Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015



OCDE

Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres ou celles de l'Union européenne.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2016), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr

ISBN 978-92-64-24522-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-24523-5 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © glenda/Shutterstock.com, hxdyl/Shutterstock.com, wuviveka/iStock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2016

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Préface

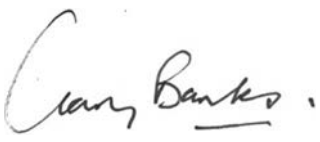
Rien n'est plus important pour le progrès de nos économies et de nos sociétés qu'une bonne réglementation. Par « bonne réglementation », on entend une réglementation qui atteint des objectifs stratégiques légitimes tout en optimisant l'usage des ressources mises en œuvre et en améliorant le bien-être de la population dans son ensemble.

Au fil des années, l'OCDE, en lien avec ses pays membres, a fait de l'amélioration de la réglementation l'une des priorités de son action. Cet engagement a été confirmé dans la *Recommandation du Conseil* de 2012, qui énonce des principes fondamentaux concernant l'impulsion à donner, la gouvernance, les processus et les capacités. C'est à dessein que ces principes fixent des objectifs de performance ambitieux car, pour chaque pays, l'enjeu que représente l'adoption d'une réglementation adaptée est immense.

Il est parfois difficile de traduire les principes éprouvés de la qualité réglementaire en bonnes pratiques : tout semble même s'y opposer, sur le plan politique comme administratif. La transparence et le contrôle de l'action publique sont des conditions essentielles d'une amélioration durable. C'est pourquoi l'OCDE a élaboré une enquête détaillée sur les pratiques réglementaires en vigueur, pour constater dans quelle mesure les principes adoptés par le Conseil trouvaient un écho sur le terrain.

La première édition des *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation* s'appuie sur cette enquête pour dresser un précieux tableau comparatif des pays membres. On ne sera pas étonné d'apprendre que certains pays s'en sortent mieux que d'autres. Mais aucun d'entre eux ne saurait prétendre avoir atteint le « nirvana de la réglementation » ! Espérons que cette enquête aidera les autorités des pays membres à cibler leurs efforts d'amélioration, tout en fournissant des exemples de pratiques étrangères dont elles pourraient s'inspirer.

Les *Perspectives* et l'enquête sous-jacente sont le fruit de la mobilisation et l'énergie d'un grand nombre de personnes, à commencer par les délégués nationaux au Groupe de pilotage sur la mesure des performances en matière réglementaire. Ce Groupe a été au cœur de l'élaboration de l'approche adoptée et du suivi des premiers résultats. Je tiens également à saluer la contribution essentielle du Secrétariat de l'OCDE, et en particulier celle de Greg Bounds, à qui le présent ouvrage est dédié. Son décès prématuré en Australie, au début de l'année, a privé ce pays – mais aussi le monde entier – d'un défenseur avisé et énergique de la bonne réglementation.



Gary Banks

Président du Comité de la politique de la réglementation

Doyen de l'*Australia and New Zealand School of Government*

Avant-Propos

Le malaise économique persistant qui touche la plupart des pays de l'OCDE – comme les préoccupations d'ordre sociétal comme le changement climatique, l'exclusion sociale et l'insécurité – ont révélé la nécessité d'adopter des systèmes réglementaires plus aptes à écarter les risques de crises graves, à favoriser la croissance et protéger les citoyens. De surcroît, dans le contexte budgétaire qui s'impose désormais dans de nombreux pays, les améliorations et les réformes de la réglementation sont de plus en plus souvent considérées comme une alternative intéressante aux mesures budgétaires et fiscales. Les réformes visant à améliorer la qualité de la réglementation offrent une réelle possibilité de stimuler l'activité économique au niveau national. Sur le plan international, elles peuvent faciliter les échanges et l'investissement en supprimant les barrières non douanières superflues et, plus généralement, en jetant les fondements de meilleures règles pour la mondialisation.

Ces premières Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation *analysent les progrès accomplis par les pays pour améliorer leur pratique réglementaire, au service de la croissance et de la qualité de la vie. Elles sont basées sur l'enquête 2014 de l'OCDE relative aux indicateurs réglementaires – initiative sans précédent qui a consisté à recueillir auprès des 34 pays membres de l'OCDE et auprès de la Commission européenne des observations factuelles sur leurs pratiques en matière de politique de la réglementation (on parle aussi de « politique réglementaire »). Ces* Perspectives *interviennent à point nommé, trois ans après l'adoption par les pays de l'OCDE de la Recommandation du Conseil sur la politique et la gouvernance réglementaires, qui constitue une norme internationale globale et ambitieuse sur la marche à suivre pour améliorer la qualité de la réglementation.*

Ces Perspectives *offrent aussi un message d'espoir : au cours de ces deux dernières décennies, les pays de l'OCDE ont accompli des progrès considérables dans la mise en place de conditions plus favorables à une réglementation de qualité. Désormais, l'importance d'une bonne politique réglementaire est largement reconnue, comme l'illustre la nomination, dans la plupart des pays de l'OCDE, d'un ministre ou d'un responsable de haut niveau chargé d'accompagner la réforme de la réglementation à l'échelle de l'administration tout entière. Dans le même temps, le contrôle des textes produits par les gouvernements s'est renforcé. Désormais, le recours aux analyses d'impact de la réglementation, l'association des parties prenantes à l'élaboration des projets de textes et la conduite systématique d'évaluations* ex post *sont des pratiques courantes dans l'administration publique.*

Toutefois, ces Perspectives *nous apprennent aussi que les outils, les institutions et les principes relatifs à la politique de la réglementation pourraient être appliqués encore plus efficacement. Il reste beaucoup à faire pour que les règles nécessaires soient élaborées par un personnel compétent, au service de politiques pertinentes. Pour ce faire, il faudra dépasser le cadre étroit de l'action gouvernementale, et étudier le rôle éminent que d'autres institutions – en particulier les parlements, les administrations infranationales et les autorités de régulation – peuvent jouer pour améliorer la manière dont les textes sont élaborés, appliqués, évalués et uniformisés au-delà des limites sectorielles et territoriales. Ces* Perspectives *recensent les voies à emprunter à ces fins.*

Ce rapport est la première livraison d'une publication dont le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE préparera une nouvelle édition tous les trois ans. Il offre aux pays un éclairage sans équivalent sur leurs pratiques réglementaires et celles de leurs voisins. Fondé sur de solides observations factuelles, il recense les bonnes pratiques devant permettre aux autorités d'assurer une meilleure cohérence des règles d'un pays à l'autre, d'améliorer la connaissance de l'impact prévisible des textes projetés, et de porter plus d'attention à la mise en œuvre et à l'application de la réglementation, actuellement moins soignés que leur élaboration.

Si la publication de ces Perspectives concorde avec la Réunion ministérielle de l'OCDE sur la gouvernance publique d'octobre 2015, à Helsinki, ce n'est nullement le fruit du hasard. Si l'on veut une gouvernance et une administration publique efficaces, il est indispensable de créer les institutions, les instruments et les conditions propices à la qualité de la réglementation. J'invite tous les pays à faire usage des conclusions de ce rapport, en lien avec la Recommandation de 2012, pour suivre leurs progrès en matière de politique de la réglementation. Nous avons pris conscience des avantages d'une bonne réglementation. Nous disposons des outils nécessaires pour progresser. Les attentes à l'égard de la politique réglementaire et des pouvoirs publics en général sont plus lourdes que jamais. Il est temps de passer à l'action.



Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements

Les *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation* ont été élaborées par une équipe d'analystes de la Division de la politique de la réglementation de l'OCDE pilotée par Céline Kauffmann, sous la direction de Nick Malyshev, chef de la Division de la politique de la réglementation, et sous la tutelle d'ensemble de Rolf Alter, Directeur de la gouvernance publique et du développement territorial.

Ses principaux auteurs sont Céline Kauffmann (chapitres 1 et 2), Daniel Trnka (chapitre 3), Manuel Flores (chapitre 4), Faisal Naru (chapitre 5), Christiane Arndt, Antonia Custance Baker, Rebecca Schultz et Tobias Querbach (profils par pays, guide du lecteur et annexe méthodologique). Filippo Cavassini, Jacobo Garcia Villareal, Nick Malyshev, James Sheppard et Minsup Song ont apporté de précieuses contributions. Ces *Perspectives* s'appuient largement sur les données recueillies grâce à l'enquête sur les indicateurs réglementaires, qui a été conçue, mise en œuvre, vérifiée et préparée en vue de sa publication par l'équipe chargée de la mesure des performances en matière réglementaire, que dirige Christiane Arndt et au sein de laquelle travaillent également Antonia Custance Baker, Tobias Querbach et Rebecca Schultz.

Les versions successives de ces *Perspectives* doivent beaucoup aux membres du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE, du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et de la Commission syndicale consultative (TUAC) et à leurs commentaires, leurs contributions et leur soutien. La méthodologie suivie pour l'enquête et les indicateurs a été élaborée en étroite coopération avec le Groupe de pilotage sur la mesure des performances en matière réglementaire, au fil d'une série de réunions et de consultations. Le questionnaire a été expérimenté en Australie, en Estonie, au Mexique et en Suisse. L'OCDE remercie les gouvernements de la Norvège et des Pays-Bas ainsi que le BIAC pour leur contribution financière au projet relatif aux indicateurs réglementaires, et remercie les gouvernements des Pays-Bas et de la Suède d'avoir accueilli à Stockholm (2013) et à La Haye (2014) des ateliers qui ont été d'une grande utilité pour ces travaux.

Alberto Alemanno (HEC), Lorenzo Allio (consultant indépendant), Steven Balla (George Washington University), Susan Dudley (George Washington Regulatory Studies Center), Martin Lodge (London School of Economics) et Andrea Renda (Centre For European Policy Studies) sont tout particulièrement remerciés d'avoir rédigé les documents de référence qui ont nourri l'élaboration de ces *Perspectives* et que l'on peut consulter dans l'ouvrage annexe intitulé *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Cet ouvrage est redevable à Charles-Henri Montin, ancien délégué au CPR, pour la révision de la version en français.

Luiz de Mello, Directeur adjoint de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, a fourni des observations et des contributions utiles à diverses étapes de l'élaboration de ces *Perspectives*.

Les *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation* ont été préparées en vue de leur publication par Jennifer Stein. Andrea Uhrhammer, Kate Lancaster, et William Below ont fourni une assistance rédactionnelle.

Les travaux relatifs à la politique de la réglementation sont menés sous la supervision du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE, dont le mandat consiste à aider les membres comme les non-membres à acquérir des capacités en matière de qualité de la réglementation et de réforme réglementaire et à les renforcer. Le Comité bénéficie du soutien du personnel de la Division de la politique de la réglementation, qui appartient à la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Dans le cadre de l'attention toute particulière qu'elle porte aux questions liées à la conception des institutions et à la mise en œuvre des politiques, la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial favorise l'apprentissage mutuel et la diffusion des bonnes pratiques, au-delà des différences qui existent entre les sociétés et entre les marchés. L'objectif est d'aider les pays à se doter de meilleures institutions et à mettre en œuvre, au niveau national comme au niveau régional, des politiques permettant d'assurer un développement économique et social durable. La mission de la Direction consiste à aider les administrations de tous niveaux à concevoir et à mettre en œuvre des politiques stratégiques, innovantes et fondées sur des observations factuelles afin de renforcer la gouvernance publique, de relever tout un éventail de grands défis d'ordre économique, social et environnemental et d'honorer les engagements pris auprès des citoyens.

Les Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation doivent leur existence à la vision stratégique et au dévouement de Greg Bounds, notre estimé collègue qui nous a malheureusement quitté en avril 2015.

Table des matières

Acronymes et abbrévations 15

Résumé 17

Guide du lecteur 21

Chapitre 1. **Tendances mondiales en matière de politique de la réglementation : observations tirées des nouvelles données d'enquête de l'OCDE** 25
Principales conclusions 26
Introduction 27
Forte dissémination dans les pays membres de l'OCDE de la politique réglementaire mobilisant l'ensemble des administrations 30
Le recours plus systématique aux outils de politique de la réglementation 32
La diversité des cadres institutionnels régissant la politique de la réglementation 39
Bibliographie 44

Chapitre 2. **Une vision d'avenir pour la politique de la réglementation** 45
Principales conclusions 46
Introduction 47
Les enjeux de la politique de la réglementation 48
Perspectives pour la politique de la réglementation 56
Notes 75
Bibliographie 75

Chapitre 3. **La participation des parties prenantes et la politique de la réglementation** 79
Principales conclusions 80
Introduction: le bien-fondé de la participation des parties prenantes 82
La pratique de la participation des parties prenantes dans l'élaboration des règles 83
Les défis à relever pour garantir une participation effective des parties prenantes 98
Notes 103
Bibliographie 103

Chapitre 4. **Une action publique fondée sur des observations factuelles grâce à l'analyse d'impact de la réglementation** 105
Principales conclusions 106
Introduction: les avantages de l'AIR 108
Les pratiques de l'AIR 109

La gouvernance de l'AIR 114
Diversité des systèmes d'AIR dans la zone OCDE 115
Difficultés liées à la mise en œuvre et à l'exécution de l'AIR 121
Bibliographie 130

Chapitre 5. **Un recours systématique à l'évaluation *ex post* pour clôre le cycle de la gouvernance de la réglementation** 133
Principales conclusions 134
Introduction : pourquoi évaluer les politiques publiques ? 136
La nature de l'évaluation *ex post* 139
Pratiques en matière d'évaluation *ex post* 142
Bibliographie 153

Chapitre 6. **Profils par pays** 155
Allemagne 156
Australie 158
Autriche 160
Belgique 162
Canada 164
Chili 166
Commission européenne 168
Corée 170
Danemark 172
Espagne 174
Estonie 176
États-Unis 178
Finlande 180
France 182
Grèce 184
Hongrie 186
Irlande 188
Islande 190
Israël 192
Italie 194
Japon 196
Luxembourg 198
Mexique 200
Norvège 202
Nouvelle-Zélande 204
Pays-Bas 206
Pologne 208
Portugal 210
République slovaque 212
République tchèque 214
Royaume-Uni 216
Slovénie 218

