commerce et de l'Industrie et de l'Environnement, ainsi que du Parlement et de l'Institut national de recherche sur la politique juridique. Le *Réseau du Cabinet pour la promotion de la réforme de la réglementation* est un groupe permanent chargé d'étudier les tendances nationales et internationales en matière de réforme de la réglementation et de procéder à des échanges de vues et d'informations. Il comprend des représentants de tous les ministères, du Parlement et de l'Institut finlandais de gestion publique, qui dispense une formation sur la rédaction des lois, et de l'Institut national de recherche sur la politique juridique.

Les organes publics de recherche et les groupes de réflexion publics et privés jouent aussi un rôle important dans le débat sur la gouvernance réglementaire, faisant souvent office de forums à travers lesquels les nouvelles questions sont abordées pour la première fois et les solutions possibles présentées. Ils ont fortement contribué à promouvoir les avantages de la réforme de la réglementation auprès du public via la publication de leurs travaux de recherche. Les plus influents sont : l'**Institut public de recherche économique** (VATT), qui est lié au ministère des Finances, l'**Institut de recherche sur l'économie finlandaise** (ETLA), organisme privé financé principalement par l'industrie finlandaise, et l'**Institut national de recherche sur la politique juridique** (OPTULA), qui examine l'état d'avancement des réformes et conduit des recherches impartiales sur la politique législative. Parmi les autres institutions importantes, on citera le **Centre finlandais d'étude des entreprises et des politiques** et l'**Institut finlandais de gestion publique**.

Gérer le processus. Bien qu'il ait parfois été difficile d'obtenir des ministères qu'ils rédigent des projets de loi conformes au Programme du gouvernement, les procédures administratives finlandaises sont en général claires et suivies par les autorités de réglementation. Toutefois, les progrès ont été à ce jour limités s'agissant de veiller au respect des critères et procédures conçus pour assurer une réglementation de qualité, c'est-à-dire intégrant les éléments fondamentaux de la politique réglementaire. En effet, on a pris conscience seulement très récemment que les ministères ne se conformeront pas systématiquement aux directives sans action extérieure de surveillance et de mise en application. Étant donné les contraintes de temps et de ressources (dont le manque de compétences économiques), le Bureau de vérification de la législation veille au respect de la politique gouvernementale de la réglementation de façon relativement superficielle et sa capacité à assumer efficacement sa mission d'incitation et de contrôle est limitée.

Avis et soutien. Les directives écrites sont nombreuses mais souvent d'ordre général et ne fournissent pas d'orientation ni de critères détaillés étape par étape (voir le tableau 2). La prédominance au sein de l'administration de l'expertise juridique limite nécessairement l'accès aux compétences spécialisées dans des domaines autres que le droit, notamment au savoir-faire acquis pour l'analyse d'impact et l'identification des solutions autres que la réglementation. Toutefois, les études de cas réalisées récemment, dont une AIR-type idéale, pourraient apporter des améliorations en la matière.

Tableau 2. Les différents types d'analyse d'impact utilisés en Finlande

Ministère coordonnateur	Type de l'analyse d'impact	Décision gouvernementale
Ministère des Finances	Budgétaire	Dispositions d'application générales relatives au budget de l'État (1989), révisées en 1995.
	Économique	Instructions pour l'évaluation des effets économiques (1992) Instructions pour la rédaction des projets de loi (HELO) (1992) Instructions pour l'évaluation des effets économiques (1998)
Ministère de la Justice	Sur le plan de l'organisation et des ressources humaines	Instructions pour la rédaction des projets de lois (HELO) (1992)
Ministère de l'Environnement	Environnementale	Instructions pour la rédaction des projets de lois (HELO) (1992), Instructions pour l'étude d'impact environnemental (1998)
Ministère de la Santé et des Affaires sociales	Différents secteurs	Instructions pour la rédaction des projets de lois (HELO) (1992)
	Sur le plan humain (impacts sociaux et sur la santé)	Un projet d'étude des impacts sur le plan humain est en cours d'élaboration par le Centre national de recherche et de développement pour le bien-être et la santé (STAKES))
Ministère du Commerce et de l'Industrie	PME	Programme d'action de 1996 en faveur des PME et instructions pour l'étude d'impact sur les entreprises (1999)
Ministère de l'Intérieur	Politique régionale	Programme du second gouvernement du Premier ministre Paavo Lipponen (1999)
	Égalité entre les sexes	Instructions en cours d'élaboration.

Source : OCDE.

Mise en application. Un élément essentiel de la politique de la réglementation est le principe selon lequel un organisme indépendant devrait être chargé d'évaluer la qualité de la réglementation en vigueur et nouvelle au regard de l'action publique, plutôt que sous l'aspect juridique, et de mettre en place des mesures incitant les ministères à respecter les critères d'évaluation. En Finlande, il n'existe pas d'organisme de surveillance assumant une fonction de « questionnement » sur le plan de la qualité technique de l'AIR et des projets de réglementation. La création d'un tel organisme, doté des compétences techniques nécessaires pour contrôler l'analyse d'impact et d'un pouvoir politique suffisant pour réduire le risque d'être court-circuité, devrait être considérée comme une priorité en Finlande.

La fonction de questionnement devrait être double : contrôler l'AIR préparée pour les projets de réglementation et promouvoir des réformes de la réglementation en vigueur. L'autorité de la concurrence, tout en se concentrant sur les questions de concurrence et de réforme microéconomique, joue actuellement un grand rôle dans la révision de la réglementation en vigueur. Ce rôle pourrait être également assumé au moins partiellement par des organismes non gouvernementaux comme les groupes de réflexion existant en Finlande. Pour être efficacement menée à bien, cette tâche doit être accomplie par un ou plusieurs organismes dotés d'une grande expertise et ayant une stature et un prestige comparables à ceux des ministres et des responsables de la réglementation.

En résumé, la très large indépendance dont bénéficient de longue date les ministères en matière de rédaction des lois s'est traduite concrètement par une participation historiquement assez faible du Bureau du Premier ministre, du ministère de la Justice ou de tout autre ministère à la coordination de l'élaboration de la réglementation et à la mise en application de normes cohérentes pour l'analyse des projets de réglementation. C'est ainsi que le nombre de questions non réglées soumises au Cabinet est plus élevé qu'il le serait si le dialogue et la coordination entre les ministères étaient plus développés.

L'absence générale de soutien institutionnel fort et de fonction de contrôle de la qualité s'est traduite par des difficultés considérables dans la mise en oeuvre des politiques réglementaires de 1996, 1998, 1999 et 2000. Cela montre bien que la réforme de la réglementation n'a pas bénéficié d'un appui politique suffisant, la Finlande ayant prouvé qu'elle était capable de coordonner des réformes entre les divers niveaux d'administration dans d'autres contextes — lorsqu'il s'est agi de faire face à l'adversité durant la récession de 1991 et de s'exprimer d'une seule voix sur les dossiers concernant l'UE (voir la section 2.3.2). Malgré tout, la qualité technique sur le plan juridique des projets de lois soumis par le gouvernement au Parlement s'est améliorée ces dernières années. Cette amélioration peut s'expliquer partiellement par l'action plus large du Bureau de vérification de la législation du ministère de la Justice, ainsi que par le renforcement de la formation et des directives ayant trait aux techniques de rédaction des lois²⁴.

2.3. La coordination entre les niveaux d'administration

Le rapport de 1997 de l'OCDE recommande aux gouvernements « (d')encourager la réforme à tous les niveaux du gouvernement ». Cette tâche difficile revêt une importance croissante à mesure que les compétences réglementaires sont de plus en plus partagées entre de nombreux niveaux d'administration, comprenant les niveaux supranational, international, national et infranational. Une réglementation de grande qualité à un niveau peut être affaiblie ou rendue inopérante par des politiques et pratiques réglementaires médiocres à d'autres niveaux, tandis que, inversement, la coordination peut largement diffuser les avantages de la réforme. En Finlande, la responsabilité de la fourniture de nombreux services a été transférée de l'administration centrale aux communes alors que les compétences réglementaires ont eu tendance à revenir vers le centre. Parallèlement, la législation

finlandaise a progressivement intégré les obligations imposées par l'UE. Les politiques et mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration sont donc de plus en plus importants pour la mise en place et le maintien d'un cadre réglementaire efficace.

2.3.1. Niveau national- local

Les prérogatives réglementaires des communes sont limitées²⁵. Le pouvoir législatif appartenant aux seules autorités nationales, les communes ne peuvent qu'établir des réglementations (arrêtés) conformes aux lois adoptées par le parlement. Les communes sont essentiellement compétentes pour l'ordre et la sécurité publics et pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Le cadre des arrêtés des communes résulte de la loi sur les collectivités locales finlandaises et de lois spéciales comme la loi sur la construction. Dans la pratique, les communes utilisent généralement un arrêté modèle.

Les communes ont de larges compétences en ce qui concerne la fourniture de services dans des domaines comme l'enseignement primaire, les services sociaux, les soins de santé primaires, le logement, l'urbanisme et les transports²⁶. Par ailleurs, la décentralisation tend à s'accroître, un grand nombre d'autorisations et permis étant attribués aux niveaux régional et local. Toutefois, les responsabilités ont souvent été transférées aux communes sans s'accompagner des dotations budgétaires correspondantes. Bien qu'elles soient libres de fixer le taux de l'impôt municipal et le prix des services municipaux, les communes ont éprouvé des difficultés à financer ces nouveaux mandats non assortis de dotations de l'administration centrale. L'opposition du public à un alourdissement de la fiscalité et la nécessité de rester compétitives sur le plan fiscal ont conduit les communes à s'appuyer sur des solutions réglementaires pour atteindre leurs objectifs d'action et exécuter leurs missions (par exemple, octroi de concessions, privatisation des prestataires de services, création de partenariats public-privé) plutôt qu'à recourir à l'impôt et à la dépense. Les autorités nationales n'exercent qu'un faible contrôle préalable pour s'assurer que ces nouvelles solutions remplissent les conditions nécessaires sur le plan de l'efficacité, de la transparence et de la reddition de comptes. Le contrôle spécifique de la qualité des services publics et des nouvelles mesures reposant sur les mécanismes du marché (par exemple, appels d'offres pour les services) demeure décentralisé et fondé sur l'autoévaluation. Sur le plan juridique, le ministère concerné (par exemple, le ministère de l'Éducation) définit les normes nationales et contrôle les résultats. Mais dans la pratique, ce sont les tribunaux qui exercent le contrôle fondamental, qui intervient nécessairement a posteriori par nature.

Pour éviter les doubles emplois, les chevauchements et les contradictions, il est important de gérer avec soin le cadre de la réglementation entre les différents niveaux d'administration. En Finlande, le **Comité consultatif pour l'économie et l'administration municipales**, créé en vertu de la loi sur les collectivités locales finlandaises, joue ce rôle capital de coordination. Le Comité consultatif travaille sous la direction du ministère de l'Intérieur et s'occupe des principales questions relatives à la réglementation, à l'administration et aux finances des collectivités locales. Il comprend des représentants de l'administration centrale et de l'Association des autorités finlandaises locales et régionales, et le Département du ministère de l'Intérieur chargé des affaires municipales en assure le secrétariat. Le Comité examine les propositions du gouvernement qui ont une incidence sur l'administration et les finances municipales et les sections du budget qui concernent les finances des communes, étudie les perspectives d'évolution des finances locales, surveille le fonctionnement du système de transferts de l'administration centrale aux communes et formule des propositions visant à l'améliorer. En outre, un accord a été conclu à la fin des années 90 entre l'administration centrale et l'Association des autorités finlandaises locales et régionales afin d'améliorer la coordination au niveau politique. Des réunions sont organisées périodiquement à cet effet entre l'Association et les ministères responsables.

Il est également essentiel d'améliorer la coordination de la réglementation entre les communes. En 2001, il y avait 252 communautés de communes²⁷. Le ministère de l'Intérieur encourage la création de structures régionales. La coordination est assurée via des comités mixtes officiels et non officiels (par exemple, d'entreprises, d'associations et d'assemblées) au niveau municipal. **L'Association des autorités finlandaises locales et régionales** a joué un rôle capital dans ce domaine. Son projet AKSESTRA vise à une coopération plus étroite entre les communes. Les projets mis en oeuvre dans les régions cibles évaluent et encouragent les meilleures pratiques. Le projet AKSESTRA met aussi sur pied un réseau qui rassemble les districts souhaitant coopérer.

Au niveau régional, la loi relative à l'expérimentation de la coopération au niveau subrégional, entrée en vigueur en août 2002, a favorisé la coopération entre les communes dans huit sous-régions. Elle a permis l'introduction de nouvelles méthodes d'organisation de la coopération entre les communes et entre les sous-régions et le gouvernement central. Cette loi a une durée de validité limitée, l'expérience devant prendre fin le 31 décembre 2005. Après cette date, le Parlement aura la faculté de décider de son extension à tout le pays.

2.3.2. Niveau européen

Comme tout pays membre de l'Union européenne, la Finlande se doit d'assurer une coordination efficace et efficiente avec les institutions de l'Union européenne, ainsi qu'avec d'autres instances supranationales. Une proportion substantielle et croissante de la réglementation finlandaise ayant son origine dans la législation européenne, une coordination efficace avec les institutions européennes est essentielle pour que cette réglementation soit bien conçue et qu'il n'y ait pas de problèmes dans l'application de la législation européenne. Petit pays au sein de l'UE, la Finlande veille à être entendue. C'est pourquoi elle a mis en place une structure étoffée et efficace destinée à coordonner les affaires concernant l'Union européenne. Cette structure comprend les instances suivantes :

- **Ministères compétents** : Il incombe aux ministères à titre individuel de préparer et de suivre les affaires concernant l'Union européenne et de définir la position de la Finlande sur ces questions.
- **Comité du Cabinet pour les affaires concernant l'Union européenne** : Ce comité est présidé par le Premier ministre et se réunit chaque semaine. Il examine les affaires concernant l'UE qui sont importantes sur les plans politique, économique et juridique et définit les priorités de la Finlande. **Commission pour les affaires concernant l'UE**. Cette commission est présidée par le chef du Secrétariat du gouvernement pour les affaires concernant l'UE et fait office d'organe consultatif et de point central pour la coordination des affaires concernant l'UE au sein de l'administration ; c'est elle qui examine les grands dossiers intéressant plusieurs ministères. Elle traite également le contentieux juridictionnel et les problèmes d'application de la réglementation européenne ; en outre, elle désigne les experts nationaux auprès des institutions de l'UE. Chaque ministère, le Bureau du Premier ministre, le Bureau du Président, le Bureau du ministre de la Justice, la Banque de Finlande et le gouvernement provincial de Åland sont représentés à cette commission. Les ministères sont représentés par des Secréaires permanents ou par leurs adjoints.
- **Les sous-commissions pour les affaires concernant l'UE**. Il existe 40 sous-commissions sectorielles, qui dirigent les principaux travaux concernant l'UE réalisés par les administrations. Le président et le secrétaire de chaque sous-commission représentent

généralement le ministère compétent. Les sous-commissions peuvent également comprendre des représentants de différents groupes d'intérêt. Le Secrétariat du gouvernement pour les affaires concernant l'UE est représenté dans chacune des sous-commissions.

- Le **Secrétariat du gouvernement pour les affaires concernant l'UE** : Ce Secrétariat, qui relevait du ministère des Affaires étrangères, est passé sous la direction du Bureau du Premier ministre le 1er juillet 2000. Il est essentiellement chargé de surveiller la coordination des affaires concernant l'UE. Il assure le secrétariat du Comité du Cabinet pour les affaires concernant l'UE ainsi que la présidence et le secrétariat de la Commission des affaires concernant l'UE. Il est représenté au sein de chacune des sous-commissions préparatoires. Le Secrétariat s'occupe également de la préparation des Conseils européens, des questions institutionnelles et des instructions aux membres de la Représentation permanente de la Finlande auprès de l'Union européenne. Il est chargé en outre la circulation de l'information entre la Représentation permanente et les autorités nationales. Il mène enfin des actions de formation aux questions européennes et participe à la diffusion de l'information et à la collecte des documents relatifs aux affaires concernant l'UE.
- La Représentation permanente de la Finlande auprès de l'Union européenne à Bruxelles.
- Le **Parlement** : Les affaires concernant l'UE sont examinées au sein de la Grande commission, qui est le principal organe du Parlement finlandais chargé des affaires concernant l'UE²⁸. Les autres commissions parlementaires donnent à la Grande commission leurs avis sur les questions en cours d'examen. Cette commission est essentiellement conçue pour éviter que le gouvernement puisse lier la Finlande par une position que le Parlement ne ratifiera pas.

D'après les données de la Commission européenne, la Finlande, comme les autres pays nordiques, présente l'un des plus forts taux de transposition de la législation européenne dans la législation nationale, les responsables finlandais faisant part néanmoins d'une certaine frustration face à des réglementations complexes dont la finalité n'est pas clairement articulée. L'adhésion à l'UE et à l'UEM a été un moteur essentiel de l'intégration mondiale de la Finlande, qui a contribué considérablement à l'ouverture de son économie au commerce et à la concurrence. Les structures et procédures institutionnelles créées afin de coordonner les relations avec l'UE dans le domaine de la réglementation sont logiques et cohérentes tout en se situant à un haut niveau.

3. Les capacités administratives nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle réglementation de grande qualité

3.1. La transparence et la prévisibilité administratives

La transparence du système de réglementation est essentielle pour mettre en place un environnement réglementaire stable et accessible qui encourage la concurrence, les échanges et l'investissement, et qui permette de se prémunir contre l'influence excessive d'intérêts particuliers. La transparence joue un rôle tout aussi important dans le renforcement de la légitimité et de l'impartialité des procédures réglementaires et dans l'adhésion aux valeurs démocratiques que sont l'équité et la responsabilité. La transparence est un concept aux multiples facettes qui recouvre un vaste éventail de pratiques, comprenant les procédures standardisées d'élaboration et de modification, de la

réglementation, la consultation des parties concernées, la rédaction dans un langage clair, la publication, la codification et les autres moyens facilitant la consultation et la compréhension des mécanismes d'application, et l'existence de voies de recours qui soient prévisibles et cohérentes. Le système finlandais de réglementation est en passe de devenir l'un des plus transparents dans la zone de l'OCDE ; il comporte tout un ensemble de dispositifs formels et informels faisant intervenir les partenaires sociaux, les entreprises, les collectivités locales et les autres parties intéressées. Toutefois, certains déséquilibres en termes d'accès et de représentation, souvent dus en partie à la nature très informelle de nombreuses procédures, méritent d'être corrigés.

3.1.1. La transparence des procédures d'élaboration de la réglementation

En Finlande, le Bureau du Premier ministre transmet au Parlement la liste des projets de loi de tous les ministères pour les six mois à venir. C'est à partir de cette liste qu'est établi le programme de travail du Parlement, notamment en ce qui concerne les évaluations à effectuer par les diverses commissions parlementaires. Cette liste ne constitue pas cependant un programme législatif systématique et complet. Le *deuxième Programme du gouvernement pour l'amélioration de l'élaboration des lois* précise que le Parlement doit recevoir une information plus détaillée sur les projets de lois.

