

## Résumé - Pays-Bas

### Moteurs de la gouvernance

L'évolution des performances de l'économie néerlandaise au cours des trente dernières années s'est accompagnée de politiques s'attachant à faire figurer le « Mieux légiférer » parmi les priorités des pouvoirs publics, afin de lutter contre les problèmes structurels et d'autre nature qui faisaient obstacle à un taux de croissance plus fort. La réforme réglementaire a pris de l'ampleur au cours des années 90, et des programmes spécifiques destinés à encadrer plus précisément la gestion de la réglementation sont apparus. Le programme *MDW* (*Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*) a été mis en place en 1994 afin d'améliorer l'environnement réglementaire et structurel pour des marchés plus ouverts. Les gouvernements néerlandais de l'époque ont cherché à instaurer un nouvel équilibre entre « protection et dynamisme », à travers une concurrence accrue, la réforme réglementaire et l'ouverture du marché. Les contraintes liées à la nécessité de tenir compte de l'émergence du marché unique européen ont également favorisé le changement. Une partie du programme *MDW* consistait à rationaliser les réglementations pour revenir au « strict nécessaire », ce qui incluait la réduction des charges administratives. Cette décennie a également été marquée par des efforts importants pour mettre au point une politique plus ferme pour l'élaboration de nouvelles réglementations, incorporant l'analyse d'impact *ex ante*, pour éviter les problèmes du passé.

Une seconde phase a débuté à la fin des années 90, au cours de laquelle une place de plus en plus large a été faite à la réduction des charges administratives imposées aux entreprises. Le lien entre le mieux légiférer et la performance économique a été à nouveau souligné dans l'accord de coalition qui préside aujourd'hui à l'élaboration des politiques publiques, et préconise une économie plus innovante, dynamique et compétitive. Une dimension sociale a également commencé à apparaître, qui témoigne en partie de l'importance que l'accord de coalition accorde à la cohésion sociale et au progrès économique, mais constitue également un moyen de soutenir la réforme du secteur public. Des dimensions nouvelles et importantes des politiques visant à mieux légiférer en cours (l'application, le mieux légiférer au niveau local, et les charges imposées aux citoyens) sont liées à cette stratégie plus générale.

### Cadre de la gouvernance publique

Les Pays-Bas sont un État unitaire décentralisé composé de trois niveaux d'administration (administration centrale, provinces et municipalités). Le nombre de municipalités a régulièrement diminué au fil du temps avec la politique de l'administration centrale visant à améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration en procédant à des fusions. Le travail de l'administration centrale s'appuie sur des accords

de coalition, qui fixent le cadre de l'action publique pour les quatre années du cycle électoral, et sur les plans budgétaires annuels. Un programme en cours vise à accroître l'efficacité de la fonction publique, et a des répercussions positives sur certaines dimensions du mieux légiférer telles que la rationalisation des pratiques d'exécution. La démarche traditionnelle des Pays-Bas en matière de gouvernance publique repose sur la philosophie corporatiste, qui met l'accent sur les principes de la recherche d'un consensus et sur le recours à l'avis d'experts pour améliorer la qualité de la réglementation, afin d'améliorer la légitimité de la réglementation et la confiance à l'égard des pouvoirs publics. La recherche d'un consensus continue d'être une caractéristique importante de la gouvernance néerlandaise, mais les réformes des années 90 ont également fait évoluer les Pays-Bas vers des processus plus ouverts et plus axés sur le marché pour l'élaboration des politiques.

### Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire

Si la réduction des charges administratives a constitué l'un des éléments phare de la politique néerlandaise visant à mieux légiférer ces dernières années, d'autres actions publiques importantes ont également été mises au point. Il s'agit notamment de programmes de réforme du contrôle et de l'application, depuis 2001, de programmes visant à réduire les charges administratives imposées aux citoyens incluant des volets sur la réglementation à l'intérieur de l'administration, depuis 2003, de la poursuite des travaux sur le cadre de référence de la qualité juridique pour l'élaboration de nouvelles réglementations, incluant l'évaluation de solutions de rechange à la réglementation, et d'une participation croissante aux côtés des institutions européennes au développement du mieux légiférer au niveau de l'UE. Des améliorations récentes viennent renforcer ces bases. Il s'agit notamment d'un programme de communication de plus en plus vigoureux et ciblé, de l'extension de ce qui était connu auparavant comme le programme de réduction des charges administratives, maintenant appelé le programme de réduction des charges réglementaires, qui a vocation à traiter un éventail beaucoup plus large de questions, de mesures visant à renforcer la consultation publique via Internet, ainsi que d'efforts accrus pour travailler au niveau de l'UE et avec des partenaires européens ayant les mêmes idées afin de renforcer les politiques visant à mieux légiférer de l'UE.

### Principales conclusions de cet examen

Les Pays-Bas ont été l'un des tout premiers pays européens à élaborer des politiques visant à mieux légiférer, lesquelles ont été régulièrement consolidées et étendues depuis les années 90. Le mieux légiférer est maintenant en bonne voie, les gouvernements successifs prenant des actions pour élargir le cadre institutionnel et administratif. Différentes politiques sont désormais en place, aux côtés du programme emblématique visant à réduire les charges administratives imposées aux entreprises. À ce stade, l'élaboration d'une stratégie intégrée contribuerait à renforcer le mieux légiférer néerlandais en le dotant d'une vision de l'avenir et d'objectifs à long terme.

Du point de vue institutionnel, la mise en place du groupe chargé de la réforme réglementaire (*Regulatory Reform Group*), l'équipe de fonctionnaires située au cœur de l'administration, et de l'ACTAL, le gendarme indépendant, ont constitué des étapes importantes dans le sens où elles ont permis de donner une orientation plus claire au mieux légiférer et favorisé une évolution culturelle. Le système n'est cependant pas encore véritablement complet, le groupe chargé de la réforme réglementaire traitant

uniquement les volets concernant les entreprises du programme visant à mieux légiférer. Il serait utile de trouver un moyen de renforcer encore la coordination entre les ministères clés. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il y a encore beaucoup à faire en termes d'évolution culturelle.

Les Pays-Bas ont été les premiers à utiliser la méthode des coûts standard (MCS) pour la réduction des charges administratives. En ce qui concerne les entreprises, les réalisations ont été considérables, et l'objectif net de réduction de 25 % fixé par le dernier Cabinet a été largement atteint. Un nouvel objectif de réduction de 25 % a été fixé, et la méthode a été élargie et renforcée. La mise en œuvre de cette nouvelle phase encore plus ambitieuse exigera d'accorder une continue soutenue aux besoins des principales parties prenantes : les ministères de tutelle, les entreprises et le Parlement. Les Pays-Bas sont également dotés d'un programme bien développé de réduction des charges administratives pesant sur les citoyens, qui devra faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation efficaces.

Il est de plus en plus urgent de traiter la question de l'analyse d'impact *ex ante* des nouvelles réglementations, les processus en vigueur n'offrant pas un cadre suffisamment solide pour l'élaboration soutenue et basée sur les faits de nouveaux textes. Il s'agit d'une grave lacune car elle compromet le contrôle des nouvelles charges par les pouvoirs publics. Beaucoup semblent s'accorder sur la nécessité d'un changement. Les questions à traiter sont notamment le dispositif de soutien institutionnel, la formation et les méthodes, la mise au point d'un processus intégré, et la nécessité de faire de la consultation publique un élément indissociable du processus.

Il est également nécessaire d'améliorer rapidement la consultation publique en tant qu'élément indissociable d'une gestion réglementaire efficace. Les Pays-Bas sont à la croisée des chemins entre une longue tradition de consultation très structurée et la mise au point de nouvelles approches visant à impliquer les parties prenantes de manière très différente, surtout via Internet. L'amélioration de la méthode de consultation ne signifie pas l'abandon pur et simple des approches traditionnelles, mais appelle à favoriser la transparence et à veiller à ce qu'une consultation réelle et intervenant au bon moment fasse partie intégrante du processus d'élaboration des politiques publiques et en particulier du processus d'analyse d'impact des nouvelles réglementations.

Les Pays-Bas sont l'un des pays qui participe le plus activement à l'élaboration des stratégies visant à mieux légiférer au niveau de l'UE. Des processus bien structurés sont en place pour la gestion des textes communautaires. Le système est plus au point en ce qui concerne les procédures. La vigilance est de mise pour veiller à ce que les impacts des réglementations européennes en cours d'élaboration soient réellement pris en compte, et en ce qui concerne les éléments de fond de la transposition des réglementations européennes dans le contexte national, surtout pour éviter d'éventuels problèmes de « surréglementation ».