Suède 220
Suisse 222
Turquie 224

Annexe A. **Informations nationales sur la répartition des lois** 227

Annexe B. **Le questionnaire 2014 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires et les indicateurs composites** 228

Glossaire 233

Tableaux

1.1. Sous-catégories des indicateurs composites sur la participation des parties prenantes 36
1.2. Sous-catégories des indicateurs composites sur l'AIR 37
1.3. Sous-catégories des indicateurs composites sur l'analyse *ex post* 38
1.4. Les compétences des organes de contrôle 42
1.5. Les fonctions des organes de contrôle 43
2.1. Terminologies utilisées en matière de politique de la réglementation 50
2.2. Les quatre objectifs du programme de politique de la réglementation 50
2.3. Les différents acteurs à chaque étape du cycle réglementaire 55
5.1. Principes régissant l'établissement d'un cadre d'évaluation 140
5.2. Exemples de seuils ou de méthodes de proportionnalité utilisés pour l'évaluation *ex post* 149
B.1. Aperçu des catégories et des sous-catégories des indicateurs composites 230

Graphiques

1.1. L'adoption d'une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations 31
1.2. Les aspects couverts par la politique de la réglementation dans la zone OCDE 32
1.3. Les exigences formelles dans les domaines de la consultation, de l'AIR et de l'évaluation *ex post* 33
1.4. Indicateurs composites : participation des parties prenantes à l'élaboration des réglementations 33
1.5. Indicateurs composites : Analyse d'impact de la réglementation 34
1.6. Indicateurs composites : Évaluation *ex post* de la réglementation 34
1.7. Nombre d'organes de contrôle par pays 39
1.8. La localisation des organes de contrôle 40
1.9. Domaines de compétence des organes de contrôle 41
2.1. L'éventail des réformes de la réglementation 51
2.2. Fonctions des centres de gouvernement 56
2.3. Les organismes de réglementation sont-ils tenus d'évaluer le niveau de conformité et/ou d'identifier et d'évaluer les éventuels mécanismes d'application ? 58
2.4. Nombre de pays disposant d'un organe parlementaire chargé de la politique de la réglementation 60
2.5. Année de création opérationnelle d'un échantillon d'agences de réglementation spécialement consacrées aux services de l'eau 63

2.6. Le champ d'action des régulateurs 65
2.7. Mécanismes visant à garantir la cohérence entre tous les niveaux de gouvernement et à améliorer la performance au niveau infranational 67
2.8. Mandat et activités des institutions supérieures de contrôle 68
2.9. Les indicateurs sur le fonctionnement des outils et programmes de gestion réglementaire mis à la disposition du public 71
2.10. Typologie de l'OCDE pour les mécanismes de coopération réglementaire internationale 73
3.1. Indicateurs composites : Participation des parties prenantes à l'élaboration des lois primaires. 84
3.2. Indicateurs composites : Participation des parties prenantes à l'élaboration de réglementations secondaires 84
3.3. Participation obligatoire des parties prenantes : réglementations primaires et secondaires. 86
3.4. Source de l'obligation d'associer les parties prenantes 87
3.5. Types de consultation 89
3.6. Consultations au début et à la fin du processus 93
3.7. La participation des parties prenantes à l'évaluation *ex post* 94
3.8. Utilisation des TIC pour engager des consultations lors des différentes étapes de l'élaboration de la réglementation 97
3.9. Les TIC utilisés pour engager des consultations 98
3.10. Délai minimum de consultation du public 99
3.11. Principaux obstacles à l'association des parties prenantes dans le secteur de l'eau 100
3.12. Obligation de fournir des observations sur les commentaires reçus 101
4.1. Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation dans l'élaboration de lois primaires 110
4.2. Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation dans l'élaboration de réglementations secondaires 110
4.3. Évolution de la pratique de l'AIR dans la zone OCDE 112
4.4. Adoption de l'AIR : les obligations formelles et la pratique. 115
4.5. Exceptions à la mise en place d'une AIR 117
4.6. Analyse des coûts et des bénéfices dans l'AIR 120
4.7. Contrôle de l'AIR 123
4.8. Raisons pour lesquelles un organe de contrôle peut invoquer pour faire réviser une AIR. 124
4.9. Consultation publique et mécanismes de contrôle des AIR 127
4.10. Les impacts analysés dans les AIR 129
5.1. Indicateurs composites : évaluation *ex post* des lois primaires. 143
5.2. Indicateurs composites : évaluation *ex post* des réglementations secondaires 143
5.3. Éléments nécessaires à l'évaluation *ex post* 144
5.4. Analyses ponctuelles de la réglementation existante conduite au cours des 12 dernières années 145
5.5. Méthodologies utilisées pour l'évaluation *ex post* 146
5.6. Mécanismes permettant au public de formuler des recommandations 152
5.7. Qui procède aux évaluations *ex post* ? 152

B.1. Structure du questionnaire 2014 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires 229
B.2. Structure des indicateurs composites 230

Suivez les publications de l'OCDE sur :




http://twitter.com/OECD_Pubs


http://www.facebook.com/OECDPublications


http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871


http://www.youtube.com/oecdilibrary


http://www.oecd.org/oecddirect/

Ce livre contient des...

StatLinks
Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : *http://dx.doi.org*, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Acronymes et abbrévations

AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AMSDE	Association mexicaine des Secrétaires au développement économique, *Mexique*
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
COAG	Conseil des gouvernements australiens (*Council of Australian Governments*), *Australie*
COFEMER	Commission fédérale d'amélioration de la réglementation, *Mexique*
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration, *Suisse*
DIR	Déclaration d'impact réglementaire
ISC	institutions supérieures de contrôle
NEDLAC	Conseil national du développement économique et du travail (*National Economic Development and Labour Council*), *Afrique du Sud*
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
OIRA	Bureau de l'information et des affaires réglementaires (*Office of Information and Regulatory Affairs*), *États-Unis*
OIT	Organisation internationale du travail
PIR	Examen postérieur à la mise en œuvre (*post-implementation review*)
PME	Petites et moyennes entreprises
REFIT	Programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante
RIS	Déclaration d'impact de la réglementation (*Regulation Impact Statement*)
SCT-SAR	Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Résumé

L'arsenal législatif et réglementaire régit la vie quotidienne des entreprises et des particuliers. Aux côtés des impôts et de la dépense publique, il constitue un instrument essentiel pour atteindre les objectifs des politiques publiques comme la croissance économique, la protection sociale, la préservation de l'environnement et la mondialisation. S'ils sont mal conçus, les textes législatifs et réglementaires peuvent s'avérer impropres à atteindre leurs objectifs et peuvent imposer des coûts superflus aux particuliers comme aux entreprises. Dans le contexte actuel de croissance ralentie, de chômage élevé et de contraintes budgétaires que connaissent de nombreux pays de l'OCDE, les pouvoirs publics ne sont guère en mesure d'accroître la dépense publique ou de réduire les impôts. Les réformes visant à améliorer la qualité des lois et des règlements peuvent s'avérer un moyen très efficace pour stimuler l'activité économique et améliorer la qualité de vie.

Les évolutions en matière de politique de la réglementation : résultats de l'enquête 2014 de l'OCDE sur les indicateurs de politique réglementaire

Ces *Perspectives* présentent la première analyse fondée sur des données chiffrées et comparatives des progrès accomplis par les pays de l'OCDE en matière de « mieux légiférer ». Les résultats de l'enquête 2014 de l'OCDE sur les indicateurs de politique réglementaire, ainsi qu'un jeu de nouveaux indicateurs, montrent que les pays ont considérablement amélioré leur qualité réglementaire au cours des deux dernières décennies. Ils y sont parvenus en adoptant systématiquement les principes et instruments décrits dans la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de 2012. Les 34 pays de l'OCDE et la commission européenne ont généralement développé une approche interministérielle de la politique de la réglementation à l'échelle de l'administration tout entière et en ont fait l'un des piliers de leurs efforts de réforme du secteur public :

- 33 pays ont adopté explicitement une politique réglementaire
- 29 pays ont désigné un ministre ou un responsable de haut niveau chargé d'améliorer cette politique
- 33 pays se sont dotés d'un organe permanent chargé de superviser la réglementation
- Dans tous les pays sauf un, l'analyse d'impact réglementaire et la consultation publique sont devenues des obligations formelles que les ministères doivent appliquer dans l'élaboration de tout nouveau texte.

Les voies d'amélioration

Toutefois, l'application des principes de la qualité réglementaire varie beaucoup d'un pays à l'autre au sein de l'OCDE, tant en termes de portée que de modalités. Les *Perspectives* proposent aux pays un certain nombre de voies pour que, à l'avenir, la politique réglementaire soit inscrite dans le droit et à la pratique et les aide à faire face aux risques émergents,

à saisir les opportunités nouvelles et à favoriser la croissance et le bien-être. Le rapport recense les institutions susceptibles d'être mobilisées pour améliorer la qualité des normes et identifie des champs d'actions prometteurs. Elles mettent l'accent sur des domaines qui, exploités de manière plus systématique, doivent permettre des gains substantiels.

Les contextes institutionnels et la maturité des systèmes réglementaires varient profondément entre les pays de l'OCDE. Il est nécessaire de comprendre quelles organisations institutionnelles sont le plus à même de promouvoir la qualité réglementaire et par quel processus. En particulier, les organismes de contrôle de la réglementation ont un rôle important à jouer dans le soutien à la politique réglementaire. Les informations communiquées par les pays révèlent la coexistence fréquente, en leur sein, de différents types d'organismes de contrôle dotés de compétences diverses, ce qui montre la nécessité d'une répartition claire des tâches et d'une coordination efficace. La spécialisation peut se justifier jusqu'à un certain point ; excessive, elle est source de fragmentation et peut nuire à la mobilisation de l'ensemble des administrations que prescrit la Recommandation de 2012.

D'autres institutions – notamment les Parlements, les agences de régulation et les administrations territoriales et internationales – ont un rôle important à jouer pour améliorer l'élaboration, l'application, l'évaluation et la mise en cohérence des réglementations entre secteurs et territoires. Cependant, ces missions ne sont pas suffisamment bien assumées par ces institutions. Des efforts pourraient être faits pour que la qualité réglementaire devienne un objectif majeur de ces institutions et pour améliorer la façon dont elles travaillent ensemble et avec le pouvoir exécutif. De même, la qualité réglementaire ne peut plus être traitée au seul niveau national. Une attention plus marquée doit être portée à la coopération réglementaire internationale pour assurer l'efficacité des cadres juridiques. Malgré le processus de mondialisation, seul un tiers des pays de l'OCDE s'est doté d'une politique explicite de coopération réglementaire internationale.

La mise en œuvre et l'application des textes restent les maillons faibles de la gouvernance réglementaire. Ainsi, un tiers des pays de l'OCDE ne s'est pas doté d'une politique de mise en œuvre et de contrôle de l'application des textes. Pour remédier à cette lacune, les inspections doivent devenir plus transparentes, réactives et proportionnées et fonder leur action sur des observations factuelles et sur une estimation des risques. À l'avenir, de nouvelles méthodes d'élaboration et de suivi de la réglementation – telles celles qui s'inspirent de l'économie comportemental – pourraient aussi améliorer l'impact des instruments réglementaires.

Il est également possible de promouvoir une action publique plus ancrée dans les réalités. Il faut mener les analyses d'impacts réglementaires de manière plus stratégique pour justifier les décisions prises par les responsables administratifs et politiques. Cela suppose de réaliser les analyses d'impact réglementaires très en amont du processus d'élaboration des politiques, d'évaluer les solutions alternatives à l'adoption d'une réglementation et d'évaluer si les bénéfices escomptés du projet de loi l'emportent sur les coûts estimés. À ce stade, seul un tiers des pays de l'OCDE a recours à un test de seuil ou à d'autres mécanismes destinés à veiller à ce que la réalisation des analyses d'impact réglementaires ne soit pas disproportionnée au regard de l'impact escompté du texte et ne constitue pas elle-même un fardeau. Enfin, la mise à disposition du public des documents relatifs à l'étude d'impact réglementaire offrirait une occasion supplémentaire de recueillir des observations factuelles et de bâtir un consensus.

Il faudrait donner toute sa place à la participation des parties prenantes à chaque étape du cycle d'élaboration de la réglementation : lors de l'identification du problème et des solutions possibles, lors de la conception d'une palette d'options réglementaires et lors de la rédaction du projet de texte. Certes, l'association des parties prenantes est requise formellement dans la plupart des pays de l'OCDE mais il reste à en faire une réalité quotidienne pour les responsables publics et les citoyens. À cette fin, il faudrait que les parties prenantes soient associées avant la phase finale de l'élaboration de la réglementation pour apporter une contribution utile au processus réglementaire. Il faut prendre en compte toutes les parties concernées pour veiller au caractère inclusif du processus et créer des conditions équitables. En tenant réellement compte des contributions des parties prenantes et en évaluant en permanence les pratiques visant à les associer, il est possible de renforcer l'efficacité des textes.

En dépit de son utilisation très répandue dans d'autres domaines de l'action politique, l'évaluation *ex post* n'est pratiquée que de manière sporadique en matière de politique réglementaire. Au cours des trois dernières années, seuls sept pays ont fréquemment mené des évaluations de leurs législations primaires et secondaires. La majorité des évaluations se concentre sur la réduction des charges administratives. Les pouvoirs publics pourraient faire un usage plus important des évaluations s'attachant à la cohérence des textes avec le cadre juridique existant et vérifier de manière plus systématique si les objectifs politiques poursuivis ont été atteints. Établir des normes de qualité pour évaluer la réglementation dans le cadre d'un processus d'analyses d'impacts réglementaires renforcerait le lien entre évaluation *ex ante* et évaluation *ex post*. Enfin, une participation plus poussée des parties prenantes dans les évaluations *ex post* permettrait d'identifier les domaines où la réglementation doit être révisée en priorité.

