

MIEUX LEGIFERER EN FINLANDE

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

Avec un niveau élevé de revenus et de qualité de vie, la Finlande a été l'un des pays les plus performants de l'OCDE. Les effets du ralentissement économique mondial sur l'économie finlandaise depuis la crise financière de 2008 se sont fait crument ressentir et ont porté atteinte d'une façon disproportionnée aux exportations et à la production du pays. Un recul de la compétitivité, frappant gravement les secteurs de l'informatique et des biens d'investissement, a contribué à une chute du PIB plus rapide et plus importante que dans la plupart des pays comparables. Dans le même temps, à l'instar de nombreux autres pays européens, la Finlande doit continuer à assurer un haut niveau de services publics tout en disposant de moins de ressources financières pour le secteur public, lequel revêt une taille importante par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cette situation difficile nécessite entre autres une hausse de la productivité et de l'efficacité, le Gouvernement s'étant engagé à opérer une coupe sombre dans le service public.

Dans ce contexte, la demande intérieure pour une meilleure réglementation s'est intensifiée, et cette tendance devrait s'accélérer. Le document du programme « Mieux légiférer » adopté en 2006, et étoffé depuis, instaure pour la première fois un lien entre une meilleure réglementation et les objectifs de la politique menée par les pouvoirs publics. Selon ce document, une démarche plus efficace en matière de gestion de la réglementation aura des effets positifs sur l'innovation, la productivité, la compétitivité et les finances publiques. En vertu du programme qu'il a mis en place, le Gouvernement finlandais multipliera ses efforts en vue d'améliorer les conditions propices à l'esprit d'entreprise et d'instaurer un contexte plus favorable aux entreprises.

Reste cependant que, dans l'ensemble, on ignore dans quelle mesure une meilleure réglementation pourra faire la différence et, avant la crise financière mondiale, la robustesse permanente de l'économie finlandaise a détourné l'attention de politiques qui étaient pourtant susceptibles de contribuer à la compétitivité de la Finlande. L'intégration des préoccupations en matière de meilleure réglementation n'est pas terminée. La récession qu'a engendrée la crise financière pourra permettre de « recentrer » le programme « Mieux légiférer » et d'encourager ainsi une plus grande adhésion. C'est précisément ce qui semble ressortir de l'examen intérimaire du document d'orientation adopté par le Gouvernement, lequel fixe un cadre prometteur pour une intégration approfondie des préoccupations en matière de meilleure réglementation en soulignant la nécessité d'une évaluation fondée sur des données probantes propices aux processus décisionnel, de mise en œuvre et de suivi.

Les initiatives lancées par l'Union européenne sont un moteur pour une meilleure réglementation en Finlande. Par exemple, la directive européenne sur les services a favorisé l'examen de questions telles que les guichets uniques pour les petites et moyennes entreprises (PME). Le programme récemment adopté en vue de l'allègement des charges administratives pour les entreprises a été encouragé par le programme mis en place par l'Union européenne. Une part importante et croissante du droit finlandais (pouvant atteindre 80 % dans certains domaines) est dérivée du droit émanant de l'Union européenne.

Après la crise, il sera peut-être plus facile pour la Finlande de maintenir le cap en matière de politique de meilleure réglementation afin que cette dernière continue de contribuer largement à un environnement

économique sain et à la compétitivité des entreprises finlandaises sur le marché international. Il lui sera également possible d'exploiter le lien qui existe entre une meilleure réglementation et les efforts déployés en vue de réformer le service public et de conserver des services de haute qualité. Une gestion plus efficace de la réglementation pourrait largement contribuer à ces réformes.

Cadre de la gouvernance publique

En termes de gouvernance publique, la Finlande présente plusieurs caractéristiques distinctes. Tout le monde reconnaît qu'un grand rôle doit être joué par l'État, lequel est considéré comme le principal garant et protecteur de la société. Les pouvoirs publics détiennent des actifs économiques considérables, le grand public attend un niveau élevé de protection sociale, environnementale et des consommateurs, et il est disposé à financer un système d'aide sociale de grande envergure. En Finlande, les pratiques en matière de gouvernance et de réglementation sont marquées par la recherche du consensus, l'absence de caractère officiel, la collégialité, le gradualisme et, souvent, le corporatisme. L'État de droit est un idéal qui a toujours eu sa place dans l'histoire et la culture du pays, ce qui explique pourquoi le droit occupe une position aussi importante jusqu'à ce jour. La culture finlandaise n'établit aucune distinction nette entre l'élaboration des politiques et l'élaboration des lois. Le Gouvernement œuvre sur la base d'un exécutif décentralisé, les pouvoirs en matière de réglementation étant confiés aux ministres, aux organes officiels et aux municipalités. Ce système a des effets importants sur la conception des politiques générales relatives à la réglementation ainsi que sur la coordination et la cohérence de l'action publique.

Il est de plus en plus souvent reconnu que la Finlande devra changer des traditions de longue date si elle veut pouvoir maintenir sa qualité de vie et son avantage concurrentiel. Certaines réformes importantes menées ces dernières années illustrent cette évolution. Des réformes constitutionnelles ont renforcé les aspects parlementaires du système de gouvernance publique et ont conféré aux tribunaux un rôle accru en matière de contrôle judiciaire du droit primaire pour assurer sa conformité avec la constitution. Des réformes ont également été menées dans le domaine de l'administration publique. Le Gouvernement a progressivement délaissé son rôle de prestataire et de détenteur de services afin d'instaurer un cadre qui permet une plus grande concurrence. Les réformes dans l'administration publique ont également occupé une place centrale ces dernières années. À titre d'exemple, on peut citer le programme d'action sur la productivité du secteur public qui a été mené par le Ministère des finances et qui visait à accroître la productivité dans tous les ministères et leurs agences en réduisant leurs effectifs.

Une conception de la pensée et de la gestion stratégique englobant l'ensemble du Gouvernement est également préconisée et permettra de renforcer le rôle du Bureau du Premier ministre afin qu'il contrôle la mise en œuvre des programmes d'action. L'attention se tourne également vers l'avenir. Le Réseau gouvernemental pour la prévoyance, un réseau interministériel, entend appréhender l'élaboration des politiques dans le long terme, au-delà de l'action menée par la législature en exercice, pour pouvoir ainsi en promouvoir une approche plus horizontale. Le Comité parlementaire pour le futur se livre à un exercice semblable. Dernier aspect, mais non le moindre, deux réformes importantes sont actuellement menées aux niveaux régional et local du Gouvernement : le projet ALKU qui vise une administration plus efficace de l'administration de l'État régional axée sur les besoins des citoyens et des consommateurs, et le projet de réforme PARAS qui vise la rationalisation des municipalités.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire et principales conclusions de cet examen

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

L'action menée par la Finlande en vue d'améliorer sa réglementation a considérablement évolué depuis 1996. Les premières réformes se concentrant sur la dérégulation et la qualité technique de l'élaboration du droit ont commencé à céder le pas à des initiatives plus ambitieuses concernant la qualité

et la gestion de la réglementation. En 1996, le Gouvernement a lancé pour la première fois une politique formelle en matière de réglementation. Cette politique a depuis été perfectionnée et élargie. La Finlande est l'un des pays dont le nombre ne cesse de croître qui disposent aujourd'hui d'une stratégie explicite visant une meilleure réglementation, ce qui marque une évolution importante par rapport à la situation qui prévalait lors de l'enquête réalisée par l'OCDE en 2003.