### ***Politiques et stratégie pour mieux légiférer***

*L'élaboration des politiques visant à mieux légiférer a fait des progrès réguliers au fil des ans et sous différents gouvernements.* Les Pays-Bas ont été l'un des tout premiers pays à élaborer de véritables politiques visant à mieux légiférer, dès les années 80. Le mieux légiférer a été délibérément utilisé pour impulser des changements structurels importants, favoriser la performance économique et plus récemment, pour traiter des questions sociales et ayant trait au secteur public. Aujourd'hui, le mieux légiférer semble

faire durablement partie des grands dossiers des pouvoirs publics, ce dont témoignent des éléments clés de l'accord de coalition, auxquels il contribue par ailleurs. Il implique également un éventail croissant de parties prenantes -- qui incluent non seulement les entreprises, mais aussi les citoyens et les niveaux locaux de l'administration -- ce qui contribuera à assurer sa viabilité sur le long terme.

*Différentes politiques sont désormais en place, aux côtés du programme emblématique visant à réduire les charges réglementaires imposées aux entreprises. Il s'agit notamment d'un programme de réforme du contrôle et de l'application, d'un programme visant à éliminer les charges administratives pesant sur les citoyens qui recouvre certaines dimensions de la réglementation à l'intérieur de l'administration, de la poursuite des travaux sur le cadre de référence de la qualité juridique pour l'élaboration de nouvelles réglementations, incluant l'évaluation de solutions de rechange à la réglementation, et une participation croissante et durable aux côtés des institutions européennes au développement du mieux légiférer au niveau de l'UE.*

*Les résultats obtenus à ce jour par le programme de réduction des charges imposées aux entreprises sont importants et même considérables du point de vue international. Cela n'est peut-être pas surprenant, puisqu'il s'agit de l'un des programmes les plus anciens, mais cela témoigne également d'un bon encadrement et d'une bonne gestion. Un plan d'action actualisé fixe un objectif net quantifié de 25 % de réduction pour 2011, qui vient s'ajouter aux réductions déjà été réalisées ces dernières années. La politique a été significativement élargie pour inclure d'autres facteurs de coût et la qualité des services administratifs rendus aux entreprises. La volonté de faire progresser cette politique ne semble pas s'être éteinte au cœur même de l'administration, ce qui n'est cependant pas toujours le cas ailleurs. Certains se demandent en effet comment le dernier objectif en date va bien pouvoir être atteint, et quelles questions de fond le programme devrait désormais recouvrir.*

*D'autres politiques et programmes témoignent d'efforts importants pour étendre le mieux légiférer au-delà de l'administration centrale et au-delà des Pays-Bas. Il s'agit notamment des nouvelles politiques et structures d'application, des travaux à l'appui du mieux légiférer au niveau de l'UE et surtout de la participation des niveaux locaux de l'administration. Le programme sur la stratégie-cadre (Framework Vision Programme) pour la réforme du contrôle et de l'application semble être bien conçu et progresser régulièrement. Les travaux de sensibilisation à la nécessité de développer plus avant le mieux légiférer au niveau de l'UE sont particulièrement remarquables étant donné la taille relativement petite du pays. Le rôle pilote des Pays-Bas (aux côtés d'un petit nombre d'autres pays) au niveau de l'UE est admirable. Des efforts considérables sont également consacrés au développement des relations avec les niveaux locaux de l'administration au sujet du mieux légiférer.*

*Un gros point faible est le fait qu'aucune politique efficace sur l'analyse d'impact ex ante des nouvelles réglementations n'a pu être mise en œuvre jusqu'à présent. La faiblesse de la gestion réglementaire néerlandaise à l'heure actuelle tient au fait qu'il n'existe pas de processus rigoureux et clairement étayé permettant de procéder à une élaboration des nouvelles réglementations fondée sur des informations factuelles. Cette question a déjà été soulevée dans le rapport de l'OCDE de 2007, qui notait en effet que si le programme de réduction des charges avait considérablement et nécessairement contribué à la mise en vedette du mieux légiférer, une optique plus large devrait être adoptée à plus long terme. Le morcellement de la structure de soutien institutionnel du mieux légiférer n'a rien arrangé.*

*Deux autres difficultés se dessinent, qui ont trait à la consultation sur les nouvelles réglementations et à certaines dimensions de la gestion de l'UE.* Il s'agit du fait que quasiment rien n'a été entrepris pour mettre en place des formes de consultation plus modernes et plus ouvertes pour l'ensemble des réglementations (pas seulement celles qui font partie des programmes de réduction des charges imposées aux citoyens et aux entreprises). Le cadre dans lequel sont traitées les questions de fond soulevées par les textes communautaires doit également être examiné plus avant. Quelques systèmes utiles sont déjà en place. L'impact des réglementations européennes sur le marché national est pris en compte lors de la préparation de la position de négociation. Les travaux du groupe chargé de la réforme réglementaire (RRG) consistent notamment à faire tout son possible pour identifier et réduire les charges imposées aux entreprises par les nouvelles réglementations européennes lors du processus de négociation. Cela s'avère utile mais toutes les dimensions ne sont pas traitées (autres parties prenante, les avantages des nouvelles réglementations). La gestion de la transposition des réglementations d'origine européenne reste relativement médiocre.

*L'élaboration d'une stratégie intégrée incluant tous les éléments d'un programme équilibré sur le mieux légiférer contribuerait à doter le mieux légiférer néerlandais d'une vision de l'avenir à long terme.* Il n'entre pas dans le propos du présent rapport d'émettre un avis sur ce en quoi pourrait consister une vision de l'avenir à plus long terme, mais nous ne pouvons qu'encourager les Pays-Bas à entamer des discussions à ce sujet en interne, ainsi qu'avec d'autres pays ayant les mêmes idées. Le fait de souligner les liens entre les actions déjà en cours, de consolider les parties faibles, et de montrer de quelle manière les différents éléments se combinent pour soutenir et promouvoir des objectifs stratégiques de haut niveau pour l'économie et la société accroîtrait la viabilité sur le long terme du programme visant à mieux légiférer. Cela démontrerait également qu'il s'agit d'un programme ouvert, puisque le mieux légiférer porte sur les nouvelles comme sur les réglementations existantes, et pas (seulement) sur la déréglementation, et ne s'intéresse pas non plus uniquement aux entreprises. Dans les années 90, le programme MDW avait une conception large du mieux légiférer et de ce qu'il pouvait apporter aux objectifs de l'action des pouvoirs publics. Il est peut-être temps de procéder à une actualisation « du millénaire ». Un livre blanc pourrait être un bon moyen d'entamer le processus.

*La communication publique sur le mieux légiférer est assurée par un certain nombre de stratégies et processus spécifiques.* La communication et les documents publics sur le mieux légiférer sont généralement axés sur des programmes spécifiques. Ils sont essentiels et doivent bien entendu être structurés de manière à atteindre les publics qu'ils visent spécifiquement. La stratégie de communication la plus remarquable est celle qui a été mise en place par le RRG pour le programme de réduction des charges imposées aux entreprises. La politique de communication sur le projet de réduction des charges administratives pesant sur les citoyens est également bien développée. La stratégie de communication du RRG est de vaste portée et à certains égards sert à communiquer sur la politique d'ensemble visant à mieux légiférer aux Pays-Bas. Tout comme les programmes de communication plus ciblés, une communication plus intégrée sur les politiques visant à mieux légiférer pourrait contribuer à mettre en évidence l'étendue des travaux réalisés, et pourrait également servir à regrouper les différentes parties du cadre institutionnel qui contribuent au mieux légiférer.

*De nombreux programmes font l'objet d'une forme ou d'une autre d'analyse ex post mais cette approche n'est pas systématique.* Un certain nombre de processus d'évaluation sont en place ou sont en cours d'élaboration pour des programmes sur le mieux légiférer spécifiques. Des évaluations ad hoc ont également lieu et la Cour des comptes

néerlandaise (Netherlands Court of Audit - NCA) connaît une forte activité. Cette approche doit être renforcée pour veiller à ne pas négliger l'analyse ex post et faire en sorte qu'elle fasse automatiquement partie de tous les programmes sur le mieux légiférer. Des mécanismes internes d'analyse ex post sont également un complément nécessaire des analyses externes réalisées par des organismes tels que l'OCDE et la Banque mondiale.

*Des ressources d'administration électronique, qui constituent une aide essentielle dans le cadre d'initiatives de réduction des charges imposées aux entreprises et aux citoyens, ont été régulièrement développées au fil du temps, en revanche il peut être nécessaire d'améliorer le suivi et l'analyse.* Les Pays-Bas ont commencé très tôt, dans les années 90, et ont mis sur pied différents projets ainsi qu'un cadre institutionnel visant à impliquer les niveaux locaux de l'administration. Une évaluation complète de l'administration électronique n'entre pas dans le propos du présent examen. Cependant il semble que les initiatives destinées à contrôler l'efficacité dans la pratique d'un grand nombre de projets aient besoin d'être encouragées.