Les progrès futurs dans ces différents domaines dépendront d'un leadership politique fort comme le souligne le premier principe de la *Recommandation* de 2012. Le jeu en vaut la chandelle car les retombées en sont potentiellement fortes.

Guide du lecteur

La plupart des données présentées dans ces *Perspectives*, y compris les indicateurs composites, sont issues de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires. Cette enquête a permis de dresser un état des lieux au 31 décembre 2014 de la situation pour l'ensemble des 34 pays membres de l'OCDE ainsi que la Commission européenne. Elle porte principalement sur les pratiques en matière de politique de la réglementation, au sens où les entend la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires de 2012. Elle aborde dans le détail trois principes énoncés dans la Recommandation : la participation des parties prenantes, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'évaluation *ex post*. Dans chacun de ces domaines, l'enquête a permis de recueillir des informations sur les exigences officielles, mais aussi des observations factuelles sur leur mise en œuvre. La méthodologie suivie pour cette enquête et pour les indicateurs composites est présentée en détail à l'annexe B. Ce Guide du lecteur vise à aider les lecteurs à mieux cerner la portée des données fournies dans les *Perspectives* et certaines des limites liées à l'utilisation des indicateurs.

Données recueillies grâce à l'enquête : portée et utilisation dans les *Perspectives*

L'enquête met l'accent sur les processus d'élaboration des textes (qu'il s'agisse de législation primaire ou secondaire) suivis par le pouvoir exécutif national et applicables à tous les domaines d'action. Toutefois, les questions relatives à l'évaluation *ex post* portent sur l'ensemble des réglementations nationales, qu'elles émanent du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. D'après les données disponibles, la plupart des réglementations nationales sont couvertes par l'enquête, avec quelques disparités selon les pays. La plupart des pays étudiés sont régis par un système parlementaire. Leur législation primaire nationale émane donc en grande partie des propositions de l'exécutif. Cela n'est toutefois pas le cas aux États-Unis, où la législation primaire n'est pas proposée à l'initiative de l'exécutif ni, dans une moindre mesure, au Mexique et en Corée, où la part des législations primaires émanant de l'exécutif est faible en comparaison des autres pays membres de l'OCDE (4 % sur la période 2009-12 et 30 % en 2013 au Mexique, et 16 % en Corée sur la période 2011-13).

L'enquête porte uniquement sur les réglementations édictées par les gouvernements nationaux. Elle n'évoque pas les pratiques en vigueur au niveau infranational ou dans les parlements. Seuls 16 pays ont fourni des statistiques sur la distribution entre textes nationaux et infranationaux, ce qui laisse entrevoir les difficultés méthodologiques que pose la collecte de ces chiffres. Les données disponibles montrent que la part des lois primaires nationales, en pourcentage de l'ensemble des lois primaires, varie beaucoup d'un pays à l'autre, de 100 % (dans 8 pays dont le Danemark, la Finlande, Israël, l'Irlande, le

Luxembourg, la Norvège, le Portugal, et les Pays-Bas, 2011-13) à 56 % (Royaume-Uni, 2012), 8 % (Italie, 2013) et 0.9 % (États-Unis, 2011).

Les résultats de l'enquête sont utilisés tout au long des *Perspectives*, et ce de plusieurs manières. L'analyse des réponses aux diverses questions permet de montrer l'évolution du nombre de pays ayant adopté les pratiques correspondantes. Ensuite, les données qualitatives et les exemples fournis dans le cadre de l'enquête servent à étoffer l'analyse. Enfin, des indicateurs composites concernant l'AIR, la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* ont été conçus afin de fournir un aperçu des pratiques par pays.

Chaque indicateur composite comprend quatre catégories dotées d'une pondération égale : 1) la catégorie « adoption systématique », qui centralise l'information relative aux contraintes légales et à leur application concrète ; 2) la catégorie « méthodologie », qui traite des méthodes employées dans chaque domaine, par exemple sur le type d'impacts évalués et la fréquence du recours aux différentes formes de consultation ; 3) la catégorie « supervision et contrôle de qualité », qui traite du rôle des organes de contrôle et de la publication des évaluations ; et 4) la catégorie « transparence », qui traite des principes de l'administration ouverte, par exemple la question de la publication des décisions officielles.

Limites de l'enquête et des indicateurs composites

Il est important, pour interpréter les résultats de l'enquête, de tenir compte des limites méthodologiques des indicateurs composites, en particulier celles qui, comme dans le cas présent, sont fondés sur des variables catégoriques.

Les indicateurs composites doivent leur utilité au fait qu'ils peuvent intégrer de grandes quantités d'information dans un format aisément compréhensible (Freudenberg, 2003). Par leur nature même, les indicateurs comparables transnationaux ne sauraient toutefois être adaptés à un contexte particulier, ni refléter pleinement les réalités complexes que recouvrent la qualité, l'utilisation et l'impact d'une politique réglementaire. Par rapport à ses éditions antérieures, l'enquête 2014 accorde plus de place aux observations factuelles et aux exemples présentés à l'appui des réponses données par les pays, mais elle ne constitue pas pour autant une évaluation approfondie de la qualité des pratiques nationales. Par exemple, les pays ont été invités à étayer leurs réponses en fournissant des exemples d'éléments spécifiques évalués dans le cadre des AIR, mais le Secrétariat de l'OCDE n'a ni jugé la qualité de ces évaluations, ni discuté avec les parties prenantes de l'impact réel des AIR sur la qualité des textes.

Dans ces conditions, les indicateurs devront être complétés par des examens nationaux approfondis, dans lesquels les lecteurs trouveront une analyse plus fine du contenu, des forces et des faiblesses des politiques réglementaires nationales, ainsi que des recommandations d'amélioration adaptées au contexte local. Les pays membres de l'OCDE se caractérisent par une très grande variété de structures de gouvernance, de cultures administratives et de contextes institutionnels et constitutionnels dont il est important de tenir compte afin d'évaluer pleinement les pratiques et les politiques réglementaires. Si ces éléments sont pris en compte dans les examens par les pairs des pays de l'OCDE, il est en revanche impossible de refléter l'ensemble de ces caractéristiques propres à chaque pays dans une comparaison internationale des pratiques en matière réglementaire.

De même, il faut toujours avoir à l'esprit que les indicateurs ne doivent pas être vus comme reflétant la qualité de la réglementation en elle-même. Les pratiques examinées par les indicateurs concernent le déploiement d'une réglementation efficace et la

recherche d'un impact positif sur l'économie et la société, mais les indicateurs ne permettent pas, en eux-mêmes, d'évaluer si ce but est atteint.

Les résultats des indicateurs composites restent naturellement sensibles aux choix méthodologiques qui sont faits, à moins que les réponses apportées par un pays soient homogènes quelles que soient les pratiques envisagées. Dès lors, il n'est pas judicieux d'en tirer des conclusions sur la performance relative des pays obtenant des scores semblables. Les indicateurs composites doivent plutôt être envisagés comme un moyen d'engager la discussion et de susciter l'intérêt du public (OCDE/Union européenne/CCR, 2008). Pour garantir une transparence complète, la méthodologie d'élaboration des indicateurs composites et de recueil des données sur lesquelles ils s'appuient, ainsi que les résultats de l'analyse de sensibilité aux différents choix méthodologiques – y compris la pondération –, sont publiés sur le site internet de l'OCDE.

Chapitre 1

Tendances mondiales en matière de politique de la réglementation : observations tirées des nouvelles données d'enquête de l'OCDE

Selon l'enquête sur les indicateurs réglementaires – une enquête sans précédent à laquelle tous les membres de l'OCDE ont pris part –, la plupart des pays de l'OCDE ont créé les conditions nécessaires à une réglementation de qualité. Ils se sont généralement engagés au plus haut niveau à mener une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Dans la plupart des pays, la conduite d'une analyse d'impact de la réglementation et la participation des parties prenantes sont désormais des obligations formelles qui s'appliquent à l'élaboration par le pouvoir exécutif de nouveaux projets de textes. Toutefois, l'état des lieux demeure profondément différent selon les pays. Le présent chapitre analyse l'adoption parmi les membres de l'OCDE d'une approche de la politique réglementaire d'ensemble, la généralisation du recours aux outils de cette politique et la très grande diversité des contextes institutionnels dans lesquels cette politique est conduite.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principales conclusions

Tendances

Les éléments constitutifs d'une réglementation de haute qualité font l'objet d'un consensus grandissant dans les pays de l'OCDE. Ce consensus explique le développement d'un vaste corpus de connaissances concernant les stratégies, les institutions, les outils et les pratiques en matière de politique et de gouvernance réglementaires. Ces efforts ont débouché sur l'adoption en 2012 de la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012).

Les *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation* fournissent la première analyse fondée sur des observations factuelles des progrès accomplis par les pays dans l'amélioration de leur pratique réglementaire. Elles se fondent sur une enquête sans précédent menée auprès de tous les membres de l'OCDE et s'appuient sur la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*. Les *Perspectives* jettent un éclairage unique sur l'organisation et les dispositifs institutionnels dont les pays se sont dotés pour concevoir, faire respecter et faire évoluer leur réglementation, et elles examinent l'utilisation qui est faite de certains outils comme l'analyse d'impact de la réglementation, la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post*.

Les *Perspectives* démontrent que les pays de l'OCDE ont créé les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*. Les pays-membres ont pour la plupart pris l'engagement au plus haut niveau politique de traiter la qualité réglementaire dans l'ensemble des administrations en chargeant un ministre ou un responsable public de haut niveau de favoriser l'amélioration de la politique réglementaire dans ce cadre. Nombreux sont les pays qui ont rendue publique une politique explicite dans le domaine. La plupart se sont dotés d'un ou de plusieurs organes de contrôle chargés de veiller à la qualité des textes.

Les *Perspectives* révèlent une extension du recours aux outils de politique de la réglementation. Dans la plupart des pays, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et la participation des parties prenantes sont devenues des obligations auxquelles le pouvoir exécutif doit se conformer dès lors qu'il élabore de nouveaux textes. Nombreux sont les pays qui ont également précisé les conditions d'application de ces exigences, en publiant par exemple des directives spécifiques et en contrôlant leur mise en œuvre.

Pistes pour l'avenir

Le cadre institutionnel et la base juridique de la politique de la réglementation diffèrent profondément selon les pays et les territoires. Les données recueillies montrent que la politique réglementaire est le plus souvent énoncée dans tout un ensemble de documents officiels. Les pays font état d'une moyenne de 2.8 organes de contrôle répartis dans l'administration publique (sous l'autorité du cabinet du Premier ministre ou du secrétariat général du gouvernement, du ministère de l'Économie, des Finances ou du Commerce, ou encore du ministère de la Justice), voire d'organes indépendants. Les fonctions et les

responsabilités des organes de contrôle couvrent l'AIR, la simplification, la participation des parties prenantes, l'analyse *ex post*, la qualité juridique des textes, mais aussi d'autres missions comme la coordination interministérielle et le respect des obligations légales.

Il n'existe pas de schéma institutionnel type ni de modèle de texte pour donner une base juridique à la politique réglementaire. La solution retenue dépend des circonstances propres à chaque pays et varie fortement selon le contexte ; elle est fonction de l'histoire, de la culture administrative et du degré de maturité du cadre réglementaire. Cependant, la diversité et, parfois, la multiplicité des institutions peuvent poser un problème de coordination entre les différentes autorités responsables et, *in fine*, la question de l'efficacité et de l'efficience de la politique de la réglementation. Les pays ont beaucoup à apprendre les uns des autres quant à leur expérience d'organisations institutionnelles diverses.

De même, l'utilisation qui est faite des outils de politique réglementaire peut être encore améliorée. S'agissant de la participation des parties prenantes et de l'AIR, par exemple, qui sont deux domaines dans lesquels les États-membres ont fait des progrès, la transparence et le contrôle de la qualité demeurent insuffisants dans presque tous les pays. À l'avenir, un renforcement de la transparence et l'établissement de mécanismes de contrôle devraient aider les pays à veiller à ce que leurs outils de politique de la réglementation atteignent leurs objectifs. Dans le domaine de l'évaluation *ex post*, les pays obtiennent de moins bons résultats en termes de mise en œuvre systématique et d'élaboration de méthodes et de directives concrètes. L'évaluation *ex post* doit encore être perfectionnée si elle doit contribuer à une meilleure qualité de la réglementation.

Introduction

En 2011, l'OCDE a constaté l'émergence de politiques réglementaires motivées par le souci de promouvoir des textes qui « soutiennent la croissance économique et le développement, ainsi que la réalisation d'objectifs sociétaux plus généraux tels que le bien-être social et la viabilité écologique » (OCDE, 2011). Quatre ans plus tard, dans un contexte d'après-crise marqué par la rigueur budgétaire, une croissance ralentie et un chômage élevé, il faut reconnaître que la nécessité d'élaborer des réglementations de haute qualité et d'améliorer la cohérence des cadres réglementaires demeure un problème crucial. La réforme réglementaire, définie comme l'ensemble des changements destinés à améliorer la qualité de la réglementation, offre une chance réelle de stimuler l'activité économique, de dégager des gains de productivité et de croissance et de compenser les mesures dont l'objectif est certes de restaurer l'équilibre budgétaire, mais qui risquent de compromettre la reprise (une définition de la qualité de la réglementation est proposée dans l'encadré 1.1).