Le pays dispose aujourd'hui d'outils et de processus importants permettant d'encourager les bonnes pratiques dans le domaine de la réglementation. Il s'agit notamment de processus de longue date tels que des programmes législatifs prévisionnels, des recommandations sur l'élaboration des propositions du Gouvernement permettant un élaboration efficace des lois, des procédures pour la définition des stratégies de négociations au niveau de l'Union européenne et des traditions bien ancrées en matière de consultation et de consensus sur les questions essentielles, ainsi que des évolutions plus récentes comme les principes du document d'orientation du Gouvernement et les activités menées pour l'amélioration de la réglementation, les initiatives dans le domaine de l'administration en ligne, les nouveaux principes directeurs intégrés du Gouvernement pour l'évaluation de l'impact et un code sur la consultation.

Les nouveaux principes directeurs intégrés du Gouvernement pour l'évaluation de l'impact ex ante fondent dans un seul et unique document les principes fragmentés antérieurs et envisagent une formation pour une meilleure intégration. Des difficultés demeurent toutefois. En particulier, la nature de l'élaboration des politiques et des lois en Finlande, pour laquelle n'a pas encore été intégrée l'importance d'efforts déployés tôt dans le processus en vue de rassembler des preuves et des données claires permettant une bonne analyse des conséquences possibles (positives ou négatives) d'une proposition. L'examen intérimaire du document d'orientation du Gouvernement en février 2009 a permis de réévaluer la situation et de lancer de nouvelles initiatives pour la deuxième moitié du mandat du Gouvernement, notamment en vue de renforcer l'analyse d'impact des moyens d'action.

Les aspects Union européenne du programme « Mieux légiférer » reposent sur une assise fondamentalement solide et contribuent à la réalisation de l'action au niveau national. Il convient d'insister et de se concentrer sur cet aspect du programme « Mieux légiférer » pour la Finlande. Le document d'orientation du Gouvernement fixe comme l'un des objectifs une position proactive vis-à-vis de l'Union européenne. Une plus grande attention doit être prêtée à la manière dont la Finlande cherche à exercer une influence lors des négociations dans le cadre de l'Union européenne afin d'éviter certains des problèmes qui se posent lors de la transposition.

De fortes traditions en matière de confiance et de recherche de consensus continuent à peser lourd sur la manière dont la Finlande appréhende la consultation du public et la communication. Dans le passé, elles ont permis à la Finlande d'atteindre un consensus sur la manière dont il convenait de relever d'importants défis liés aux politiques. Cette approche présente des difficultés quant à l'adoption d'une méthode plus stratégique pour l'élaboration de politiques et pour déterminer quelle serait la meilleure – et non la moins contentieuse – solution aux problèmes liés à la réglementation et à l'action. Il est possible que ce système ne puisse pas bénéficier d'apports importants ainsi que des vues et des idées innovantes que les observateurs peuvent apporter à l'élaboration des politiques. La Finlande a cependant mené un grand nombre d'initiatives dans le but d'élargir cette approche. Il est essentiel d'agir au bon moment : ceux qui souhaitent participer doivent le faire avant qu'une décision soit prise.

L'instauration d'un programme visant à alléger les charges administratives sur les entreprises a récemment permis de combler des lacunes. Ce nouveau programme, qui tend à réduire de 25 % les charges administratives sur les entreprises d'ici à 2012, s'inscrit dans le cadre des initiatives qui sont menées pour éliminer les problèmes liés à la compétitivité. La mise en œuvre du programme devra faire l'objet d'un contrôle minutieux. On ignore toujours si des processus d'appui efficaces et des structures institutionnelles ont été mis en place.

Le programme « Mieux légiférer » couvre un grand nombre de questions mais il existe encore des lacunes. On n’observe aucune approche commune quant la politique à mener en matière d’application, les différents ministères et agences élaborant leurs propres politiques. Compte tenu des pressions qui pèsent sur les dépenses publiques et des efforts visant à accroître la productivité du secteur public, il est inutile que la Finlande établisse si les processus d’application et d’inspection pourraient être rendus plus efficaces, par exemple en favorisant l’adoption d’approches fondées sur les risques, tout en même temps minimisant les charges sur les entreprises. Il semble que les processus relevant du programme « Mieux légiférer » n’affectent que relativement très peu les municipalités.

Pour l’instant, il n’existe aucun programme clairement défini visant à alléger les charges sur les citoyens ou au sein de l’administration. Il est fort probable que de telles initiatives revêtent une utilité dans le contexte de la Finlande. Un programme visant à réduire les charges administratives sur les citoyens pourrait être mené parallèlement à des initiatives visant à encourager les citoyens à s’impliquer davantage avec le Gouvernement dans l’élaboration des politiques et de la réglementation. De même, un programme tendant à alléger les charges sur les fonctionnaires du secteur public viendrait utilement compléter le programme concernant la productivité dans le secteur public. Des efforts importants sont déployés pour faciliter l’accès des citoyens aux services, mais il semble qu’aucun programme de simplification particulier n’ait été mis en place pour eux.

Le cadre pratique pour la mise en œuvre des processus du programme « Mieux légiférer » doit être renforcé. Les principes définis dans le document d’orientation du gouvernement sont excellents. Cependant, aucun des processus en place ne semble à même d’instaurer un cadre suffisamment robuste dans la pratique permettant de gérer le stock des réglementations ou le flux des nouvelles règles ou de s’assurer que toutes les parties intéressées puissent faire clairement entendre leur voix quand il le faut. Certaines conclusions du rapport de l’OCDE de 2003 restent valables : les instructions énoncées dans le programme « Mieux légiférer » ne fixent que quelques critères concrets et la mise en œuvre des politiques dans le cadre de ce programme présente des lacunes.

Bien que la stratégie « Mieux légiférer » relève aujourd’hui du document d’orientation du Gouvernement, elle n’a pas encore été bien intégrée par le Gouvernement dans l’élaboration de ses politiques. Nombreux sont ceux au Gouvernement qui continuent de penser qu’il s’agit d’une forme élargie (exigeante en termes de moyens) de qualité juridique dans l’élaboration des lois, n’exploitant donc pas son potentiel réel. Outre la stratégie « Mieux légiférer », le Gouvernement finlandais a lancé de vastes programmes visant à renforcer la gouvernance publique, et surtout le programme concernant la productivité, ainsi que d’importantes initiatives tendant à promouvoir une assise démocratique plus solide pour l’élaboration des politiques grâce à la participation des citoyens. Il s’agit là de politiques évidentes qui complètent idéalement la stratégie « Mieux légiférer ». L’intégration des préoccupations en matière de meilleure réglementation nécessite également des efforts constants visant à mettre en parallèle la stratégie « Mieux légiférer » et des objectifs plus ambitieux de politique générale, tels que la compétitivité, l’innovation et les finances publiques. Demeure également le problème fondamental de la culture et de la perception. L’élaboration des politiques est souvent synonyme d’élaboration des lois, le point de départ étant qu’une loi doit être créée. L’amélioration de la réglementation est le plus souvent considérée comme une question « législative », qui intéresse ceux qui participent à l’élaboration de la loi. La Finlande pourrait tirer parti de la promotion d’outils permettant une meilleure réglementation (tels que l’analyse d’impact, la consultation), tels que des outils d’élaboration des politiques.