Les mesures prises concrètement en vue de l'application du *Programme du gouvernement* (établi pour 4 ans après les élections au parlement) figurent dans le *Portefeuille de projets* et, de façon de plus en plus détaillée, dans les *Plans d'action et les Plans économiques* de chacun des ministères et dans les *Listes ministérielles de projets*, qui énumèrent tous les projets devant être exécutés par chacun des ministères. Le *Portefeuille de projets* vise à faciliter la coopération interministérielle interne. Il contient les plus importants projets du gouvernement, en particulier ceux concernant plusieurs ministères. Le *Portefeuille de projets* concrétise le Programme du gouvernement via un ensemble de projets spécifiques et contrôle leurs résultats.

Tous ces documents sont généralement disponibles sous format électronique. De nombreux ministères publient en outre leurs listes de projets dans leurs pages d'accueil.

La loi de 1999 sur la transparence des activités gouvernementales définit les normes juridiques de transparence, la plupart des documents officiels devant être accessibles au public en temps utile. La loi stipule que les études et rapports concernant une proposition gouvernementale, y compris les initiatives législatives, doivent être rendus publics dès qu'ils sont « prêts à être commentés ». Les ministères, les autorités municipales et les entreprises publiques sont maintenant tenus de mettre à disposition l'information sur la réglementation en cours de rédaction et sur les autres projets d'intérêt général en attente. Toutes ces obligations facilitent la participation des groupes d'intérêt, public inclus, au processus réglementaire, car ces procédures intra-administratives sont complétées par des mécanismes ouverts et participatifs de formulation du contenu de la réglementation (voir la section 3.1.3).

Des procédures d'élaboration de la réglementation transparentes et cohérentes sont essentielles si l'on veut créer le climat de confiance nécessaire et ouvrir toutes les possibilités de participation à la préparation des lois et règlements. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, ces procédures sont inscrites dans la loi²⁹. Malgré l'absence de législation en Finlande, les obligations et procédures relatives à la rédaction des lois sont définies dans toute une série de documents accessibles au public, comprenant les *Instructions HELO* (1992 - version originale 1975), le *Guide de rédaction des lois* (1996), le *Guide du droit de l'UE pour la rédaction des lois* (1997), le *Guide constitutionnel pour la rédaction des lois* (2000), et le *Programme du gouvernement pour l'amélioration de*

l'élaboration des lois (1996 et 2000). Comme indiqué dans la section 2.2, les étapes du processus d'élaboration des lois et les possibilités de participation sont largement connues et comprises.

3.1.2. *La transparence dans les critères de décision : la proportionnalité*

Les membres de l'OCDE sont convenus que la réglementation devrait être établie à partir de critères qualitatifs explicites déterminant si une réglementation s'impose. Plusieurs gouvernements ont adopté le principe strict selon lequel les avantages doivent justifier les coûts, tandis que d'autres ont adopté des critères plus généraux de proportionnalité. Ces critères ont pour but de déterminer si le problème est d'une ampleur suffisante pour justifier une intervention et, le cas échéant, si l'intervention proposée est la solution la moins coûteuse. Il est important de prendre en compte la proportionnalité pour éviter une inflation réglementaire et s'assurer que les normes relatives de qualité de la réglementation — par exemple, réduire au minimum les restrictions au commerce — sont respectées.

Comme on l'a indiqué, la politique réglementaire finlandaise impose de nombreuses obligations d'analyse d'impact et, ce faisant, satisfait au critère de proportionnalité énoncé dans la Recommandation de 1995 de l'OCDE. En particulier, depuis 1998, la *Liste de contrôle de la Finlande* comporte trois points qui ont trait au rapport coûts-avantages :

- Le point 3 exige, dans les premières phases préparatoires de la rédaction des lois, une comparaison approfondie des solutions envisageables, étape au cours de laquelle, entre autres, les coûts et les avantages de la réglementation pour les parties concernées doivent être examinés.
- Le point 4 vérifie que « les impacts ont été évalués convenablement et minutieusement ». Il impose de communiquer aux décideurs les résultats de l'évaluation présentés sous une forme compréhensible. Une sous-rubrique vérifie en outre que les avantages attendus justifient les coûts et autres effets de la mesure.
- Le point 5, à nouveau, demande aux autorités réglementaires si les différents groupes sociaux et autres ont été informés de façon transparente des effets économiques et autres ainsi que de la répartition des effets.

Cependant, il n'existe pas de critère prépondérant permettant de déterminer si une proposition doit être acceptée ou rejetée en fonction de ces éléments. L'absence de critères spécifiques et de règles précises de quantification affaiblit le principe de proportionnalité (voir la section 3.3). De surcroît, la multiplicité des listes de critères et des analyses spécifiques axées sur certains types d'impact (par exemple, développement régional, égalité des sexes, etc.) garantit peut-être encore moins la proportionnalité des réponses, car il est alors plus difficile d'avoir une vision d'ensemble des impacts potentiels.

3.1.3. *La transparence par le dialogue avec les groupes concernés : le recours à la consultation du public*

La consultation est un élément fondamental de la *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Un programme de consultation correctement conçu et mis en oeuvre peut contribuer à améliorer la qualité de la réglementation en fondant la décision sur des données qui présentent un bon rapport coût-efficacité, en

facilitant l'identification des solutions de remplacement efficaces, en incitant davantage à la mise en conformité et en permettant de répondre plus rapidement par la réglementation à l'évolution de l'environnement. De plus, la consultation est une valeur capitale de la gouvernance, qui renforce la crédibilité et la légitimité de l'action publique et fait davantage adhérer les groupes concernés à la réglementation. Les études sur les pratiques en matière de consultation dans les pays de l'OCDE ont montré que les meilleurs programmes de consultation présentent les caractéristiques suivantes³⁰. Ils doivent :

- pouvoir être utilisés dans des contextes très différents ;
- être intégrés aux processus de décision afin d'améliorer la qualité de la réglementation ;
- mettre l'information à disposition suffisamment tôt pour l'intégrer au processus de réglementation ;
- rendre accessible l'information utile, à un coût raisonnable ;
- avoir une base large et équilibrée, structurant un dialogue permanent avec un vaste éventail de parties intéressées ;
- s'appuyer sur des procédures transparentes ;
- être régulièrement évalués en vue d'une amélioration constante et d'un meilleur rapport coût-efficacité ; et
- faire en sorte que le recours à la consultation devienne un réflexe dans la culture administrative des organismes de réglementation.

En Finlande, il n'existe aucune obligation juridique de consultation, mais la pratique repose sur des traditions anciennes que confortent les principes directeurs énoncés dans certaines lois, dans les directives sur la rédaction des lois et dans d'autres mesures qui imposent expressément ou implicitement la consultation³¹. A cet égard, les principaux instruments sont : la *loi de 1982 sur la procédure administrative*, les *Instructions HELO (1992)*, la *Décision du gouvernement de 1994 sur les principes d'information et de communication externes*, les versions 1 (1996) et 2 (2000) du *Programme du gouvernement pour l'amélioration de l'élaboration des lois*, Les *critères de qualité pour une bonne rédaction des lois (liste de contrôle de la Finlande)* et la *loi de 1999 sur la transparence des activités gouvernementales*.

En particulier, la *loi de 1999 sur la transparence des activités gouvernementales* a renforcé la transparence de l'élaboration des lois. Elle définit les normes juridiques de transparence et d'ouverture. En règle générale, les documents gouvernementaux, notamment les travaux préparatoires des projets de réglementation, doivent être mis à disposition du public « dès qu'ils sont prêts à être commentés » (c'est-à-dire, même si le projet est encore en cours d'élaboration). La loi stipule également que les autorités devront informer le public des projets en préparation .

Conformément au *deuxième Programme du gouvernement pour l'amélioration de l'élaboration des lois* (2000), les ministères doivent veiller à recueillir ou entendre des opinions « à grande échelle ». Les parties susceptibles d'être concernées par le projet de loi doivent se voir offrir la possibilité d'exprimer leur avis et le manque de temps ne doit pas être un prétexte pour négliger cette procédure. De longue date, les groupes les plus influents sont les organisations patronales et syndicales centralisées. La prédominance de ces organisations s'est toutefois atténuée récemment et la

consultation s'est étendue à d'autres groupes d'intérêt. Les *Instructions HELO* de 1992 indiquent que les principales parties à consulter sont les suivantes : les autres ministères, les organismes centraux, les organisations centrales des communes, les principaux syndicats, et les groupes et associations économiques importants représentant des intérêts particuliers, comme l'industrie, les PME, les ONG de protection de l'environnement et les ONG de protection des consommateurs. Cependant, aucun organe n'est chargé de vérifier que toutes les parties concernées ont été consultées et, concrètement, les groupes consultés régulièrement diffèrent d'un ministère à l'autre. Le délai imparti pour formuler une opinion n'est pas précisé, même s'il doit être « raisonnable » et dure en moyenne d'environ 4 à 6 semaines. Dans la plupart des domaines, l'usage et les directives gouvernementales internes régissent les pratiques en matière de consultation.

Concrètement, le recours à la consultation du public varie considérablement en fonction du niveau de réglementation. En ce qui concerne la législation primaire, les ministères doivent noter quels sont les groupes qui ont été consultés et résumer succinctement leurs réponses. En ce qui concerne la réglementation de niveau inférieur, le recours à la consultation était très peu répandu jusqu'au *Projet sur les normes* de 1989, qui a donné lieu à l'adoption par la Finlande de la première obligation légale générale de consultation du public pour ce type de réglementation. En 2000, la nouvelle Constitution a conféré le droit au grand public d'être entendu.

Les deux méthodes de consultation les plus courantes sont les *auditions*, qui se tiennent au cours des phases préliminaires du processus de rédaction des lois, et un *cycle de communications écrites* sur le premier projet. Tous les commentaires écrits sont accessibles au public. Un large éventail de groupes d'intérêt et d'autres parties concernées sont en outre représentés lorsque des commissions ou des groupes de travail sont mis en place pour préparer un projet de loi. Le recours aux auditions publiques dans les dernières phases de l'élaboration de la législation est très récent et il complète ou remplace de plus en plus la diffusion des projets aux fins de commentaires. Tout groupe d'intérêt peut assister aux auditions. Cette forme de consultation est relativement souple et permet un contact interactif entre le ministère et le groupe d'intérêt. Toutefois, certaines auditions sont annoncées peu de temps à l'avance, ce qui ne laisse pas aux parties consultées suffisamment le temps de se préparer et nuit à l'efficacité de la participation et à la transparence. La procédure de consultation est également complétée par la pratique couramment répandue consistant à mettre le projet de loi sur Internet au moment où il est diffusé pour commentaires. Cela offre de vastes possibilités de consultation puisque tout membre du public disposant d'un accès à Internet peut ainsi être informé des projets de loi et les commenter.

Les procédures de consultation tendent à se formaliser. En décembre 2002, le ministère des Finances a publié les instructions « à l'écoute du citoyen », qui ont pour but de multiplier les possibilités de participation du public à la prise de décision et à l'élaboration des réglementations, de manière à accroître son influence³². En vertu de ces instructions, un résumé des commentaires doit être publié dans le Registre des projets (HARE) (voir la section 4). Le ministre de la Justice, l'un des quatre ministères qui ont pris part à l'expérience pilote, met actuellement en place ses propres organes à cet effet.

Les autorités réglementaires finlandaises consultent généralement les autres administrations et parties intéressées via les *commissions et conseils* (voir l'encadré 5). Il arrive que des lois importantes soient élaborées par une commission ou un groupe de travail préparatoire, nommé par le gouvernement, réunissant des groupes très divers particulièrement concernés par le projet de loi. Le Cabinet est habilité à constituer une commission lorsque le projet en cours d'élaboration a des impacts sociaux, administratifs ou économiques importants ou variés³³. Une commission peut également être formée par un ministère. Les commissions sont créées au début de l'élaboration de la législation, ce qui signifie que les parties intéressées peuvent largement influencer sur le texte définitif. La

composition des commissions est à l'entière discrétion des pouvoirs publics. Le mémorandum final d'une commission doit comporter une étude des impacts sociaux, administratifs, économiques et autres des propositions soumises.

Encadré 5. Le rôle des commissions et des conseils

L'un des traits les plus caractéristiques du système législatif finlandais est le rôle des commissions et des conseils. Les commissions et les groupes de travail peuvent revêtir diverses formes, c'est-à-dire être *ad hoc* ou permanents, interministériels ou intraministériels. Les commissions coordonnent les contributions de tous les participants à l'élaboration des lois, communiquent les commentaires et formulent des propositions. Elles ne sont pas réservées aux agents de l'État et peuvent comprendre des représentants d'autres niveaux d'administration, des entreprises, des consommateurs et d'autres groupes sociaux.

Les commissions ont traditionnellement fait appel à une large représentation des parties intéressées ; cependant, on constate ces dernières années une tendance marquée à un recours accru aux commissions intraministérielles, au détriment des commissions interministérielles. Il est généralement admis que cela a eu d'importantes conséquences négatives sur la coordination intragouvernementale, en créant des problèmes de cloisonnement de l'administration, ou du moins en les aggravant³⁴.

Si la durée d'existence des commissions et des groupes de travail peut varier, les *Conseils* font en revanche généralement partie de l'appareil permanent de l'État, rendant souvent compte aux *Commissions ministérielles*. Par exemple, plusieurs sous-commissions, généralement présidées par de hauts fonctionnaires de différents ministères (voir la section 2.3.2), relèvent de la commission interministérielle pour les affaires concernant l'UE. Alors que le Premier ministre préside la plupart des grandes sous-commissions ministérielles (dont le *Conseil économique*), le secrétariat est assuré par les ministères, sauf celui de la Commission pour les affaires concernant l'UE, qui est assuré par le Bureau du Premier ministre.

Bien qu'ayant des avantages, le système des commissions peut poser des problèmes. En particulier, comme l'OCDE l'a noté en ce qui concerne le Danemark³⁵, le recours à des commissions dont les membres sont librement choisis par les autorités de réglementation fait nécessairement courir le risque que les groupes bien établis orientent les textes législatifs dans des directions qui favorisent les intérêts en place et freinent l'entrée et l'innovation. D'un autre côté, le fait que les propositions auxquelles les travaux des commissions ont donné lieu soient communiquées pour être commentées par un plus large public constitue un filet de sécurité très précieux à condition que la procédure de commentaires soit elle-même solide.

Comme on l'a indiqué à la section 1, les *partenaires sociaux* (les organisations patronales et syndicales) occupent une place particulière dans les traditions finlandaises de consultation. Non seulement ils sont écoutés, mais en outre ils exercent parfois une influence déterminante sur les choix des pouvoirs publics. Aux côtés du gouvernement finlandais, ils ont conclu de nombreux accords tripartites couvrant non seulement les salaires mais aussi la politique de l'emploi et l'évolution de la vie active, la parité hommes-femmes en conciliant les exigences de la vie professionnelle et de la vie familiale, les prestations et cotisations des dispositifs de protection sociale et de retraite, la fiscalité et les bonnes pratiques sur le marché du travail. A cet égard, l'approche finlandaise est largement commune aux pays nordiques.

Cette approche corporatiste soulève un délicat problème en ce sens que ces accords tripartites sont susceptibles d'aller au-delà de la simple recherche du point de vue des groupes concernés sur les questions qui se posent aux pouvoirs publics et d'affaiblir la responsabilité de représentants élus démocratiquement, dont la mission est de prendre les décisions finales en matière de réglementation. Le problème est aggravé lorsque l'éventail des groupes représentés est trop étroit pour refléter tous les grands intérêts sociaux. Par exemple, la principale organisation patronale (Suomen Yrittajat) représentant les PME en Finlande est exclue de ces négociations tripartites. Bien que la moitié des membres de la Confédération de l'industrie et du patronat finlandais soient des PME,

l'exclusion de Suomen Yrittajat de ce dispositif ne signifie pas nécessairement qu'aucun participant aux négociations ne représente essentiellement ce groupe.

Un autre dispositif important permettant à l'électorat finlandais d'exprimer son opinion et d'orienter l'élaboration des politiques est le *référendum consultatif* organisé au niveau municipal. Entre 1991 et 1998, 24 référendums municipaux ont eu lieu, principalement pour approuver la fusion de communes. Le résultat électoral de ces référendums réalisés à l'initiative des citoyens n'a aucune valeur juridique mais représente une forte pression morale sur les choix qui façonnent la politique à suivre.

En Finlande, la consultation sert traditionnellement davantage à conforter les valeurs démocratiques, à créer un consensus et à obtenir un soutien politique qu'à recueillir des données techniques et à étudier les solutions de remplacement et les impacts. Ces objectifs sont dominants dans la plupart des pays axés sur la recherche d'un consensus comme la Finlande, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas, et montrent que la consultation est considérée essentiellement comme le moyen d'assurer le maximum de légitimité au gouvernement. Cependant, plusieurs de ces pays ont tendance à recourir davantage à la consultation pour collecter des données techniques afin d'étayer l'analyse des experts. Cette tendance reflète de nouvelles modalités de prise de décision réglementaire, sous l'impulsion de facteurs comme l'utilisation croissante de l'AIR.

Cette tendance ne s'observe apparemment pas en Finlande. Le fait que la consultation n'est pas utilisée pour contribuer à mieux appréhender au préalable les impacts potentiels de la réglementation montre que l'AIR est relativement peu développée en Finlande et empêche son développement. Ne pas utiliser la consultation comme outil de collecte des données pour améliorer la qualité de l'analyse aboutit à de fréquentes modifications des instruments législatifs peu de temps après leur adoption, à la lumière des conséquences jugées non souhaitables a posteriori mais non envisagées au préalable. Pour que l'AIR et la consultation contribuent à améliorer la qualité de la réglementation, leur rôle dans la collecte des données et dans l'étude d'impact, avant l'adoption des lois, devra s'accroître. L'AIR peut également être importante en conférant une plus grande légitimité à la consultation, car elle augmente la transparence, qui permet au public et aux autres parties intéressées de vérifier que leurs opinions ont été prises en compte. Les mesures en faveur de l'amélioration de l'AIR en Finlande devront sans doute mettre davantage l'accent sur l'obtention d'informations quantitatives via la procédure de consultation.

La Finlande a été en outre à l'avant-garde de l'utilisation des TIC pour recueillir les réactions des citoyens et leur permettre d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics (au niveau central et local). On notera à cet égard une initiative intéressante : le forum électronique « donnez-nous votre avis », grâce auquel les administrés sont consultés très tôt sur la politique à suivre. Un forum spécial de discussion (www.otakantaa.fi) offre une plate-forme aux pouvoirs publics pour connaître le point de vue des citoyens (et des fonctionnaires) sur la nécessité de réglementer³⁶.

Mettre davantage l'accent sur ces objectifs n'implique pas qu'il sera moins important de promouvoir les valeurs démocratiques et de créer un consensus. Au contraire, la consultation devra servir un plus large éventail d'objectifs et, par conséquent, est appelée à s'enrichir. La grande difficulté sera d'adapter les structures de consultation de manière à atteindre ces objectifs sans nuire à certains aspects de la qualité de la réglementation comme la simplicité, la cohérence et l'opportunité.