Encadré 1.1. **Qu'est-ce que la qualité de la réglementation ?**

Les réglementations sont les règles qui régissent la vie quotidienne des entreprises et des particuliers. Elles sont indispensables à la croissance économique, au bien-être social et à la protection de l'environnement. Cependant, elles peuvent aussi induire des coûts économiques et sociaux importants. Dès lors, la « qualité de la réglementation » consiste à renforcer la performance de la réglementation et des formalités administratives, à optimiser les ressources qui y sont consacrées et à en améliorer la qualité juridique. La notion de qualité de la réglementation englobe les processus – c'est-à-dire la manière dont les réglementations sont élaborées et mises en œuvre – qui doivent se conformer aux principes essentiels de la

Encadré 1.1. **Qu'est-ce que la qualité de la réglementation ?** *(suite)*

consultation, de la transparence, du contrôle et de l'établissement sur la base d'observations factuelles. Au-delà des processus, la notion de qualité de la réglementation recouvre également les résultats, c'est-à-dire la capacité des réglementations à atteindre leurs objectifs, leur efficience (qu'elles n'imposent aucun coût superflu), leur cohérence (au regard de l'ensemble du dispositif réglementaire) et leur simplicité (que les réglementations elles-mêmes et les règles régissant leur mise en œuvre soient claires et faciles à comprendre pour les usagers).

À partir de la *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* (OCDE, 1995), on peut dire d'une réglementation qu'elle est de qualité lorsque :

1. Elle poursuit des objectifs stratégiques clairement définis et contribue avec succès à leur réalisation ;
2. Elle est claire, simple et pratique pour les usagers ;
3. Elle s'appuie sur une solide base juridique et empirique ;
4. Elle est cohérente avec d'autres réglementations et mesures ;
5. Elle produit des avantages qui justifient les coûts induits, compte tenu de la répartition de ses effets dans la société ainsi que de ses conséquences économiques, environnementales et sociales ;
6. Elle est mise en œuvre de manière équitable, transparente et proportionnée ;
7. Elle permet de minimiser les coûts et les distorsions de marché ;
8. Elle favorise l'innovation par des incitations de marché et des méthodes axées sur les objectifs ; et
9. Elle est compatible, autant que possible, avec les principes régissant la concurrence, les échanges et la facilitation de l'investissement aux niveaux national et international.

Source : OCDE (1995), *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE, Paris, *http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&Lang=fr&Book=False* ; OCDE/Commission européenne (2009), « Better Regulation in Europe: An OECD Assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU: Project Glossary », *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44952782.pdf* ; Radelli C. (2004), « How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union », *Journal of European Public Policy*, numéro spécial sur la convergence des politiques publiques.

De récents accords commerciaux ont particulièrement mis l'accent sur la coopération en matière de réglementation et sur les bonnes pratiques réglementaires, ce qui est également le signe de l'importance de la politique de la réglementation dans la recherche d'une qualité des règles de la mondialisation, au-delà du cadre national. Garantir la qualité des lois et des règlements est crucial pour promouvoir la croissance économique, l'équité et la protection de l'environnement, mais aussi pour bâtir des sociétés solides. À l'inverse, l'inefficacité de la réglementation peut produire des conséquences dramatiques dans le monde entier – comme l'ont montré la crise financière de 2008 et la récession économique qui a suivi. Elle peut aussi détourner l'énergie et le talent des entrepreneurs de leurs missions propres, entraver la concurrence, le commerce et l'investissement, restreindre l'innovation, limiter l'efficacité économique et nuire à la justice et à la croissance verte.

Les pays de l'OCDE et d'autres qui n'en sont pas membres ont reconnu l'importance de la politique de la réglementation « pour garantir que la réglementation et l'organisation réglementaire sont justifiées, de bonne qualité et adaptées à l'objectif poursuivi » (OCDE, 2011). Dans ce sens, on note ces dernières années un consensus croissant entre les pays sur les éléments qui font une réglementation de haute qualité et on dispose aujourd'hui d'un savoir approfondi sur différentes stratégies, institutions, outils et pratiques en matière de politique et de gouvernance réglementaires. Ces efforts ont conduit au développement d'un certain nombre d'instruments, au rang desquels la Recommandation du Conseil de 1995

concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, la Liste de référence commune APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation de 2005, et la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires (encadré 1.2). En écho à cette reconnaissance de principe, les faits montrent que les pays ont consenti d'importants efforts pour adopter les principes et les outils de politique réglementaire, et que celle-ci s'impose progressivement comme l'un des principaux domaines de la réforme du secteur public.

Encadré 1.2. **Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires**

La Recommandation énonce les mesures que pourraient et devraient prendre les pouvoirs publics pour soutenir la mise en œuvre et l'amélioration des réformes systémiques de la réglementation de manière à ce que les réglementations répondent aux objectifs des politiques publiques et qu'elles aient des effets positifs sur l'économie et la société. Ces mesures font partie du cycle général d'élaboration des politiques dans lequel les réglementations sont conçues et évaluées *en amont* et *en aval*, révisées et appliquées à tous les niveaux d'administration, avec le soutien d'institutions appropriées.

1. S'engager au plus haut niveau à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé.
2. Adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations.
3. Mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.
4. Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation. Définir clairement les objectifs de politique recherchés, déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus efficient pour atteindre ces objectifs. Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure.
5. Procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.
6. Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation. Ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur.

Encadré 1.2. **Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires** *(suite)*

7. Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante.
8. Assurer l'efficacité des mécanismes visant à vérifier que la réglementation et les décisions rendues par les organes habilités à prononcer des sanctions réglementaires respectent la légalité et les principes d'une procédure équitable. Veiller à ce que les particuliers et les entreprises aient accès à ces mécanismes d'examen pour un coût raisonnable et qu'ils soient informés des décisions prises dans les meilleurs délais.
9. Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour s'assurer de son ciblage et de son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies adaptées pour la mettre en œuvre et la faire appliquer.
10. Le cas échéant, favoriser la cohérence de la réglementation par des mécanismes de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational. Dégager les questions réglementaires transversales à tous les niveaux d'administration, afin de favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations.
11. Renforcer la capacité de gestion de la réglementation et les performances au niveau infranational.
12. Lors de l'élaboration des mesures réglementaires, prendre en considération l'ensemble des normes et des cadres internationaux pertinents pour permettre la coopération dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable.

Source : OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr*.

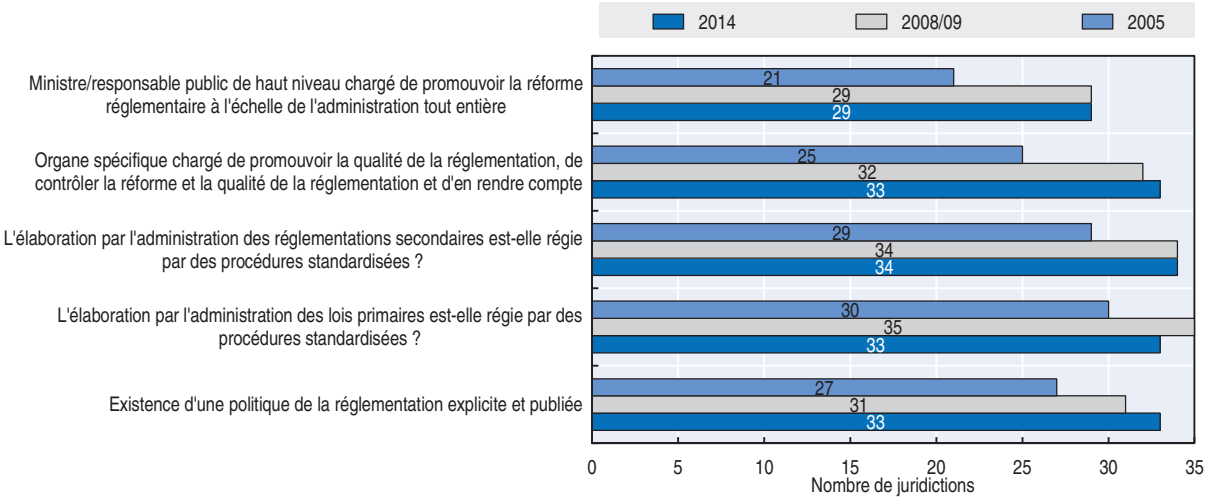
Ce chapitre s'appuie sur les résultats d'une enquête sans précédent relative aux pratiques des pays de l'OCDE en matière de politique de la réglementation (voir le Guide du lecteur et l'annexe B) – à savoir l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires – ainsi que sur des études précédentes pour mettre en évidence l'évolution de la situation à l'échelle mondiale au cours de ces dix dernières années. Il offre aussi une vue d'ensemble des pratiques actuelles en matière de politique et de gouvernance réglementaires dans la zone OCDE et formule des messages stratégiques concrets qui intéressent tous les membres de l'OCDE. Sur la base de cette synthèse, le chapitre suivant présente enfin l'approche que les pays devraient adopter en matière de politique de la réglementation au cours des prochaines années pour faire face aux nouveaux défis.

Forte dissémination dans les pays membres de l'OCDE de la politique réglementaire mobilisant l'ensemble des administrations

Selon la Recommandation de 2012, les pays membres devraient « s'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations ». Les résultats de l'enquête confirment que la plupart des pays se sont engagés dans cette voie. Un nombre croissant de pays ont désigné un ministre ou un fonctionnaire de haut rang pour rendre compte des progrès enregistrés au niveau interministériel en matière de réforme de la réglementation. Ils ont élaboré et publié une politique explicite de réglementation. La plupart des pays ont aussi créé un organisme spécialement chargé de la promotion de cette politique, de même que du suivi et de

l'examen critique de la réforme et de la qualité réglementaires. En pratique, la plupart d'entre eux ont des procédures standardisées pour élaborer leurs législations primaires et secondaires (graphique 1.1).

Graphique 1.1. **L'adoption d'une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et n'ont donc pas été inclus dans l'enquête de cette année-là.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

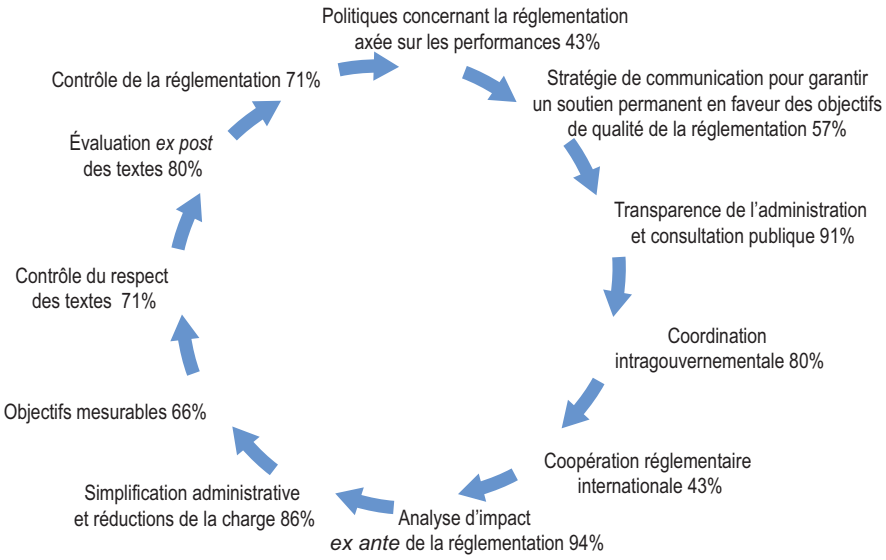
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325037

Ce niveau élevé d'engagement est encourageant. Il montre que les pays de l'OCDE ont mis en place les conditions de la mise en œuvre de la Recommandation de 2012 : élaboration et large diffusion d'une politique explicite, direction politique et mobilisation de haut niveau des pouvoirs publics ; et mise en place de procédures correspondantes. Les résultats de l'enquête soulèvent également la question du nombre, certes limité, de pays de l'OCDE qui ne disposent toujours pas d'une politique explicite de la réglementation. Par ailleurs, certains pays indiquent ne plus imposer certains critères principaux de qualité réglementaire qu'ils rapportaient en 2008/09. Dans l'ensemble, cependant, les données de l'enquête laissent apparaître une perte de vitesse plus qu'un recul.

La base juridique de la politique de la réglementation varie sensiblement d'un pays à l'autre. Si la plupart des pays font état d'une politique explicite, rendue publique, il n'existe ni schéma directeur ni modèle de texte juridique type pour inscrire cette politique dans la loi. Il apparaît que la politique de la réglementation est rarement formulée dans un document unique de haut niveau. Au lieu de cela, les pays disposent de tout un éventail de textes, allant de documents d'orientation (sous forme d'instructions ministérielles sur la gestion réglementaire, de plans de mise en œuvre de la réforme de la réglementation ou de cadres pour améliorer la réglementation, de circulaires sur le phasage et la révision de la réglementation), jusqu'à des documents précis relatifs à des outils réglementaires spécifiques, comme l'AIR, la simplification administrative et l'évaluation *ex post*. Ils prennent plusieurs formes : lois, manuels ou lignes directrices, et programmes et stratégies du gouvernement. D'après les résultats de l'enquête, la plupart des pays mentionnent plus d'un document et 18 pays 3 documents ou plus.

Ces politiques mettent en œuvre différents aspects de la gouvernance réglementaire (graphique 1.2). Dans la plupart des pays (33), on trouve les analyses d'impact *ex ante*. Dans 32 pays, la politique inclut la transparence de l'administration et la consultation et dans 28 pays, l'évaluation *ex post* de la réglementation. Le contrôle du respect des textes est moins courant (25 pays), tout comme la réglementation tournée vers la performance (15 pays). Cela semble indiquer que de nombreux pays doivent encore accomplir des progrès au stade de la mise en œuvre du cycle réglementaire.