### ***Capacités institutionnelles de gouvernance réglementaire***

*La création du groupe chargé de la réforme réglementaire a constitué une avancée cruciale en donnant une orientation plus claire au mieux légiférer.* La fusion de plusieurs unités compétentes issues de deux ministères essentiels et influents (ministère des Finances et ministère de l'Économie) responsables de la partie entreprise de la politique d'amélioration de la réglementation s'est révélé un choix judicieux. Le RRG est aujourd'hui une entité dynamique chargée du mieux légiférer reconnue non seulement par les entreprises des Pays-Bas, mais aussi à travers l'Europe et par les institutions de l'UE. Cette fusion indique également que la politique visant à mieux légiférer aux Pays-Bas est parvenue à un certain niveau de stabilité au fil des cycles politiques de coalition et des différents cabinets, puisque le RRG est un prolongement et une consolidation des unités mises en place par les gouvernements précédents.

*Le groupe chargé de la réforme réglementaire traite cependant uniquement les dimensions relatives aux entreprises de la politique visant à mieux légiférer des pouvoirs publics.* Deux autres ministères jouant un rôle clé dans l'amélioration de la réglementation ne font pas partie de la structure du RRG. Le ministère de la Justice a longtemps joué un rôle déterminant dans la gestion de l'élaboration de nouvelles réglementations et à l'heure actuelle il s'efforce de mettre au point une nouvelle méthode d'analyse d'impact plus ferme. Le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume est non seulement responsable du programme de réduction des charges imposées aux citoyens, mais il est aussi doté d'une responsabilité de coordination générale des questions clés liées au mieux légiférer (administration électronique, coordination générale des municipalités et organismes de contrôle chargés de l'application des lois) et à l'égard de la fonction publique (réforme de la fonction publique notamment) ainsi qu'en matière de relations générales avec le Parlement. Le ministère des Affaires étrangères est responsable de dimensions importantes de la gestion générale des textes communautaires.

*Dans ce contexte, la mise en place du groupe directeur sur le mieux légiférer (Steering Group for Better Regulation) s'est révélée un choix judicieux dans le sens où elle a permis de consolider les liens entre les principaux ministères chargés du mieux légiférer.* Le groupe, présidé par le Premier ministre, se réunit chaque trimestre et met en contact les ministères de l'Intérieur, de la Justice, des Finances et de l'Économie. Il est épaulé par un groupe de fonctionnaires. Il examine des rapports d'avancement sur les

politiques visant à mieux légiférer et effectue des travaux préparatoires en vue des rapports destinés au Cabinet et au Parlement. L'équipe chargée de l'examen par les pairs de l'OCDE s'est laissé dire que, après des débuts discrets, ce groupe a commencé à devenir plus proactif, du fait de la phase de réforme plus controversée dans laquelle les Pays-Bas semblent maintenant entrer.

*Le gendarme indépendant, l'ACTAL, est un autre atout institutionnel important qui contribue à assurer la cohésion entre différentes parties du programme.* Depuis sa création en 2000, le conseil consultatif pour l'examen des charges administratives (Advisory Board on Administrative Burdens - ACTAL) joue un rôle important en aidant à stimuler et à structurer la réforme réglementaire aux Pays-Bas (d'autres pays s'en sont inspirés pour mettre en place des structures de ce type, la Suède étant l'exemple le plus récent). Non seulement il joue un rôle important de par sa fonction de remise en question des actions des pouvoirs publics, mais il traite également, parallèlement au groupe directeur sur le mieux légiférer, plusieurs dimensions du mieux légiférer (les programmes de réduction des charges imposées aux entreprises et aux citoyens, des conseils prodigués au Cabinet sur les charges imposées par les nouvelles réglementations qui lui donnent un rôle dans l'analyse d'impact ex ante, et la promotion du mieux légiférer au niveau de l'UE).

*Un cadre institutionnel efficace a également été mis en place pour faire participer les niveaux locaux de l'administration au programme d'amélioration de la réglementation.* Les municipalités, qui sont chargées de l'application, de la planification et des autorisations, sont la principale interface avec les entreprises et les citoyens. L'accord entre l'administration centrale et les municipalités et son plan d'action pour mieux légiférer (Better Regulation Action Plan) connexe permettent d'encadrer et de concrétiser le déploiement d'objectifs communs d'amélioration de la réglementation, tels que la réalisation des objectifs de réduction des charges.

*Le cadre institutionnel central pour la supervision du mieux légiférer dans son intégralité reste néanmoins relativement précaire et morcelé.* Le groupe directeur sur le mieux légiférer, qui unit les quatre principaux ministères, a jusqu'à présent apporté une contribution incertaine au programme d'amélioration de la réglementation. Par exemple, il ne semble pas encore avoir réellement contribué à favoriser la mise au point d'un nouveau processus d'analyse d'impact, qui exige un pilote central fort capable d'encourager la coopération interministérielle. Ce morcellement relatif empêche d'atteindre des résultats encore meilleurs en matière d'amélioration de la réglementation. Cela signifie également que les responsabilités -- qui fait quoi -- ne sont pas claires pour les parties prenantes extérieures au système, et que le système lui-même n'offre pas un cadre optimal pour faire face aux étapes suivantes, notamment la mise au point d'un processus d'analyse d'impact plus solide. Le ministère des Affaires étrangères, qui joue un rôle important dans la gestion des textes communautaires, ne fait pas partie du groupe.

*Que faut-il faire pour renforcer le système de supervision institutionnelle ?* La solution radicale consisterait à étendre le rôle et la structure du RRG pour qu'il intègre les unités compétentes d'autres ministères œuvrant au mieux légiférer. Cependant cela n'est peut-être pas la manière la plus efficace de renforcer la coopération entre les ministères qui ont tous une contribution forte et spécifique à apporter. À défaut de cette solution, il est essentiel que le groupe directeur sur le mieux légiférer et le groupe de fonctionnaires qui l'épaule commencent à jouer un rôle plus proactif, en suivant un programme bien défini incluant la mise au point du processus d'analyse d'impact. Dans ce cas, le RRG, en tant qu'organe centralisateur du mieux légiférer aux Pays-Bas, semblerait être le mieux

placé pour assurer le secrétariat du groupe, éventuellement en intégrant du personnel détaché d'autres ministères. Il est particulièrement important que des liens institutionnels forts existent entre le ministère de la Justice et les autres ministères. Le ministère de la Justice est un acteur clé de par son rôle dans la supervision de la qualité juridique. En 1999 l'examen pluridisciplinaire de l'OCDE sur la réforme de la réglementation soulevait déjà cette question, et l'examen par l'OCDE du programme néerlandais de réduction des charges l'a à nouveau reprise en 2007.

*Il faut s'attaquer à la nécessité d'un soutien supplémentaire aux ministères chargés de l'application, et d'une évolution culturelle chez ces derniers.* Cette question n'est pas nouvelle (le rapport de l'OCDE de 1999 l'évoquait déjà), et elle n'est pas spécifique aux Pays-Bas. La complexité croissante du programme de réforme moderne est l'un des éléments du problème. Les ministères sont confrontés à un certain nombre de difficultés auxquelles ils doivent être bien préparés. Les parties prenantes sont plus exigeantes (exigeant parfois davantage de liberté tout en critiquant les défaillances de la réglementation). Le programme sur le mieux légiférer a été élargi pour englober les différents niveaux de l'administration. Les programmes de réduction des charges ont commencé à traiter des questions plus controversées. Les réformes de la fonction publique ajoutent un nouveau niveau de complexité tout en offrant de nouvelles possibilités (les ressources sont réduites, mais cela peut également inciter à actualiser les processus). Outre la nécessité d'un soutien au moyen de principes directeurs et de formations plus pointues, il faut mettre en place le système de la carotte et du bâton. Le solide lien qui a été établi entre le fait que le programme de réduction des charges imposées aux entreprises donne des résultats et le cycle budgétaire est constructif en cela. La formation et les principes directeurs sur les outils d'amélioration de la réglementation proposés par le RRG sont également importants.

*Le Parlement joue un rôle particulièrement important dans le déroulement du programme sur le mieux légiférer des Pays-Bas.* En dehors de l'exécutif, l'un des organes centraux est le Parlement. Le système politique néerlandais s'appuie sur des accords de coalition, qui fixent le cadre de l'action publique pour les quatre années du cycle électoral. Le Gouvernement doit rendre compte au Parlement de la mise en œuvre des accords de coalition. Ce dernier reçoit régulièrement des rapports d'avancement sur différentes dimensions du programme d'amélioration de la réglementation, et il a lui-même été à l'origine d'une réforme de la politique de contrôle. Avec l'extension du programme d'amélioration de la réglementation à des domaines plus difficiles et complexes, son soutien sera déterminant.

### ***Transparence à travers la consultation publique et la communication***

*Il est nécessaire d'améliorer rapidement la consultation publique en tant qu'élément indissociable d'une gestion réglementaire efficace.* Les Pays-Bas sont à la croisée des chemins entre une longue tradition de consultation très structurée (via la recherche d'un consensus par le biais de groupes et de comités officiels, et le recours aux conseils d'experts), et la mise au point de nouvelles approches visant à impliquer les parties prenantes de manière très différente, surtout via Internet. Il est de plus en plus urgent d'améliorer et d'ajuster le mode de consultation. Cela ne signifie pas l'abandon pur et simple des approches traditionnelles, mais il est nécessaire de favoriser la transparence et de veiller à ce qu'une consultation réelle et intervenant au bon moment fasse partie intégrante du processus d'élaboration des politiques publiques et en particulier du processus d'analyse d'impact des nouvelles réglementations. Les programmes de



réduction des charges imposées aux entreprises et aux citoyens ont montré la voie avec de nouvelles méthodes permettant de mieux tenir compte des préoccupations réelles des parties prenantes. Le projet pilote de consultation sur les nouvelles réglementations par le biais d'Internet dans l'ensemble des ministères semble très prometteur.