Il semble que la communication concernant le programme « Mieux légiférer » soit dans une certaine mesure ponctuelle et embryonnaire. Une exception notable est la communication par le Ministère de l’économie et de l’emploi des mesures visant à réduire les charges administratives sur les entreprises, laquelle empêche de mieux vendre les avantages d’une meilleure réglementation pour l’amélioration du

processus de l'élaboration des politiques et de prestation des services, ainsi que le rôle qu'elle peut jouer dans l'obtention d'une plus grande efficacité.

L'évaluation ad hoc des politiques doit être réalisée plus vigoureusement et plus systématiquement. À l'instar de nombreux autres pays, la Finlande a tendance à recourir à des méthodes ad hoc pour évaluer les politiques et les programmes. Pour procéder à ces évaluations, elle se fonde également dans une trop large mesure sur les décisions rendues par des organes extérieurs, tels que Direction nationale du contrôle de la gestion publique. Le récent examen intérimaire du document d'orientation du Gouvernement a été un pas positif dans l'analyse des progrès réalisés quant aux outils et aux processus préconisés par le programme « Mieux légiférer ». À titre d'exemple, une évaluation serait, à ce stade, utile pour ce qui est de la consultation du public, de l'analyse d'impact *ex ante* et du programme de réduction des charges administratives sur les entreprises.

Mieux décrire les rapports qui existent entre l'administration en ligne et une meilleure réglementation permettrait de mieux faire comprendre que la stratégie « Mieux légiférer » est un outil important. Contrairement à la plupart des autres pays européens, la Finlande a lancé tôt des initiatives en matière d'administration en ligne, lesquelles ont été couronnées de succès. Elle reconnaît qu'il est aujourd'hui nécessaire de mettre un terme à la fragmentation des approches et d'élaborer une stratégie centrale plus cohérente.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

Les capacités institutionnelles pour une meilleure réglementation ont été renforcées depuis le dernier rapport de l'OCDE, mais elles restent sensiblement insuffisantes. En particulier, le Ministère de la justice a déployé des efforts considérables pour coordonner, promouvoir et diffuser les meilleures pratiques. Il reste cependant du travail à faire. Dans l'ensemble, la même situation prévaut : ministères autonomes, absence d'une direction politique claire et culture juridique dominante dans la fonction publique. Il a été impossible, jusqu'à présent du moins, de créer une unité centrale de contrôle et d'action, et une approche sous forme de réseau est apparue.

Dans le même temps, de plus en plus nombreux sont les fonctionnaires qui prennent conscience des faiblesses et qui souhaitent une approche plus robuste, plus cohérente et horizontale. Le manque d'intérêt semble principalement se manifester dans les échelons supérieurs, certainement chez les hommes politiques, mais également chez certains secrétaires permanents. Les préoccupations concernant les conséquences pour les ressources qu'a la mise en œuvre des politiques du programme « Mieux légiférer » sont plus fortement contrebalancées par l'idée de plus en plus répandue qu'une coopération plus efficace et un partage des meilleures pratiques permettraient d'obtenir plus de résultats, sans pour autant nécessiter davantage d'effectifs. Promouvoir une meilleure réglementation est probablement moins une question de manque de moyens qu'une question d'utilisation efficace des moyens grâce à des efforts partagés.

L'approche actuelle par réseau sera-t-elle suffisante ? Un groupe d'experts interministériels, le Comité consultatif pour une meilleure réglementation, créé en novembre 2007, marque un effort dans l'élaboration d'une méthode par réseau favorisant une gestion pour une meilleure réglementation. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité des mécanismes en place, mais il est d'ores et déjà manifeste que des changements devront avoir lieu.

Le Ministère de la justice ne peut pas à long terme être le seul à mener le programme « Mieux légiférer ». Pour l'instant, le groupe ministériel pour une meilleure réglementation et le comité de consultation officiel sont tous les deux chapeautés par le Ministère de la justice. Parmi les autres principaux acteurs institutionnels au cœur du Gouvernement figurent le Bureau du Premier ministre (qui, comme c'est le cas dans les autres pays, a une vision stratégique de l'élaboration des politiques et

coordonne le document d'orientation du Gouvernement), le Ministère des finances (qui est responsable de l'administration publique et de la mesure des performances, des enveloppes budgétaires et de la coordination de l'administration locale) et le Ministère de l'économie et de l'emploi (qui gère le programme de réduction des charges administratives récemment mis en place et promeut la compétitivité). Le rôle subsidiaire du Ministère de l'économie et de l'emploi est prometteur si la préoccupation principale est la compétitivité, mais il lui manque les moyens de pression et l'influence des deux premiers. Grâce au rôle important du Bureau du Premier ministre, la Finlande est organisée plus efficacement pour les affaires réglementaires dans le cadre de l'Union européenne que pour les questions nationales. Le processus de coordination performant pour l'Union européenne pourrait-il être adapté pour la politique nationale en matière de meilleure réglementation ?

Un contrôle efficace et certaines prérogatives sont également essentiels pour s'assurer que des politiques telles que la consultation du public et l'analyse d'impact ex ante soient correctement mises en œuvre. Cela est difficile à réaliser sans qu'une unité de fonctionnaires soit affectée aux activités ministérielles et à la mise en réseau. Outre les (très peu de) moyens dont dispose le Ministère de la justice pour le programme « Mieux légiférer », le Ministère de l'économie et de l'emploi a récemment mis sur pied une unité (légèrement plus grande) chargée du programme « Mieux légiférer » dont l'une des missions est de mener à bien le programme de réduction des charges administratives sur les entreprises. Afin de tirer le meilleur parti des moyens limités et de partager les responsabilités, il est utile de joindre ces deux centres d'activités.

Un conseil consultatif extérieur permettrait de renforcer le cadre institutionnel et d'encourager les ministères à travailler plus efficacement. S'agissant du deuxième point, la Finlande s'en remet actuellement à des groupes d'experts et à la Direction nationale du contrôle de la gestion publique. Or, ce n'est pas là leur fonction principale, même s'ils ont très bien mené leurs travaux de sensibilisation au programme « Mieux légiférer ».