Graphique 1.2. **Les aspects couverts par la politique de la réglementation dans la zone OCDE**



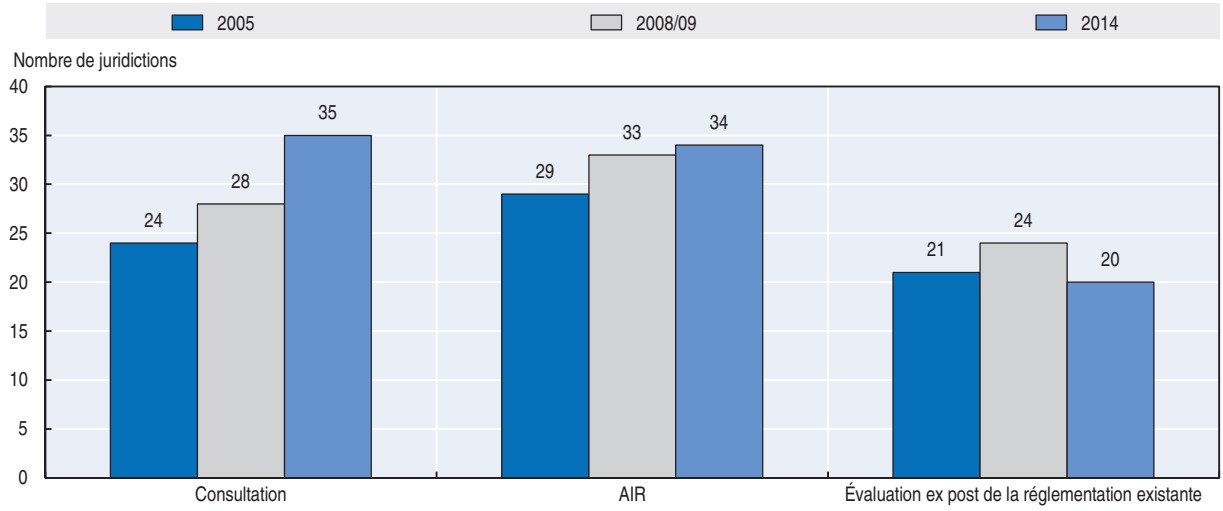
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

Le recours plus systématique aux outils de politique de la réglementation

La Recommandation de 2012 souligne l'importance de « tenir un système de gestion de la réglementation, avec notamment une analyse d'impact *ex ante* et une évaluation *ex post* comme instruments essentiels d'une prise de décision fondée sur des observations factuelles ». Les résultats de l'enquête montrent que les outils classiques de gestion réglementaire sont de plus en plus utilisés, en particulier la consultation publique et l'AIR (graphique 1.3). Dans les deux cas, le nombre de pays prescrivant en détail leur emploi a augmenté ces dix dernières années. Huit pays ont même érigé l'obligation de consultation au rang de disposition constitutionnelle (voir le chapitre 3). En revanche, l'évaluation *ex post* reste limitée en pratique dans de nombreux pays. Cette situation peut être le reflet de problèmes de méthode et de principe auxquels les pays sont confrontés dans la mise en œuvre de cet aspect de la Recommandation de 2012 (voir le chapitre 5).

Trois indicateurs composites ont été élaborés pour décrire le recours à la participation des parties prenantes, l'AIR et l'évaluation *ex post* (pour la portée et les limites des indicateurs, voir les graphiques 1.4, 1.5 et 1.6 ainsi que le Guide du lecteur). Ces indicateurs composites sont présentés et analysés plus en détail dans les chapitres relatifs à la participation des parties prenantes (chapitre 3), à l'AIR (chapitre 4) et à l'évaluation *ex post* (chapitre 5).

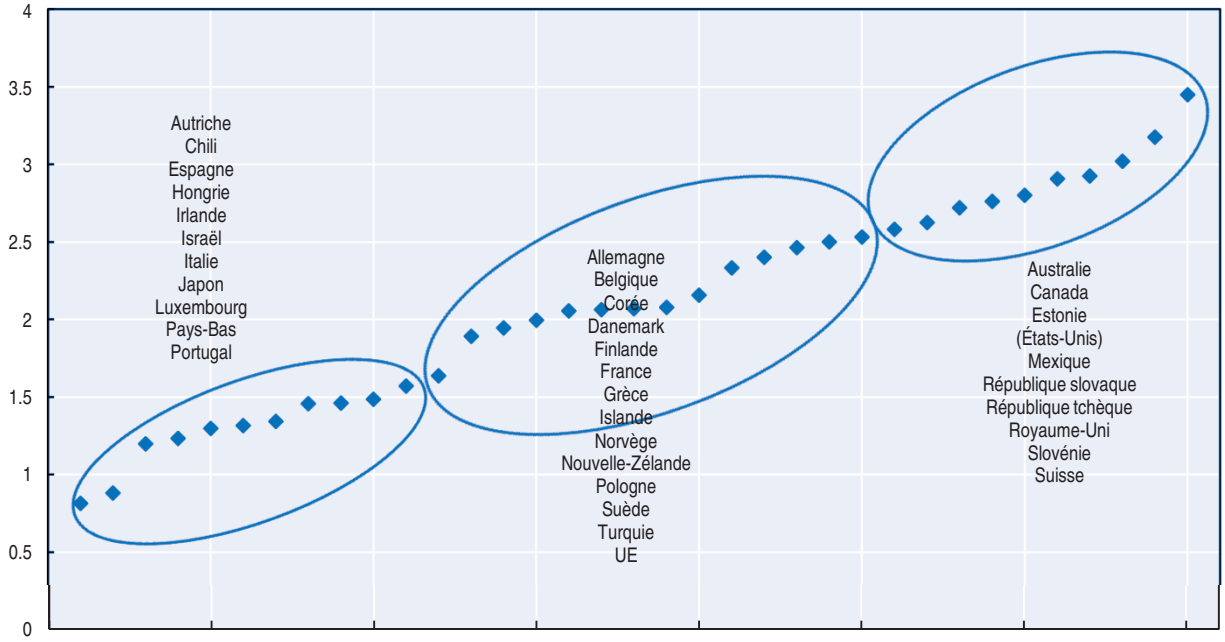
Graphique 1.3. **Les exigences formelles dans les domaines de la consultation, de l'AIR et de l'évaluation *ex post***



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et n'ont donc pas été inclus dans l'enquête de cette année-là.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325045

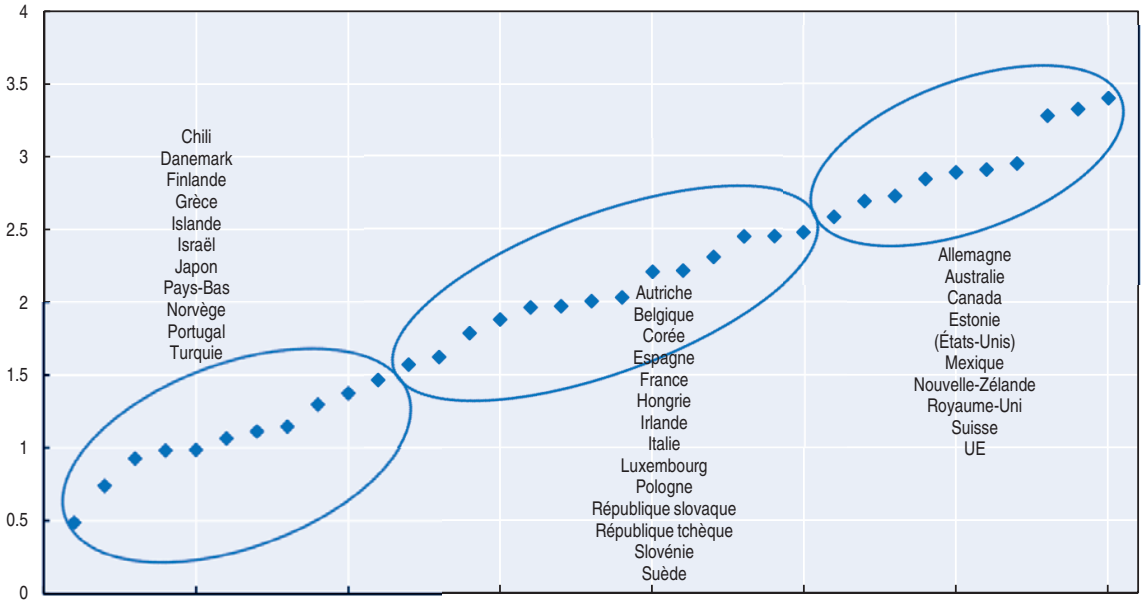
Graphique 1.4. **Indicateurs composites : participation des parties prenantes à l'élaboration des réglementations**



Note : L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est quatre. Les notes sont une moyenne des notes des législations primaires et des réglementations secondaires, sauf pour les États-Unis, pour lesquels seuls les résultats des réglementations secondaires sont présentés. Les groupes rassemblent les pays ayant obtenu un résultat inférieur ou supérieur de 0.5 au score moyen.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325058

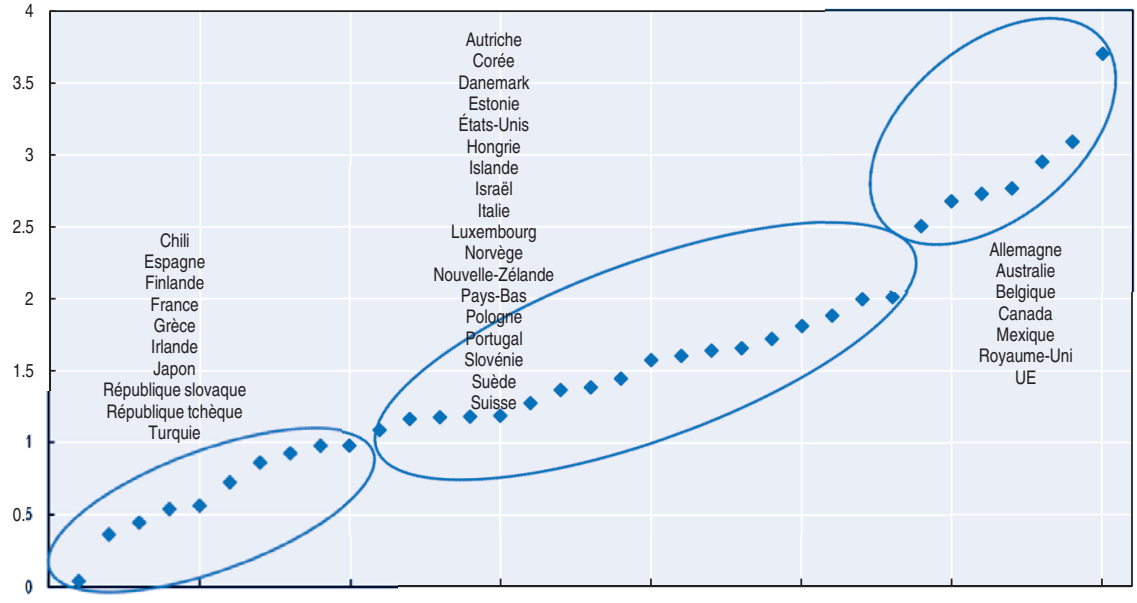
Graphique 1.5. **Indicateurs composites : Analyse d'impact de la réglementation**



Note : L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est 1, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est 4. Les notes sont une moyenne des notes respectives des législations et des réglementations, sauf pour les États-Unis, pour lesquels seuls les résultats des réglementations sont présentés. Les groupes rassemblent les pays ayant obtenu un résultat inférieur ou supérieur de 0.5 au score moyen.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325060

Graphique 1.6. **Indicateurs composites : Évaluation *ex post* de la réglementation**



Note : L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est 1, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est 4. Les notes sont une moyenne des notes respectives des législations et des réglementations, sauf pour les États-Unis, pour lesquels seuls les résultats des réglementations sont présentés. Les groupes rassemblent les pays ayant obtenu un résultat inférieur ou supérieur de 0.5 au score moyen.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325077

Ils confirment le fait que les pays ont consenti des efforts inégaux pour définir et concrétiser leurs pratiques dans ces trois domaines. Néanmoins, tous les pays peuvent encore progresser en la matière. S'agissant de la participation des parties prenantes et de l'AIR, par exemple, dans lesquelles les pays ont fait des progrès, ils ont réalisé en moyenne la moitié du potentiel total de ces outils, compte tenu de l'état des connaissances actuelles sur les bonnes pratiques en matière de politique de la réglementation. Dans le domaine de l'évaluation *ex post*, la moyenne est plus faible : certains pays obtiennent de moins bons résultats pour ce qui est de réaliser systématiquement des évaluations *ex post* et de mettre au point des méthodes et des directives concrètes. C'est donc un domaine dans lequel bien des progrès peuvent encore être accomplis. Il faut également noter que les résultats concernant la législation et la réglementation sont à peu près semblables. Cela étant, de manière générale, les pays font état d'exigences moins strictes pour les réglementations que pour les lois, s'agissant notamment de la participation des parties prenantes.

Les indicateurs composites mettent également en relief les domaines dans lesquels il reste des progrès à accomplir. Une analyse plus fine des différents éléments constitutifs des indicateurs composites (voir les tableaux 1.1, 1.2 et 1.3) montre par exemple que la plupart des pays se sont dotés des instruments juridiques et des outils nécessaires pour l'AIR et la participation des parties prenantes. Cela étant, la transparence et le contrôle de qualité demeurent insuffisamment développés dans presque tous les pays. L'évaluation *ex post* souffre particulièrement d'un manque de contrôle de qualité et de supervision. À l'avenir, l'adoption de mécanismes de contrôle de qualité devrait aider les pays à veiller à ce que leurs outils de politique de la réglementation atteignent leurs objectifs.

S'agissant des trois indicateurs composites, les pays peuvent être distribués en trois groupes (dont la composition n'est pas la même). Ces groupes apparaissent entourés dans les graphiques 1.4, 1.5 et 1.6). Ils se décomposent en sous-catégories représentées par un système de symboles dans les tableaux 1.1, 1.2 et 1.3. Ces ensembles correspondent : i) aux pays qui, bien qu'ils se situent en-dessous de la moyenne, se sont déjà dotés des disciplines de base concernant l'AIR, la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* ; ii) les pays qui se trouvent autour de la moyenne et qui ont adopté des composantes supplémentaires comme une méthodologie standardisée (soit entre un tiers et la moitié de l'échantillon selon l'indicateur) ; iii) les pays qui se situent au-dessus de la moyenne. Pour ce qui est de l'évaluation *ex post*, les pays du groupe de pointe sont moins nombreux, tandis que ceux qui se situent autour de la moyenne le sont davantage.