*La mise en place de dates d'entrée en vigueur communes est un pas en avant très positif. Cela placera les Pays-Bas devant de nombreux pays de l'OCDE. Des dates d'entrée en vigueur communes peuvent considérablement aider les entreprises. La communication aux entreprises d'un nouvel ensemble de réglementations d'un seul coup peut néanmoins nécessiter une certaine gestion pour veiller à ce que cela ne contribue pas (paradoxalement) à laisser penser que les pouvoirs publics maîtrisent mal le flux de nouvelles réglementations.*

### ***Élaboration des nouvelles réglementations***

*Si l'analyse d'impact existe depuis longtemps, beaucoup s'accordent à dire qu'en pratique le processus en vigueur est peu satisfaisant, précaire et inefficace. Les problèmes soulevés dans l'examen étaient notamment que l'analyse d'impact intervient trop tard dans le processus de prise de décision pour avoir le moindre effet sur les résultats, une consultation inadaptée, un manque de transparence, le fait que les avantages comme les coûts ne soient pas pris en compte, et la nécessité de définir une approche méthodologique claire mettant à parité analyse qualitative et analyse quantitative. La place accordée aux coûts imposés aux entreprises, qui sont définis assez étroitement, est trop importante, tandis que les solutions de rechange à la réglementation (en dépit des efforts du ministère de la Justice), les avantages, les impacts autres que ceux qui touchent les entreprises, la consultation, et le soutien et le contrôle de la qualité, qui est morcelé et inefficace, ne bénéficient pas d'une attention suffisante. L'importance d'une analyse coûts-avantages fondée sur des informations factuelles et d'autres méthodologies d'analyse d'impact efficaces est peu valorisée. Nombre de ces questions avaient déjà été soulevées dans le rapport de l'OCDE de 1999, qui attirait spécifiquement l'attention sur la nécessité d'une réelle quantification, celle d'envisager d'autres solutions, et celle de recourir à la consultation. Des progrès ont été réalisés depuis sur certains fronts, notamment en ce qui concerne la quantification des charges administratives imposées aux entreprises, mais pas suffisamment pour engendrer une approche efficace.*

*Il existe une volonté de contrôler les nouvelles réglementations plus efficacement. De nombreuses parties prenantes ont laissé transparaître l'importance qu'elles attachent à la nécessité de contrôler plus efficacement les charges qui peuvent découler du flux de nouvelles réglementations. Certaines personnes interrogées ont souligné un point important, à savoir que les réformes des pouvoirs publics -- les Pays-Bas ont procédé récemment à de grandes réformes des secteurs de la santé et de l'éducation -- sont vouées à engendrer un nombre considérable de nouvelles réglementations, dont les effets doivent être contrôlés.*

*D'autre part, il ne semble pas y avoir de conception homogène de la manière dont un système d'analyse d'impact renforcé pourrait être structuré, et aucune vision claire de l'avenir susceptible de donner forme à un nouveau système ne semble s'être dégagée des travaux des fonctionnaires. Depuis deux ans, un groupe de fonctionnaires travaille à l'amélioration du processus. Malgré quelques éléments intéressants (examen d'autres solutions, consultation via le Web) il semble peu probable que ces propositions donnent naissance à un processus intégré efficace susceptibles d'emporter l'adhésion réelle de l'ensemble des pouvoirs publics, étant donné que les travaux sont principalement*

développés par un ministère (celui de la Justice) et qu'aucun projet bien défini de nouveau processus ne s'est encore dégagé.

*Une nouvelle approche doit être mise au point.* Les pouvoirs publics doivent développer et promouvoir une vision d'avenir claire et une méthode d'analyse d'impact intégrée, qui devra expliquer la finalité de cette dernière et en quoi elle peut contribuer à une élaboration des politiques basée sur les faits, plus efficace et plus forte, qui veillera à ce que les nouvelles réglementations soient adaptées aux objectifs, et montrera que les pouvoirs publics comprennent à quel point il est important de contrôler les nouvelles réglementations. Le fort consensus qui semble se dégager sur ce qui ne va pas doit maintenant être traduit en une nouvelle stratégie mettant l'accent sur la place centrale que l'analyse d'impact occupe dans le processus d'élaboration des politiques.

*La responsabilité de la réalisation des analyses d'impact devrait continuer d'incomber à chaque ministère, qui devra faire l'objet d'une supervision et d'un contrôle de la qualité effectués de la part de l'administration centrale.* Une supervision et un contrôle de la qualité effectifs sont essentiels à la réussite d'un processus d'analyse d'impact. Les Pays-Bas mettent à juste titre l'accent sur la responsabilité de chaque ministère. Cependant les structures institutionnelles de supervision des analyses d'impact existantes sont précaires et sont tombées en désuétude.

*Une formation et des principes directeurs effectifs doivent être en place.* Les fonctionnaires devront être formés à la nouvelle approche et en particulier à l'application de la nouvelle méthodologie. Les principes directeurs en vigueur n'englobent pas l'analyse coût-avantages ou une quelconque méthode de quantification. Les évolutions culturelles requises, en particulier le fait de faire en sorte que la haute direction participe également, sont aussi importantes que le développement de compétences techniques. La formation récente aux techniques d'amélioration de la réglementation développée par le ministère des Finances et l'ACTAL en association avec le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et le ministère de l'Économie est une évolution positive.

*La rigueur méthodologique, que l'analyse coûts-avantages est le meilleur moyen d'assurer, est essentielle, mais la qualité est une dimension tout aussi importante.* Les Pays-Bas, en développant et en favorisant le modèle de coûts standard pour les charges administratives, bénéficient déjà d'une culture qui est habituée aux méthodes quantitatives, la quantification étant un pilier essentiel de l'élaboration des politiques fondée sur des informations factuelles. La méthodologie devrait par conséquent comporter une forte dimension quantitative, s'inspirant des expériences d'autres pays de l'OCDE qui appliquent déjà la quantification (comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie). Elle devrait également intégrer une solide dimension qualitative, étayée par l'analyse multicritères, notamment pour tenir compte des avantages futurs qui peuvent être difficiles à évaluer financièrement. Il est important de faire apparaître les avantages comme les coûts, le but étant de mieux légiférer, pas de déréglementer.

*Un processus standardisé intégré unique aidera à orienter l'analyse d'impact de manière à ce qu'elle soit adoptée par les ministères.* Les processus distincts en vigueur doivent être intégrés en un processus unique regroupant les différentes analyses et les différents contrôles de la qualité juridique. Ce processus standard devrait être adopté dans toute l'administration. Le format de présentation de la nouvelle analyse d'impact intégrée devrait être standardisé, et être aussi simple et clair que possible, de façon à être compréhensible (la logique et les principales conclusions de l'analyse d'impact doivent être facilement comprises par les décideurs ainsi que par d'autres parties prenantes, notamment le grand public). Un processus se déroulant par étapes, à l'image de celui qui

est actuellement en vigueur, mais plus solidement structuré, est nécessaire. Cela permettrait de savoir clairement, dès le début du processus d'élaboration des politiques, à quel moment des analyses d'impact doivent être entreprises, étendues et actualisées, en tenant compte du fait que les efforts doivent être proportionnels, c'est-à-dire qu'ils fassent une distinction entre les propositions qui méritent une analyse d'impact complète et d'autres qui requièrent une attention moindre. Le processus en vigueur englobe généralement uniquement la législation primaire et les décrets gouvernementaux (Orders in Council). Il faudrait envisager d'étendre l'analyse d'impact à d'autres réglementations qui peuvent être du plus haut intérêt pour le mieux légiférer.

*La question de la consultation, que le processus en vigueur ne recouvre pas formellement, doit être traitée.* La consultation doit faire formellement partie du processus de réalisation de l'analyse d'impact et impliquer toutes les parties prenantes potentielles. Une vaste consultation (y compris sur le Web, en s'appuyant sur le projet pilote de consultation sur les nouvelles réglementations via Internet qui a été lancé récemment) devrait être entreprise très tôt pour donner aux parties prenantes la possibilité de formuler des observations sur les propositions avant qu'il ne soit trop tard pour influencer sur les résultats, et notamment de proposer d'éventuelles solutions de rechange à la réglementation. La consultation publique sur les projets d'analyse d'impact favorise le partage d'informations et de connaissances techniques, ce qui enrichit le projet et encourage l'adhésion.