En résumé, les procédures de consultation utilisées par la Finlande sont convenablement intégrées aux procédures d'élaboration de la réglementation. L'information est accessible tôt, largement et à un faible coût, et elle s'insère en temps voulu dans l'élaboration de la réglementation. Toutefois, alors que la consultation est généralement assise sur une large base, les tendances récentes,

notamment lorsqu'on recourt de moins en moins aux commissions interministérielles et que le public se plaint de plus en plus de n'avoir pas été entendu, pourraient indiquer un rétrécissement de cette base et un moindre accès à la consultation. En outre, les AIR sont certes rendues publiques au cours des différentes étapes du processus de rédaction des lois, mais pas sous forme de documents séparés, contrairement à ce que prévoient les procédures canadiennes de « prépublication » ou les procédures américaines de type « information du public et appel à commentaires ». Par ailleurs, la participation active de « nouvelles » parties faisant l'objet d'une réglementation, par exemple de consommateurs ou de non-résidents, pourrait être parfois nécessaire. L'une des solutions serait de créer des groupes cibles, en s'inspirant des tests en panel danois. Enfin, la composition des commissions étant décidée par le ministre, il est possible que ce dispositif fonctionne à l'avantage des acteurs organisés et des interlocuteurs réguliers ou privilégiés du gouvernement, au détriment des parties prenantes moins structurées. Ces facteurs montrent qu'il est nécessaire de réviser les approches et objectifs actuels de la consultation en vue d'un meilleur fonctionnement et d'un meilleur rapport coût-efficacité.

3.1.4. La transparence de la mise en oeuvre de la réglementation : la communication

La Finlande faisait partie de la Suède lorsque la première *loi sur la liberté de publier et sur le droit d'accès aux documents officiels* a été adoptée en 1776. Cette loi fut la première de ce genre dans le monde entier. Depuis, le principe du libre accès à l'information a prévalu. L'accès aux documents officiels est réglementé par la *loi de 1952 sur la publicité des documents officiels*. Le droit d'accès à l'information contenue dans les documents officiels est un droit fondamental inscrit dans la Constitution. La *loi sur la transparence des activités gouvernementales* a élargi le principe de l'accès du public à l'information contenue dans les documents officiels relevant du domaine public, en l'appliquant à toutes les personnes ou institutions qui exercent une autorité publique quelle que soit leur forme organisationnelle. Les autorités doivent en outre contribuer à la transparence en diffusant les informations relatives à leurs activités.

Le ministère de la Justice publie les lois, les décrets et les autres réglementations précisées dans la *loi de 2000 sur le Recueil des lois de la Finlande* et dans la *loi de 2000 sur la Série des règlements des ministres et autres autorités*. Les lois du parlement, le *règlement de procédure du parlement et les décrets* (du Président, du gouvernement et des principaux ministères) sont publiés par le ministère de la Justice dans le Recueil des lois de la Finlande. Les traités sont publiés dans la série « traités » du Recueil des lois. Des versions codifiées et à jour des lois et des autres textes législatifs sont, depuis février 2002, disponibles en finnois sur la page web du ministère de la Justice et le seront en suédois fin 2002. Conformément aux lois ci-dessus, le contenu du *Recueil des lois* et de la *Série des règlements* doit être disponible sous format électronique dans la base de données du ministère de la Justice : Finlex (www.finlex.fi).

La Finlande s'attache tout particulièrement à produire une législation d'une grande qualité technique au plan juridique et la rédaction dans un langage clair est un volet important de cet effort. Depuis 1936, le Bureau de vérification de la législation est chargé de s'assurer du respect des obligations relatives à la *rédaction dans un langage clair*. Les *Programmes du gouvernement* de 1996 et 2000 et les *Instructions HELO* de 1992 fournissent des directives, de même que le *Guide de rédaction des lois*. Il existe aussi un Guide de la rédaction en suédois (Svenskt Lagspråk i Finland; SLAF, 1998). L'Institut de recherche linguistique de la Finlande contribue par ses travaux sur les langues nationales (finnois, suédois et sami/lapon) à une meilleure utilisation et compréhension de la réglementation.

En Finlande, il n'y a pas de codification systématique, et par le passé aucun effort n'a été entrepris pour codifier l'ensemble des lois et règlements. Le ministère de la Justice a procédé à des

« codifications » plus restreintes concernant notamment le *Code pénal* de 1889, la *loi de 1929 sur le mariage* et, depuis la fin des années 90, le *Code de l'immobilier* de 1995 et la *loi de 2000 sur la protection de l'environnement*. Actuellement, le « programme de codification » consiste à mettre à jour dans le cadre de Finlex, la base électronique de données, les lois et autres actes figurant dans le Recueil des lois, mais cette codification est purement informelle et ne fait pas foi.

Alors que les lois sont claires et précises, la Finlande continue de les modifier régulièrement (en dehors des textes adoptés pour mettre en conformité un grand nombre de lois et règlements avec la nouvelle Constitution). Cela vient peut-être, partiellement, de l'habitude d'adopter des lois très spécifiques et très détaillées, dont la capacité d'adaptation à l'évolution de l'environnement est nécessairement limitée. Une modification rapide de la législation est problématique en termes de transparence et d'efficacité de la communication, car ceux auxquels ces lois s'imposent seront moins certains de bien connaître l'état existant de la législation et devront faire un effort supplémentaire pour connaître la réglementation.

3.2. Choix des instruments : réglementation et solutions de remplacement

Sur le plan administratif, l'un des éléments clés d'une réglementation de qualité est l'aptitude à choisir l'instrument le plus efficace et le plus efficient, qu'il soit ou non de nature réglementaire. Dans la zone de l'OCDE, l'éventail des instruments et de leurs utilisations s'élargit avec l'expérience, la diffusion des enseignements et la compréhension plus fine des marchés. En revanche, les administrateurs, les législateurs et les autorités de réglementation qui utilisent des instruments relativement peu éprouvés prennent souvent des risques, l'administration est très conservatrice et d'importants facteurs dissuadent les agents de l'État de se montrer novateurs. Les autorités chargées de la réforme devraient jouer un rôle de premier plan et visible - en faveur de l'innovation et de l'expérimentation - si l'on veut que les alternatives à la réglementation traditionnelle gagnent réellement du terrain dans l'élaboration des politiques.

Le recours à d'autres instruments d'action n'est pas systématiquement évalué en Finlande. L'exposé des motifs inclus dans les projets de loi soumis au Parlement ne comprend que rarement une analyse d'impact des solutions autres que celle proposée, même au stade préparatoire de la rédaction du projet de loi³⁷. Il en est ainsi bien que les *Instructions HELO* imposent officiellement depuis 1975 d'examiner les solutions de remplacement et que cette obligation ait été réaffirmée plusieurs fois dans le cadre de la politique finlandaise de la réglementation. En particulier, le *deuxième Programme du gouvernement pour l'amélioration de l'élaboration des lois* (2000) part du principe que l'élaboration d'une loi commence toujours par l'examen des solutions autres que la réglementation.

La tradition finlandaise privilégiant une réglementation détaillée et spécifique dissuade peut-être d'employer un large éventail d'autres instruments d'action. En outre, on peut considérer que la nouvelle Constitution limite encore plus le choix des instruments, en définissant environ 100 domaines de la politique sociale pour lesquels l'instrument législatif est obligatoire, même si cela n'empêche bien évidemment pas l'évaluation et l'utilisation de tout un éventail de solutions de remplacement dans le cadre de la réglementation. Concrètement, le recours à des solutions de remplacement est limité par le manque de directives précises sur les caractéristiques des instruments de remplacement et sur la façon de choisir ceux qui sont adaptés à certains contextes particuliers de l'action publique. En outre, la formation proposée pour l'utilisation de ces instruments est limitée.

Malgré l'absence de démarche systématique efficace en faveur des solutions de remplacement, des progrès ont été accomplis dans plusieurs secteurs. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la protection de l'environnement est manifestement en Finlande le domaine de la

réglementation où les progrès sont les plus marqués dans l'adoption de solutions autres que la réglementation traditionnelle. Les solutions de remplacement utilisées dans ce secteur comprennent les écotaxes applicables à des substances et produits spécifiques, les subventions favorisant un comportement respectueux de l'environnement, les accords volontaires conclus avec l'industrie et les programmes d'information visant le grand public et les administrations. Les résultats obtenus à l'aide de ces dispositifs sont examinés ci-dessous. Les instruments de réglementation de type nouveau sont généralement appliqués au cas par cas (on notera l'adoption récente d'une législation intégrée de prévention de la pollution). L'emploi de certains instruments est commenté ci-après.

Les *instruments économiques* influent sur le prix des activités et des produits de manière à ce que les producteurs ou les consommateurs soient incités à modifier la production. Ils créent des marchés pour des produits auparavant non échangeables, par exemple en accordant des droits négociables d'émettre un polluant dans la limite d'un plafond. La fiscalité a été largement utilisée ces dernières années pour atteindre des objectifs de protection de l'environnement. Au début des années 90, plusieurs nouveaux instruments économiques ont été introduits à des fins écologiques, puis la fiscalité s'est légèrement recentrée de l'imposition du travail sur la taxation de l'utilisation des ressources naturelles et des activités polluant l'environnement. La Finlande a été le premier pays à introduire une taxe sur les émissions de CO₂. Des taxes spéciales frappent la circulation routière, l'utilisation de l'énergie (automobile, combustibles pour le chauffage et électricité), les récipients jetables, les produits pétroliers, les pesticides et les déchets³⁸. Ces taxes environnementales ont généré au total EUR 4 milliards de recettes en 2001, ce qui représente 11% du total des recettes budgétaires de l'administration centrale³⁹.

Les *subventions* sont couramment utilisées pour encourager les économies d'énergie et l'énergie renouvelable. De façon plus générale, les aides fiscales servent également à promouvoir des objectifs d'environnement, les programmes de dépenses concernant notamment les aides à la gestion écologique des forêts, l'investissement dans les énergies renouvelables, la gestion et la dépollution de l'environnement. Des aides sont en outre accordées à la Société financière nordique pour l'environnement, aux ONG de protection de l'environnement et aux exploitations agricoles investissant dans les fosses à lisier.

Les *accords volontaires* sont conclus avec certains secteurs dans un but écologique spécifique. Les accords finlandais couvrent l'agriculture, l'énergie et les industries manufacturières, et ils répondent à un large éventail de problèmes d'environnement, dont la qualité de l'air, de l'eau et des sols, ainsi que le changement climatique, la gestion des déchets et l'appauvrissement en ozone. Comme dans quasiment tous les pays de l'UE (les Pays-Bas étant la seule exception), ces accords sont en grande majorité de nature non obligatoire⁴⁰.

La participation volontaire de l'industrie aux *systèmes de gestion de l'environnement* dans le cadre du programme EMAS de l'UE a été organisée en 1995 pour les entreprises du secteur manufacturier. Un élément essentiel du programme EMAS est la déclaration publique faite par l'entreprise sur ses performances environnementales et vérifiée par un organisme indépendant. Parallèlement à ce programme multisectoriel de gestion de l'environnement, 52 entreprises chimiques prennent part au programme international *Responsible Care*, lancé en 1992 pour améliorer la sécurité, la santé et la protection de l'environnement⁴¹. Habituellement, les grandes entreprises participent nettement plus que les PME à ces systèmes de gestion et en tirent davantage profit. Cependant, la Finlande s'est efforcée de corriger ce déséquilibre en créant divers projets destinés à faciliter l'utilisation par les PME du programme EMAS, ou de certains de ses éléments, par exemple, la réalisation d'une étude environnementale ou la mise en place de procédures permanentes tels que des programmes internes en faveur de l'environnement. La formation, l'information, les directives et les

incitations à la coopération sont autant de moyens utilisés pour améliorer les résultats environnementaux.

Les *stratégies fondées sur l'information* sont également couramment appliquées en Finlande. Pour informer le public et le sensibiliser aux problèmes d'environnement, l'administration de l'environnement publie des rapports, des périodiques, des articles, des communiqués de presse, des pages Internet, des vidéos et des produits multimédias. Le premier rapport sur l'état de l'environnement en Finlande a été publié en 1972. Les Centres régionaux de l'environnement publient aussi des rapports sur ce sujet. Les dispositifs plus spécifiquement orientés vers l'action des pouvoirs publics comprennent 70 programmes de statistiques et de surveillance de l'environnement. Conformément aux lois sur la lutte contre la pollution de l'air, sur l'eau et sur les déchets, il peut être exigé des entreprises qu'elles contrôlent le volume et les effets de leurs propres émissions et qu'elles communiquent ces données aux autorités. Le ministère de l'Environnement encourage le recours à l'analyse du cycle de vie dans les politiques relatives aux produits et à l'environnement. Le *Programme national de politique environnementale 2004* met l'accent sur les stratégies intégrées et sur celles fondées sur le cycle de vie. Une autre stratégie importante axée sur l'information est la promotion et l'utilisation de l'éco-étiquetage. Sur le marché finlandais, plus de 800 produits portent le label Cygne nordique. Les programmes fondés sur l'information ne se limitent pas au secteur de l'environnement. Par exemple, des campagnes de lutte contre « l'économie clandestine » sont fréquemment menées, de même que des campagnes d'information sur les questions de sécurité.

La *réglementation basée sur la performance*. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les principales réglementations concernant la santé et la sécurité au travail sont en Finlande « basés sur la performance », de même que, dans une large mesure, les réglementations de niveau inférieur qui les appuient. En Finlande, la législation sur la santé et la sécurité au travail est en grande partie conforme à la législation communautaire ou s'en inspire. Cette législation vise à supprimer, ou au moins à réduire au minimum, le risque au travail. L'employeur est tenu de respecter ces dispositions, mais est autorisé dans une certaine mesure à choisir la façon d'y parvenir. La législation s'attache plus aux normes de résultat qu'à imposer des solutions précises. Toutefois, les décrets sur la santé et la sécurité au travail contiennent aussi des dispositions tout à fait spécifiques⁴².

Dans le secteur de l'environnement, la *loi de 1992 sur les procédures de délivrance des autorisations environnementales* a mis en place un système uniformisé d'autorisation et de notification. Les contrôles sont définis en termes de plafonds d'effluents ou d'émissions, laissant l'émetteur libre d'adopter la solution technologique la plus efficace pour respecter ces limites. Plus récemment, la nouvelle *loi sur la protection de l'environnement (2000)*, qui met en application la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, est une loi générale sur la prévention de la pollution, qui adopte une démarche intégrée en ce qui concerne les résultats environnementaux et, par conséquent, les obligations associées aux permis environnementaux et les conditions préalables à la délivrance d'un permis⁴³.

Malgré tout, la Finlande n'a pas d'approche globale, systématique et coordonnée pour ce qui est de l'utilisation des autres moyens d'action envisageables⁴⁴. Si l'emploi limité qui est fait des solutions de remplacement s'explique partiellement par la préférence des Finlandais pour des lois très précises et pour la recherche d'un consensus évitant les controverses, d'autres facteurs comme le manque d'instruments dont disposent les autorités de réglementation dans la pratique jouent également un rôle. Alors qu'un grand nombre de lignes directrices imposent d'évaluer les autres moyens d'action envisageables, rares sont celles qui définissent la façon d'identifier les meilleures solutions de remplacement ou d'évaluer leurs impacts. Des cours sont dispensés par *l'Institut finlandais de gestion publique* (HAUS), mais aucun programme systématique de formation n'a été mis en place pour s'assurer que les rédacteurs des nouvelles lois comprennent les procédures et concepts qui jouent un

rôle déterminant dans le choix de l'instrument optimal. En outre, le manque de formation économique de la plupart des responsables limite l'expertise nécessaire pour procéder à une analyse comparative des instruments d'action et sera probablement un véritable frein à l'adoption à plus grande échelle de solutions alternatives.

3.3. Comprendre les impacts de la réglementation : l'emploi de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

La *Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* souligne le rôle de l'AIR lorsqu'il s'agit de veiller systématiquement à ce que les solutions envisageables les plus efficaces et les plus efficaces soient choisies. Le *Rapport de 1997 de l'OCDE aux ministres sur la réforme de la réglementation* recommande aux gouvernements « d'intégrer l'AIR dans le développement, le réexamen et la réforme des réglementations ». Une liste des meilleures pratiques pour l'AIR est présentée en détail dans *L'Analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*⁴⁵. Elle constitue le cadre de la description et de l'évaluation suivantes de la pratique de l'AIR en Finlande.

Les premières mesures vers la mise en oeuvre de l'AIR ont été prises par la Finlande dans les années 70. Les premières versions (1975 et 1980) des *Instructions HELO* imposaient d'évaluer les impacts économiques (secteurs public et privé), les impacts en termes d'organisation et de personnel, et les impacts sur différents groupes de la société. Dans le cadre de ces obligations, les programmes de formation à la rédaction des lois ont comporté dès leur création en 1976 des recommandations sur la façon de réaliser une étude d'impact. L'adoption de la version 1992 des *Instructions HELO* (toujours en vigueur) a imposé en plus d'évaluer les impacts sur l'environnement et a davantage mis l'accent sur les conséquences pour divers groupes de la société (notamment sous l'angle de la parité hommes-femmes et de l'équité sociale).

Ces obligations ont été actualisées et complétées par d'autres textes concernant des types d'étude d'impact spécifiques, grâce à la mise en place de tout un éventail de nouveaux instruments d'action et d'instructions des pouvoirs publics au cours des années 90 (voir le tableau 2 de la section 2.1). D'autres projets d'adoption de nouvelles obligations relatives à l'étude d'impact sont encore en cours d'élaboration. Le Centre national de recherche et développement pour le bien-être et la santé (STAKES) met actuellement au point un projet d'«étude d'impact humain», qui aurait spécifiquement pour objet les impacts sociaux et sanitaires des propositions des pouvoirs publics. Aux diverses obligations associées à l'étude d'impact s'ajoute l'obligation pour les ministres de tenir compte de la *Liste de contrôle de la Finlande de 1998* pour l'amélioration de la qualité de la réglementation gouvernementale, établie à partir de la *Recommandation de 1995* de l'OCDE.

Dans le cadre de la politique actuelle, il est « recommandé » aux ministères de réaliser l'une ou l'autre des études d'impact partielles mentionnées ci-dessus lorsque l'impact potentiel d'une proposition dans ce domaine est jugé « significatif ». Certes, aucune directive n'est donnée pour déterminer ce qui peut être « significatif », mais les ministères compétents peuvent formuler des recommandations. Au sein du ministère de la Justice, le Bureau de vérification de la législation contrôle que les études d'impact ont été réalisées.

Deux rapports publiés par le ministère des Finances en 2001 ont recensé les problèmes d'application de l'AIR. Ils ont tous deux montré qu'il est difficile de réaliser une AIR lorsque les ministères disposent de ressources insuffisantes⁴⁶. Malgré les instructions et directives, les AIR ont présenté des difficultés et des lacunes. L'absence de données quantitatives est plus ou moins systématique. De précédents rapports et études ont confirmé l'existence de lacunes et de faiblesses

dans l'estimation du coût des impacts économiques sur la population et les entreprises⁴⁷. Globalement, les responsables reconnaissent en majorité que l'AIR a eu un impact relativement faible sur la formulation de la réglementation et, par conséquent, n'a pas joué un grand rôle dans le programme d'amélioration de la qualité de la réglementation⁴⁸. Par ailleurs, les autorités réglementaires restent dubitatives quant à la possibilité de réaliser des AIR complexes et craignent encore que la lourdeur des formalités administratives internes ne bloque l'action publique.