Tableau 1.1. **Sous-catégories des indicateurs composites sur la participation des parties prenantes**

Lois primaires (P) et réglementations secondaires (S)

	Méthodologie		Adoption systématique		Transparence		Supervision et contrôle de qualité		Total	
	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
Allemagne	●	●	●	●	■	■	■	■	▲	▲
Australie	●	●	●	●	▲	▲	▲	▲	●	●
Autriche	■	■	▲	▲	■	■	■	■	■	■
Belgique	●	●	●	●	■	▲	■	■	▲	▲
Canada	●	●	●	●	▲	●	▲	▲	●	●
Chili	▲	▲	▲	▲	■	■	■	■	■	■
Corée	●	▲	●	●	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Danemark	▲	▲	●	●	▲	■	■	■	▲	▲
Espagne	■	■	●	●	■	■	■	■	▲	■
Estonie	●	●	●	●	●	▲	▲	▲	●	●
États-Unis		●		●		●		▲		●
Finlande	●	●	●	●	●	●	■	■	▲	▲
France	▲	●	▲	●	▲	▲	■	▲	▲	▲
Grèce	▲	▲	●	▲	■	■	▲	▲	▲	▲
Hongrie	■	■	●	●	■	■	■	■	■	■
Irlande	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Islande	▲	▲	▲	▲	▲	■	■	■	▲	▲
Israël	■	■	▲	▲	■	■	■	■	■	■
Italie	■	▲	●	●	■	■	■	■	■	■
Japon	■	▲	■	▲	■	▲	■	■	■	▲
Luxembourg	■	■	●	●	■	■	■	■	■	■
Mexique	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Norvège	●	●	●	●	▲	■	■	■	▲	▲
Nouvelle-Zélande	▲	▲	●	●	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Pays-Bas	▲	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pologne	●	●	●	●	▲	▲	■	■	▲	▲
Portugal	■	■	▲	▲	■	■	■	■	■	■
République slovaque	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
République tchèque	▲	▲	●	●	●	●	▲	▲	▲	●
Royaume-Uni	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
Slovénie	●	●	●	●	●	▲	■	▲	●	●
Suède	▲	▲	●	●	■	■	■	■	▲	▲
Suisse	●	●	●	●	●	▲	■	■	●	▲
Turquie	▲	■	●	●	■	■	▲	●	▲	▲
UE	▲	▲	▲	●	●	●	▲	▲	▲	●

● Au-dessus de la moyenne
▲ Autour de la moyenne
■ En-dessous de la moyenne

Note : Ce tableau présente les scores des pays dans les quatre sous-catégories, ainsi que le score total de l'indicateur composite sur la participation des parties prenantes. Les résultats sont regroupés en trois catégories. Pour ce qui est de l'indicateur agrégé, les cercles désignent les scores supérieurs de 0.5 au score moyen (> 2.579 pour les lois primaires et > 2.570 pour les réglementations secondaires). Les triangles représentent les scores supérieurs ou inférieurs de moins de 0.5 au score moyen (environ 2.079 pour les lois primaires et 2.070 pour les réglementations secondaires). Les carrés désignent les scores inférieurs de plus de 0.5 au score moyen (< 1.579 pour les lois primaires, < 1.570 pour les réglementations secondaires). La même logique s'applique au niveau de la catégorie, la moyenne correspondant à un quart du score total moyen.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325835

Tableau 1.2. **Sous-catégories des indicateurs composites sur l'AIR**

Lois primaires (P) et réglementations secondaires (S)

	Méthodologie		Adoption systématique		Transparence		Supervision et contrôle de qualité		Total	
	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
Allemagne	●	●	●	●	▲	▲	▲	▲	●	●
Australie	●	●	●	●	▲	●	▲	▲	●	●
Autriche	●	●	●	●	■	■	▲	●	▲	▲
Belgique	●	▲	▲	■	●	●	▲	▲	▲	▲
Canada	●	●	●	●	●	●	■	▲	●	●
Chili	▲	▲	■	■	■	■	■	■	■	■
Corée	●	●	▲	●	●	●	■	■	▲	●
Danemark	▲	■	●	▲	■	■	■	■	▲	■
Espagne	▲	▲	●	●	■	■	■	■	▲	▲
Estonie	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
États-Unis		●		●		●		▲		●
Finlande	▲	▲	●	▲	■	■	■	■	▲	■
France	▲	■	●	▲	■	▲	▲	▲	▲	▲
Grèce	▲	■	▲	■	■	■	■	■	■	■
Hongrie	●	●	●	●	▲	●	■	■	▲	▲
Irlande	●	▲	●	●	▲	▲	■	■	▲	▲
Islande	■	■	●	■	■	■	■	■	■	■
Israël	▲	▲	■	▲	■	■	■	■	■	■
Italie	▲	▲	▲	▲	■	■	▲	▲	▲	▲
Japon	▲	▲	▲	▲	■	■	■	■	■	■
Luxembourg	■	■	▲	▲	▲	▲	■	■	▲	▲
Mexique	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Norvège	▲	▲	▲	▲	■	■	■	■	■	■
Nouvelle-Zélande	●	●	●	●	▲	▲	■	▲	●	●
Pays-Bas	▲	■	▲	▲	■	■	▲	■	■	■
Pologne	●	●	●	●	■	■	■	■	▲	▲
Portugal	■	■	▲	▲	■	■	■	■	■	■
République slovaque	▲	▲	▲	▲	●	●	■	▲	▲	▲
République tchèque	●	●	●	●	▲	▲	▲	▲	▲	●
Royaume-Uni	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Slovénie	▲	▲	▲	●	●	▲	■	■	▲	▲
Suède	●	●	▲	●	■	■	▲	▲	▲	▲
Suisse	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
Turquie	■	■	●	■	■	■	■	■	■	■
UE	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● Au-dessus de la moyenne
▲ Autour de la moyenne
■ En-dessous de la moyenne

Note : Ce tableau présente les scores des pays dans les quatre sous-catégories, ainsi que le score total de l'indicateur composite sur l'AIR. Les résultats sont regroupés en trois catégories. Pour ce qui est de l'indicateur agrégé, les cercles désignent les scores supérieurs de 0.5 au score moyen (> 2.582 pour les lois primaires et > 2.406 pour les réglementations secondaires). Les triangles représentent les scores supérieurs ou inférieurs de moins de 0.5 au score moyen (environ 2.082 pour les lois primaires et 1.906 pour les réglementations secondaires). Les carrés désignent les scores inférieurs de plus de 0.5 au score moyen (< 1.582 pour les lois primaires, < 1.406 pour les réglementations secondaires). La même logique s'applique au niveau de la catégorie, la moyenne correspondant à un quart du score total moyen.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325842

Tableau 1.3. **Sous-catégories des indicateurs composites sur l'analyse *ex post***

Lois primaires (P) et réglementations secondaires (S)

	Méthodologie		Adoption systématique		Transparence		Supervision et contrôle de qualité		Total	
	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
Allemagne	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
Australie	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Autriche	●	●	■	■	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Belgique	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
Canada	▲	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
Chili	▲	■	■	■	●	▲	■	■	▲	■
Corée	▲	▲	●	▲	●	●	▲	▲	▲	▲
Danemark	▲	●	▲	▲	▲	▲	■	■	▲	▲
Espagne	■	■	■	■	●	▲	■	■	■	■
Estonie	▲	▲	▲	■	●	●	▲	▲	▲	▲
États-Unis	■	▲	■	▲	▲	●	■	■	■	▲
Finlande	■	■	■	■	●	▲	■	■	■	■
France	■	■	■	▲	●	▲	■	■	▲	■
Grèce	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Hongrie	▲	▲	■	▲	■	■	▲	▲	▲	▲
Irlande	■	■	▲	■	■	■	■	■	■	■
Islande	■	■	■	■	●	●	■	■	▲	▲
Israël	●	●	▲	▲	●	●	■	■	▲	▲
Italie	▲	▲	▲	▲	■	■	▲	▲	▲	▲
Japon	■	■	▲	▲	■	■	■	■	■	■
Luxembourg	▲	▲	▲	▲	●	●	■	■	▲	▲
Mexique	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●
Norvège	■	▲	■	■	●	●	■	■	▲	▲
Nouvelle-Zélande	■	■	▲	▲	●	●	▲	▲	▲	▲
Pays-Bas	▲	▲	▲	▲	●	●	■	■	▲	▲
Pologne	▲	■	■	■	●	▲	▲	■	▲	■
Portugal	▲	▲	■	■	▲	▲	■	■	▲	▲
République slovaque	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
République tchèque	■	■	▲	▲	▲	▲	■	■	■	■
Royaume-Uni	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Slovénie	■	■	■	■	●	●	■	■	▲	▲
Suède	●	●	▲	▲	●	●	■	■	▲	▲
Suisse	▲	▲	●	●	●	●	■	■	▲	●
Turquie	■	■	■	■	▲	▲	■	■	■	■
UE	●	●	▲	▲	●	●	●	●	●	●

● Au-dessus de la moyenne
▲ Autour de la moyenne
■ En-dessous de la moyenne

Note : Ce tableau présente les scores des pays dans les quatre sous-catégories, ainsi que le score total de l'indicateur composite sur l'AIR. Les résultats sont regroupés en trois catégories. Pour ce qui est de l'indicateur agrégé, les cercles désignent les scores supérieurs de 0.5 au score moyen (> 2.076 pour les lois primaires et > 2.012 pour les réglementations secondaires). Les triangles représentent les scores supérieurs ou inférieurs de moins de 0.5 au score moyen (environ 1.576 pour les lois primaires et 1.512 pour les réglementations secondaires). Les carrés désignent les scores inférieurs de plus de 0.5 au score moyen (< 1.076 pour les lois primaires, < 1.012 pour les réglementations secondaires). La même logique s'applique au niveau de la catégorie, la moyenne correspondant à un quart du score total moyen.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

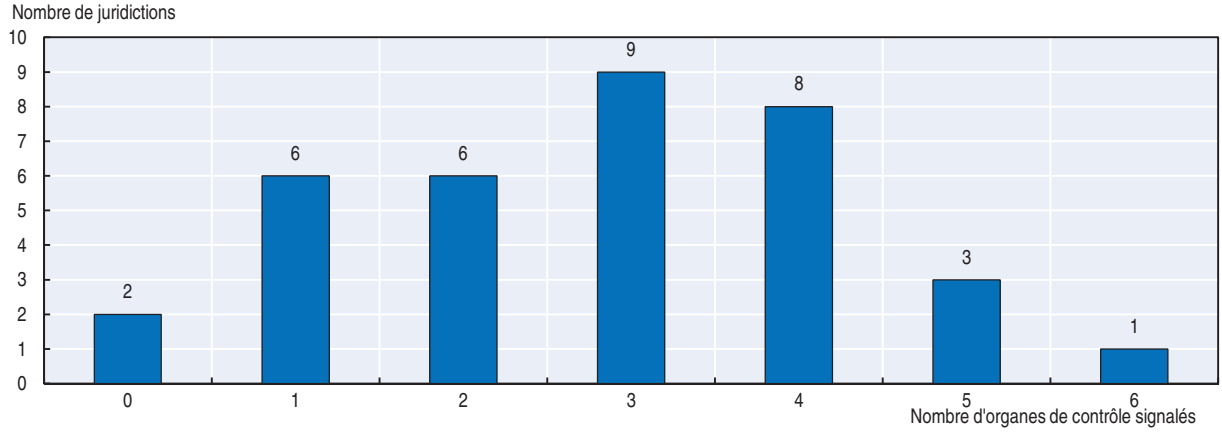
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325859

La diversité des cadres institutionnels régissant la politique de la réglementation

La Recommandation de 2012 recommande aux pays de « mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation ». La Recommandation décrit toute une série de fonctions et de tâches susceptibles de favoriser une prise de décisions de qualité fondées sur les faits observés, une supervision des méthodes et des objectifs choisis, et une mise en œuvre efficace de la politique réglementaire. Elle souligne également l'importance de mettre en place « un organe permanent chargé du contrôle de la réglementation (…) établi à proximité du centre du gouvernement, pour faire en sorte que la réglementation serve la politique du gouvernement dans son ensemble » (OCDE, 2012).

Les résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires montrent que la plupart des pays ont mis en place un ou plusieurs organes de contrôle pour assurer le contrôle de la qualité (33 pays sur 35 couverts par l'enquête). Toutefois, le cadre institutionnel de ces organes de contrôle diffère sensiblement d'un pays à l'autre. Il est frappant de noter que la majorité des pays indique disposer de plusieurs organes de contrôle (graphique 1.7). En moyenne, chaque pays fait état de 2.8 organes de contrôle. Vingt-et-un pays en comptent trois ou plus. Ces chiffres soulèvent la question de la répartition des responsabilités entre les différents organes et soulignent la nécessité d'une coordination intergouvernementale. S'il est vrai qu'une spécialisation peut se justifier, une trop grande fragmentation pourrait aussi nuire à une approche intersectorielle.