*L'analyse ex post doit également être intégrée au nouveau processus.* Le retour d'information à l'attention des pouvoirs publics sur l'efficacité du processus d'analyse d'impact devrait être prévu dès le départ, dans le cadre de la nouvelle stratégie. Plusieurs options, qui ne s'excluent pas mutuellement, permettent d'y parvenir. Il s'agit notamment de donner à l'ACTAL un rôle dans l'analyse ex post (en s'appuyant sur son rôle de conseiller en matière de charges réglementaires auprès du Cabinet), de rapports annuels au Parlement, d'un suivi de l'élaboration des nouvelles réglementations, et enfin et surtout, d'encourager la Cour des comptes néerlandaise à réaliser des audits du processus. Les audits assurés par des équivalents de la NCA dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni, ont joué un rôle très utile pour l'évaluation de l'efficacité des politiques de contrôle de l'élaboration de nouvelles réglementations, notamment l'analyse d'impact.

*Les efforts du ministère de la Justice pour favoriser l'étude de solutions de rechange à la réglementation doivent être soutenus et étendus, y compris, et surtout dans le cadre d'un processus d'analyse d'impact amélioré.* La réglementation n'est peut-être pas la seule possibilité. Avant qu'il ne soit trop tard, le processus devrait prévoir l'examen d'autres méthodes pour parvenir aux résultats réglementaires souhaités. Il faut donner une nouvelle impulsion aux efforts significatifs qui ont été entamés il y a plus de dix ans pour utiliser des solutions de rechange. Le ministère de la Justice a publié un certain nombre de documents intéressants et il faut maintenant faire en sorte de les rendre opérationnels. Une méthode efficace pourrait consister à étudier les conséquences de plusieurs options différentes, notamment une solution de rechange à la réglementation « directionnelle », et l'option de la « non-intervention ». Il faudrait mettre au point des principes directeurs sur la bonne utilisation des solutions de rechange (comme l'action non législative, les exemptions, les méthodes reposant sur des principes plutôt que sur des règles, et des normes sur les résultats plutôt que des normes sur les processus).

### ***Gestion et rationalisation des réglementations existantes***

*Aucun effort systématique n'est entrepris pour consolider ou simplifier le stock réglementaire.* Comme dans d'autres pays dotés de programmes bien développés de réduction des charges, la simplification est surtout un « produit dérivé » des efforts de réduction des charges administratives (comme par exemple l'examen de paquets de réglementations ou de lois apparentées). Avec l'accroissement progressif de la complexité dans tous les domaines de la réglementation, il est nécessaire de procéder à un « nettoyage de printemps » systématique à intervalles réguliers. L'équipe d'examen de l'OCDE s'est laissé dire que les entreprises apprécieraient un « nettoyage » du droit existant.

*Les résultats obtenus par le programme de réduction des charges réglementaires sont déjà considérables selon les critères internationaux, et la politique des Pays-Bas pour la période 2003-07 a identifié les principaux éléments d'un modèle concluant qui a été reproduit dans d'autres pays.* Le Cabinet de 2003-2007 avait un objectif net de réduction des charges de 25 % réparti entre les ministères, qui a été largement atteint. Le modèle néerlandais a inspiré d'autres pays, et dans l'ensemble les investissements considérables réalisés par les gouvernements néerlandais successifs depuis les années 90 ont porté leurs fruits. Les facteurs de réussite associaient des mesures (la méthode MCS servant à mesurer et recenser les charges), la définition d'un objectif quantitatif assorti d'un délai (réparti entre plusieurs ministères), une puissante unité de coordination interministérielle au centre de l'administration (le *RRG* et son prédécesseur, l'*IPAL*), un suivi indépendant via le gendarme indépendant, l'*ACTAL*, la mise en relation avec le cycle budgétaire, et surtout, un soutien politique, aidé par le caractère très spécifique du programme de réduction des charges administratives qui a permis d'éviter toute controverse. Il convient de faire remarquer que la tâche des Pays-Bas était peut-être plus lourde que celle d'autres pays en termes de poids relatif des charges administratives en proportion du PIB. Mais cela signifie également que les Pays-Bas ont probablement eu raison de mettre plus particulièrement l'accent sur cette partie de leur stratégie d'amélioration de la réglementation au cours des dernières années.

*Une nouvelle phase s'est ouverte, avec la mise en place d'une nouvelle politique ambitieuse, vaste et bien conçue.* Elle s'appuie sur les principaux éléments de la précédente politique qui ont démontré leur utilité (notamment une structure institutionnelle renforcée), et y ajoute de nouvelles dimensions. Le Cabinet du moment a fixé un nouvel objectif de réduction de 25 %, calculé en fonction d'une nouvelle (en grande partie) mesure de référence. Le plan d'action intègre un certain nombre de nouvelles questions importantes, et s'attache à résoudre les lacunes de la méthodologie d'origine. Cela témoigne du prix à payer lorsque l'on est un pionnier sans modèle à suivre, mais démontre également que les Pays-Bas sont remarquablement disposés à apprendre de leurs propres expériences et de celles des autres, et à recourir aux conseils d'experts indépendants, qu'ils sollicitent régulièrement. Parmi les questions qui sont résolument traitées dans cette nouvelle phase figurent l'extension du programme pour qu'il englobe les charges supportées aux échelons infranationaux de l'administration (ce qui est encore très inhabituel dans les pays de l'OCDE), la réduction des charges liées à l'application, une nouvelle offensive contre la question des autorisations, la mise au point d'un système d'analyse *ex post*, la mise en place de dates d'entrée en vigueur communes pour les nouvelles réglementations, le ciblage de la qualité des services liés à la réglementation et surtout l'extension de la méthode MCS pour englober les aspects tant qualitatifs que quantitatifs et élargir la définition afin qu'elle recouvre tous les coûts de mise en conformité.

*Il a fallu actualiser et élargir considérablement le programme pour pouvoir continuer de progresser vers le nouvel objectif, ce qui soulève néanmoins aussi de nouvelles difficultés.* Jusque récemment le programme bénéficiait d'un large soutien, sur le plan politique, au sein des ministères, ainsi que de la part de parties prenantes extérieures. Il semble maintenant plus vulnérable. Comme l'indiquait déjà le rapport de 2007 de l'OCDE et de la Banque mondiale, un programme neutre sur le plan politique n'est plus possible. Si elles s'appuient sur une définition plus large des coûts de mise en conformité, les propositions de nouvelles réformes risquent d'être plus sensibles sur le plan politique et de faire intervenir davantage de groupes d'intérêts. Le rapport soulignait également à quel point il est important d'afficher des objectifs clairs à ce stade.

*Les principales parties prenantes qui influent sur les résultats sont les entreprises, les ministères chargés de l'application, et le Parlement.* Les entreprises sont frustrées car elles estiment que les avancées ne sont pas suffisamment rapides et parce que les problèmes qui ont vraiment de l'importance pour elles ne sont pas traités. Les ministères manifestent un certain découragement, voire de la résistance, vis-à-vis du nouvel objectif, car ils craignent qu'il ne soit pas facile à atteindre, une grande partie de ce qui pouvait être facilement atteint l'ayant déjà été. Même certains des objectifs qui semblent pouvoir encore être facilement réalisés peuvent poser des problèmes inattendus. Quant au Parlement, s'il s'intéresse de près à la question par le biais des rapports réguliers du RRG sur les avancées générales, il ne semble pas pour autant toujours disposé à soutenir pour autant des propositions exigeant une action législative, sans laquelle le nouvel objectif ne pourra être atteint.

*En ce qui concerne les entreprises, les pouvoirs publics sont sur la bonne voie avec leur définition élargie des coûts de mise en conformité et une nouvelle stratégie de communication bien conçue.* Pour un certain nombre de raisons, qui sont globalement les mêmes dans d'autres pays où les programmes de réduction des charges se situent à un stade de développement avancé, les Pays-Bas ont été confrontés à des réactions négatives de la part des entreprises en dépit de progrès évidents sur un certain nombre de fronts. Cela tient notamment au fait que les résultats promis mettent du temps à apparaître, à la frustration engendrée par la suppression de règles qui n'ont jamais été respectées, et à la lenteur avec laquelle l'échelon local identifie et traite des questions aussi déterminantes pour les entreprises que les autorisations. La situation n'a pas été facilitée par la redéfinition de la mesure de référence du nouvel objectif, selon laquelle les charges ne s'élèvent maintenant qu'à quelque 10 milliards EUR contre quelque 16 milliards EUR en 2003. Cela tient principalement au fait que les obligations d'information imposées aux tierces parties ne font plus partie de la définition des charges administratives, puisqu'elles sont maintenant définies comme des coûts de mise en conformité de base. Outre la réduction des charges administratives, le programme étendu a également fixé des objectifs de réduction de ces coûts de mise en conformité de base. L'ACTAL a rappelé à l'équipe d'examen par les pairs que les facteurs d'irritation ainsi que les modifications réglementaires de fond doivent être traités à ce stade, les entreprises ne faisant pas facilement la différence entre des charges administratives et d'autres coûts de mise en conformité.