Les forces et faiblesses d'un programme d'AIR peuvent être évaluées en fonction des meilleures pratiques recensées par l'OCDE dans sa publication « *L'analyse de l'impact de la réglementation : les meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE* ». L'évaluation d'un système d'AIR à la lumière de ces dix éléments des meilleures pratiques peut aider à mettre en évidence les principales faiblesses et à souligner les priorités à retenir pour poursuivre le développement du programme. Le programme d'AIR de la Finlande sera examiné ci-après dans l'optique de ces éléments.

Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR. La réalisation de l'AIR devrait être encouragée par les pouvoirs publics aux plus hauts niveaux. La Finlande présente une lacune capitale de ce point de vue. Bien que plusieurs textes aient été adoptés en faveur de l'AIR, aucune pression politique ou sanction n'est exercée en cas de manquement par les ministères à la mise en application de l'AIR. La faiblesse de la fonction de contrôle de la qualité exercée par l'administration centrale en ce qui concerne les impacts non budgétaires des lois et règlements témoigne également du faible engagement politique et institutionnel en faveur d'une norme d'analyse élevée et cohérente. Remédier à ce problème devrait être une priorité pour améliorer l'AIR en Finlande.

Répartir avec soin les compétences entre les différents responsables chargés du programme d'AIR. Pour garantir l'adhésion des autorités de réglementation à l'AIR, et pour répondre aux impératifs de qualité et de cohérence, les responsabilités devraient être réparties entre les autorités de réglementation et une unité centrale de contrôle de la qualité. La démarche finlandaise présente des aspects positifs et négatifs à cet égard. A l'instar de nombreux pays, la Finlande confie aux ministères chargés de la réglementation la responsabilité première de conduire l'AIR, mais le champ de cette responsabilité décentralisée est plus vaste que dans la plupart des autres pays. Les ministères ont les mains relativement libres vis-à-vis de l'extérieur pour répondre aux questions suivantes : une AIR est-elle ou non nécessaire ? Quels sont les impacts devant être évalués et comment doivent-ils l'être ? Il y a donc une grande liberté d'action quant au type d'AIR à utiliser dans les différents cas.

Il existe trois dispositifs de contrôle externe. Ces dispositifs pourraient servir à renforcer la fonction d'évaluation critique. Premièrement, il incombe au Bureau de vérification de la législation de contrôler si toutes les études d'impact appropriées ont été ou non réalisées. Toutefois, ces vérifications ne portent pas sur le fond de l'AIR effectuée. Le second organe central de contrôle de la qualité est le ministère des Finances. Le ministère évalue souvent l'impact économique grâce à son pouvoir de contrôle du budget, mais ces vérifications ne sont pas formalisées. Enfin, assurant une fonction fondamentale de « gendarme » avant que la décision finale ne soit prise, la Commission ministérielle des Finances peut bloquer un projet si elle juge que ses impacts attendus sont susceptibles d'être trop préjudiciables à l'économie.

En définitive, la pratique finlandaise s'appuie essentiellement sur une coordination bilatérale entre les ministères pour examiner l'impact futur d'une mesure. Le ministère chargé de l'élaboration d'une loi ou d'un règlement doit soumettre le projet de texte, pour consultation, aux autres ministères concernés, les problèmes se réglant par voie de dialogue. Cette démarche a parfois ses limites, car, de plus en plus, la réglementation touche de nombreux secteurs. Par exemple, beaucoup de

réglementations sociales et environnementales peuvent avoir une incidence sur l'ouverture des marchés (voir le chapitre 4). Un autre facteur complique les choses en ce que le gouvernement, en plus de l'impact économique visé par l'actuelle AIR, s'attache souvent à des impacts plus spécifiques (notamment sous l'angle de la protection de l'environnement, de la parité hommes-femmes, de la politique régionale et de la santé humaine). A cet égard, si une AIR intégrée était diffusée au niveau interministériel, on créerait les conditions d'une prise de décision gouvernementale plus globale et plus efficace.

Former les responsables de la réglementation. Les responsables de la réglementation doivent avoir les compétences nécessaires à la réalisation d'une AIR de grande qualité. Le principal moyen utilisé par la Finlande pour s'assurer de la mise en place des compétences appropriées a été la publication de directives par chacun des ministères responsables. On s'est efforcé de veiller à ce que ces directives soient compatibles entre elles. Cependant, aucun manuel général détaillé n'a été publié sur la façon de réaliser une analyse d'impact. En 2001, le ministère des Finances a publié un document contenant des exemples concrets d'AIR et des recommandations générales sur la manière d'améliorer la qualité des AIR⁴⁹. Les cours dispensés par l'Institut finlandais de gestion publique, établissement public de formation des agents de l'État, pourraient être une source importante d'acquisition de compétences. Mais, jusqu'à présent, les juristes n'ont participé qu'assez peu à ces cours.

En résumé, s'il y a manifestement matière à amélioration en ce qui concerne la mise en place de directives détaillées et d'actions de formation, un constat tout aussi important est que la demande de ces documents et services est faible. Cela tient surtout au fait que les ministères ont une forte tradition d'indépendance et, par conséquent, se montrent réticents à collaborer étroitement avec d'autres ministères pour l'élaboration des politiques car ils craignent de perdre leur autonomie. En outre, faute d'un dispositif de contrôle de la qualité des AIR suffisamment solide, il n'y a guère d'incitation à saisir les possibilités de formation existantes.

Utiliser une méthode analytique cohérente mais dépourvue de rigidité. L'OCDE recommande, comme principe fondamental, que les réglementations « procurent des avantages qui justifient les coûts compte tenu de la répartition des effets dans l'ensemble de la société ». La méthode « coûts/avantages » est celle qui est préférée lorsqu'il s'agit d'évaluer les impacts de la réglementation, car elle vise à obtenir une action publique « socialement optimale » (c'est-à-dire maximisant le bien-être). Il conviendrait d'employer pour l'AIR une méthode analytique cohérente et factuelle afin de garantir que les différentes options envisageables puissent faire l'objet de comparaisons valables et que les autorités de réglementation s'expriment clairement sur la nature et le champ de l'AIR. L'objectif de l'étude d'impact est de fournir aux décideurs l'information la plus fiable possible et un bilan correct des impacts de la réglementation.

La Finlande n'impose pas, pour l'instant, une méthodologie particulière pour l'AIR et n'a pas non plus défini de norme de qualité minimale en ce qui concerne l'analyse. Comme indiqué précédemment, on demande une analyse approfondie. Les *Instructions HELO* de 1992 en particulier précisent que les projets doivent être chiffrés en termes monétaires chaque fois que cela est possible. L'analyse coûts-avantages est spécifiquement mentionnée comme étant l'une des nombreuses méthodes analytiques et l'*Instruction pour l'étude d'impact sur les entreprises* impose également une analyse quantitative. La *Liste de contrôle de 1998* impose aux rédacteurs des lois de vérifier les coûts et avantages de la mesure envisagée, de les comparer à ceux des solutions de remplacement et d'évaluer la répartition des effets dans l'ensemble de l'économie, de la société et du pays. Cependant, dans la pratique, les impacts ont rarement été quantifiés convenablement. Les pays de l'OCDE tendent à adopter au fil du temps des méthodologies plus rigoureuses et plus normalisées, notamment à mesure que l'expérience et le savoir-faire s'accumulent. En particulier, un nombre croissant de pays adoptent des critères et méthodes précis d'analyse des coûts-avantages. Certes, la Finlande a encore une

expérience limitée de l'AIR, mais elle y gagnerait beaucoup en adoptant progressivement le principe d'une application formalisée et cohérente de l'analyse coûts-avantages, notamment grâce à des directives méthodologiques détaillées pour les principales réglementations. Comme on l'a indiqué, cette mesure nécessitera des actions de formation et de soutien aux ministères et devra par ailleurs s'inscrire dans le contexte de stratégies de collecte des données et répondre aux impératifs de consultation du public.

Élaborer et mettre en oeuvre des stratégies de collecte des données. La Finlande a adopté plusieurs stratégies novatrices visant à améliorer le flux des informations sur les impacts potentiels de la réglementation destinées aux ministères. En particulier, les liens étroits qui existent entre les pouvoirs publics et tout un éventail de groupes de réflexion et d'organismes de recherche permettent de disposer d'une source précieuse d'informations statistiques et d'une analyse critique des grandes questions qui se posent aux autorités publiques et des impacts potentiels des mesures proposées. On notera également, en ce qui concerne la collecte des données, qu'en Finlande des « commissions » très représentatives prêtent leur concours à l'élaboration initiale des projets de loi. Ce dispositif, fortement enraciné dans la culture politique finlandaise fondée sur le consensus et la consultation, donne lui aussi accès, dès les premières phases du processus, à une série de sources de données qui peuvent être très utiles sur les impacts de la réglementation. On pourrait bien entendu en tirer encore davantage parti si l'analyse formelle et la quantification des impacts de l'AIR finlandaise devaient se développer. Intégrer un programme d'AIR amélioré aux obligations de consultation publique ne pourra qu'enrichir les données à la disposition des décideurs. Sur un plan général, la question de la stratégie de collecte des données gagnera en importance à mesure que la Finlande mettra en place des AIR établies sur une base plus rigoureuse et plus quantitative.

Cibler les efforts consacrés à la réalisation de l'AIR. Il conviendrait de cibler les ressources sur les réglementations qui ont, ou auront, le plus d'impact et dont les résultats paraissent les plus prometteurs. En Finlande, l'AIR met essentiellement l'accent sur la législation primaire, même si elle est également destinée à s'appliquer aux règles de niveau inférieur qui ont de substantiels impacts. Aucun test objectif n'a malheureusement été mis en place pour déterminer dans quel cas une AIR est nécessaire. En outre, de par la nature parcellaire des diverses obligations associées aux AIR partielles, il n'existe au centre du gouvernement aucun organe unique et impartial d'assurance de la qualité capable de statuer en la matière.

Il faut régler la question du ciblage si l'on veut parvenir à des AIR plus quantitatives et plus rigoureuses tout en reconnaissant que des problèmes se posent encore en termes de faisabilité, de ressources et d'expertise. La Finlande pourrait s'inspirer de la méthode de ciblage multidimensionnelle employée en Corée et aux États-Unis, par exemple. Le système coréen d'AIR impose d'évaluer approximativement les coûts de toutes les réglementations, et définit comme étant « importantes » les réglementations dont l'impact annuel excède KRW 10 milliards (USD 0.9 millions), qui affectent plus d'un million de personnes, qui restreignent nettement la concurrence sur le marché, ou qui s'écartent sensiblement des normes internationales. Les réglementations importantes, telles que définies, doivent faire l'objet d'une AIR complète. Cet ensemble de critères judicieux permet de déterminer quelle réglementation nécessitera vraisemblablement une analyse approfondie. Aux États-Unis, une analyse complète coûts-avantages est exigée lorsqu'on estime que les coûts annuels excéderont USD 100 millions et lorsque la réglementation est susceptible de faire supporter d'importantes hausses de coûts à un secteur ou une région, ou d'avoir des effets négatifs significatifs sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité, ou l'innovation⁵⁰. Ainsi, l'OMB examine actuellement environ 600 réglementations par an (15-17% des réglementations publiées), dont moins de 100 (1-2% des réglementations publiées) sont « économiquement importantes » et, de ce fait, nécessitent une analyse « coûts-avantages » complète.

Intégrer l’AIR dans le processus d’élaboration des politiques, en commençant à un stade aussi précoce que possible. Actuellement, l’AIR en Finlande n’est guère intégrée au processus d’élaboration des politiques. Les responsables ont du mal à trouver des exemples d’AIR ayant abouti à une modification substantielle du projet de loi, signe que l’AIR n’a en fait que peu d’incidence. Mieux intégrer l’AIR au processus d’élaboration des politiques est essentiel et pourrait se révéler très bénéfique sur le plan de la cohérence de l’action des pouvoirs publics. En d’autres termes, ce peut être un moyen fondamental de s’attaquer au problème de « cloisonnement » évoqué précédemment. Une importante mesure qui permettrait de mieux intégrer l’AIR au processus d’élaboration des politiques serait de mettre fin à la prolifération actuelle des analyses d’impact partielles et de s’assurer de la cohérence du cadre de l’AIR proprement dit. Une réforme est envisagée en ce sens, mais rien n’a encore été fait en pratique. En particulier, les *Instructions HELO* de 1992 sont actuellement en cours de révision. Il s’agit, entre autres, de rationaliser un large éventail de directives concernant des domaines différents.

Diffuser les résultats. Conformément aux Instructions pour l’étude d’impact économique, à l’Instruction pour l’étude d’impact sur les entreprises et aux Instructions pour l’étude d’impact environnemental, les AIR doivent être mises à disposition au cours de la procédure de consultation. L’article 41 du *règlement intérieur du Cabinet* impose en outre aux ministères de se concerter lorsqu’une proposition exige une modification d’une réglementation relevant de la responsabilité d’un autre ministère. Malgré tout, la consultation interministérielle couvre rarement l’AIR. Même lorsque d’autres ministères ou organismes publics ont accès aux AIR — via le ministère de la Justice ou le ministère auteur du projet — la nature excessivement qualitative et générale de l’AIR affaiblit la contribution potentielle de cette consultation. Procéder à des échanges de vues sur une AIR vague et justificative ne peut être considéré comme un retour d’informations instructif sur les impacts futurs d’une réglementation ou ne peut empêcher que la réglementation soit redondante et contradictoire. Si l’on y ajoute le fait que les AIR ne sont pas suffisamment quantifiées (voir plus haut), le dispositif perd de son utilité. Par ailleurs, la pression exercée par les pairs et l’effet « vexatoire » que peut avoir sur les ministères une comparaison des normes minimales appliquées pour l’AIR sont à même d’améliorer la qualité de l’AIR.

Associer le plus possible les intéressés. La Finlande dispose de plusieurs mécanismes pour faire participer le public à l’élaboration des politiques. Le système des commissions employé pour préparer les projets de loi garantit une large représentation des groupes d’intérêt organisés et peut assurer une fonction d’intermédiation pour les données de l’AIR. Cependant, alors qu’une tradition ancienne veut que les projets de loi soient communiqués au public pour consultation, les documents qui ont trait à l’AIR sont rarement diffusés dans ce cadre. De surcroît, même s’ils étaient utilisés régulièrement lors de la procédure de consultation du public, leur imprécision et leur manque de rigueur (voir ci-dessus) nuiraient manifestement au rôle qu’ils pourraient jouer dans la participation du public.

Utiliser l’AIR aussi bien pour les réglementations en vigueur que pour les réglementations nouvelles. L’AIR est tout aussi indiquée pour examiner la réglementation en vigueur que pour évaluer au préalable les projets de réglementation. D’ailleurs, pour l’examen de la réglementation a posteriori, les problèmes de données seront moins nombreux et l’analyse devrait être de meilleure qualité. Malgré tout, rien n’indique qu’une démarche méthodologique cohérente ait été adoptée en Finlande pour cet examen. Pour l’heure, il est demandé aux ministères d’examiner la législation dont ils sont responsables, mais ces examens ne reposent pas sur des directives détaillées émanant du centre et ne sont pas non plus soumis au contrôle d’organes de l’administration centrale. Apparemment, cela tient à la forte décentralisation du processus de gouvernance en Finlande et à la tradition très marquée de responsabilité individuelle des ministères. Mais le corollaire est que les critères de l’AIR ne sont pas appliqués de façon cohérente à l’examen de la réglementation en vigueur.

Bilan. La Finlande a mis en place bon nombre des conditions nécessaires pour que l’AIR couvre un vaste champ et soit efficace mais, étant donné ses importantes faiblesses, le dispositif d’AIR n’a eu pour l’instant guère d’incidence sur la qualité de la réglementation. Premièrement, il est indispensable d’accorder plus d’attention aux aspects méthodologiques et aux critères de l’approche, fondée sur le principe coûts-avantages, de l’analyse d’impact car seule l’adoption de ce principe permettra de mettre en place une démarche factuelle pour définir les normes et obligations réglementaires. Le degré de quantification et la rigueur analytique nécessaires pourront alors se renforcer progressivement à mesure que l’expérience et l’expertise se développeront.

Deuxièmement, il faudrait que la Finlande veille à ce que toutes les AIR soient rendues publiques dans le cadre de la procédure de consultation. La publication des AIR est un important mécanisme d’assurance de la qualité et, par ce biais, l’AIR contribuerait davantage à la qualité réglementaire.

Troisièmement, les diverses études d’impact partielles doivent être rationalisées en une seule et même analyse globale, de manière à éviter les redondances. Finalement, cela réduira l’effort tout en améliorant la qualité et la pertinence de l’analyse. On gagnera ainsi du temps et les mécanismes d’assurance qualité seront plus simples et plus efficaces.

3.4. Mise en place d’autorités de régulation

Comme dans beaucoup de pays de l’OCDE, le secteur des entreprises publiques (EP) de la Finlande a été progressivement restructuré et ouvert à la concurrence à partir de la fin des années 80. Dans tous les pays, ces réformes ont nécessité la mise en place de nombreuses nouvelles structures et institutions de réglementation : à mesure que les secteurs concernés abandonnent leur statut de monopole d’État pour celui d’industrie concurrentielle devant maximiser ses bénéfices, il faut instaurer de nouveaux contrôles pour que les objectifs économiques et sociaux continuent d’être atteints.

Les EP ont de longue date joué un rôle prédominant dans l’économie nationale finlandaise. La réforme de ce secteur a débuté en 1997 avec l’adoption d’une nouvelle loi. Apparemment, ce changement répondait à l’origine surtout à une préoccupation budgétaire : la vente d’actifs de l’État était considérée comme un moyen de résorber des déficits budgétaires croissants. La loi de 1987 a en fait transformé en sociétés de capitaux les entreprises détenues par l’État, les faisant passer du statut d’entités largement financées sur fonds publics à celui d’entreprises publiques. Les réformes menées ultérieurement dans les années 90 ont accru leur autonomie, puis modifié la structure de leur capital. La Finlande n’a jamais eu de politique de « privatisation » proprement dite. 34 accords, qui ont ouvert le capital des EP, ont été conclus au cours de la dernière décennie dans le cadre de la politique d’élargissement de l’actionnariat, mais de nombreuses EP demeurent essentiellement détenues par l’État. Conjointement à ces changements, de nombreux secteurs ont été libéralisés et ouverts à la concurrence de prestataires de services privés. Ces réformes ont abouti à de substantiels changements dans la réglementation, notamment à la création de plusieurs autorités de régulation.

Excepté pour les services financiers, la Finlande a bien moins recouru à des autorités indépendantes de régulation que ne l’ont fait d’autres pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis et l’Australie, qui ont davantage restructuré les secteurs constitués en réseaux et autrefois dominés par les EP (voir le tableau 3)⁵¹. Par exemple, l’Autorité finlandaise de régulation des communications (FICORA) et tous les organes de régulation des transports, notamment l’Administration finlandaise de l’aviation civile et l’Administration finlandaise des chemins de fer (RHK) sont sous la direction du ministère des Transports et des Communications. L’Autorité du marché de l’énergie et l’Autorité

finlandaise de la concurrence relèvent du ministère du Commerce et de l'Industrie. Cette approche est à mettre en relation avec le fait qu'en Finlande le processus de libéralisation et de privatisation a été relativement progressif.