Graphique 1.7. **Nombre d'organes de contrôle par pays**

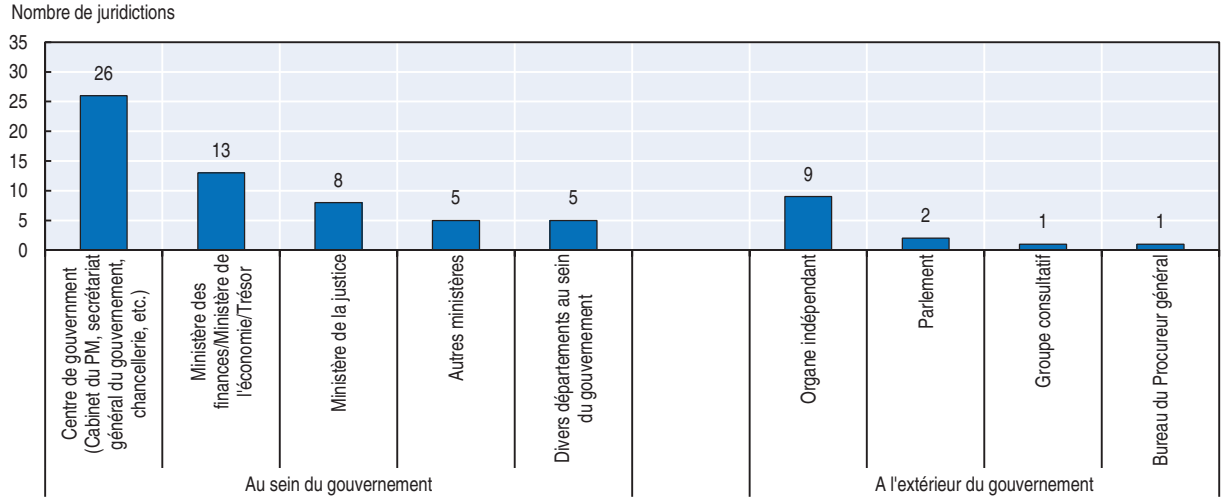


Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325086

Une majorité de pays (26 sur 35) dispose d'au moins un organe de contrôle placé au centre du gouvernement (par exemple le cabinet du Premier ministre ou le secrétariat général du gouvernement) (graphique 1.8). Par ailleurs, de nombreux pays comptent au moins un organe situé au ministère de l'Économie, des Finances ou du Commerce (13 pays), ce qui peut être le reflet d'une volonté de surveiller et de réduire les charges administratives. Le choix de placer l'organe de contrôle sous l'autorité de telle ou telle instance peut aussi

Graphique 1.8. **La localisation des organes de contrôle**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325093

être dû au caractère technique du travail. Dans 8 pays, le ministère de la Justice héberge un organe de contrôle, ce qui témoigne de l'attention portée à la qualité de la rédaction des textes juridiques (dans le cadre d'une analyse d'impact économique ou indépendamment). Enfin, on observe depuis 2008 l'émergence d'organes de contrôle indépendants qui représentent une institution nouvelle dans l'architecture des politiques réglementaires (graphique 1.8). Renda et Castro (2015) présentent des arguments justifiant l'installation de tels organes dans l'orbite du gouvernement (encadré 1.3).

Encadré 1.3. **Pourquoi instituer des organes de contrôle indépendants ?**

Une démocratie parlementaire pourrait localiser l'organe de contrôle au sein du parlement pour permettre à l'assemblée un meilleur examen des décrets-lois du gouvernement (notamment lorsque des outils réglementaires judicieux comme l'AIR englobent la législation primaire) ;

Lorsque le contrôle de la réglementation vise essentiellement la qualité des dépenses publiques, il peut être pertinent de doter les institutions de contrôle des finances ou la Cour des comptes des moyens nécessaires ;

Lorsque la réforme de la réglementation vise un groupe particulier de parties prenantes suffisamment concentré (et/ou censé posséder les informations mises à la disposition des gouvernants), il peut être pertinent de créer un organe de contrôle hybride ou totalement externe, doté d'un mandat plus restreint ;

Lorsque les pouvoirs publics veulent manifester leur engagement à mener une réforme qualitative de la réglementation, ils peuvent avoir intérêt à nommer un comité académique au plus haut niveau, chargé de superviser les choix du gouvernement ;

Enfin, dans l'accomplissement de ses fonctions techniques d'évaluation et de conseil sur la qualité des évaluations d'impact, la recommandation de l'OCDE indique que l'organe de contrôle devrait être indépendant de toute influence politique (bien que cela n'implique

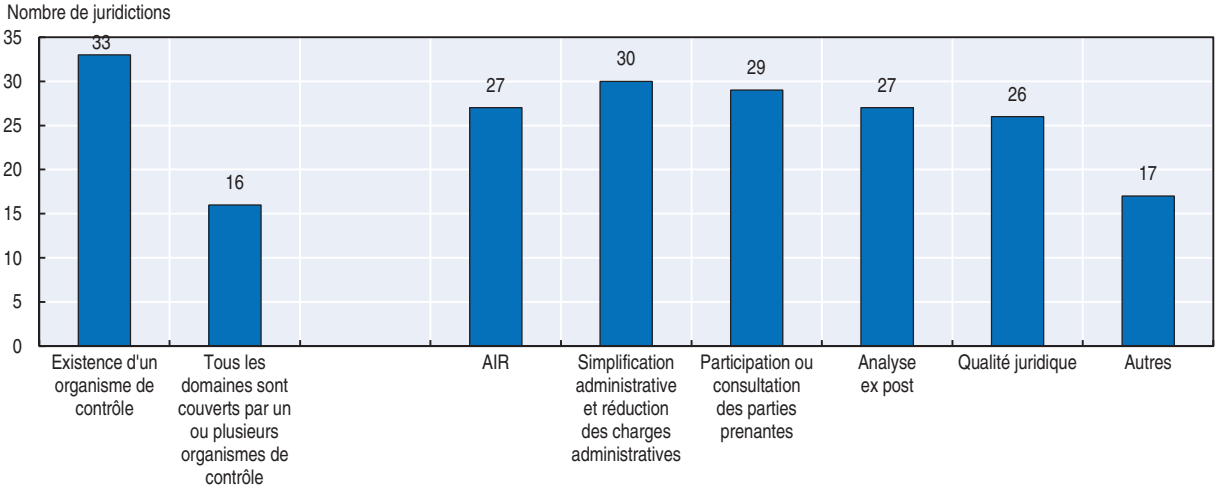
Encadré 1.3. **Pourquoi instituer des organes de contrôle indépendants ?** *(suite)*

pas nécessairement une complète indépendance vis-à-vis du gouvernement). À l'inverse, lorsque la réforme de la réglementation vise la cohérence réglementaire et la mise en œuvre du programme du gouvernement pendant la période électorale, l'expérience montre qu'il est plus vraisemblable et approprié de localiser l'organe de contrôle au sein du gouvernement.

Source : Renda, A. et R.J. Castro (2015), « Regulatory oversight and co-ordination: Selected national experiences », OCDE, document non publié.

Les résultats de l'enquête mettent également en évidence une grande disparité entre les pays en termes de fonctions et de responsabilités des organes de contrôle. Le graphique 1.9 présente les domaines de compétence des organes de contrôle – comprenant l'AIR, la simplification, la participation des parties prenantes, l'analyse *a posteriori*, la qualité juridique et une catégorie intitulée « autres » (comprenant des tâches telles que la coordination et la cohérence à l'échelle de l'administration, le contrôle de la conformité aux exigences légales du pays, ou encore la conduite de la stratégie et la planification de la politique de la réglementation). Aucune de ces catégories ne semble prédominer. Les différents organes laissent par ailleurs apparaître une grande hétérogénéité en termes d'importance et d'étendue de leurs compétences (tableau 1.4). Quatre organes exercent des compétences dans toutes les catégories ; tandis que 35 organes semblent être limités à une seule activité de contrôle de la réglementation. Parmi les organes n'ayant qu'une responsabilité unique, le contrôle de la qualité juridique est la plus fréquemment citée (elle est le domaine de compétence unique de 12 organes).

Graphique 1.9. **Domaines de compétence des organes de contrôle**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325109

D'après la Recommandation de 2012, « l'organe de contrôle de la réglementation devrait être chargé d'une série de fonctions ou tâches afin de favoriser la prise de décisions de grande qualité fondées sur des observations factuelles ». Ces fonctions et responsabilités peuvent être considérées comme visant à répondre aux déficits de réglementation et aux

Tableau 1.4. **Les compétences des organes de contrôle**

Nombre de compétences	Nombre d'organes de contrôle
5	4
4	20
3	16
2	19
1	35

Note : Les catégories de compétences comprennent l'AIR, la participation et la consultation des parties prenantes, la simplification administrative ou la réduction des charges administratives, l'analyse *ex post*, et la qualité juridique.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325860

lacunes des programmes de politique de la réglementation exposées dans le chapitre suivant. En particulier, les organes de contrôle peuvent contribuer à i) remédier au manque de cohérence et de continuité de la réglementation ; ii) encourager les Ministères à s'assurer de la participation des parties prenantes dans le processus réglementaire de manière transparente et sans exclusion afin de pallier le déficit de participation ; iii) favoriser une plus grande réactivité et une meilleure efficacité de la réglementation grâce à des outils d'aide à la collecte des données de fond ; et iv) former les concepteurs des réglementations en vue de renforcer l'efficacité de leurs textes grâce à un emploi plus flexible des outils réglementaires.

Le tableau 1.5 résume les fonctions, domaines de compétence et places des organes de contrôle. Sur la base de la Recommandation, ces fonctions comprennent en premier lieu le « contrôle de qualité », c'est-à-dire l'amélioration de la qualité des analyses d'impact, par un examen minutieux des évaluations de certaines politiques et en remettant en question les propositions qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation satisfaisante. Les organes de contrôle peuvent aussi être chargés de l'examen de la qualité juridique des projets de loi (le plus souvent effectué par un service juridique spécifique ou par un ministère).

En second lieu, la recommandation souligne que les organes de contrôle devraient examiner les moyens de rendre la réglementation plus efficace. Renda et Castro (2015) décrivent plusieurs façons de soutenir cet objectif : participer au processus d'*advocacy* en identifiant les domaines dans lesquels une réforme de la réglementation serait nécessaire ; recueillir l'opinion des parties prenantes sur les domaines dans lesquels les charges réglementaires sont excessives et les soumettre aux différents services/ministères ; rédiger des études sur la quantité et/ou le flux de textes réglementaires ; et examiner la réglementation existante.

En troisième lieu, la Recommandation indique que les organes de contrôle devraient prendre part à l'amélioration systématique de la politique de la réglementation. Renda et Castro (2015) relèvent un certain nombre de fonctions qui peuvent soutenir cet objectif, notamment : la communication des données, en publiant par exemple des rapports annuels sur les activités de contrôle ; les relations institutionnelles, en remettant par exemple des rapports au parlement sur les activités de contrôle et en coopérant avec d'autres organes de contrôle au niveau international et dans le cadre de forums internationaux (comme l'OCDE, l'APEC, etc.) ; et la coordination, notamment entre les organes de contrôle situés au sein de différentes instances officielles.

En quatrième lieu, les organes de contrôle devraient également être chargés de la coordination de l'évaluation *ex post* dans le cadre de la révision des politiques suivies et

Tableau 1.5. **Les fonctions des organes de contrôle**

Domaines de compétence	Fonctions	Localisation
Consultation/participation des parties prenantes Qualité juridique Simplification administrative AIR Évaluation *ex post* Autres (par exemple programme de déréglementation ou administration électronique)	**Contrôle de la qualité** • Examen approfondi des évaluations • Mise en cause des outils et processus peu satisfaisants • Examen de la qualité juridique **Identification des domaines d'action dans lesquels l'efficacité de la réglementation pourrait être améliorée** • Collecte de l'opinion des parties prenantes sur les domaines dans lesquels les coûts réglementaires sont excessifs et les soumettre aux différents services/ministères • Examens de la réglementation existante • Analyse de la quantité et/ou du flux de textes réglementaires • Promotion d'axes de réforme particuliers **Amélioration systématique de la politique de la réglementation** • Relations institutionnelles, en coopérant notamment dans le cadre de forums internationaux • Coordination avec d'autres organes de contrôle • Suivi de l'action et notification, comprenant notamment la présentation au parlement/gouvernement de rapports sur les progrès réalisés pour suivre le succès de la mise en œuvre de la politique de la réglementation **Coordination des outils réglementaires** • Encourager l'adoption harmonieuse des différents aspects de la politique de la réglementation à chaque étape de l'élaboration. **Orientations et formations** • Présenter des orientations • Fournir aide et conseils aux autorités compétentes dans la réalisation des évaluations	**Au sein du gouvernement** • Centre du gouvernement (par exemple bureau du Premier ministre, Conseil des ministres) • Ministère des Finances/Ministère de l'Économie/Trésor • Ministère de la Justice • Autres ministères **En dehors du gouvernement** • Organes indépendants • Parlement • Groupe consultatif • Bureau du Procureur général

Source : OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris ; Renda, A. (2015), « Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en* ; et OCDE (2014), Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325879

pour le perfectionnement des méthodes *ex ante*, encourageant ainsi l'adoption sans heurts des différents outils de réglementation à chaque étape de l'élaboration des politiques.

Enfin, la Recommandation de 2012 précise que l'organe de contrôle devrait proposer une formation et des orientations sur les évaluations d'impact et les stratégies visant à améliorer la performance de la réglementation. Renda et Castro (2015) expliquent que les organes de contrôle peuvent aussi faire fonction d' « organes consultatifs », en apportant une aide aux Ministères dès les premières phases de rédaction des formulaires d'évaluation d'impact, préliminaire et approfondie, et en intervenant sur les premières versions en proposant des analyses plus détaillées de la compétitivité, de la proportionnalité, de la réduction des charges administratives, etc.

Les observations recueillies dans le cadre de l'enquête indiquent qu'en pratique, les organes de contrôle jouent un rôle important dans le contrôle de qualité. « L'examen par un organe de contrôle permanent ou central » est le moyen choisi par dix pays pour s'assurer que les organismes de réglementation répondent à l'obligation de prendre en compte les commentaires reçus lors du processus de consultation au moment d'élaborer la

réglementation finale, tandis que 11 pays indiquent recourir à une forme d'organe permanent pour le contrôle de qualité de leurs évaluations *ex post*. Certains organes peuvent être en mesure de contester des évaluations insuffisantes, ou de signaler au gouvernement ou au public qu'une formalité n'a pas été respectée. Les organes de contrôle peuvent aussi être chargés d'examiner la qualité juridique des projets de lois.

Bibliographie

Freudenberg, M. (2003), « Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2003/16, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/405566708255*.

OCDE/Union européenne/CCR (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en*.

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr*.

OCDE (2011), *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général,* Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264168220-fr*.