En comparaison à certains autres pays européens, le Parlement finlandais est très actif, ce qui est un atout certain. Quatre comités (le Comité de contrôle de gestion, le Comité du droit constitutionnel et, dans une plus grande mesure, le Comité du futur et le Grand Comité pour les questions européennes) se saisissent régulièrement de questions liées au programme « Mieux légiférer ». En règle générale, les comités parlementaires accordent leur attention à l'élaboration des projets de lois et s'intéressent aux analyses d'impact. Cette relation doit être encouragée.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

Le grand attachement que manifeste depuis longtemps la Finlande à l'instauration d'une démocratie ouverte a souvent pris la forme d'une vaste consultation des groupes reconnus. En Finlande, un processus de décision participatif, faisant intervenir un vaste ensemble de groupes sociaux, et notamment les ONG, est une tradition bien ancrée. De fortes traditions de confiance et de recherche de consensus restent la caractéristique nationale et, dans le passé, ont permis au pays d'atteindre un consensus sur la manière de relever les principaux défis liés à l'action des pouvoirs publics. Cette approche présente toutefois des difficultés s'agissant de l'élaboration de méthodes plus stratégiques pour l'élaboration des politiques et pour identifier ce que serait la solution la meilleure (et non la moins contentieuse) pour relever les défis en matière de réglementation et d'action. Après la crise financière, il sera d'autant plus important de s'assurer qu'un mécanisme de consultation efficace existe afin d'identifier les meilleures solutions pour l'avenir.

Outre les approches traditionnelles, la Finlande a également depuis quelques temps recours à Internet pour la diffusion d'informations et faire participer le grand public. Par exemple, les projets de loi sont habituellement publiés sur Internet. Des efforts sont actuellement déployés pour encourager l'utilisation

d'Internet grâce à de nouveaux portails censés donner un plus grand rôle des citoyens dans les domaines d'action des pouvoirs publics.

Malgré cette évolution, certains des problèmes évoqués dans le rapport de l'OCDE de 2003 restent entiers. Selon ce rapport, le processus de consultation continuait de favoriser les groupes organisés, les exigences en matière de consultation ne faisaient l'objet d'aucun contrôle et aucune sanction n'était imposée, et le rapport entre la consultation et l'analyse d'impact restait faible.

Un code sur la consultation a certes été adopté, mais les exigences en matière de consultation ne font l'objet d'aucun contrôle et aucune sanction n'est imposée. Depuis le rapport de l'OCDE de 2003, un progrès important a été réalisé avec l'instauration d'un code sur la consultation adopté en 2005. Ce code est actuellement en phase de révision en vue de son renforcement. Il reste cependant qu'aucun contrôle n'est effectué et qu'aucune sanction n'est imposée en cas de violation. Par exemple, aucune sanction n'est imposée au cas où une consultation serait mal organisée. On a tendance à ne pas tenir compte du code sur la consultation ou à en ignorer l'existence. De même, la tradition d'autonomie ministérielle compromet le partage des meilleures pratiques. Les politiques étant élaborées en toute autonomie, il n'est pas possible de partager les meilleures pratiques.

Le système participatif de consultation peut entraver les initiatives visant une approche plus inclusive. Ce système repose sur un réseau robuste de relations entre les ministères et les principaux intéressés. Il fonctionne très efficacement à un niveau : en effet, il permet d'aboutir à des accords sur les actions à mener et d'empêcher que les politiques échouent une fois qu'elles ont été adoptées et mises en œuvre. Il peut toutefois entraver les initiatives visant une approche plus inclusive s'agissant de l'élaboration des règles et il perd le bénéfice d'apports importants ainsi que des vues et des idées innovantes que les observateurs peuvent contribuer à l'élaboration des politiques.

Ceux qui souhaitent participer doivent le faire avant qu'une décision soit prise et mise en pratique. Il sera peut-être nécessaire que les citoyens passent d'une attitude réactive à une attitude plus proactive. Ce n'est pas suffisant de communiquer des informations : encore faut-il en favoriser l'utilisation. Or, cette démarche n'appelle pas un changement culturel à grande échelle. La consultation des citoyens et d'autres groupes intéressés devra davantage faire partie intégrante du quotidien des fonctionnaires. Des méthodes plus traditionnelles de consultation (telles que des audiences organisées et des déclarations écrites des groupes reconnus) devront être complétées par d'autres approches plus ambitieuses telles que des ateliers, des réunions publiques et le recours à des technologies web 2.0.

Le rapport entre la consultation du public et l'analyse d'impact ex ante reste faible. Des consultations sont menées davantage dans le but de rechercher un consensus que dans celui de rassembler des données probantes et d'évaluer l'impact potentiel des nouveaux projets de règles. C'est notamment la raison pour laquelle la mise en place d'une politique robuste en matière d'évaluation d'impact *ex ante* s'est révélée difficile : l'élaboration des règles n'est habituellement pas envisagée de cette manière.

Le public peut consulter les règles dans la transparence et de façon claire grâce à des efforts déployés de longue date visant à promouvoir l'administration en ligne. La Finlande figure en bonne place à cet égard par rapport à de nombreux pays de l'OCDE. L'accès aux informations est gratuit, et les citoyens peuvent y trouver de nombreux instruments, tels que des lois primaires, les lois et les règles dérivées publiées par le Ministère de la justice et des services d'information en ligne.

L'élaboration des normes

Les procédures pour l'élaboration de nouvelles règles semblent généralement bien établies et fonctionnent efficacement, à l'exception peut-être de la planification prévisionnelle. Le processus de

planification prévisionnelle des lois primaires est bien structuré par rapport à celui de certains autres pays européens. Une plus grande attention doit toutefois être accordée à la planification prévisionnelle des règles dérivées.

Il semble que des efforts doivent encore être déployés pour maintenir la qualité de l'élaboration des lois. Il existe des divergences entre les performances des différents ministères, et le Ministère de la justice peine à satisfaire aux exigences qui lui sont imposées de par son rôle de « garant » et de vérificateur de la qualité juridique. Dans une large mesure, les objectifs liés au programme « Mieux légiférer » fixés dans le document d'orientation du Gouvernement visent à renforcer les processus permettant de garantir la qualité juridique, ce qui est manifestement nécessaire.

Des efforts ont été déployés depuis le rapport de l'OCDE de 2003 en vue de renforcer les méthodes d'analyse d'impact ex ante, et l'on est conscient aujourd'hui de la nécessité d'agir. Le Ministère de la justice a déployé d'importants efforts afin de mieux faire comprendre l'importance de ce processus. Grâce aux principes directeurs intégrés qu'il a adoptés en 2007 et à une meilleure formation, élaborée et assurée en coopération avec d'autres ministères, il est parvenu à encourager un changement d'attitude dans les ministères. L'existence des nouveaux principes directeurs est généralement connue et les intéressés sont généralement disposés à s'en servir. La formation offerte a été fort bien accueillie. C'est là un début encourageant qui annonce des performances renforcées.

De nombreuses améliorations restent cependant à réaliser et les principales recommandations du rapport de l'OCDE de 2003 restent pertinentes. Le dernier rapport de l'OCDE a mis en exergue plusieurs questions pressantes, comme notamment les faibles capacités institutionnelles pour l'assurance de la qualité et l'appui, un recours trop rare au principe coûts-bénéfices et le manque de rigueur analytique, et l'absence de consultation du public à l'appui du processus. La question reste de savoir comment conférer une plus grande rigueur à l'analyse d'impact ex ante et donner plus de substance au système finlandais de prise de décisions. En Finlande, l'élaboration des politiques et des lois tend à être la même que pour les décisions prises concernant un texte législatif bien établi plutôt que concernant une proposition d'action où les options sont toujours ouvertes (c'est-à-dire qu'aucune mesure n'est prise ou des options de remplacement sont adoptées). Dans le même temps, on constate un certain changement d'attitude.