Non seulement les autorités finlandaises de régulation jouissent généralement d'une indépendance limitée, mais en outre leurs pouvoirs sont également relativement restreints. Elles ne sont généralement pas habilitées à réglementer, ou alors ne peuvent adopter que des règlements techniques, comme c'est le cas de la FICORA et, souvent, ne sont pas non plus habilitées à définir des sanctions ni à les prononcer. En outre, il incombe généralement aux ministères opérationnels d'élaborer la réglementation et les politiques, même si les autorités de régulation sont parfois consultées.

En termes de caractéristiques sectorielles, plusieurs éléments montrent que la Finlande suit la tendance générale des pays de l'OCDE à remplacer la réglementation au niveau de la branche par une réglementation au niveau du secteur. Cette évolution est illustrée par les secteurs de l'énergie et des communications, où les organes compétents au niveau de la branche qui existaient ont été fusionnés avec la création d'organes sectoriels (respectivement la FICORA et l'Autorité des marchés de l'énergie). Cependant, ce processus est loin d'être achevé. C'est pourquoi on peut craindre que de précieuses synergies ne soient pas réalisées et que la réglementation perde en cohérence si la coordination entre les autorités de régulation de branches connexes est insuffisante. En revanche, la solution consistant à placer en Finlande les autorités de régulation sous la tutelle des ministères pourrait éviter à certains égards ce problème potentiel. Les relations entre l'Autorité finlandaise de la concurrence et les autorités de régulation (au niveau de la branche ou du secteur) sont également susceptibles de donner lieu à des doubles emplois et des incompatibilités. Il n'existe pas d'accord officiel entre l'AFC et les autorités sectorielles de régulation en ce qui concerne la répartition de leurs compétences, même si elles procèdent généralement à des échanges de vue et d'informations. Certaines entreprises considèrent que le chevauchement des compétences des différentes autorités est un sérieux problème dans le domaine de la concurrence.

Tableau 3. Les principales autorités de régulation en Finlande

Nom de l'organisation	Lois	Statut institutionnel et juridique	Secteurs relevant de l'autorité de régulation	Sélection et nomination des responsables	Sources financières	Mécanisme de responsabilité
Télécommunications Autorité finlandaise de régulation des communications (1er sept. 2001) (FICORA) (auparavant Centre d'administration des télécommunications 1988).	Loi de 1987 sur les télécommunications (modifiée en dernier lieu en 2002) Loi sur la protection de la vie privée et de la sécurité des données dans les télécommunications, 1999 Loi sur la signature électronique, 2002 Loi sur la radio, 1998/2001 Loi sur les activités de télévision et radio, 1998 Loi sur la télévision publique et le Fonds pour la radio, 1998 Loi sur les services postaux, 1994 ; modifié en 2001 Loi sur l'administration des communications, 2001	Agence ministérielle relevant du ministère des Transports et des Communications. Très grande indépendance pour ses décisions	Communications de la société de l'information, services postaux	Le Directeur général est nommé par le Cabinet.	Droits acquittés par les entreprises régulées	Rapport annuel de la FICORA au ministère des Transports et des Communications. Les décisions de la FICORA peuvent être attaquées devant le Tribunal administratif d'Helsinki
Énergie Autorité du marché de l'énergie (2000) (auparavant Autorité du marché de l'électricité 1995).	Loi sur le marché de l'électricité (1995); loi sur le marché du gaz naturel (2000); loi sur l'Autorité du marché de l'énergie (2000)	Agence ministérielle (organe expert) relevant du ministère du Commerce et de l'Industrie. Très grande indépendance pour ses décisions	Électricité et gaz naturel.	Nommés par le gouvernement pour une durée indéterminée	90% des ressources financières proviennent des droits de surveillance et d'autorisation acquittés par les entreprises du réseau, le reste provient du budget de l'État	Il peut être fait appel de ses décisions auprès de la Cour suprême administrative

Nom de l'organisation	Lois	Statut institutionnel et juridique	Secteurs relevant de l'autorité de régulation	Sélection et nomination des responsables	Sources financières	Mécanisme de responsabilité
Autorité de la concurrence						
Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (1988).	Loi sur les restrictions à la concurrence (480/1992), loi sur l'Autorité finlandaise de la concurrence (711/1988), décret sur l'Autorité finlandaise de la concurrence (66/1993)	Agence ministérielle relevant du ministère du Commerce et de l'Industrie. Les cas individuels ne sont pas du ressort du ministère. Très grande indépendance pour ses décisions	Tous les secteurs excepté le marché du travail et production primaire de certains produits agricoles	Le Directeur Général est nommé par le Cabinet pour une durée indéterminée	L'AFC est financée sur fonds publics	L'AFC remet chaque année civile un rapport annuel au ministère du Commerce et de l'Industrie. Des poursuites peuvent être engagées contre le Directeur Général devant la Cour d'appel d'Helsinki en cas de faute professionnelle. Les décisions de l'AFC peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal du marché
Secteur financier						
Autorité de surveillance du secteur financier (FSA) (1993) (auparavant Inspection bancaire 1922).	Loi sur l'Autorité de surveillance du secteur financier (503/1993) Loi sur les établissements de crédit (1607/1993) Loi sur les marchés boursiers (495/1998) Loi sur les sociétés d'investissement (579/1996) Loi sur les établissements de crédit et financiers étrangers en Finlande (1608/1993) Loi sur la surveillance des	Organe de régulation indépendant	Banques, sociétés de bourse, marchés boursiers et dérivés, et sociétés de gestion d'OPCVM	Le Président nomme le Directeur général de la FSA sur recommandation du Conseil parlementaire de surveillance (CPS). Le CPS nomme les membres du conseil pour une durée de trois ans et sur propositions du ministère des Finances, de la Banque de Finlande, et du ministère de la Santé	Les coûts de fonctionnement sont couverts par les commissions de surveillance et par des commissions spécifiques versées par les entités surveillées et par les émetteurs de titres	La FSA rend compte au CPS et à la Banque de Finlande en ce qui concerne les questions administratives. En outre, les décisions de la FSA peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême administrative.

Nom de l'organisation	Lois	Statut institutionnel et juridique	Secteurs relevant de l'autorité de régulation	Sélection et nomination des responsables et des Affaires sociales	Sources financières	Mécanisme de responsabilité
Assurance						
Autorité de surveillance du secteur des assurances (ISA) (avril 1999)	Loi sur l'Autorité de surveillance du secteur des assurances (78/1999)	Agence ministérielle relevant du ministère des Affaires sociales et de la Santé. Indépendante en matière de prise de décision	Compagnies d'assurance et caisses de retraite et autres acteurs du secteur de l'assurance	Le ministre nomme trois membres du conseil pour une durée de trois ans, dont deux sur proposition du ministère des Finances et de la Banque de Finlande. Par ailleurs, les directeurs généraux de l'ISA, de la FSA et du Département des assurances du ministère des Affaires sociales et de la Santé sont membres du conseil. Les employés de l'ISA choisissent l'un d'entre eux pour être membre du conseil (affaires concernant exclusivement le personnel)	Les coûts de fonctionnement sont couverts par les commissions perçues auprès des entités faisant l'objet de la surveillance	L'ISA rend compte au ministère des Affaires sociales et de la Santé : contrat de performance et rapport annuel au ministère des Affaires sociales et de la Santé. Les décisions de l'ISA peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême administrative
Transports						
Administration finlandaise des affaires maritimes (FMA) (1990)	Loi sur les affaires maritimes 674/1994 Loi sur l'administration	Agence ministérielle relevant du ministère des Transports et des Communications.		Le Directeur général et le Conseil sont nommés par le Cabinet.	Droits de passage, droits de pilotage, budget de l'État	La FMA rend compte au ministère des Transports et des Communications.

Nom de l'organisation	Lois	Statut institutionnel et juridique	Secteurs relevant de l'autorité de régulation	Sélection et nomination des responsables	Sources financières	Mécanisme de responsabilité
Administration finlandaise des chemins de fer (RHK) (1er juillet 1995)	finlandaise des affaires maritimes, 1990 Loi sur les chemins de fer (1995)	Agence ministérielle relevant du ministère des Transports et des Communications	Réseau de transport des chemins de fer	Le Directeur général et le conseil d'administration sont nommés par le Cabinet	La RHK fonctionne selon le principe de la budgétisation nette : les fonds proviennent du budget de l'État et d'autres sources de financement (par exemple, redevances d'utilisation du réseau ferré et revenu des loyers)	La RHK rend compte au ministère des Transports et des Communications. Les décisions de la RHK peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême administrative
Administration finlandaise de l'aviation civile (AAC)	Loi sur l'aviation finlandaise (281/95); loi sur l'Administration de l'aviation civile (1123/90)	Entreprise commerciale publique	Voir Autorité de la sécurité aérienne. Le bureau de l'AAC chargé des affaires internationales publie certaines règles relatives au trafic aérien	Le Directeur général est nommé par le Cabinet	L'ACC est financée par ses usagers. Ses recettes sont essentiellement les diverses redevances versées au titre des services aérioprotaires et de navigation aérienne et les recettes d'exploitation	Le Cabinet définit les objectifs généraux d'exploitation et de rentabilité, mais sinon l'ACC est relativement autonome dans ses activités, son financement et ses investissements
Autorité de la sécurité aérienne	Loi sur l'aviation 281/1995, loi sur l'Administration de l'aviation civile 1123/1990	Unité de réglementation indépendante au sein de l'Administration de l'aviation civile (AAC)	Services d'opérations aériennes, techniques, administratifs, aérioprotaires et de navigation aérienne	Le Directeur est nommé à ce poste permanent par le ministère du Transport et des Communications	Droits d'attribution des licences, de renouvellement, d'agrément des organismes de formation, et de certification des opérateurs aériens et des organisations de maintenance. L'AAC	Rend compte au ministère des Transports et des Communications. Ses décisions peuvent être attaquées devant les tribunaux administratifs et devant la Cour suprême administrative. Il est également possible de

Nom de l'organisation	Lois	Statut institutionnel et juridique	Secteurs relevant de l'autorité de régulation	Sélection et nomination des responsables	Sources financières	Mécanisme de responsabilité
Administration des véhicules (AKE) (auparavant Centre finnois d'immatriculation des véhicules)*	Loi de 1995 sur l'Administration des véhicules	Agence ministérielle C'est un centre administratif, de services et d'information qui fonctionne sous la tutelle du ministère des Transports et des Communications	Véhicules, taxe annuelle sur les véhicules, et enregistrement des permis de conduire, cours de conduite, contrôle technique des véhicules à moteur, homologation, gage automobile	Le Directeur général et le conseil d'administration sont nommés par le Cabinet. Les administrateurs sont au maximum au nombre de six et sont nommés pour leurs qualités professionnelles. Le mandat des administrateurs est d'au plus trois ans. Il est renouvelable	Les revenus de l'AKE comprennent les crédits annuels alloués par le ministère des Finances, les taxes et redevances prélevées sur le secteur réglementé et les droits perçus sur la consommation des biens et services réglementés. L'AKE remet régulièrement des rapports au ministère. Les décisions de l'AKE peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux pour erreur de fait ou de droit ou pour contestation sur le fond	déposer officiellement une plainte auprès du médiateur L'AKE rend compte au ministère des Transports et des Communications. Le ministère fixe les redevances et taxes prélevées sur l'industrie réglementée et sur la consommation des biens et services réglementés. L'AKE remet régulièrement des rapports au ministère. Les décisions de l'AKE peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux pour erreur de fait ou de droit ou pour contestation sur le fond
Autres secteurs						
Agence nationale de contrôle des produits pour le bien-être et la santé (STTV) 1.1.1995*	Loi sur les mesures de lutte contre le tabagisme 693/1976; loi sur l'alcool 1143/1994	Agence ministérielle (organe expert) relevant du ministère des Affaires sociales et de la Santé. Indépendante en matière de prise de décision	Industrie du tabac; Industrie de l'alcool (ventes comprises)	Le Directeur général est nommé par le Cabinet pour une durée indéterminée	Directement sur le budget, qui collecte les taxes	L'agence rend compte au ministère des Affaires sociales et de la Santé; contrat de performance et rapport annuel. Recours possible devant la Cour suprême

Nom de l'organisation	Lois	Statut institutionnel et juridique	Secteurs relevant de l'autorité de régulation	Sélection et nomination des responsables	Sources financières	Mécanisme de responsabilité
Agence nationale du médicament (NAM) (1993)*	Loi sur l'Agence nationale du médicament (35/1993)	Agence ministérielle relevant du ministère des Affaires sociales et de la Santé. Indépendante en matière de prise de décision	Contrôle des médicaments et surveillance des instruments et fournitures médicaux, informations sur les médicaments et planification générale ; et contrôle et surveillance des services pharmaceutiques	Le Directeur général est nommé par le Cabinet pour une durée indéterminée	Les dépenses sont couvertes à près de 90% par les taxes prélevées sur les fabricants et les négociants, le reste provient du budget de l'État	administrative pour erreur de droit et manquement à l'obligation d'objectivité La NAM rend compte au ministère des Affaires sociales et de la Santé : contrat de performance et rapport annuel

*. Organisations non habilitées à établir un règlement.

4. LE CHANGEMENT DYNAMIQUE : ACTUALISER LES RÉGLEMENTATIONS

4.1. Réviser et réformer la réglementation en vigueur

Il ne suffit pas d'appliquer l'AIR aux nouvelles réglementations pour obtenir une structure réglementaire de grande qualité. A mesure que la technologie, l'économie et la société évoluent, même des réglementations de grande qualité peuvent se révéler progressivement plus coûteuses et moins efficaces. La gestion de la réglementation doit donc comprendre aussi l'évaluation périodique des réglementations en vigueur afin de déterminer si elles restent la meilleure solution aux problèmes identifiés et même si les problèmes qu'elles visaient à résoudre subsistent. Il est très indiqué d'adopter une démarche systématique pour s'assurer que toutes les grandes réglementations fassent régulièrement l'objet d'un réexamen sur la base de critères communs et transparents. Le *rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* recommande que les gouvernements « réexaminent systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacité aux objectifs qui leur sont assignés ».

La Finlande a réussi à contrôler le taux de croissance des nouvelles réglementations (voir l'encadré 6). Cependant, la politique finlandaise de la réglementation n'aborde pas la question du réexamen et de la réforme de la réglementation en vigueur. Historiquement, exception faite du *Projet sur les normes* et du *Projet de réforme des licences* (voir la section 1), les réexamens ont été réalisés de façon ponctuelle et essentiellement à l'initiative des ministères responsables, et ont donc effectivement reposé sur le principe de « l'autoévaluation ». Un changement notable s'observe depuis la fin des années 90 : la démarche consistant à réaliser des réexamens à orientation plus stratégique, les lois étant alors considérées comme formant un tout, est appliquée de préférence à la méthode précédente qui s'attachait essentiellement à des modifications mineures, souvent au détriment de la clarté et de la cohérence des lois en question. En ce qui concerne le ministère de la Justice, la *Constitution* (quatre lois constitutionnelles ont été codifiées), la loi sur la transparence des activités gouvernementales et le Code pénal en fournissent des exemples.

Encadré 6. **Le « stock » des lois et règlements en Finlande**

Nombre de textes législatifs et réglementaires en Finlande au cours de la période 1970-2000	Nombre de pages
Nombre	Nombre
Lois Décrets Autres	Année
Source : Gouvernement de la Finlande, 2002.	

La forte tradition de responsabilité individuelle des ministères et le rôle relativement faible joué par l'administration centrale sur le plan de la coordination ont conjointement rendu difficile l'élaboration d'un programme stratégique, dirigé ou contrôlé au niveau central, d'examen des réglementations en vigueur. Néanmoins, il existe d'importants mécanismes de coordination informels. La planification stratégique par l'administration centrale est généralement appliquée via une coordination informelle plutôt que par le truchement de programmes « d'examen stratégique » largement médiatisés. Un exemple d'examen et de réforme stratégiques en Finlande est celui de la réforme et de la modernisation de toute la structure de la réglementation environnementale, qui ont duré plus de dix ans à partir de la fin des années 80 et qui ont suscité la remarque suivante de l'OCDE en 1997 : « Le cadre législatif et réglementaire de la gestion de l'environnement a été considérablement développé et modernisé dans les années 90. Cet effort a indiscutablement contribué à la réduction de la pollution conventionnelle observée en Finlande et d'autres avantages devraient suivre l'application de ces nouvelles dispositions »⁵². Plus récemment, le ministère de la Justice a commencé en 2000 à réexaminer les dispositions réglementaires et administratives afin de les intégrer à une base de données.

Toutefois, bien que les initiatives stratégiques de ce genre se multiplient, il est manifeste que nombre des modifications apportées aux lois en vigueur sont plus de nature réactive que stratégique. Comme indiqué précédemment, les lois en vigueur sont fréquemment modifiées. Cela tient apparemment très largement à la tradition d'une législation très spécifique et très détaillée, la conséquence étant que, à mesure que la technologie ou la demande évolue ou que des solutions novatrices de mise en conformité apparaissent, les lois doivent être modifiées pour corriger leurs rigidités intrinsèques. Les coûts associés au maintien de cette forme de réglementation directe et contraignante, très détaillée, sont vraisemblablement appelés à devenir plus visibles à s'alourdir à mesure que les pratiques réglementaires dans l'UE et d'autres pays évoluent et que le rythme de la réforme économique et réglementaire continue à s'accélérer.

On notera que le Parlement s'est impliqué récemment dans la promotion de la qualité des lois en vigueur. Par exemple, il a souligné combien il est important d'étudier l'impact des lois tant a priori qu'a posteriori. Cela devrait donner une impulsion supplémentaire à la réforme. Toutefois, comme on l'a vu précédemment, la révision de la réglementation en vigueur en Finlande a en grande partie pour origine l'impact inattendu et reconnu des nouvelles réglementations. Bien que ce type de révision ne soit manifestement pas de nature stratégique, des ressources continueront d'y être consacrées jusqu'à ce que l'étude d'impact préalable soit améliorée par un meilleur usage de l'AIR et de la consultation et par une meilleure coordination intragouvernementale.

La Finlande recourt assez peu au réexamen périodique obligatoire et à la caducité automatique pour mettre à jour les lois en vigueur. C'est peut-être dans le domaine fiscal que les exemples de caducité automatique sont les plus nombreux. En ce qui concerne la *loi sur le service militaire* (647/1985), cette solution a été retenue en raison de la difficulté d'évaluer a priori les impacts potentiels de cette loi. De même, dans le domaine administratif, la loi expérimentale sur la coopération au niveau subrégional a été conçue pour s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2005, en raison de la nature expérimentale de ce projet. La caducité automatique a été introduite dans d'autres domaines comme les mesures actives du marché du travail (par exemple, réinsertion des chômeurs par remplacement des salariés en formation) et les services d'emploi complémentaires. Dans l'ensemble, cependant, ni la durée de validité limitée, ni le réexamen

automatique (version édulcorée de la formule précédente) ne sont d'un usage répandu ou systématique en Finlande.