*Les pouvoirs publics se sont montrés compréhensifs face aux inquiétudes exprimées par les entreprises.* Outre les travaux en cours pour étendre la portée du programme avec une méthodologie incluant les facteurs d'irritation ainsi que les frais de mise en conformité généraux, et la qualité des services, leur nouvelle stratégie de communication hautement proactive cible les besoins identifiés par les entreprises plutôt que ceux identifiés par les fonctionnaires. Cela inclut la création de la *Wientjes Commission* dont le

rôle est d'être le porte-parole des entreprises (qui semble recueillir l'approbation générale), et toutes sortes de mécanismes sur mesure visant à prendre en compte les intérêts des entreprises ainsi qu'à communiquer sur les réalisations importantes (ce que le bénéficiaire veut savoir, plutôt que ce que le fonctionnaire juge intéressant). Le manuel de communication du RRG souligne qu'il faut que les résultats aient été concrètement atteints avant d'être notifiés. Il est trop tôt pour se faire une idée de l'efficacité de la stratégie et il sera important de procéder à une évaluation régulière, ce que les pouvoirs publics comptent faire. Ces derniers doivent présenter assez rapidement des résultats découlant de la nouvelle approche s'ils veulent rétablir une attitude positive au sein des entreprises. Ils prévoient d'évaluer leur stratégie de communication prochainement, et de procéder parallèlement cette année à une enquête sur les perceptions.

*En ce qui concerne les ministères chargés de l'exécution des textes, même s'ils s'appuient sur une solide structure institutionnelle pilotée par le RRG et l'ACTAL, il faut les encourager à obtenir des résultats en soutenant et renforçant encore le système. Le RRG reconnaît la nécessité d'une coopération accrue avec les ministères « chargés de produire des résultats » et d'une évolution culturelle plus profonde. Comme dans d'autres pays, il faut un savant mélange d'incitations et de menaces. Il est important qu'il y ait des incitations, car les ministères qui commencent à ressentir une certaine lassitude après des années d'efforts ont besoin d'encouragements. Il faut également recourir aux menaces, et les sanctions dont elles sont assorties doivent être crédibles. Les Pays-Bas sont allés plus loin que la plupart des autres pays en mettant en relation les réalisations et le cycle budgétaire. Il faudrait également réfléchir à la mise en relation entre les réalisations et les évaluations des résultats (qui auraient toutes deux à la fois l'effet de la carotte et du bâton). D'autre part, les ministères doivent se sentir soutenus dans leurs efforts pour faire passer des propositions controversées. Cela implique quelques choix difficiles et quelques compromis, ce qui requiert un soutien politique. Le Cabinet et le groupe directeur sur le mieux légiférer présidé par le Premier ministre ont un rôle important à jouer à cet égard.*

*En ce qui concerne le Parlement, le dialogue doit être étendu pour englober des décisions spécifiques qui exigeront son approbation. Le Parlement est déjà très fortement impliqué dans le programme à un niveau stratégique, avec les rapports réguliers que lui fournit le Cabinet via le RRG. Il est nécessaire de renforcer et de clarifier le lien entre ces rapports et les mesures spécifiques qui arrivent devant le Parlement pour approbation dans le cadre du programme. Étant donné que les objectifs les plus faciles à atteindre l'ont déjà été, une grande partie des nouveaux travaux, en particulier s'ils découlent d'une interprétation étendue des coûts de mise en conformité, peuvent exiger d'être présentés devant le Parlement pour que les réglementations soient modifiées ou adoptées, ce qui demandera une gestion avisée. D'autre part, s'il est essentiel que le Parlement soit tenu au courant régulièrement pour maintenir son intérêt et conserver son soutien de façon générale, des rapports trimestriels (même si deux d'entre eux sont de brèves mises à jour) semblent excessifs, et empêchent le RRG (qui rédige les rapports) d'avancer sur le travail de fond de mise en œuvre du programme.*

*Le programme de réduction des charges administratives pesant sur les citoyens a été soigneusement développé et adapté pour tenir compte de l'expérience de la première phase. Le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a mis au point un programme après avoir soigneusement examiné ce qui compte véritablement pour les citoyens. Tout comme le programme de réduction des charges imposées aux entreprises, dont il s'est inspiré, ce projet s'efforce de tirer des enseignements des expériences passées (la première phase a été jugée peu satisfaisante), pour identifier les difficultés qui n'ont pas encore été surmontées. Il fait beaucoup appel à des experts extérieurs pour faire*

avancer les travaux. Une telle ouverture et une telle volonté d'apprendre est une dimension extrêmement positive de la manière dont les Pays-Bas envisagent le mieux légiférer de manière générale. Parmi les différentes caractéristiques positives du projet, il y a notamment le fait que le niveau local est impliqué dans le programme, et que les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont fortement utilisées. Il s'efforce de tenir compte de certains aspects importants liés au contexte géographique des Pays-Bas, comme les besoins des travailleurs transfrontaliers. Des efforts considérables sont déployés pour envisager les questions dans une perspective européenne. On ignore cependant comment les avancées réelles seront évaluées et mesurées dans le cadre d'une approche qui ne fixe pas de référence quantitative ni d'objectif de réduction clairs. Dans ces conditions il s'avérera probablement difficile de démontrer que des améliorations ont été réalisées.

*Il existe des synergies considérables qui ne sont peut-être pas exploitées entre le programme dédié aux citoyens et le programme de réduction des charges imposées aux entreprises.* De manière générale, le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a tiré des enseignements du programme consacré aux entreprises, qui est en place depuis beaucoup plus longtemps, pour l'élaboration du programme dédié aux citoyens. Une certaine forme d'émulation entre les programmes n'est pas une mauvaise chose non plus. Ceci étant, les points de convergence sont nombreux. Il s'agit notamment d'un champ d'application présentant des éléments communs, de la stratégie de communication, de l'utilisation des TIC, d'un gendarme indépendant commun (l'ACTAL), et aussi de la mise au point de nouvelles méthodologies qualitatives et quantitatives, certaines pouvant présenter un intérêt pour les deux programmes à la fois.

*La réglementation au sein de l'administration fait déjà partie du programme dédié aux citoyens mais pourrait être étendue.* Une partie du programme consacré aux citoyens traite de la réglementation au sein de l'administration, notamment en ce qui concerne les professionnels qui travaillent dans des services publics tels que les hôpitaux et les écoles. Le but est de dégager du temps consacré aux tâches administratives de manière à pouvoir améliorer la prestation des services aux citoyens. Le rapport du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume au Parlement note qu'un objectif de réduction de 25 % des charges administratives est fixé pour les échelons locaux de l'administration. Le rapport de 2007 de l'OCDE et de la Banque mondiale recommandait déjà de travailler davantage sur la réglementation au sein des administrations. Avec une réduction prévue de la fonction publique de 25 %, le développement de cette partie du programme pourrait permettre de dégager des ressources et aussi contribuer à l'amélioration de la qualité des services rendus.

### ***Respect et application des réglementations, voies de recours***

*Les Pays-Bas ont lancé des travaux pilotes dont le but est de veiller à ce que le respect et l'application de la réglementation soient examinés au début du processus d'élaboration des règles.* Ce point était déjà mentionné dans le rapport de l'OCDE de 1999 mais mérite d'être rappelé, étant donné l'intérêt manifesté partout dans l'OCDE pour les politiques liées à l'application des réglementations ainsi qu'à leur élaboration. Les efforts de sensibilisation déployés par le ministère de la Justice datent de plus de vingt ans, et prennent la forme des instructions sur la législation (Directives on Legislation) (dont il assure la rédaction), des critères de qualité juridique qu'il applique, et de l'évaluation de la facilité de mise en œuvre et de l'impact de l'application (Practicability and Enforcement Impact Assessment) qu'il applique également. Les Pays-Bas sont

également responsables de l'élaboration du « tableau des onze » déterminants du respect de la réglementation, qui ont largement influencé les efforts d'autres pays dans ce domaine.

*Des améliorations régulières sont également intervenues pour favoriser une nouvelle méthode fondée sur l'analyse du risque et des structures dédiées à l'application.* Une politique explicite visant à impliquer les niveaux locaux ainsi que le niveau national de l'administration a été affinée avec les cabinets successifs, à partir de 2001. La participation officielle des niveaux locaux est assurée par l'accord entre l'administration centrale avec les municipalités, notamment par le biais de projets pilotes portant sur de nouvelles méthodes menés dans un échantillon de municipalités jouant le rôle de précurseurs.

*La création du conseil de contrôle (Inspection Council) qui assure la coordination des travaux de promotion de la nouvelle approche s'est révélé un choix judicieux, et il existe une étroite collaboration avec les travaux du RRG.* Le ministère de la Justice est-il pleinement impliqué ? L'équipe d'examen par les pairs de l'OCDE a eu le sentiment que le conseil remplit son rôle avec motivation et enthousiasme. Il existe un lien étroit avec le programme de réduction des charges réglementaires imposées aux entreprises (ce dont témoigne le fait que le plan d'action en vigueur pour la réduction des charges administratives imposées aux entreprises prévoit une réduction de la supervision par l'État) et le RRG participe étroitement à ces travaux. La participation du ministère de la Justice, qui joue depuis longtemps un rôle en amont en soulignant l'intérêt du respect et de l'application au moment où les réglementations sont élaborées, n'est pas explicite. Pourtant le programme de réforme prévoit la nécessité de travailler autant sur les réglementations au moment de leur élaboration que sur la manière dont elles sont mises en œuvre une fois qu'elles ont été adoptées.