Pour changer les habitudes et promouvoir une nouvelle culture, il convient d'instaurer de nouveaux mécanismes organisationnels. Le nouveau réseau d'experts présidé par le Ministère de la justice suffira-t-il ? L'action du Ministère de la justice n'est pas illimitée compte tenu de ses moyens limités et de son rôle éminemment juridique. De plus, il n'est pas habilité à se poser en gardien. Il examine les aspects juridiques et procéduraux mais non le fond de l'action qui est menée. Une analyse d'impact efficace et commune (et non un ensemble de différentes analyses) exige une réelle coopération entre les ministères et un échange d'aptitudes et de compétences, en utilisant au mieux des ressources limitées, ainsi qu'un système qui permet d'étudier les aspects de fond de ce qui est présenté.

La méthodologie utilisée pour élaborer des analyses d'impact efficaces doivent être considérablement renforcées. Il est en particulier nécessaire de renforcer l'appui pour des analyses plus quantitatives et économiques. La plupart des fonctionnaires finlandais qui participent aux analyses d'impact ont suivi une formation en droit. Les recommandations qui leur sont faites et leur méthodologie restent trop vagues. Certaines tâches exigées sont relativement faciles à mettre en place, comme par exemple des analyses d'impact « modèle », des exemples de meilleures pratiques et une formule bien définie. Certains aspects nécessiteront une approche plus substantielle offrant aux fonctionnaires sans réelle expérience des chiffres un appui pour les aspects quantitatifs de leurs travaux. De nombreux autres pays sont confrontés à un problème semblable.

La consultation du public n'est pas encore une composante systématique du processus. La Finlande a une forte tradition de la recherche de consensus, mais ce n'est pas la même chose qu'une consultation active sur une proposition précise visant à déterminer les impacts possibles et à recueillir des données à cette fin. Il convient de promouvoir énergiquement une autre mentalité. Or, ce n'est pas encore le cas. Selon les principes directeurs, la consultation n'est qu'une composante essentielle du processus. On n'insiste pas assez sur l'importance d'une consultation survenant tôt dans ce processus, avant qu'il soit trop tard pour modifier une décision. Une consultation du public faite de l'extérieur permettrait également de renforcer le processus, les parties prenantes extérieures agissant alors comme un observateur critique cherchant à encourager un travail de qualité et à élever le profil politique du processus. Le recours à la méthode des coûts standard pour l'évaluation des charges administratives nécessite automatiquement une consultation interactive permettant de recueillir des données, ce qui peut également un point de départ pour le changement.

Dans le système finlandais, il n'existe que de faibles liens entre l'élaboration des lois et une conformité et une application en aval. Des commentaires systématiques sur des questions liées à ce dernier point pourraient-ils permettre de renforcer le système, voire stimuler la demande pour des analyses d'impact plus efficaces ? Il semble que la Finlande pourrait tirer parti d'un lien plus étroit entre les auteurs des textes et ceux qui doivent faire appliquer les règles (ainsi que ceux qui doivent les respecter).

Compte tenu du manque de moyens dont souffre sa fonction publique, la Finlande pourrait bénéficier de l'introduction d'un critère de seuil, ce qui lui permettrait d'éviter de surcharger le système. Les fonctionnaires seraient alors en mesure d'organiser leurs efforts en fonction des priorités concernant les propositions qui sont susceptibles d'avoir les impacts les plus importants. Par exemple, certains pays ont instauré un seuil financier pour capturer les propositions les plus importantes aux fins de leur analyse complète.

Il semble que des efforts doivent continuer à être déployés pour que les options de remplacement de la réglementation soient prises au sérieux. Il semble que peu de changements aient eu lieu sur le terrain depuis le rapport de l'OCDE de 2003, lequel recommandait que l'obligation d'étudier des options de remplacement soit respectée. L'étude d'options de remplacement n'est pas automatique dans une culture où l'on part du principe que le droit est obligatoirement la solution aux problèmes de fond. Cette situation est frustrante pour certains acteurs externes qui préféreraient que l'on ait plus souvent recours aux options de remplacement. Il est nécessaire d'abandonner les déclarations de principe et de prendre des mesures pratiques afin d'intégrer le concept de l'examen des options de remplacement.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Depuis le rapport de l'OCDE de 2003, la Finlande a renforcé sa méthodologie de simplification de son stock de lois. Le maintien des lois est inscrit dans le programme « Mieux légiférer », ce qui n'est pas le cas dans certains autres pays européens qui ont eu tendance à négliger cet aspect important de la politique réglementaire.

Depuis le rapport de l'OCDE de 2003, la Finlande a également adopté un programme national prometteur visant à réduire les charges administratives sur les entreprises. Le programme, qui s'appuie sur des initiatives antérieures, a été lancé en 2009 dans le but de réduire, d'ici à 2012, les charges de 25 % par rapport au niveau de 2006, ce qui constitue un apport important au programme « Mieux légiférer ». Grâce à cette initiative, la Finlande a aujourd'hui rattrapé les autres pays européens et, surtout, dispose pour la première fois d'une méthode cohérente pour l'ensemble du Gouvernement en matière de réduction des charges. Dans la mesure où le coût des charges sur les entreprises a été estimé à quelque 3,6 milliards d'euros, un programme bien rôdé devrait pouvoir contribuer efficacement à la compétitivité des entreprises

finlandaises. À cet égard, le Ministère de l'économie et de l'emploi joue un rôle très actif et est très attaché à la réussite du programme.

Il est prématuré de porter un jugement sur un programme qui a été mis en place il y a quelques mois seulement et une attention particulière devra être prêtée à certains points. Il s'agit des points suivants : la nécessité de proposer des mesures incitatives et d'imposer des sanctions aux ministères ; la nécessité d'une fonction efficace de contrôle et d'appui ; la nécessité de méthodologies solides pour le recensement et le suivi des charges ; la nécessité de communications efficaces ; et la nécessité de faire participer les niveaux régional et local du Gouvernement. Une communication efficace est également essentielle. Comme l'on constate les premiers pays en Europe à avoir mis en œuvre cette stratégie, il est essentiel de communiquer les progrès réalisés et les résultats obtenus si l'on entend soutenir les principaux acteurs tels que le parlement et les entreprises. Pour réussir pleinement, le programme, qui n'est actuellement mis en œuvre qu'au niveau national, devra à un certain stade également couvrir les charges émanant d'autres niveaux du Gouvernement.

Il n'existe aucun programme particulier pour la réduction des charges sur les citoyens. Un nombre croissant de pays européens ont instauré des programmes visant à alléger les charges qui pèsent sur les citoyens et les entreprises. Dans le contexte actuel, un tel programme pourrait être particulièrement utile pour la Finlande. Il pourrait en effet positivement contribuer aux initiatives visant à promouvoir une plus grande participation des citoyens à l'élaboration des politiques et des règles et à contribuer au programme « Mieux légiférer », les citoyens sachant alors qu'ils disposent de leur « propre » programme prenant en compte leurs préoccupations particulières. À l'instar du programme relatif aux entreprises, un programme concernant les citoyens nécessiterait une structure permettant aux citoyens de faire des propositions quant à ce que devrait contenir un tel programme. Un lien solide avec le niveau local d'administration permettrait de saisir les questions liées à la prestation de services publics et à l'assistance sociale.