En résumé, la Finlande a adopté relativement peu de dispositions prévoyant un examen et une réforme systématiques ou stratégiques de la structure de la réglementation en vigueur. Par contre, des réformes récentes comme celle concernant la réglementation de l'environnement montrent que la Finlande est capable d'adopter une démarche stratégique pour identifier les domaines de réforme prioritaires. Par ailleurs, l'expérience acquise avec des dispositifs comme la caducité ou le réexamen automatiques peuvent déboucher sur une démarche plus systématique et plus approfondie à l'avenir. La Finlande devrait étudier comment utiliser au mieux ces outils et d'autres pour mettre en place une approche plus coordonnée et plus stratégique de la révision et de la modernisation de la structure de la réglementation en vigueur afin de préserver et d'améliorer la qualité de l'ensemble de la réglementation.

4.2. Améliorer l'environnement des entreprises : les initiatives en faveur des PME, de l'administration en ligne et de la simplification des formalités administratives

La Finlande a mis en oeuvre sur plusieurs années des programmes de simplification des formalités administratives. L'un des premiers exemples est le *Projet de réforme des licences* (1989-93). Les modifications apportées à la loi et au décret sur les méthodes comptables (2001) offrent un autre exemple de simplification par allègement des obligations réglementaires. Ces modifications ont simplifié les obligations comptables des petites entreprises, par exemple en autorisant l'établissement de comptes de pertes et profits simplifiés et en dispensant les petites sociétés anonymes de rédiger un rapport annuel.

Cependant, les programmes de simplification des formalités administratives ont davantage visé à exploiter les nouvelles technologies qu'à réduire les obligations imposées par la réglementation. Il est significatif à cet égard que la responsabilité générale de la coordination et de la promotion de ces mesures ait été confiée à un organe spécifique (le ministère du Commerce et de l'Industrie), alors que la Finlande a généralement une approche décentralisée de la réforme de la réglementation. Les formalités administratives et l'utilisation des nouvelles technologies font partie des huit domaines prioritaires du *Projet pour l'entrepreneuriat*, mis en place en 2000 pour favoriser la création d'entreprises et l'expansion des entreprises existantes.

En 1998, le Cabinet a pris une décision de principe visant à promouvoir le commerce électronique et la prestation électronique de services ainsi qu'à réduire les obligations imposées aux entreprises en matière de collecte des données lorsque cela est possible. Actuellement, presque toutes les unités de l'administration publique ont des pages web très complètes contenant des formulaires, des guides, des recommandations, etc. Le modèle TYVI de transfert des données est un important projet, lancé en 1997 et coordonné par le ministère des Finances, qui vise à réduire les coûts de transaction en permettant l'échange de données électronique entre les entreprises et l'administration. Par exemple, les déclarations de TVA et les déclarations de revenu annuelles peuvent être transmises via TYVI ainsi que les déclarations en douane du régime intérieur et plusieurs déclarations concernant les dispositifs d'assurances sociales. Les administrations ont par ailleurs coordonné leur collecte de données via ce système. Par exemple, l'information collectée aux fins de l'impôt est partagée avec Statistique Finlande. La collecte des données donne lieu à d'autres actions de coordination, des questions spécifiques étant ajoutées à des fins statistiques aux questionnaires fiscaux afin d'éviter de devoir contacter séparément les entreprises. Les entreprises qui utilisent TYVI peuvent choisir entre plusieurs agents qui font office d'interface unique entre elles et les différents organes auxquels elles doivent déclarer⁵³. 50 000 entreprises utilisent actuellement ce service régulièrement.

Des initiatives continuent d'être prises dans ce domaine, notamment avec la présentation en janvier 2002 d'un projet de Programme d'action sur la communication électronique dans l'administration par la Division de la communication électronique dans l'administration. En particulier, ce programme souligne la nécessité de profiter des possibilités offertes par les nouvelles technologies pour réorganiser les interactions administration/entreprises plutôt que de simplement convertir les services existants au format électronique. Il insiste également sur la nécessité d'une coopération entre les autorités dans le but de fournir des services électroniques efficaces et efficients.

Plusieurs initiatives s'attachent tout particulièrement à répondre aux besoins des PME. Sous la direction du ministère du Commerce et de l'Industrie, la Finlande a créé un portail web à l'intention des PME et des futures entreprises, qui permet à l'utilisateur de connaître les services et de réaliser certaines opérations par voie électronique. Le portail Yritys-Suomi (*Business Finland*) a été mis en place en février 2002. Dans un premier temps, ce portail repose sur la coopération entre six grandes organismes publics. Il est destiné aux créateurs d'entreprise, aux nouveaux exportateurs et aux entreprises ayant besoin d'une assistance pour leurs projets de R-D. Le ministère du Commerce et de l'Industrie est également le coordinateur national pour le projet de la Commission européenne « Panel d'entreprises européennes » (www.europ.eu.int/yourvoice/ebtp), qui permet à la Commission de recueillir le point de vue de 3 000 entreprises sur les nouvelles propositions législatives ou sur les grandes initiatives en cours d'examen. Le panel entre dans le cadre de la politique de la Commission visant à améliorer la consultation des entreprises conformément à son plan d'action pour une meilleure réglementation.

Par ailleurs, l'administration fiscale, en coopération avec les caisses de retraite, met actuellement au point un système de paiement via Internet et un centre destiné à faciliter le règlement par les PME de leurs charges patronales. L'employeur pourra souscrire une assurance accidents et retraite, calculer les rémunérations, les impôts et les cotisations d'assurance sociale obligatoires et effectuer les paiements correspondants. Il pourra également transmettre les déclarations finales concernant les paiements, les salariés et les contrats de travail aux compagnies d'assurance retraite et d'assurance accidents et à l'administration fiscale.

La Finlande a en outre adopté le concept de « guichet unique » afin de réduire les coûts de recherche des informations relatives aux obligations imposées par la réglementation. Elle a créé les Points de service aux entreprises, situés dans les 15 Centres régionaux pour l'emploi et le développement économique, qui renseignent sur les formalités à accomplir pour obtenir une licence ou un permis. Ces points de service acceptent aussi le dépôt des demandes d'attribution de certains permis et licences, qu'ils transmettent aux autorités publiques concernées, et assurent la liaison avec d'autres services publics auxquels les nouveaux et futurs entrepreneurs doivent s'adresser. En outre, ils assument des fonctions générales d'assistance aux PME, en leur fournissant des informations sur des questions comme le financement de l'entreprise et la formation professionnelle.

On dispose de peu de données sur les impacts concrets des nombreuses initiatives évoquées ci-dessus. Des éléments d'information sont fournis par le rapport de mars 2002 du ministère du Commerce et de l'Industrie sur « Les procédures administratives officielles et les PME ». Ce rapport, préparé dans le cadre du Projet du gouvernement en faveur de l'entrepreneuriat, montre que le nombre des formalités administratives applicables aux PME n'a pas diminué, mais que plusieurs réformes ont allégé le fardeau administratif. Il fait également apparaître que le recours croissant aux dispositifs électroniques et à Internet contribue beaucoup à cet allègement. Les principaux problèmes recensés concernaient le recrutement de personnel par les nouveaux entrepreneurs, les notifications et les charges liées aux obligations de l'employeur, et certaines autorisations pour les entreprises en place ou pour la création d'une entreprise. Il préconise essentiellement d'informer les demandeurs du temps estimé de traitement de leur demande et d'étendre le transfert électronique de données. Il recommande également que les organisations d'employeurs fournissent de meilleurs services d'information et de conseils à leurs membres.

En résumé, la Finlande s'est activement employée à saisir les opportunités offertes par la technologie pour alléger les formalités administratives en lançant des initiatives « d'administration en ligne », par exemple via le portail *www.suomi.fi* pour les services publics aux citoyens et le portail *www.yrityssuomi.fi* dédié aux PME. Elle a également pris des mesures visant à simplifier et à coordonner les obligations administratives dans toute l'administration bien que celle-ci soit généralement décentralisée. On dispose d'assez peu de données sur l'efficacité de ces mesures, mais certains éléments indiquent qu'elles ont été très profitables aux PME et aux autres entreprises.

5. CONCLUSIONS ET OPTIONS ENVISAGEABLES

5.1. Évaluation générale des forces et faiblesses actuelles

La Finlande a montré qu'elle était capable d'adapter son économie et son système de réglementation via les changements rapides et profonds qu'elle a opérés à la fin des années 80 et dans les années 90. Elle a réagi efficacement aux graves problèmes économiques rencontrés à la fin des années 80 et a remodelé ses structures économiques et réglementaires afin d'adhérer à l'Union européenne en 1995 et de répondre de façon plus générale aux impératifs de la mondialisation. Sous l'effet de ces changements, l'économie et la société finlandaises ont évolué rapidement en laissant jouer davantage les mécanismes du marché et en s'ouvrant sur l'extérieur. Cependant, malgré ces résultats substantiels, d'importants défis subsistent. Une population de plus en plus âgée aspire à des normes réglementaires constamment plus élevées dans les domaines social et environnemental (notamment en ce qui concerne la fourniture de services publics), mais le gouvernement se verra limité dans son action fiscale/budgétaire. La nécessité de doper la productivité dans les secteurs non marchands de l'économie imposera de mieux utiliser les incitations du marché et, par conséquent, d'accroître la qualité de la régulation économique. Enfin, une administration plus réceptive aux spécificités de groupes de citoyens plus en plus ciblés a forcément besoin de davantage d'informations et, de ce fait, continuera de recourir à la réglementation administrative.

Relever ces défis exige de modifier la structure du dispositif d'élaboration de la réglementation de façon qu'ils produise systématiquement une réglementation de grande qualité et prenne bien en compte les aspects dynamiques de la qualité de la réglementation. Si La Finlande a bien progressé dans la mise en place de mesures judicieuses pour un système d'assurance de la qualité de la réglementation, il reste à faire en ce qui concerne les modalités et les institutions nécessaires pour soutenir la politique réglementaire et veiller à ce qu'elle atteigne les objectifs qui lui ont été assignés. C'est pourquoi la poursuite de l'amélioration de la politique de la réglementation en Finlande doit avoir pour objectif prioritaire la mise en place de processus et institutions adaptés. Il faudra pour cela réexaminer certains aspects traditionnels des processus administratifs et de la prise de décision à la lumière des besoins futurs de la population finlandaise. En particulier, il conviendra d'améliorer la coordination des actions au sein de l'administration et d'adapter les procédures de consultation de manière à ce qu'elles répondent mieux à la nécessité de disposer de données fiables sur lesquelles fonder le choix des mesures à prendre en pleine connaissance des faits ; il faudra aussi renforcer la confiance de la population dans les procédures de consultation.

Les responsables de l'administration et les observateurs non gouvernementaux reconnaissent la difficulté de coordonner les actions publiques — phénomène qualifié de « cloisonnement de la réglementation ». Cette difficulté reflète apparemment, dans une large mesure, la nature relativement décentralisée de l'administration et les approches informelles qui caractérisent à de nombreux égards le processus d'élaboration des politiques. Alors que le ministère de la Justice, en particulier, s'est employé activement à élaborer une politique de la réglementation, sa mise en place dans l'administration a pris du retard. Les compétences relatives à la mise en oeuvre de la politique de la réglementation n'ayant pas été clairement définies, aucun organisme n'est investi de l'autorité et du soutien politique nécessaires pour conduire la réforme et veiller à son application.

Les principaux ministères du centre du gouvernement — ministère des Finances, ministère de la Justice et ministère de l'Industrie et du Commerce — œuvrent à une gestion plus stricte et plus efficace de la réglementation, mais leurs préoccupations sont très différentes. Le ministère de la Justice met nécessairement l'accent sur la qualité de la réglementation, alors que les ministères des Finances et du Commerce et de l'Industrie s'attachent en priorité à mener à bien les réformes via la réforme budgétaire et

administrative. La coordination de ces approches de la réforme est insuffisante, ce qui tient au fait que la responsabilité de la réforme n'est pas explicitement confiée à un « organisme directeur ».

En général, les efforts déployés par la Finlande pour la réforme et la gestion de la réglementation restent axés en priorité sur les aspects juridiques, et moins sur les aspects économiques de la qualité de la réglementation. La Finlande s'est essentiellement attachée à la qualité des procédures, en particulier à travers le débat parlementaire, la rédaction dans un langage simple et le souci d'ouverture de l'administration. Par contre, la politique finlandaise ne fonde pas la prise de décision en matière de réglementation sur le principe coûts-avantages, qui est pourtant un élément fondamental de la liste des critères de référence de l'OCDE pour la qualité de la réglementation. Ce principe, ainsi que l'utilisation d'un cadre de travail comparatif aux fins de l'analyse de l'action publique, reposant sur l'identification et l'évaluation de toutes les autres solutions possibles, est au cœur de la problématique économique de la production d'une réglementation de qualité. L'adoption de ces approches représenterait donc une avancée considérable pour l'action publique finlandaise. Elles devraient être mises en oeuvre en renforçant les capacités disponibles pour l'AIR et en intégrant les disciplines de l'AIR au processus d'identification et d'examen des solutions autres que réglementaires, aux premiers stades de l'élaboration des politiques.

Une autre question importante est celle du recours intensif à des approches informelles de la prise de décision, alors même que les textes législatifs sont généralement très détaillés. Cette préférence pour un processus informel d'élaboration des politiques est une caractéristique que la Finlande partage avec le Danemark et avec d'autres petits pays dont la culture politique est fondée sur le consensus. Si l'approche informelle peut comporter de grands avantages en termes de flexibilité et d'efficacité, notamment quand l'administration publique est de dimension restreinte et la cohésion sociale très forte, plusieurs éléments indiquent qu'elle impose des coûts élevés dans le contexte finlandais actuel. Cette approche essentiellement corporatiste implique en outre que d'importants intérêts risquent de ne pas être correctement représentés lorsque la société devient plus pluraliste. Compte tenu de ces facteurs et des avantages qu'il y aurait à mieux intégrer la consultation à un processus amélioré d'AIR afin de fonder à l'avenir l'élaboration de la réglementation sur une approche plus factuelle, l'adoption de procédures de consultation plus transparentes et plus formelles mérite d'être étudiée.

Les politiques finlandaises de réglementation ont visé essentiellement la loi, contrairement à plusieurs autres pays où la priorité a été accordée aux dispositions réglementaires. Le fait que la Finlande mette l'accent sur les lois signifie que les efforts de réforme sont centrés sur la principale source de la réglementation, où l'amélioration de la qualité de la production est susceptible de procurer le plus d'avantages. C'est particulièrement important dans le cas de la Finlande, car elle privilégie la loi par rapport au règlement. Il sera indispensable de cibler judicieusement l'effort si des approches plus rigoureuses pour l'AIR et pour l'identification et l'évaluation des solutions de remplacement sont adoptées, comme le présent examen le recommande. Ces outils peuvent exiger beaucoup de ressources, et les compétences nécessaires pour les utiliser efficacement seront rares dans un premier temps. C'est pourquoi il faut les appliquer avec discernement.

Enfin, exception faite des mesures de déréglementation des années 80, les efforts de réforme déployés par la Finlande ont davantage visé la qualité de la réglementation en termes de flux qu'en termes de stock. Autrement dit, ils ont plus porté sur la qualité des nouvelles réglementations que sur celle des réglementations en vigueur. La qualité de la réglementation étant nécessairement un concept dynamique, et non statique, la politique de la réglementation devrait être élargie et comporter un examen régulier et systématique de la réglementation en vigueur, de préférence en s'appuyant sur des méthodologies et processus cohérents.

La Finlande a réformé considérablement son système économique et réglementaire en réponse aux grands problèmes intérieurs et extérieurs des années 80 et 90. Elle a en outre adopté bon nombre des

éléments nécessaires d'une politique réglementaire efficace. Toutefois, pour relever les nouveaux défis du début du 21^{ème} siècle, elle doit persévérer dans cette voie, en veillant tout particulièrement à adopter les processus et institutions indispensables pour mettre en œuvre efficacement cette politique. L'efficacité de la mise en œuvre, la coordination des actions et l'adoption, pour la prise de décision en matière de réglementation, d'une approche comparative et factuelle doivent être les piliers de la prochaine phase de la réforme de la réglementation en Finlande.

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

Renforcer encore la capacité du secteur public à produire une réglementation de grande qualité présente de substantiels avantages qui se traduiront par une amélioration de l'efficacité des politiques et de la performance économique. Les Finlandais aspirent à des normes élevées pour la protection de l'environnement, la santé et la sécurité, la protection du consommateur et d'autres objectifs sociaux. Ces préférences font qu'il est particulièrement important d'exploiter au maximum de leur potentiel les principaux outils destinés à garantir la qualité de la réglementation, afin d'accroître la capacité du gouvernement à produire des normes élevées à un moindre coût. L'adoption de procédures d'élaboration des politiques plus rigoureuses et plus transparentes enrichirait le débat sur les mesures à prendre en clarifiant la nature et l'ampleur des coûts associés aux normes de réglementation élevées, et en mettant à jour la nature des arbitrages possibles entre les différentes options. Par exemple, une AIR plus rigoureuse, fondée sur l'analyse coûts/avantages et l'obligation d'étudier toutes les solutions de remplacement possibles, améliorera systématiquement la qualité des choix réglementaires (et des autres choix). Intégrer ces disciplines aux procédures de consultation du public peut impliquer davantage les citoyens finlandais dans le débat sur l'action publique en leur fournissant l'information nécessaire à une contribution efficace.

Ces suggestions, qui ne semblent pas prêter à controverse, sont néanmoins susceptibles de se heurter aux méthodes habituelles de prise de décision finlandaises (et nordiques). En particulier, plus de transparence pour les coûts, les avantages et les solutions de remplacement peut rendre plus difficile la recherche traditionnelle du consensus, car tous les acteurs saisissent mieux les enjeux et les arbitrages à réaliser. D'autre part, on peut faire valoir que le consensus obtenu en s'appuyant sur une meilleure information des acteurs sera nécessairement plus solide et plus durable. Surtout, renforcer la transparence des critères et procédures et améliorer la participation de tous les groupes devrait remédier directement aux frustrations que suscitent les mécanismes actuels de consultation et à la perte de confiance dans l'administration qui touche une proportion croissante de la population.

5.3. Options à envisager

Cette section recense les mesures qui, à partir du consensus international sur les bonnes pratiques réglementaires et des expériences concrètes dans les pays de l'OCDE, devraient contribuer tout particulièrement à améliorer la réglementation en Finlande. Elles s'inspirent des recommandations et du cadre d'action présentés dans le *rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.

1. Faire de la politique réglementaire l'une des grandes priorités du gouvernement

La concurrence des autres politiques affaiblit le rôle et l'importance de l'action à mener pour s'assurer de la qualité des instruments de politique réglementaire dans une société moderne. Sans aller jusqu'à remplacer d'autres politiques, la politique de la réglementation devrait jouer un plus grand rôle dans les dispositifs de gouvernance en Finlande. Étant donné la décentralisation de l'action des pouvoirs publics et le manque de responsabilité qui en résulte pour la politique de la réglementation au niveau ministériel, l'administration n'a pas une vision claire de la priorité qui devrait s'attacher à cette politique.