*La stratégie-cadre en vigueur est ambitieuse, et ses objectifs sont assez précis ; une évaluation soigneuse des avancées est essentielle au maintien de la crédibilité et de la dynamique.* Les résultats atteints à ce jour tel que présentés dans le rapport au Parlement de 2008 paraissent impressionnants. Le rapport fait par exemple état de la mise en place d'analyses du risque communes aux inspections, de la coopération entre inspections et municipalités, d'installations de coopération électronique, et de la réaffectation des tâches. Quel a été l'effet réel de ces réformes sur le terrain ? S'agit-il des bonnes cibles ?

*Le rapport d'étude du ministère de la Justice sur le niveau de conformité est une initiative utile qui permet de justifier la poursuite des réformes.* Les résultats devraient être directement applicables dans le cadre de la poursuite de la mise au point de la stratégie-cadre.

### ***Les relations entre les États membres et l'Union européenne***

*La perception de l'importance des règlements émanant de l'UE dans le sens où ils façonnent l'environnement réglementaire national est très développée, et les Pays-Bas participent activement à l'élaboration des stratégies en faveur du mieux légiférer au niveau de l'UE.* Alors qu'il s'agit d'un pays relativement petit, les Pays-Bas ont joué un rôle actif assez remarquable dans la sensibilisation aux principes du mieux légiférer au niveau de l'UE, de façon à ce que les problèmes soient traités à la source, notamment très récemment à l'importance d'une gestion efficace par l'UE pour maîtriser les charges imposées aux citoyens.



*Des processus bien structurés sont en place pour la négociation et la transposition des réglementations européennes.* Comme dans la plupart des autres pays de l'UE, les Pays-Bas ont développé et mis en place un cadre opérationnel bien défini pour la gestion des textes communautaires. L'un de ses éléments les plus remarquable est le processus d'élaboration d'un plan de mise en œuvre lors de l'adoption d'une réglementation de l'UE, auquel les niveaux locaux de l'administration sont invités à participer, et le contrôle de la transposition assuré via une base de données coordonnée au niveau central (gérée par le ministère de la Justice) qui s'ensuit, qui détermine et fait savoir de façon systématique si les délais de mise en œuvre sont respectés. Le système prévoit que la corrélation entre les réglementations de l'UE et les réglementations nationales doit être transparente. Les processus destinés à assurer l'homogénéité entre les réglementations de l'UE et les réglementations nationales (qui vont jusqu'à inclure des décisions des tribunaux européens) méritent également d'être signalés.

*Le système permet plus d'assurer le bon fonctionnement des procédures que de traiter les problèmes de fond découlant des réglementations européennes.* L'UE est un thème qui est revenu souvent lors des entretiens avec l'équipe de l'OCDE, un certain nombre de parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration s'inquiétant des difficultés de mise en œuvre dans le contexte national. Il s'agissait notamment du souci de rester au fait des développements de l'UE, les informations étant parfois disponibles trop tard pour influencer sur les résultats, et de la crainte que les impacts probables des réglementations européennes au niveau national ne soient pas pris en compte ni lors de la phase de négociation ni lors de la phase de transposition du processus. Si les niveaux locaux de l'administration peuvent officiellement siéger aux réunions pour examiner ces questions, l'équipe s'est également laissé dire que des efforts plus ciblés devraient être faits pour impliquer ces niveaux lorsque nécessaire. La remise en cause la plus profonde de la méthode en vigueur concerne le fait que les impacts ne sont pas évalués de manière adéquate. Rien n'oblige aujourd'hui à réaliser une analyse d'impact lors de la phase de négociation, et on ignore si et dans quelle mesure cela se pratique lors de la phase de transposition. Le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Justice pilotent les différents processus, ce qui peut priver le système des contributions des autres ministères qui jouent un rôle clé dans le mieux légiférer (Intérieur, Finances et Économie).

### ***Les relations entre le niveau d'administration central et les administrations infranationales***

*Des efforts et ressources considérables sont consacrés à l'articulation des objectifs de niveau local avec ceux de niveau national en matière d'amélioration de la réglementation, et des résultats ont commencé à apparaître.* La coopération entre les niveaux central et locaux de l'administration s'intensifie dans des domaines déterminants pour l'amélioration de la réglementation tels que la réforme des pratiques de contrôle, la réduction des charges administratives et la réforme du régime des autorisations). Les principaux ministères (Intérieur, Finances et Économie) font manifestement tout leur possible pour impliquer les administrations locales dans leurs programmes sur le mieux légiférer. L'administration centrale apporte un soutien direct aux municipalités, y compris des fonds permettant de faire appel à des services de conseil en matière de réduction des charges. Des résultats concrets ont commencé à apparaître, comme la révision et la simplification de « réglementations modèle » (des modèles pour les réglementations locales produits par l'association des municipalités VNG), la création d'un site Web sur

le mieux légiférer dédié aux questions de niveau local, et des programmes pilotes pour tester le principe du « qui ne dit mot consent » en matière d'autorisations.

*L'accord entre l'administration centrale et les municipalités est une manière efficace de structurer la méthode et d'identifier les priorités.* Cet accord (au titre duquel un plan d'action spécifique est établi), qui est conclu entre l'administration centrale et le VNG au début de chaque mandat gouvernemental, a été utilisé à bon escient pour définir des objectifs communs.

*On peut s'attendre à des avancées contrastées et le rôle du VNG est très utile pour aplanir les différences à travers le pays.* Parmi les municipalités, qui sont au nombre de 443 (un grand nombre pour un pays relativement petit) et qui affichent des différences de taille (et de culture) considérables, certaines s'en sortent mieux que d'autres. L'équipe de l'OCDE s'est laissé dire que les progrès réalisés dans le domaine de la réforme du régime des autorisations sont particulièrement inégaux. Le rôle du VNG est très utile car il permet de diffuser les meilleures pratiques et d'encourager la coopération horizontale.

*Le plan d'action traite judicieusement non seulement de ce que les municipalités peuvent faire pour l'administration centrale mais aussi de ce que l'administration centrale peut faire pour les municipalités.* Le groupe de travail chargé de traiter la question des charges engendrées par l'administration centrale (qui fait partie du plan d'action) s'occupe de la question importante des charges réglementaires découlant de l'administration centrale. Au niveau local, le poids des nouvelles réglementations suscite des inquiétudes et une gestion plus ciblée de l'élaboration de nouvelles réglementations qui auront un impact au niveau local est souhaitée. Le VNG a proposé que chaque ministère nomme un conseiller juridique coordinateur pour toute nouvelle réglementation qui aura une incidence niveau local.

## Principales recommandations

<i>Politiques et stratégie pour mieux légiférer</i>	
1.1.	Les efforts pour impliquer un large éventail de parties prenantes au-delà du milieu des affaires devraient continuer d'être activement déployés, afin de recueillir le soutien le plus large possible en faveur du futur lancement des politiques visant à mieux légiférer.
1.2.	L'élaboration d'une nouvelle politique pour l'analyse d'impact ex ante des nouvelles réglementations devrait être lancée.
1.3.	Des efforts devraient être déployés pour renforcer la consultation publique sur les nouvelles réglementations. La gestion globale des réglementations européennes devrait être évaluée afin de s'appuyer sur les initiatives du RRG, et en particulier pour veiller à ce que la transposition des réglementations émanant de l'UE soit gérée de façon constructive.
1.4.	Il faudrait travailler à l'élaboration d'une vision stratégique pour le développement du mieux légiférer néerlandais sur le plus long terme.

1.5.	Outre les initiatives visant à communiquer sur des programmes spécifiques, il faudrait s'atteler à l'élaboration d'une stratégie de communication plus intégrée, de façon que les parties prenantes (que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des Pays-Bas) puissent apprécier à sa juste valeur tout ce qui est mis en œuvre, et qui va bien au-delà des programmes dédiés aux entreprises.
1.6.	Il faudrait veiller à ce que les processus d'analyse ex post englobent toutes les politiques concernées, qu'ils soient systématiquement appliqués, et que les investissements en la matière soient suffisants.