De même, il n'existe aucun programme particulier visant la réduction des charges administratives au sein du Gouvernement même. Un tel programme viendrait pourtant utilement compléter le programme lié à la productivité du secteur public. Il pourrait permettre l'adhésion à une action contentieuse dans la mesure où le Gouvernement montrerait qu'il contribue également aux efforts tendant à rationaliser les exigences imposées aux fonctionnaires qui empêchent ces derniers de fournir les services qu'ils sont censés prester.

Conformité, mise en application et voies de recours

Un plan d'action concernant les questions de conformité et d'application de la réglementation fait défaut dans le programme « Mieux légiférer » en Finlande. Comme on peut s'y attendre dans un système composé d'acteurs autonomes, il n'existe pas d'interprétation commune concernant l'application des règles, chaque ministère et agence mettant en œuvre sa propre politique. Certaines approches fondées sur les risques ont été adoptées en la matière, par exemple dans le domaine de la sécurité alimentaire. Compte tenu des pressions qui pèsent sur les dépenses publiques et des efforts déployés dans le but de stimuler la productivité dans le secteur public, la Finlande a tout intérêt à déterminer si ses processus dans les domaines de l'application et de l'inspection pourraient être rendus plus efficaces, notamment en favorisant l'adoption d'approches fondées sur les risques, tout en minimisant en même temps les charges sur les entreprises. Certains pays européens tels que le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas en ont fait une composante importante de leur programme « Mieux légiférer ».

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

L'Union européenne est importante pour la Finlande, qu'il s'agisse de stimuler les efforts visant à améliorer la gestion de la réglementation ou de la nécessité d'intégrer dans le système national les lois adoptées par l'Union européenne. C'est là un aspect du programme « Mieux légiférer » auquel la Finlande

doit accorder une attention et des soins particuliers. Le Gouvernement reconnaît qu'une position plus proactive vis-à-vis de l'Union européenne est un objectif fixé dans le document d'orientation du Gouvernement.

Avec un exécutif se composant de ministères fortement autonomes, la Finlande a adopté une approche remarquablement inclusive et coordonnée concernant l'élaboration et l'adoption de ses positions en matière de négociation des propositions émanant de l'Union européenne. Les ministères, le parlement et les autres parties prenantes sont consultés dans le cadre d'un processus soigneusement orchestré depuis le Bureau du Premier ministre. Le rapport de l'OCDE de 2003 avait déjà relevé que les structures et les processus institutionnels mis en place pour coordonner les relations avec l'Union européenne pour les questions réglementaires semblaient cohérents et fonctionnels à un niveau élevé. Ce constat confirme l'analyse qui avait été faite. Pourquoi ce système fonctionne-t-il efficacement ? Le cadre institutionnel semble être un élément clé : le rôle central joué par le Bureau du Premier ministre ; la robustesse du Comité du cabinet pour les affaires européennes, lequel se réunit chaque semaine (et un autre appui institutionnel comme l'unité du Ministère de la justice chargée des affaires européennes) ; et l'action proactive du parlement dans la formulation des positions de négociations, grâce à laquelle il est possible de déterminer quels sont les impacts et les points importants dont il convient de tenir compte lors des négociations.

On constate cependant des faiblesses dans l'approche adoptée par la Finlande s'agissant de l'élaboration de la législation européenne, qui compromettent ultérieurement la transposition efficace et rapide des directives qui sont adoptées. Si l'on souhaite influencer l'élaboration des directives européennes, il convient d'agir sans tarder, c'est-à-dire avant que des négociations formelles ne soient entamées. La Finlande devra peut-être renforcer sa présence aux premiers stades formels du processus d'élaboration des politiques à Bruxelles, ainsi qu'à un stade ultérieur lorsque des négociations efficaces auront permis d'élaguer le projet de texte ou de veiller à ce que le texte autorise certaines flexibilités. La Finlande devra peut-être davantage s'attacher à créer des alliances avec des États membres partageant les mêmes préoccupations. À l'heure où les négociations au sein du Conseil progressent et où des amendements sont proposés par le Parlement européen, on ignore si l'approche coordonnée et inclusive visant à arrêter une position de négociations sera prolongée ou si le ministère responsable devra agir seul.

L'application et la mise à jour efficaces de l'analyse d'impact des projets de propositions européennes permettraient à la Finlande de renforcer sa position dans les négociations. Les ministères responsables ont déjà recours à une forme sommaire d'analyse d'impact pour les propositions européennes. L'amélioration de ce processus pourrait en effet garantir au pays une position de négociations plus efficace et durable. Si l'analyse d'impact initiale est bien réalisée, des mises à jour tenant compte de l'évolution du projet seront relativement aisées et prendront moins de temps. Les informations pourraient être utilisées systématiquement afin d'identifier des alliés potentiels parmi les autres États membres lors des négociations. À cet égard, il convient de tenir compte des analyses d'impact réalisées par la Commission européenne et des avis du Comité d'analyses d'impact de l'Union européenne.

Il se peut que la formation et les conseils prodigués par l'Union européenne ne soient pas suffisants pour couvrir tous les aspects (politiques et juridiques) utiles. En Finlande, une formation sur les affaires européennes est proposée aux fonctionnaires et semble particulièrement efficace dans le domaine judiciaire. Le Ministère de la justice dispose d'une unité chargée des affaires européennes qui donne des conseils juridiques et a publié un guide sur l'Union européenne à l'adresse des rédacteurs des textes de loi. Dans certains autres pays de l'Union européenne, la formation et les orientations sont de grande portée (par exemple, un document complet d'orientation politique et juridique au Royaume-Uni ou une formation aux techniques de négociation en Irlande). L'initiative du Ministère de la justice consistant à intégrer toutes les recommandations relatives aux analyses d'impact nationales a remporté un large succès. Cette approche pourrait-elle donc être élargie au restant de l'Union européenne ?

Le parlement finlandais joue un rôle important dans la définition de la position du pays concernant les affaires européennes. C'est là l'un des atouts du système finlandais. Les efforts considérables déployés par le Gouvernement et le parlement dans le but d'aboutir à une position commune de négociations doivent être menés à bien au fur et à mesure des dites négociations en tenant compte de l'importante charge de travail législatif du parlement.