Bref, cette action n'est considérée que comme une action gouvernementale parmi d'autres. La nouvelle Constitution confère une autorité accrue au Premier ministre — et, par conséquent, au centre du gouvernement — offrant l'occasion idéale de traiter ce dossier et de faire de la politique de la réglementation l'une des grandes priorités. Un renforcement des responsabilités et des compétences institutionnelles, comme recommandé ci-dessous, donnera plus de poids à ce message.

2. Accroître la responsabilité des ministères pour les résultats des réformes en instaurant un processus systématique de surveillance par un comité ministériel et en fixant dans les domaines hautement prioritaires de grands objectifs qui responsabiliseront les ministères

Il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant d'évaluer au niveau politique les résultats concrètement obtenus par les ministères au regard des priorités définies par le gouvernement. De nombreux pays membres de l'OCDE ont mis en place une surveillance politique en nommant un ministre responsable de la réforme de la réglementation, mais une autre solution dont on peut penser qu'elle serait plus adaptée au modèle nordique appliqué par la Finlande consiste à confier ces responsabilités à un comité formé de ministres, comme c'est le cas aux Pays-Bas avec le comité MDW. Un tel organe serait particulièrement utile étant donné la nécessité d'adopter de nouveaux éléments importants de la politique de la réglementation, conformément aux recommandations ci-après ; il apporterait l'autorité nécessaire pour promouvoir la mise en oeuvre efficace des réformes.

3. Créer une unité technique chargée de promouvoir, mettre en oeuvre, faire respecter et évaluer une politique réglementaire améliorée, et la doter des capacités et ressources nécessaires

En s'inspirant de l'expérience du Bureau de vérification de la législation, la création au centre du gouvernement d'une unité de surveillance ayant la responsabilité générale de la politique de la réglementation signalerait plus clairement que le gouvernement juge prioritaire ce dossier. Cette unité aurait pour principale mission de contrôler le système d'AIR et d'exprimer un avis technique sur la qualité foncière des mesures proposées. Elle pourrait également formuler des conseils et faciliter la formation aux instruments de réglementation⁵⁴. En coopération avec le Bureau, elle pourrait aussi participer à la gestion du système juridique et réglementaire. Le fait qu'elle opère au centre du gouvernement remédierait en outre au manque de coordination des politiques et au « cloisonnement de la réglementation ». Cette unité assurerait également le secrétariat du comité ministériel mentionné ci-dessus.

Le contrôle et l'évaluation périodiques de l'état d'avancement (sous la forme, par exemple, d'une notation) inciteraient davantage les ministères à innover, à tirer mutuellement des enseignements de leur expérience et à s'efforcer d'obtenir des résultats concrets. Il est recommandé que cette unité fonctionne au centre du gouvernement et collabore avec le Bureau du Premier ministre en ce qui concerne sa mission de coordination des avis juridiques destinés au Cabinet. Il convient de donner à cette unité des moyens crédibles de s'acquitter de son mandat et en particulier de faire respecter les obligations associées à l'AIR (voir ci-dessous).

4. Intégrer les obligations associées à l'AIR et confier à l'unité centrale dont la création a été recommandée ci-dessus la responsabilité de veiller à la qualité pour tous les aspects de l'AIR

La Finlande devrait mettre fin à la fragmentation actuelle des obligations associées à l'AIR en faisant en sorte que toutes les études d'impact actuelles soient réalisées de façon intégrée et publiées dans un seul et même document. La question de savoir si des types d'impact particuliers doivent être spécifiquement pris en compte devra être étudiée attentivement. L'obligation de prendre en compte tous les

impacts importants dans le cadre de l'évaluation des coûts et avantages rendrait les analyses plus cohérentes et ferait mieux comprendre les arbitrages à opérer entre les différentes mesures.

5. Adopter à l'échelle de toute l'administration des critères d'aide à la décision explicites et mesurables pour décider de l'opportunité et de la façon de réglementer, en appliquant plus fermement le principe coûts/avantages

La Finlande a adopté les principaux éléments de la Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE, notamment le principe coûts/avantages. Mais le dispositif en place comporte des lacunes qui peuvent aller jusqu'à l'absence d'évaluation correcte. Utiliser les critères précis et les méthodologies détaillées de l'analyse coûts/avantages, de même qu'un mécanisme de ciblage des efforts, permettra de fonder la prise de décision sur une base objective, en particulier pour comparer les différentes options. En faisant preuve d'une rigueur analytique de plus en plus grande pour les réglementations importantes et en élargissant le champ de l'AIR aux réglementations de niveau inférieur, on maximisera progressivement les avantages qui résultent de l'adoption de ce principe à mesure que les compétences s'étofferont et si les ressources le permettent. La responsabilité et la transparence en matière de réglementation seront renforcées, et la consultation du public, si elle est intégrée à l'AIR, comme recommandé ci-dessous, gagnera en efficacité.

6. Adopter des procédures systématiques de révision et de réforme de la réglementation en vigueur, intégrant les principales composantes de la qualité de la réglementation, dont l'application de méthodologies normalisées conformes aux obligations qui régissent l'AIR pour les projets de réglementation

Il faudrait conférer à la qualité de la réglementation la dynamique qui lui fait défaut en adoptant des mécanismes propres à garantir que la législation en vigueur soit régulièrement et systématiquement révisée et réformée. Il faudrait à cet effet s'appuyer sur des principes d'assurance qualité de la réglementation équivalents à ceux appliqués aux projets de réglementation, en l'occurrence les obligations liées à l'analyse d'impact, l'identification et l'évaluation des autres moyens d'action possibles, une consultation à grande échelle et une surveillance appropriée par l'organe central chargé de la réforme de la réglementation. Étant donné le volume de la réglementation en vigueur, il est en outre essentiel de définir les thèmes prioritaires de la réforme, en particulier au début du programme.

7. Formuler des recommandations écrites détaillées et soutenir et former les responsables de la réglementation. Accompanyer ces principes de grandes lignes directrices à l'intention des ministères.

Faire respecter les obligations associées à l'AIR, notamment lorsque l'AIR est plus rigoureusement fondée sur le principe coûts/avantages, imposera un effort considérable pour doter des compétences nécessaires les fonctionnaires des organismes de réglementation. Par ailleurs, une formation plus générale sensibilisant aux concepts et à l'importance de la politique de la réglementation est un moyen précieux de mobiliser l'administration en faveur de la réforme. Il devrait incomber à l'autorité centrale chargée de la réforme de la réglementation de mettre en place un programme de formation à grande échelle couvrant les disciplines de l'AIR et, de façon plus générale, les multiples facettes de la qualité de la réglementation.

Parallèlement à ces actions, les efforts actuels visant à rassembler dans une *Instruction HELO* révisée toutes les obligations associées aux analyses d'impact partielles doivent être poursuivis. Cette « réglementation à l'intention des responsables de la réglementation » devrait être périodiquement révisée, actualisée et améliorée. L'initiative actuelle du Canada consistant à regrouper dans une base de données

Internet unique les grandes orientations et les obligations concernant la réglementation pourrait être un exemple à suivre.

8. Renforcer la politique de la consultation et s'assurer que la consultation et l'AIR sont intégrées efficacement

Il est essentiel de renforcer les mécanismes de consultation du public de manière à ce que la consultation puisse solidement appuyer un programme amélioré d'AIR en jouant son rôle de source de données. Un axe fondamental de la réforme serait de normaliser la consultation en adoptant des règles plus formelles, que devront respecter tous les ministères et toutes les autorités réglementaires. Pour commencer, un dispositif obligatoire d'information du public et d'appel à commentaires pourrait être mis en place pour tous les projets de loi et de règlement.

Intégrer la consultation à l'AIR renforcerait l'efficacité de ces deux instruments d'action : la consultation est plus éclairée, plus ciblée et davantage susceptible de fournir des informations utiles lorsqu'elle est réalisée en s'appuyant sur une information factuelle substantielle, comme celle fournie par l'AIR. Réciproquement, une consultation bien conduite peut être le moyen le plus efficace de collecter l'information nécessaire pour une AIR plus fiable et plus fine.

9. Faire respecter rigoureusement l'obligation actuelle d'examiner les solutions de remplacement lors de l'élaboration des politiques, en s'assurant qu'un vaste éventail d'options, dont les instruments de marché, sont recensées et analysées

La politique réglementaire finlandaise actuelle impose théoriquement d'étudier les solutions de remplacement lors de l'élaboration des politiques, mais dans la pratique cette obligation n'est guère respectée dans la plupart des domaines d'action autres que l'environnement. Faire respecter dans les faits l'obligation d'examiner les solutions de remplacement — et, par conséquent, le principe général selon lequel l'analyse des mesures doit se faire dans un cadre comparatif — exige que les responsables de la réglementation connaissent bien l'éventail des instruments d'action disponibles et la nature de chacun d'entre eux. L'autorité centrale chargée de la politique de la réglementation doit donc s'assurer que les actions de formation évoquées ci-dessus tiennent compte de cette exigence.

L'adoption d'obligations strictes en matière d'AIR, se doublant d'une fonction efficace de « questionnement », permettrait donc d'instaurer la discipline nécessaire pour garantir que les solutions de remplacement ont été étudiées convenablement. Cependant, ces mesures ne suffisent pas à elles seules. Adopter une solution de remplacement non éprouvée comporte nécessairement un risque. Par conséquent, il incombe au gouvernement d'inciter les décideurs à recourir aux autres solutions possibles. Une première étape consisterait à mieux faire connaître les progrès déjà accomplis, notamment dans le domaine de l'environnement. Dans un deuxième temps, un rapport périodique et public sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des solutions de remplacement pourrait être rédigé.

5.4. Gérer la réforme de la réglementation

Axée sur la qualité de la réglementation, la politique finlandaise actuelle de réforme de la réglementation est plus susceptible que la politique de déréglementation des années 80 de susciter l'adhésion d'une population qui attend beaucoup de la protection sociale dans des domaines comme la santé, la sécurité, la qualité de l'environnement et l'équité sociale. La mise en oeuvre des recommandations formulées ci-dessus en vue d'une approche plus ouverte et plus participative de la consultation, fondée sur

la fourniture de meilleures informations grâce à une consultation intégrée à l'AIR, renforcerait par ailleurs la confiance des parties prenantes et de l'ensemble de la population dans l'action des pouvoirs publics.

Mais la mise en oeuvre des mesures de réforme recommandées ci-dessus comporte par ailleurs des risques qui devront être gérés avec discernement. Premièrement, les mesures visant à accroître la rigueur de l'AIR et à intégrer le principe coûts/avantages se heurteront à de nombreuses résistances car elles seront perçues comme de nouvelles contraintes sous la forme de normes de réglementation nouvelles et plus sévères. La solution est d'être parfaitement conscient qu'il existe des limites à la réglementation et que l'AIR a pour finalité de veiller à ce que les choix réglementaires soient conformes aux valeurs sociales à l'intérieur de ces limites. Toutefois, relever le niveau des normes trop rapidement sans fournir les ressources et les instruments de renforcement des capacités qui sont nécessaires transformera l'AIR en une tracasserie administrative interne supplémentaire. Deuxièmement, le recours accru à des mesures de remplacement peut dégager de substantiels gains d'efficacité, mais cette démarche sera peut-être considérée comme contraire au penchant habituel des Finlandais pour des lois claires et détaillées. Pour remédier à cette tension potentielle, il faudra prêter une extrême attention au contexte législatif, réglementaire ou administratif dans lequel les solutions alternatives sont adoptées.

En définitive, le premier défi pour les réformes futures de la politique de la réglementation sera de convaincre la population et les groupes d'intérêt que l'amélioration de la politique de la réglementation est un élément fondamental de la réponse des autorités publiques aux nouvelles difficultés qu'affronte la Finlande. En outre, une action de sensibilisation devra être menée pour mettre en lumière les avantages de ces changements du point de vue des valeurs essentielles de gouvernance que sont la transparence et la responsabilité.

NOTES

1. Voir *The World Competitiveness Yearbook*, Lausanne.
2. Les prestations sociales représentent environ un cinquième du revenu national. Voir www.state.gov/www/background_notes/finland_9906_bgn.html
3. La représentation à la proportionnelle étant l'une des caractéristiques du système électoral finlandais, il est presque inévitable que les gouvernements soient de coalition. Ces derniers temps, les gouvernements de coalition ont compté jusqu'à cinq partis.
4. Voir Tiihonen, Seppo (1999), *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity, Reforming State Functions and Public Administration in Finland*, p. 4.
5. Jaakko Nousiainen (2000), *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, Ministry of Justice. www.om.fi/constitution/3344.htm
6. Au cours de la seconde moitié des années 90, « l'inflation réglementaire » a également été provoquée par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1995 et par la transposition des directives du Marché unique européen. Dans le premier cas, la Constitution exigeait que de nombreuses questions, par exemple les droits et libertés fondamentaux, soient réglées par une loi et non par des dispositions réglementaires.
7. Voir Jaakko Nousiainen (2000), *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, Ministère de la Justice. www.om.fi/constitution/3344.htm.
8. Voir Jaakko Nousiainen (2000), *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, Ministère de la Justice. www.om.fi/constitution/3344.htm et aussi Seppo Tiihonen, *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity: Reforming State functions and public administration in Finland*, 1999.
9. La politique de la réglementation est conçue pour maximiser l'efficacité, la transparence et la responsabilité des réglementations grâce à une approche intégrée et au recours aux outils et institutions de réglementation. Voir OCDE (2002) *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*. Paris.
10. Par exemple, sans remonter bien loin, le Président du parlement a adressé en 1999 une lettre au gouvernement pour se plaindre de la mauvaise qualité des documents justificatifs des projets de loi.
11. Voir Tiihonen, Seppo (1999), *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity, Reforming State Functions and Public Administration in Finland*, p. 20.
12. Ministère des Finances (1993), *Government Decision-in-Principle, Reforms in Central and Regional Government*, Helsinki. Voir Tiihonen, Seppo (1999), *From Uniform Administration to*

Governance and Management of Diversity, Reforming State Functions and Public Administration in Finland, p. 20.

13. Voir Tiihonen, Seppo (1999), *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity, Reforming State Functions and Public Administration in Finland*, p. 30.
14. Geert Bouckaert, Derry Ormond, Guy Peters, (2000), “A Potential Governance Agenda for Finland: Turning 90° in the Administration’s Tasks and Functions” Research Reports, Ministry of Finance, Helsinki, August. Derry Ormond était auparavant le responsable du Service de la gestion publique de OCDE.
15. Voir ministère des Finances, Public Management Department, Finland (2001), *Standpoint of the Ministerial Steering Group to the Reform of Central Government*.
16. Les projets de réforme proposés en 2001 devraient être adoptés avant les élections parlementaires de mars 2003, après des discussions approfondies. Voir *Standpoint of the Ministerial Steering Group to the Reform of Central Government*, points de vue 16 et 47.
17. OCDE (1995), « Recommandation du Conseil de l’OCDE concernant l’amélioration de la qualité de la réglementation officielle », comprenant la liste de critères de référence de l’OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation, OCDE/GD(95)95, Paris.
18. Historiquement, la première politique d’amélioration de la qualité de la réglementation en Finlande remonte à 1975. La version de 1975 des instructions HELO imposait d’identifier les autres moyens d’action et d’étudier les conséquences des projets de réglementation. Au milieu des années 80, le ministère de la Justice a consacré des ressources et une énergie non négligeables au lancement d’initiatives destinées à améliorer la qualité de la rédaction des lois.
19. Réponse du gouvernement de la Finlande au Questionnaire de l’OCDE sur la réforme de la réglementation, 2002, p. 7.
20. Bien que faisant partie du ministère de la Justice, ce Bureau est indépendant en ce qui concerne sa mission de vérification de la législation.
21. Conformément à l’article 40 du règlement intérieur du Cabinet.
22. Voir Tiihonen, Seppo (1999), *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity, Reforming State Functions and Public Administration in Finland*, p. 22.
23. Autrefois, les ministères avaient l’habitude de solliciter l’avis de l’Autorité sur la plupart des projets de législation ayant une incidence sur la concurrence, cette consultation n’étant toutefois pas obligatoire. Mais cette pratique n’a plus cours.
24. Kaijus Ervasti, Jyrki Taia and Elina Castren (2000), *The Quality of Law drafting from the Viewpoint of Parliament Committee Work*, National Research Institute of Legal Policy, Publication no. 172, Helsinki, p. 151.
25. Le pays est divisé en six provinces et il comprend 446 communes . Les communes diffèrent beaucoup en termes de taille, population et structure industrielle. Le nombre moyen d’habitants était de 11 400 en 1998, mais la population variait en fait de 120 à 551 000.

26. Les communes contribuent à la fourniture d'environ 2/3 des services sociaux et à 1/5 du PNB, voir : Tiihonen, Seppo (1999), *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity, Reforming State Functions and Public Administration in Finland*, p. 14.
27. Union européenne (2001), Comité des régions, *Regional and Local Government in the European Union, Responsibilities and Resources in Finland*.
28. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse Internet : www.eduskunta.fi/efakta/vk/suv/suv.htm
29. D'après la base de données de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation (1998), 17 pays de l'OCDE (sur les 27 qui ont répondu) définissent dans une loi spécifique les procédures d'élaboration de la législation, et 16 pays le font pour la réglementation de niveau inférieur.
30. OCDE (2002) *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.
31. Pour de plus amples informations, voir OCDE (2001) *Government-Citizen Relations Country Profile, Finland*, p. 13 et s.
32. Ohje kansalisten kuulemisesta, VM143:43:00/2001.
33. Décision du Cabinet sur les commissions (N° 218/1988).
34. Dans les années 80, les projets de loi les plus importants étaient préparés en commission ; mais en 1994, 61% des projets de loi étaient préparés uniquement par des fonctionnaires, sans recourir à quelque forme de groupe de travail que ce soit. Par ailleurs, l'effectif moyen des commissions a diminué. Ces évolutions répondent peut-être à la nécessité de produire les projets de loi en temps voulu, notamment en ce qui concerne les questions d'intérêt public urgentes. Voir National Research Institute of Public Policy (1997), *The Drafting of Legislation and an Assessment of Its Impact in Finland* by Kaijus Ervasti and Jurki Tala, Helsinki, version anglaise, p. 29.
35. Voir *La réforme de la réglementation au Danemark*, OCDE, Paris, 2000, p 143.
36. Voir Citizen Consultation and Engagement : Share Your Views With Us. Étude de cas présentée lors du séminaire international sous la transparence de l'administration, Séoul, Corée, février 2003 (CCNM/GF/GOV/PUBG(2003)2, en ce qui concerne l'administration électronique en Finlande, voir OCDE (2003) Rapport sur l'administration électronique en Finlande, à paraître.
37. La conclusion de l'étude réalisée en 1997 par l'Institut national de recherche sur la politique législative est que seulement 4% des projets de loi soumis par le gouvernement au Parlement en 1994 s'accompagnaient d'une information sur le(s) instrument(s) d'action autre(s) que celui effectivement proposé..
38. Ministère de l'environnement (2000) *Economic Instruments in Finnish Environmental Policy*, mai. www.ymparisto.fi
39. Voir *Natural Resources and the Environment Review 2001* at www.ymparisto.fi
40. EEA (1997), Oko-Institut (1998), cité dans "Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union," *op. cit.*, pp. 12, 15.