### *Capacités institutionnelles de gouvernance réglementaire*

2.1.	Les pouvoirs publics devraient s'interroger sur le meilleur moyen de consolider le système de supervision institutionnelle du mieux légiférer. Le groupe directeur sur le mieux légiférer et le groupe de fonctionnaires qui lui prêt son concours devraient en tout état de cause jouer un rôle plus proactif, à l'aide d'un programme bien défini prévoyant le développement du processus d'analyse d'impact.
2.2.	Les pouvoirs publics devraient étudier si les incitations en faveur d'une évolution culturelle pourraient être renforcées. Ils devraient par exemple voir si la mise en relation avec le cycle budgétaire pour la détermination des objectifs et l'évaluation des performances doit être renforcée (conséquences réelles pour les budgets ministériels, effet sur l'évaluation des résultats des principaux fonctionnaires). Un soutien accru aux ministères prenant la forme de principes directeurs et de formations devrait également être mis en place.
2.3.	Les pouvoirs publics devraient prendre des mesures énergiques pour développer un dialogue avec les commissions parlementaires appropriées afin de favoriser une conception commune des objectifs du mieux légiférer et de leur contribution à des objectifs de plus vaste portée de l'action publique (voir également au chapitre 5 les recommandations sur le programme de réduction des charges imposées aux entreprises).

### *Transparence à travers la consultation publique et la communication*

3.1.	Les projets de mise en place d'une consultation par Internet devraient être mis en œuvre, en accordant une attention particulière à l'accessibilité par le grand public. La consultation publique devrait être intégrée au processus d'analyse d'impact pour les nouvelles réglementations. Un code de bonne pratique devant être suivi par les
------	---

	ministères et d'autres intervenants dotés de responsabilités importantes quant aux nouvelles réglementations pourrait également être envisagé.
--	--

<i>Élaboration des nouvelles réglementations</i>	
4.1.	Les Pays-Bas devraient mettre au point une nouvelle stratégie, des structures et des processus pour l'analyse d'impact ex ante des nouvelles réglementations, en tenant compte des propositions plus détaillées présentées plus bas.
4.2.	Il faudrait mettre en place au niveau officiel une forme de secrétariat chargé de recevoir les propositions de législation (Proposed Legislation Desk) dotée de pouvoirs considérablement plus importants, qui rendrait des comptes directement au groupe ministériel chargé de la réforme réglementaire présidé par le Premier ministre. Cette unité, qui pourrait être créée à partir du groupe de fonctionnaires qui prêtent aujourd'hui leur concours au groupe ministériel chargé de la réforme réglementaire, serait chargée d'édicter et d'actualiser les lignes directrices appropriées, de prodiguer des conseils et d'apporter un soutien aux ministères dans le cadre de la réalisation des analyses d'impact, et de contrôler la qualité des analyses d'impact, ainsi que de conseiller directement les ministres sur le développement du processus et les résultats des ministères. Il conviendrait d'étudier si le groupe chargé de la réforme devrait être doté d'une fonction formelle de filtrage pour les nouvelles propositions réglementaires importantes avant qu'elles ne soient soumises au Cabinet (cela pourrait prendre la forme d'un aval formel, ou d'un renvoi vers le ministère concerné pour une analyse plus poussée). Il faudrait envisager de confier à l'ACTAL une fonction de supervision extérieure, en s'appuyant sur les responsabilités de conseiller auprès du Cabinet qu'il exerce à l'heure actuelle.
4.3.	La formation devrait être développée plus avant pour couvrir l'ensemble du processus et encourager le développement de compétences en matière d'élaboration des politiques basée sur les faits. Il faudrait également qu'une formation spécialisée sur l'application de la méthodologie soit proposée, qui ferait appel au besoin à des économistes (de nombreux fonctionnaires n'étant pas économistes de formation). La méthodologie devrait être inscrite dans des principes directeurs s'imposant à chaque étape aux fonctionnaires, qui devraient également clarifier les responsabilités des différents décideurs au fil du processus (ministres, fonctionnaires, groupe ministériel chargé de la réforme, groupe de fonctionnaires lui prêtant son concours, les fonctionnaires eux-mêmes).
4.4.	Une méthodologie claire mettant à parité quantité et qualité devrait être mise en place.

4.5.	Il faudrait mettre en place un processus intégré unique pour l'analyse d'impact dans toute l'administration, qui serait doté d'une structure simple, indiquerait les différentes étapes et rappellerait l'importance d'une intervention précoce, et donnerait une définition claire et complète des réglementations couvertes.
4.6	Il faudrait veiller à ce que les dimensions européenne et locales soient concrètement concernées par le nouveau processus.
4.7.	Des rapports sur les analyses d'impact devraient être publiés sur les sites Web des ministères, ainsi que sur le site Web de l'autorité de supervision principale, à un stade de rédaction adéquat, et une fois finalisés. Les acteurs ayant contribué à la consultation devraient être informés de la publication de l'analyse d'impact, et lorsque des observations importantes ont été formulées, être informés en retour de la manière dont celles-ci ont été utilisées (ou être informés de la raison pour laquelle elles n'ont pas été utilisées). Les avis de l'organisme de supervision extérieur devraient également être rendus publics. Il faudrait faire en sorte que la communauté à l'exclusion du milieu des affaires (ceux qui n'ont peut-être pas les moyens de se faire entendre aussi bien que les associations de défense des citoyens ou des consommateurs) participe au processus.
4.8.	Il faudrait étudier le meilleur moyen d'organiser une évaluation ex post systématique du processus d'analyse d'impact. Le ministère de la Justice devrait être encouragé dans ses travaux de suivi des tendances dans l'élaboration de nouvelles réglementations.
4.9.	Comme le recommandait déjà le rapport de l'OCDE de 1999, l'examen de solutions de rechange doit être clairement et solidement étayé par un processus d'analyse d'impact redynamisé.

#### *Gestion et rationalisation des réglementations existantes*

5.1.	Les pouvoirs publics devraient évaluer régulièrement l'efficacité et les résultats de leur plan d'action et de leur stratégie de communication (tel que prévu).
5.2.	Les pouvoirs publics devraient s'assurer que les sanctions (ou récompenses) budgétaires et aux résultats sont en place et sont crédibles, afin d'encourager la réalisation des objectifs. Le groupe directeur sur le mieux légiférer doit jouer un rôle fort en s'occupant des propositions plus controversées qui se présenteront, en trouvant des compromis et en apportant un soutien politique collectif sous l'égide du Premier ministre en faveur de l'adoption de propositions de ce type.

5.3.	Les pouvoirs publics devraient réduire le nombre de rapports sur le programme présentés au Parlement, pour qu'il n'y en ait plus qu'un tous les six mois au lieu d'un tous les trimestres, sans toutefois en réduire la teneur. Parallèlement aux rapports ils devraient s'intéresser à la manière de renforcer le dialogue avec les commissions parlementaires clés afin de favoriser une attitude positive à l'égard des propositions de changement dans le cadre du programme. Le RRG devrait aussi, dans la mesure du possible, encourager les ministères à regrouper les propositions apparentées en un seul paquet avant qu'elles ne soient présentées devant le Parlement, en attirant l'attention sur leur contribution (le cas échéant) aux principaux objectifs stratégiques du programme.
5.4.	Les pouvoirs publics devraient s'interroger sur la manière d'optimiser la formulation d'un ou de plusieurs objectifs concrets, en les associant à une mesure de référence claire qui permettrait aux parties prenantes d'évaluer le programme.
5.5.	Les pouvoirs publics devraient s'interroger sur l'utilité de renforcer les liens entre les différents programmes, et veiller à ce que les domaines présentant un intérêt commun soient traités conjointement.
5.6.	Il faudrait envisager d'étoffer les éléments du projet qui traitent de la réglementation au sein de l'administration.

### *Respect et application des réglementations, voies de recours*

6.1.	Les pouvoirs publics devraient étudier de quelle manière ils peuvent partager leurs expériences et leurs idées sur une application plus efficace avec d'autres pays, pour apprendre d'eux mais aussi pour faire part de leur propre réussite.
6.2.	Le ministère de la Justice doit être pleinement impliqué dans l'élaboration du programme, en particulier du fait que la stratégie-cadre en vigueur cherche à promouvoir une réforme fondamentale des comportements à l'égard des règles et des politiques sur lesquelles elle repose.
6.3.	Des mesures devraient être prises pour veiller à ce que des évaluations régulières et indépendantes des résultats découlant de la stratégie-cadre soient réalisées.

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

7.1.	Les pouvoirs publics devraient procéder à un examen des processus de négociation et de transposition des textes communautaires en vigueur, afin de recenser les atouts et les faiblesses, d'impliquer davantage les ministères de l'Intérieur, des Finances et de l'Économie, et de consolider les procédures et les principes directeurs visant à traiter des questions de fond. Il faudrait faire de l'analyse d'impact des réglementations européennes lors de la phase de négociation comme de la phase de transposition une obligation formelle et veiller à ce qu'elle fasse partie intégrante du nouveau processus d'analyse d'impact.
------	---

*Les relations entre le niveau d'administration central et les administrations infranationales*

8.1.	Dans le cadre de la poursuite de l'élaboration du programme commun pour l'amélioration de la réglementation, il faudrait accorder une attention particulière aux autorisations, et à la recherche de moyens efficaces de traiter le problème de l'impact probable de réglementations élaborées au niveau central sur le niveau local. Cette question devrait faire partie de l'examen de l'analyse d'impact ex ante qui a été proposé.
------	--