Il convient de prêter attention à la transposition des directives européennes. La transposition est du ressort des ministères, ces derniers ne disposant toutefois d'aucune orientation centrale. Habituellement, la transposition consiste à intégrer mot pour mot la directive adoptée dans le droit finlandais, ce qui tend à rendre ce dernier compliqué. Renforcer les capacités nationales en vue d'influencer et de négocier efficacement la transposition de textes plus clairs et plus courts permettrait d'éviter au moins certains des problèmes. Les négociateurs doivent d'emblée se concentrer sur l'application. La Finlande pourrait également examiner l'attitude qu'adoptent d'autres pays disposant d'une culture et d'un système juridique semblables vis-à-vis de la transposition afin qu'elle puisse mettre en lumière des flexibilités restées inexploitées et réduire les coûts et les charges liées à la transposition. Une analyse d'impact réalisée au stade de la transposition permettrait également d'identifier des approches plus efficaces.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Il semblerait que les principes du programme « Mieux légiférer » ne soient pas appliqués à cet aspect important du paysage institutionnel. Le niveau régional et local du Gouvernement joue un rôle central dans la planification et dans les échanges avec les entreprises dans d'autres domaines tels que la réglementation en matière de construction, de protection de l'environnement et de gestion de déchets. En Finlande, ce volet essentiel est tout à fait absent du programme « Mieux légiférer ».

Les réformes qui ont été entreprises en vue de renforcer et de rationaliser la gestion et les structures de l'administration régionale et locale sont probablement une condition préalable pour régler les problèmes liés au programme « Mieux légiférer » à ce niveau. Des réformes importantes, qui sont toujours en cours, modifieront le paysage de l'administration locale finlandaise et lui permettront de fonctionner avec plus d'efficacité et d'efficience. L'administration de l'État régional doit être renforcée et figurer davantage au cœur des préoccupations stratégiques, les municipalités étant encouragées à associer leurs efforts pour les services clés. Une fois arrivée à son terme, cette évolution aura jeté des bases beaucoup plus solides pour la mise en œuvre du programme « Mieux légiférer ».

Ces réformes doivent survenir parallèlement à l'élimination d'autres problèmes importants, tels que la fragmentation et l'autonomie des responsabilités des ministères pour l'administration locale. Plusieurs ministères sont chargés des affaires municipales : le Ministère des finances (coordination générale) ; Ministère de l'environnement ; Ministère des transports et des communications et Ministère de l'économie et de l'emploi ; Ministère de l'enseignement et des affaires sociales ; et même le Ministère de la justice pour certaines questions. Cette situation n'est pas problématique pour autant qu'il y ait une certaine coordination et certains échanges quant à la façon dont chacun de ces ministères impose leurs exigences aux municipalités, et ce afin d'éviter de faire peser des charges inutiles sur les administrations municipales et de promouvoir une approche cohérente. À cet égard, deux initiatives semblent prometteuses et montrent que les intéressés ont conscience de ces problèmes. Instauré en 2008, le programme concernant les services publics de base vise à améliorer la coopération et la coordination horizontales entre les ministères d'une part, et entre les municipalités et les ministères d'autre part. Il cherche à faciliter la gestion des services offerts par l'administration locale et leur financement. Une autre initiative importante vise à comprendre les effets d'une législation de l'État central sur le niveau municipal. En juin 2009, le Gouvernement a créé un groupe de travail commun chargé de refonder les règles de droit qui entravent l'efficience des services municipaux.

L'importante autonomie des municipalités et la délocalisation des responsabilités vers ce niveau d'administration posent également des problèmes en termes de coordination pour l'ensemble du gouvernement local. L'examen dont il est question n'a pas permis d'étudier cette question en profondeur, mais il pourra toutefois faire apparaître que la même question est traitée différemment selon le pays. Dans ce contexte, les travaux de l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux (par exemple, pour ce qui est de l'élaboration de modèles d'ordonnances) est important.

Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
1.1.	S'assurer que le Ministère de la justice bénéficie d'un plein appui pour les efforts qu'il déploie en vue de mieux faire connaître l'analyse d'impact. Prendre des mesures visant à éliminer les faiblesses dans le système actuel.
1.2.	Poursuivre les efforts visant à instaurer une position plus proactive dans les affaires européennes et envisager un examen des questions liées à la transposition de la législation européenne
1.3.	Il convient d'encourager les initiatives visant à élargir le champ de la consultation du public. Le code sur la consultation doit être assorti de sanctions.
1.4.	Veiller au contrôle et à l'évaluation efficaces du programme de réduction des charges sur les entreprises.
1.5.	Envisager d'élargir le champ du programme « Mieux légiférer » pour qu'il couvre les actions en matière d'application. En accord avec les niveaux régional et local du gouvernement, prendre des mesures pour les faire participer au programme « Mieux légiférer ».
1.6.	Envisager l'instauration de programmes de réduction des charges administratives sur les citoyens et les fonctionnaires de la fonction publique.
1.7.	Prendre des mesures systématiques visant à examiner les faiblesses des processus actuels et déterminer comment ces derniers peuvent être renforcés et mis en œuvre.
1.8.	Surveiller les efforts visant à faire une plus grande place au programme « Mieux légiférer » dans le processus décisionnel des pouvoirs publics.
1.9.	Examiner comment il est possible de promouvoir plus efficacement le programme « Mieux légiférer » afin qu'il ne donne pas l'impression d'être

	légaliste.
1.10.	Instaurer une stratégie de communication claire faisant appel à différents outils et destinées tant aux acteurs internes qu'aux acteurs externes (lettres d'information, rapports annuels, présentations, etc.), et ce sur le modèle de pays tels que les Pays-Bas. S'assurer que les communications sur la stratégie globale du Gouvernement et les programmes qui y sont liés, tels que le programme sur la productivité, soient utilisées pour transmettre les messages du Programme « Mieux légiférer ».
1.11.	Instaurer une politique claire dans le but d'évaluer les progrès, les atouts et les faiblesses des principales actions du programme « Mieux légiférer » au fur et à mesure où elles sont mises en œuvre.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

2.1.	Il est essentiel de procéder tôt dans le processus à une évaluation de l'efficacité de l'approche en réseau actuelle visant à renforcer le programme « Mieux légiférer » pour des aspects tels que la consultation du public et l'analyse d'impact <i>ex ante</i> . Se fonder sur les résultats de l'évaluation pour faire évoluer le cadre institutionnel.
2.2.	Déterminer si le Bureau du Premier ministre pourrait jouer un rôle plus important en présidant le comité ministériel pour une meilleure réglementation. Si un tel rôle se révélait difficile, une présidence par rotation entre les principaux ministères pourrait davantage répartir les responsabilités et renforcer l'influence que ne le permet actuellement le Ministère de la justice. À ce stade, un ministre devrait devenir le champion du programme « Mieux légiférer », cette tâche incombant automatiquement au président du comité.
2.3.	Prendre des mesures dans le but d'instaurer une relation plus étroite entre les unités chargées du programme « Mieux légiférer » au sein du Ministère de la justice et du Ministère de l'économie et de l'emploi. Si une fusion n'était pas adéquate, déterminer (comme l'ont fait d'autres pays) s'il serait possible de partager des effectifs, des activités et des bureaux, d'instaurer une présidence par rotation, ou une combinaison des deux. Dans tous les cas, prendre des mesures pour rattacher à la structure centrale les différentes unités chargées du programme « Mieux légiférer » et d'autres unités intéressées telles que celles qui dépendent des secrétaires permanents.
2.4.	Envisager d'instaurer un conseil consultatif indépendant du Gouvernement et des cercles politiques, qui serait chargé de surveiller et de contrôler les progrès réalisés dans le cadre du programme « Mieux légiférer » et de donner des conseils en la matière, en se concentrant sur des questions fondamentales telles que l'analyse d'impact <i>ex ante</i> et le programme de réduction des charges

	administratives.
--	------------------

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Poursuivre les efforts visant à encourager un plus grand nombre d'acteurs à participer au processus consultatif, y compris des processus proactifs (pas seulement réactifs) visant à faire participer les citoyens. S'assurer que les opportunités offertes à cet effet sont opportunes, afin que les commentaires obtenus puissent avoir une réelle influence sur les résultats.
3.2.	Assortir le code sur la consultation d'un système réellement contraignant pour les ministères.
3.3.	Identifier et mettre en œuvre un processus permettant de recenser et de rendre publiques au sein du Gouvernement les meilleures pratiques en matière de consultation entre les ministères.