41. OCDE (1997), *Examen des performances environnementales -Finlande*, Paris.
42. Plus de plus amples informations sur la santé et la sécurité au travail, veuillez consulter le rapport sur la protection sociale en Finlande en 2001 (*Finnish Social Protection in 2001*), dont on trouvera un résumé à l'adresse suivante : www.stm.fi/english/tao/publicat/year2001/summary/htm
43. Ministère de l'environnement (2001), *The Environmental Protection Act in Finland in a Nutshell* (August) <http://kkwwwt.vyh.fi/eng/environ/legis/nutshell.htm>
44. Voir le *Memorandum of the High-Level Working Group on Legislative Policy* (1999)
45. OCDE (1997), Paris.
46. Esimerkkejä säädösten vaikutusten arvioinneista. Raportti säädösten vaikutusten arvioinnin pilottihankkeista, En anglais: *Observations and Proposals for Development of Regulatory Impact Assessment* et *Examples on Regulatory Impact Assessment: A Report on the Regulatory Impact Assessment in Individual Pilot Projects*. [« Observations et propositions pour le développement des études d'impact de la réglementation » et « Exemples d'études d'impact de la réglementation : rapport sur l'étude d'impact de la réglementation dans les projets pilotes »]
47. Jyrki Tala (2001) "The Effects of Legislation", English summary of the *National Research Institute of Legal Policy Publication* no. 177, Helsinki. Kaijus Ervasti, Jyrki Tala, and Elina Castrén. (2000), *National Research Institute publication* no. 172, Helsinki. En 1994, le Bureau national d'audit a réalisé une étude qui a abouti à des résultats analogues.
48. Réponse du gouvernement de la Finlande au Questionnaire de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, février 2001, annexe 7.
49. Voir Juhani Korhonen and Eija Tetri, (2001) "*Models for Regulatory Impact Analysis*", article paru dans *Hallinto* magazine, mai.
50. En 1993, le gouvernement américain a relevé ce seuil afin de réduire le nombre des AIR devant être examinées par l'OMB. Cet effort de ciblage a permis de ramener le nombre des réglementations examinées à 600 par an, contre 2 200 auparavant. Voir John F. Morrall III. (2001). In *OECD-APEC Co-operative Initiative. Proceedings of the Singapore Conference*. février. Singapore. www.oecd.org/regreform
51. Les trois catégories de base utilisées dans les travaux de l'OCDE sont : 1) le département ministériel, organe de réglementation situé au sein d'un ministère et sans indépendance substantielle ; 2) l'agence ministérielle, qui dispose d'un budget distinct et fonctionne en toute indépendance du ministère concerné, mais est quand même finalement sous sa direction ; 3) l'organe de réglementation indépendant, qui jouit généralement d'une plus grande indépendance vis à vis du ministère de tutelle, bien que le degré de cette indépendance varie considérablement d'un organe à l'autre. Voir PUMA/REG: PUMA/REG (2001)12 ainsi que l'étude réalisée par l'AIE (2001) *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Market*, Paris.
52. OCDE (1997), *Examen des performances environnementales: Finlande*, p. 134.
53. L'un des avantages de la participation de sociétés privées comme les intermédiaires TYVI est qu'elles ont activement développé des services - par exemple, une meilleure intégration de la collecte des données aux progiciels destinés aux entreprises - et ont incité plus d'entreprises à

utiliser ces services. Certains intermédiaires fournissent également des services à valeur ajoutée. Par exemple, ils peuvent présenter les données brutes envoyées par une entreprise sous le format exigé, ce qui accroît encore la valeur du service fourni aux entreprises.

54. Dans les systèmes avancés de gestion de la réglementation, des conflits peuvent se produire entre la formation et les AIR complexes. Voir OCDE (2002).

BIBLIOGRAPHIE

Le contexte administratif et juridique

- **Information générale sur la gestion publique et l'économie**

Karjalainen, Jorma & Holkeri, Katju & Vainio, Anna-Maija (1999), *Public Management in Finland*. Ministère des Finances, ministère de l'Intérieur. Sellatum Oy. Edita Ab, Helsinki.

Profiles of national public administrations: Finland. UN. Département des Affaires économiques et sociales; IISA.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000190.pdf>

Country Report. Finland. Février 2002. The Economist Intelligence Unit

OCDE: La gestion publique en Finlande.

www1.oecd.org/puma/country/finland.htm

OCDE (2001), *Government-Citizen Relations*. Country Profile: Finland.

Ministère des Finances (1999), *The Finnish State as an Employer*.

www.vn.fi/vm/english/other/state.pdf

Ministère des Finances (2001), *Economic Policy Challenges in Coming Years*. Economic and Economic Policy Surveys, No. 4/2001.

Torvi, Kari (1999), *EU Membership Has Benefited Finnish Economy*. Virtual Finland. Ministère des Affaires étrangères.

http://virtual.finland.fi/finfo/english/eu_econ.html

Alho, Kari E.O. (2002), *The Equilibrium Rate of Unemployment and Policies to Lower it: the Case of Finland*. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).

Ekholm, Peter (2001), *A Farewell to Neoliberalism?* The Finnish Economy and Society, 1/2001.

www.eva.fi/english/artikkelit/fes2001_1.htm

Ministère de l'Intérieur (2000), *Présentation*.

Ministère des Finances. *Présentation*.

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2000), *Annual Report 2000*.

Ministère des Transports et des Communications. *Mission, Values and Vision*.

Ministère de l'Agriculture et de la Sylviculture (1999), *Présentation*.

- **Le système juridique et la nouvelle Constitution**

Ministère de la Justice (1999), *The Juridical System of Finland*.

www.om.fi/463.htm

Pöyhönen, Juha (2002), *An Introduction to Finnish Law*. Kauppakaari. Finnish Lawyer's Publishing.

Modeen, Tore (1999), *The Finnish Court System*

<http://virtual.finland.fi/finfo/english/court.html>

Ministère de la Justice. Présentation.

Cour suprême de la Finlande. Présentation.

Cour administrative suprême de la Finlande. Présentation.

Ministre de la Justice (2000), *The Report of the Chancellor of Justice 2000*. Summary.

www.vn.fi/okv/43/report2000.pdf

The Parliamentary Ombudsman of Finland. Présentation.

Kuuttiniemi, Kirsi (2002) *On Legal Instruments in use in Finland*. Ministère de la Justice.

The Constitution of Finland (2000). Parlement de la Finlande, ministère des Affaires étrangères et ministère de la Justice.

www.om.fi/constitution/

Parliament's Rules of Procedure (2000)

www.om.fi/constitution/3481.htm

Nousiainen, Jaakko (2000), *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*. Ministère de la Justice.

www.om.fi/constitution/3344.htm

Les politiques de réforme de la réglementation

- **Rédaction des lois**

Kuuttiniemi, Kirsi (1997) *Law-Drafting Process in Finland*. Diagramme.

Note on the number of Statutes in Finland

Ministère de la Justice (1992), *Instructions on the Drafting of Government Proposals (i.e.. HELO Instructions)*

- Niemivuo, Martti (1998), *Finnish National Legislative Drafting*. Ministère de la Justice.
- OCDE (1997), Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Synthèse, Paris.
- Bureau du Premier ministre (2001), *Rapport mensuel sur le programme législatif* (en finnois).
- Law Drafter's Guide. Note to the Ad Hoc Group "Quality of Drafting". Traduit par le Conseil de l'Union Européenne (1998),
- Ministère de la Justice (2000), *Lainlaatijan perustuslakiopas.* (en finnois) (Guide constitutionnel pour la rédaction des lois).
- Ministère des Affaires étrangères (1997), *Legal Draftsman's Guide to the European Union. Guidelines for Drafting National Legislation.*
- Gouvernement (1999), Programme of Prime Minister Paavo Lipponen's Second Government.
- Bureau du Premier ministre (2000), *the Government Portfolio* (en finnois).
- Ministère des Finances (2001) Standpoint of the Ministerial Steering Group to the Reform of Central Government.
- www.vn.fi/vm/english/public_management/centadmin.pdf
- Ministère de la Justice (1996) *The Programme of the Government to Improve Law Drafting.* The Decision-in principle of the Council of Ministers. Ministère de la Justice. 3/1996.
- Ministère de la Justice (2000) *The II Programme of the Government to Improve Law Drafting.* (en finnois)
- Ministère de la Justice (1999) *Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen* (en finnois) (Formulation de la politique législative gouvernementale)
- Ministère de la Justice & Ministère des Finances (1998) *Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista* (en finnois) (Critères de qualité nécessaires pour rédiger convenablement un projet de loi. La mise en oeuvre des Recommandations de l'OCDE en Finlande. Liste des critères de la Finlande)
- Ministère de l'Intérieur: *Sisäasiainministeriön turva-alan kokonaisuudistuksen vaikutuksen arviointi. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.* (en finnois) (Étude d'impact d'une révision générale de la loi sur les services de sécurité privés)
- Ministère des Finances (2001), *Esimerkkejä säädösten vaikutusten arvioinneista. Raportti säädösten vaikutusten pilottihankkeista.* (en finnois).(Exemples d'études d'impact de la réglementation. Rapport sur l'étude d'impact de la réglementation dans certains projets pilotes.)
- Ministère des Finances (2001), *Havainnot ja kehittämissuhteita säädösten vaikutusten arvioinnista. Työryhmämuistioita.* (en finnois) (Observations et propositions pour le développement de l'étude d'impact de la réglementation. Memorandum du Groupe de travail.)
- Ministère des Finances (2000), *Etukäteisarviointi Suomessa ja EU-maissa.* (en finnois) (L'évaluation préalable en Finlande et dans les pays de l'UE). Travaux de recherche.

National Research Institute of Legal Policy. Présentation en anglais.

www.om.fi/optula/2664.htm

Belgasem, Terttu (ed.) (2000), *Research Report Summaries 2000*. National Research Institute of Legal Policy.

Ervasti, Kaijus & Tala, Jyrki & Castrén, Elina (2000), *The Quality of Law Drafting from the Viewpoint of Parliament Committee Work*. National Research Institute of Legal Policy.

Ervasti, Kaijus & Tala, Jyrki (1997), *The Drafting of Legislation and an Assessment of Its Impacts in Finland*. National Research Institute of Legal Policy.

Tala, Jyrki (2001), *The Effects of Legislation. Objectives of a Law Reform and their Realization from the Perspective of the Theory on Legislation*. National Research Institute of Legal Policy. Publication No. 177.

Tala, Jyrki & Korhonen, Juhani & Ervasti, Kaijus (1998), *Improving the Quality of Law Drafting in Finland*. Columbia Journal of European Law. Vol. 4/1998.

Tala, Jyrki (1999), *Legal Regulation: Volume and Alternatives*. Summary in English. National Research Institute of Legal Policy. Publication No. 163.

Litmala, Marjukka (ed.) (2000), *Law and the citizen. A Survey of the State of Legal Institutions and Legal Problems*. National Research Institute of Legal Affairs. Publication No. 173.

Tiihonen, Seppo (1999), *Strategic Thinking Gains Ground*. Article paru dans *Public Management of Finland*.

Ministère de la Justice (1999), *Commission for the Reform of the Language Act and Related Legislation*. Memorandum.

www.om.fi/5080.htm

Ministère de la Justice (1999), *Act on the Openness of Government Activities*. Préparation, clarification de la notion de secret.

www.om.fi/3470.htm

Ministère de l'Environnement (1999), *Guidelines for Environmental Assessment of Plans, Programmes and Policies in Finland*.

www.vyh.fi/eng/orginfo/publica/electro/eia/planprog.pdf

Ministère de l'Environnement (1998), *Guidelines on the Environmental Impact Assessment of Legislative Proposals*.

Ministère de l'Environnement: *Reform in the Land Use Planning System. The New Land Use and Building Act of Finland*.

Ministère de l'Environnement (2001), *Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista.* (en finnois) (Rapport sur les expériences relatives à l'application de la Loi sur l'occupation des sols et la construction.)

Korhonen, Helena (2002), *The finnish legislation on land use planning.* Ministère de l'Environnement. Réponse par courrier électronique.

- **Santé et affaires sociales**

Employers' Confederation of Service Industries (2002), Assessment of the Finnish regulatory environment: the public health and social services.

A guide for the use of ISO 9001:2000 quality management requirements in health care.

Liukko, Matti: EFOQ-ISO- Health care accreditation- Who is fooling who?

NordDRG-The Nordic DRG-system.

www.pubcare.uu.se/nordwho/verksam/norddrge.htm

Réunion des ministres de la santé des pays de l'Union Européenne, Malaga, Espagne, 8.2.2002. Résumé.

Doing What Counts for Patient Safety: Federal Actions to Reduce Medical Errors and Their Impact. Report of the Quality Interagency Coordination Task Force (QuIC) To the President. Février 2000

Sluijs, E.M. et al (2001), The Impact of Legislative versus Non-legislative Quality Policy in Health Care: a Comparison between Two Countries. *Health Policy*, No. 58, 99-119.

Liukko, Matti (2002), The Quality of Health Care/Hospital Activities. The Working Party on Quality Care in Hospitals of the Subcommittee of Co-ordination Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Health Care Board of The Association of Finnish Local and Regional Authorities (1998), Quality Management of Health Services Provided and Purchased by Municipalities.

Hansson, Aino-Inkeri (1997), From Giving Orders to Working Together. Ministère des Affaires sociales et de la Santé.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (1999), Guidelines on Health Care in Finland.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2000), Social Welfare and Health Report 2000.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (1999), Health Report. The Public Health Report highlights success and challenges.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (1999), Health Care in Finland.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2001), Government Resolution on the Health 2015 public health programme. Helsinki.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (1997), Drug Strategy 1997.

Overbye, Einar (1997), *The Politics of Voluntary and Mandatory Pensions in the Nordic Countries*. Norwegian Social Research.

- **Concurrence**

Ministère des Finances (2002), *Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve*. (The Competitiveness of Finland)

www.vn.fi/vm/kansantalous/muut_julkaisut/kilpkykyS.pdf (en finnois)

www.vn.fi/vm/english/press_releases/competitive.htm (résumé en anglais)

Ministère des Finances (2001), *Product and Capital Market Reforms in Finland*.

www.vn.fi/vm/english/national_economy/cardiff/cardiff01.pdf

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2002), *Kotimarkkinoiden toimivuus ja kansainvälinen kilpailukyky. Kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmän loppuraportti.* (en finnois). (Fonctionnement du marché intérieur et compétitivité internationale. Rapport du Groupe de travail sur la Planification de la politique de la concurrence.)

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2001), *Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa*. (en finnois). (La politique de l'environnement des affaires dans la nouvelle économie.)

www.vn.fi/ktm/1ktm_etu.htm (en anglais)

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2001): *Quality and efficiency through competition in services*. A report by the working group on competition policy program on the possibilities and significance of marketisation of public services.

- **Privatisation**

Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka (2001), *Market Orientation in the Finnish Public Sector*. From Public Agency to Privatised Company. Research Reports No. 2/2001, Ministère des Finances et Université de Vaasa.

Ministère des Finances (2002), *The Finnish State Enterprise Model and its Present Status*.

Wasiljeff, Miliza (1999), *Agencies into Enterprises*. Article paru dans *Public Management of Finland*.

Postal and small freight delivery statistics 2000

Dialogue avec les groupes concernés

- **Politique des revenus**

The Incomes Policy Bargaining System in Finland. Diagramme.

Nieminen, Ari (1997), *Labour Market Regulation and Industrial Relations in Three Nordic Countries*. Literature Survey on the Future of Work for The European Commission.

Niemelä, Jukka (1998), *Bargaining at Workplace Level in Finland in the 1990's*. ISA XIV World Congress of Sociology, Canada.

Niemelä, Jukka (1999), *Organised Decentralisation of Finnish Industrial Relations*.

The Central Federation of Finnish Trade Unions SAK: EMU and the Labour Market – The Finnish Case.

SAK, STTK, AKAVA (2001), *Together*.

- **Politique de la consommation**

Office national de la consommation: Les autorités compétentes en matière de consommation en Finlande. Diagramme.

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2000), *Consumer Policy Programme 2000-2003*. Standing Committee Reports 3/2000.

Alho, Kari E.O. (1993), *An Evaluation of the Reasons for High Nordic Price Levels*. In Fagerberg, J. & Lundberg, L. (eds.) *European Economic Integration: A Nordic Perspective* Avebury 1993, 129-149.

- **Entreprises**

OCDE (2002) Finland. *SMEs in the economy*.

GEM: Summary and Recommendations.

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2002), *Governments Entrepreneurship Project*.

Information on the Assumptions to the Package "Enterprise First after All". Document adopté par le Conseil des ministres au cours de la session du 29 janvier 2002. Varsovie.

The Central Chamber of Commerce of Finland (2002), *Yritysten menestys ja kasvu 2008* (The Success and Growth of Enterprises 2008).

Ministère du Commerce et de l'Industrie (2001), *Business Environment Policy in the New Economy*.
Ministère du Commerce et de l'Industrie. Publications No. 9/2001

Federation of Finnish Enterprises.

Lääperi, Raija & Hyrsky, Kimmo (2002), *Statutory Administrative Procedures and SME's*. Résumé en anglais. Ministère du Commerce et de l'Industrie.

Employers' Confederation of Service Industries (2002), *Assessment of the Finnish Regulatory Environment: The Public Health and Social Services*. Lettre.

La coordination entre les niveaux d'administration

- **Autorités locales et régionales**

Ministère de l'Intérieur: *Regional State Administration in Finland*.

Ministère de l'Intérieur (1999), Presentation of the Advisory Board for Municipal Affairs. Department for Municipal Affairs.

Total municipal sector expenditure and income. Figures et tableaux.

Myllyntaus, Oiva (2001), Local Government Finance.

Committee of the Regions (2001), Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources. Finland.

Ministère de l'Intérieur (1999), State-Local Relationship.

The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2002), Memorandum for the OECD mission for Finland concerning the actual discussion about the competition regulations in EU.

Laitinen, Arto (1998), The Political and Economical Negotiation with Central Government. In FDI International Conference "The Role of National Associations of Local Authorities in Negotiating with Central Government" Rapolano Terme, Italy, 15. – 17.10.1998.

Health Care Board of The Association of Finnish Local and Regional Authorities (1998), Quality Management of Health Services Provided and Purchased by Municipalities.

Korhonen, Helena (2002), The Finnish legislation on land use planning. Ministère de l'Environnement. Réponse par courrier électronique.

Mölläri, Markku (1999), Local Administration in Finland. Article paru dans Public Management in Finland.

Hyvönen, Tarja (1999), Regional and State Local Administration. Article paru dans Public Management in Finland.

- **UE**

Niemi-Ilahti, Anita & Jokinen, Pekka (1999), *Three Years Experience of EU Integration: The Case of the CAP and Agri-Environmental Subsidies in Finland 1995-1997*. Dans Joas, Marko: *The Nordic Environments. Comparing Political, Administrative, and Policy* as Ashgate. 233-259

Moses, Jonathon W.: *Finland and EMU*. Chapter 4

Foreign Affairs Committee (2001) Report by the Foreign Affairs Committee on Government Report on the Future of the European Union.