Élaboration des réglementations

4.1.	Dans l'année à venir, organiser une évaluation externe de la méthode en réseau d'analyse d'impact <i>ex ante</i> . En cas d'échec, une approche plus efficace devra être étudiée sur la base du cadre institutionnel soutenant la gestion des affaires européennes, ou il faudra revenir à la proposition d'une unité centrale de coordination. Dans certains pays européens, la création d'un organisme de contrôle s'est révélée efficace car elle a favorisé le changement (à ce titre, le Royaume-Uni est un bon exemple).
4.2.	Examiner en profondeur la structure de soutien actuelle pour les fonctionnaires qui effectuent les analyses d'impact dans le but de la renforcer grâce à diverses mesures visant à faciliter les travaux et à renforcer les critères. Déterminer si les instituts de recherche économique peuvent contribuer à combler le fossé entre la culture legaliste des services publics et la nécessité d'une approche plus économique.
4.3.	Prendre des mesures en vue de renforcer l'obligation d'une consultation survenant tôt et de façon opportune dans le processus dans le cadre d'une analyse d'impact <i>ex ante</i> et s'assurer que des recommandations efficaces et des meilleures pratiques ont été mises en place en la matière.
4.4.	Exiger une évaluation <i>ex post</i> des règles après leur adoption et vérifier les résultats réels.

4.5.	Instaurer un test de critère permettant de capturer les propositions d'action et de réglementation plus importantes en vue d'une analyse d'impact complète.
4.6.	Établir et mettre en œuvre un programme d'action visant à promouvoir le recours à des options de remplacement. À cet égard, certaines des recommandations du rapport de l'OCDE de 2003 restent valables, telles que l'illustration d'exemples, des formations spéciales et des rapports d'étape. Renforcer l'obligation d'examen d'options de remplacement (y compris l'absence de mesure) à un stade avancé du processus d'analyse d'impact.

<i>Gestion et rationalisation des réglementations existantes</i>	
5.1.	Organiser tôt dans le processus une évaluation du programme de réduction des charges administratives afin de s'assurer de son bon déroulement et veiller à ce que les structures d'appui fonctionnent convenablement. S'assurer que chacun des ministères qui participent doit atteindre un objectif net. Déterminer si d'autres mesures incitatives de bonnes performances ou des sanctions doivent être mises en place. S'assurer que les entreprises peuvent pleinement participer et envisager d'instaurer des structures pertinentes propres au secteur ou au ministère. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de rapport et de communication. Enfin, veiller à ce que le programme soit élargi au niveau local du Gouvernement.
5.2.	Envisager d'instaurer un programme pour la réduction des charges administratives sur les citoyens en se fondant sur l'expérience d'autres pays européens. Mettre ce programme en parallèle avec les efforts visant à encourager les citoyens à participer davantage avec le Gouvernement à l'élaboration des politiques et des règles.
5.3.	Déterminer s'il serait utile de mener des initiatives ciblées dans le cadre du programme relatif à la productivité dans le secteur public visant à réduire les charges administratives sur les fonctionnaires.

<i>Conformité, mise en application et voies de recours</i>	
6.1.	Envisager d'examiner la méthode retenue pour les inspections et l'application, pour recenser et partager les meilleures pratiques entre les ministères et les agences, et pour faciliter l'adoption des approches les plus efficaces.

<i>Les relations entre les États-membres et l'Union européenne</i>	
7.1.	Examiner s'il est possible de transposer les éléments efficaces de la gestion des affaires européennes afin de renforcer la gestion nationale du programme « Mieux légiférer » (par exemple, forte coordination centrale par le Bureau du Premier ministre).
7.2.	Améliorer les capacités d'influencer l'élaboration de la législation européenne : avec la Commission européenne (à tous les niveaux) avant que les propositions soient publiées ; et avec les États membres partageant les mêmes préoccupations (à tous les niveaux) en vue de créer des alliances sur les principales questions. Prendre l'initiative en établissant des alliances. S'assurer que la position de négociations nationale fasse l'objet d'un examen collectif et soit réexaminée régulièrement pour prendre en compte l'évolution. Ne pas laisser le ministère principal seul dans le processus. S'assurer que les fonctionnaires qui mènent les principales négociations disposent des moyens (et si nécessaire de l'ancienneté) pour négocier efficacement.
7.3.	Le Bureau du Premier ministre devrait examiner le processus actuel d'analyse d'impact sur les projets de loi européenne dans le but de le renforcer, s'agissant en particulier de la consultation du plus grand nombre d'acteurs tôt dans le processus, renforçant l'analyse des impacts potentiels et s'assurant que les mises à jour sont effectuées lorsque des changements importants du projet surviennent à Bruxelles. Cibler la législation prioritaire qui touche principalement les intérêts de la Finlande. S'assurer que les résultats interviennent dans l'élaboration et la mise à jour de rapports utilisés par les négociateurs finlandais.
7.4.	Examiner la formation et les recommandations offertes actuellement aux fonctionnaires concernant les questions européennes en vue de les étayer et de les renforcer. S'assurer que les questions de fond et les techniques de négociation sont couvertes ainsi que les aspects juridiques.
7.5.	Examiner les dispositifs en place permettant au parlement de rester informé de l'évolution des négociations en fonction des dossiers prioritaires afin d'éviter une surcharge du système.
7.6.	S'assurer que les rapports en vue de négociations couvrent les points qui seront importants pour une mise en œuvre ultérieure et, si possible, que les négociateurs soient en contact direct avec les collègues qui participeront à la mise en œuvre. Examiner les méthodes de transposition adoptées par les États membres partageant les mêmes préoccupations. S'assurer qu'une analyse d'impact et qu'une consultation des principaux acteurs seront menées en vue de la transposition des directives importantes. Suivre les progrès réalisés.

Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

8.1.

Examiner la possibilité d'élaborer un programme « Mieux légiférer » pour les niveaux régional et local de Gouvernement. Examiner les mécanismes de coordination permettant d'encourager le dialogue entre les ministères compétents, et entre ces derniers et les municipalités. Encourager les municipalités à examiner ce qui peut être fait pour promouvoir les pratiques dans le cadre du programme « Mieux légiférer » dans leurs propres activités. Déterminer si les initiatives d'autres pays confrontés aux mêmes problèmes peuvent être adaptées au contexte finlandais. Par exemple, le bureau local pour une meilleure réglementation au Royaume-Uni qui jette un pont entre les niveaux central et local de l'administration.