OCDE/APEC (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*, OCDE/APEC, *www.oecd.org/regreform/34989455.pdf*.

OCDE (1995), *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle,* OCDE, Paris, *http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&Lang=fr&Book=False*.

OCDE/Commission européenne (2009), « Better Regulation in Europe: An OECD Assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU: Project Glossary », *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44952782.pdf*.

Radelli C. (2004), « How Context Matters: Regulatory Quality in the European Union », *Journal of European Public Policy*, numéro spécial sur la convergence des politiques.

Renda, A. (2015), « Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

Renda A. et R.J. Castro (2015), « Regulatory oversight and co-ordination: Selected national experiences », OCDE, document non publié.

Chapitre 2

Une vision d'avenir pour la politique de la réglementation

En dépit de leur adoption croissante des principes et des pratiques de la politique de la réglementation, les pays de l'OCDE ont encore bien des difficultés à créer des conditions propices à la mise en œuvre de leur programme de qualité de la réglementation. Le présent chapitre recense les obstacles qui les empêchent de mieux intégrer la politique réglementaire dans leurs dispositifs et leurs pratiques. Il formule également des pistes ambitieuses visant à aider les pays à surmonter ces obstacles et à s'appuyer sur la politique de la réglementation pour favoriser la croissance et le bien-être. Il porte principalement sur quatre domaines qui constituent les nouveaux horizons de la politique de la réglementation : i) la mise en œuvre et l'application concrète des textes ; ii) le potentiel inexploité des acteurs non traditionnels de la gouvernance réglementaire ; iii) le recueil de davantage de observations factuelles sur les effets de la politique de la réglementation ; et iv) la prise en compte des effets de la réglementation au-delà des frontières.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principales conclusions

Tendances

En dépit de l'adoption croissante des principes et des pratiques de la politique de la réglementation tels qu'ils sont définis dans la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (OCDE, 2012c), les pays de l'OCDE ont encore bien des difficultés à créer des conditions propices à la mise en œuvre de leur programme de qualité de la réglementation.

Parmi ces difficultés, les *Perspectives* relèvent qu'il arrive que les pays soient dépourvus de toute approche stratégique et se concentrent sur les procédures plutôt que sur les incidences de la qualité de la réglementation. Les outils de la politique de la réglementation – principalement la consultation, l'analyse d'impact de la réglementation et les mesures de réduction des charges administratives – sont couramment employés selon une logique avant tout procédurale, à un stade où les décisions ont déjà été prises. Dans bien des cas, la politique réglementaire vise uniquement à réduire au minimum les charges administratives que les réglementations induisent pour les entreprises. Cette approche étroite et axée sur les procédures empêche peut-être les pays de tirer le meilleur parti des efforts qu'ils ont manifestement déployés pour créer des conditions propices à une réglementation de qualité.

La politique de la réglementation demeure problématique pour de nombreux pays. Elle suppose de trouver un équilibre entre l'emploi de différents instruments, une mutation culturelle allant dans le sens d'un moindre interventionnisme, une meilleure prise en compte des risques et des ressources et l'élargissement du champ de la politique de la réglementation au-delà du seul pouvoir exécutif et du niveau national. Nombreux sont les pays qui ont encore peine à dépasser le stade de l'adoption de contraintes juridiques et à tirer le meilleur parti des outils et des possibilités de la politique réglementaire pour améliorer la qualité de leurs textes.

Souvent, l'économie politique de l'introduction et du développement de la qualité de la réglementation pose problème. La recherche de soutiens en faveur de la réforme réglementaire est d'une particulière complexité. Le soutien politique est indispensable ; l'émergence d'une culture de la qualité de la réglementation dans l'ensemble de l'administration l'est aussi. Il sera important de gérer l'éventuelle opposition de certains groupes. Enfin, il sera plus aisé d'obtenir des soutiens si l'on clarifie les liens qui existent entre l'amélioration de la qualité de la réglementation, la réalisation des objectifs de l'action publique et la promotion de la croissance.

Pistes pour l'avenir

La mise en œuvre et l'application concrète des textes restent les maillons faibles de la gouvernance réglementaire. Il serait utile de mieux faire respecter les textes afin qu'ils puissent mieux atteindre leurs objectifs et, *in fine*, afin d'étoffer l'argumentaire en faveur de la qualité de la réglementation. Il est possible d'améliorer encore les stratégies de contrôle du respect des textes et les inspections et de recourir à de nouvelles approches en matière

de conception de la réglementation – telle que l'économie comportementale – pour encourager un meilleur respect des textes. De surcroît, l'évaluation *ex post* pourrait être exploitée davantage pour boucler le cycle de la gouvernance réglementaire.

Les intervenants sur la scène réglementaire sont nombreux et il n'existe aucun modèle de réforme ni aucun dispositif institutionnel idéal. Il se peut cependant que certains pays manquent des occasions de promouvoir la réforme de leur réglementation en raison de leur cadre institutionnel. Le potentiel que représentent les acteurs traditionnels et les acteurs émergents, étatiques ou non, reste encore inexploité. Les parlements et les niveaux d'administration infranationaux, en particulier, tiennent souvent un rôle important en matière de réglementation. Il convient de les encourager à établir leurs propres procédures afin de garantir la qualité des textes. De même, un nombre croissant de pays se dotent d'organismes de réglementation chargés de favoriser une mise en œuvre adéquate des dispositifs réglementaires. Il faut encore s'efforcer de mieux comprendre les facteurs et les indicateurs de bonne performance des organismes de réglementation et leur contribution à des retombées satisfaisantes en termes de réglementation.

Il reste beaucoup à faire pour promouvoir une politique de la réglementation fondée sur des observations factuelles. De nombreux pays sont encore occupés à mettre sur pied des outils capables de les aider à identifier les avantages comparés, les coûts et les avantages des différentes réformes réglementaires sur lesquelles fonder leurs choix de société. On ne dispose pas de données sur l'effet de l'utilisation d'autres approches et outils de politique de la réglementation, et c'est pour cette raison que l'impact général reste difficile à définir. De nombreux pays doivent encore établir les mécanismes de collecte et de production des données nécessaires pour éclairer leurs décisions et les intégrer aux processus de prise de décision. Le gouvernement peut appuyer son programme de réforme sur les examens qui ont été rendus publics. Certains pays disposent en permanence de ressources indépendantes aptes à entreprendre des examens approfondis et de fournir les analyses nécessaires. Les nouvelles TIC modifient la manière dont les informations sont collectées et il reste encore à explorer leur véritable potentiel de soutien à la qualité de la réglementation.

Il reste difficile, dans un monde interconnecté, d'assurer l'efficience de la politique de la réglementation, compte tenu, entre autres, du développement limité de la politique de la réglementation au-delà des pays de l'OCDE. Les organismes de réglementation ne peuvent plus se permettre de jouer cavalier seul. Ils subissent les effets de l'activité réglementaire d'autres pays. Leur propre activité peut avoir des effets directs ou indirects sur les flux d'échanges et d'investissements. À l'avenir, la politique de la réglementation devra accorder plus d'importance aux parties tierces lors de l'élaboration et lors de ce qu'on appelle la « mise en œuvre » de la réglementation (*regulatory delivery*). De ce fait, la coopération réglementaire doit s'appuyer sur une compréhension mutuelle et sur un langage commun, en tenant compte de l'éventail des méthodes et des mécanismes envisageables de coopération réglementaire internationale, ainsi que de leurs avantages et de leurs coûts respectifs selon la taille et la situation des pays.

Introduction

Comme l'explique le chapitre précédent, les pays de l'OCDE conviennent de l'importance cruciale de la politique de la réglementation et ont intégré de nombreuses bonnes pratiques dans leurs cadres institutionnels. En dépit des progrès importants qui ont déjà été accomplis, les pays demeurent toutefois confrontés à la difficulté d'intégrer la politique de la

réglementation de façon stratégique dans leur réforme plus générale de la réglementation et dans leur programme de croissance, et ce en raison d'une multitude de facteurs[1]. Les intervenants réglementaires sont nombreux et variés, ce qui pose un certain nombre de problèmes de coordination et de mobilisation. La réforme de la réglementation est également considérée comme difficile à mener en raison d'une économie politique complexe.

À l'avenir, plusieurs domaines méritent d'être renforcés de manière à consolider le programme de réglementation de certains pays et à améliorer la qualité de leur organisation réglementaire. C'est en particulier le cas de la mise en œuvre de la réglementation et de la mise en œuvre des textes. D'autres intervenants, comme les parlements, les régulateurs économiques, les niveaux d'administration inférieurs au niveau national et les institutions supérieures de contrôle, disposent également de ressources pour améliorer la qualité de la réglementation, même si celles-ci restent largement inexploitées. Certains domaines, qui peuvent sembler complexes, apporteraient des gains considérables si les réformes étaient explorées de manière plus systématique. Ainsi, les efforts entrepris pour mesurer la performance de la politique de la réglementation et pour associer clairement les outils et processus d'amélioration de la réglementation aux résultats finals – croissance, bien-être – contribueraient à promouvoir les réformes réglementaires auprès des secteurs réglementés et du grand public. De surcroît, le développement de telles preuves tangibles, qui établirait un lien entre la politique de la réglementation et les résultats finals, apporterait un éclairage nouveau sur la conception et la mise en œuvre de mesures efficaces. Les pouvoirs publics devraient par ailleurs valoriser certains nouveaux domaines de la politique de la réglementation. C'est ainsi le cas de la coopération internationale en matière de réglementation, qui peut résoudre certains des problèmes auxquels les organismes de réglementation sont confrontés dans une économie mondialisée, mais qui reste largement inexplorée.

Le présent chapitre s'appuie sur les résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires de l'OCDE (voir le Guide du lecteur et l'annexe B), ainsi que sur des études de l'OCDE et d'autres travaux de recherche pour analyser les obstacles qui entravent l'adoption et l'application systématiques de politiques de réglementation. Il définit un programme orienté vers l'avenir pour les pays qui souhaitent tirer parti du potentiel de la politique de la réglementation pour promouvoir la croissance et le bien-être.

Les enjeux de la politique de la réglementation

Lodge (2015) affirme de manière provocatrice que « la réglementation est en crise ». S'il ne s'agit pas d'une crise à proprement parler, les pays se heurtent néanmoins à un certain nombre de difficultés dans leurs activités de réglementation. Le « modèle économique » traditionnel des secteurs fortement réglementés comme la fourniture de services d'infrastructures et la santé, par exemple (qui privilégie les monopoles publics) est remis en question, ce qui entraîne d'importantes répercussions sur la manière dont ces secteurs sont réglementés[2]. La crise financière de 2008 et la récession économique qui a suivi ont montré les effets potentiellement dévastateurs des défaillances réglementaires dans une économie ouverte.

Ces difficultés révèlent un certain nombre de « déficits » de réglementation. Selon Lodge (2015) et d'autres travaux de l'OCDE, notamment les données recueillies lors de l'enquête sur les indicateurs réglementaires, on peut répertorier quatre déficits.

- On note tout d'abord un *déficit de contrôle* lié au manque de cohérence et de continuité de la réglementation ainsi qu'à son application inadéquate, ce qui génère des incertitudes et des coûts pour le secteur réglementé. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent,

les pays montrent une approche fragmentée de la politique de la réglementation. Selon les cas, le cadre structurel de la politique de la réglementation couvre de multiples organes de contrôle et plusieurs niveaux de gouvernance. L'élaboration de la politique de la réglementation est trop souvent discontinue, les phases d'application et d'évaluation en aval étant en grande partie laissées de côté.

- Le *déficit de participation* est lié aux difficultés d'engagement des parties prenantes dans le processus réglementaire. Ce déficit aggrave le risque de capture et le manque de représentativité du processus de participation, ce qui remet en cause la légitimité de la réglementation. Comme nous l'avons vu précédemment, certains pays ont pris conscience de l'importance de la participation des parties prenantes, mais il est cependant encore peu probable qu'elle réponde aux besoins de la politique de la réglementation. Les parties prenantes n'interviennent encore que trop tardivement dans le processus pour éclairer la prise de décision. Pour l'essentiel, leur participation répond davantage à des besoins de transparence qu'à la collecte d'informations utiles (Alemano, 2015). Il s'agit sans doute d'un domaine où les attentes sont fortes, mais pas nécessairement satisfaites.
- On constate aussi un *déficit dans l'efficacité de la réglementation* lié à la nature normative de la réglementation, qui peut ne pas parvenir à susciter la réactivité attendue de la part du secteur réglementé et du grand public. Si la réglementation n'est pas forcément l'instrument adapté dans toutes les situations, son emploi se justifie dans les situations de défaillance du marché. Des éléments donnent cependant à penser que certains pays utilisent la réglementation pour exprimer un engagement politique plutôt que pour remédier aux défaillances du marché. Ainsi, la section précédente met-elle en évidence que les instruments de politique de la réglementation sont utilisés comme exigence administrative imposée par les organes de contrôle plutôt que comme de véritables instruments de politique de la réglementation. Ils sont en général utilisés trop tard dans le processus, lorsque la réglementation est trop avancée pour changer de direction et adopter une autre approche. Les alternatives à la réglementation ne sont encore que faiblement prises en compte dans le processus d'AIR.
- On constate enfin un *déficit d'évaluation* qui met en péril l'efficience de la réglementation. Tout semble indiquer que les pays n'ont pas investi suffisamment de ressources consacrées à la politique de la réglementation pour garantir que leurs outils réglementaires soient performants. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les pays se montrent généralement beaucoup plus intéressés par l'élaboration que par l'application de la réglementation – les organes de contrôle se polarisent ainsi en grande majorité sur l'AIR au lieu de s'intéresser aux aspects liés à l'inspection, à l'application et à la conformité. L'analyse *ex post* accuse un retard par rapport aux autres domaines de la politique de la réglementation.

Le positionnement stratégique difficile de la politique de la réglementation

Pour veiller à ce que la réglementation demeure adaptée à ses objectifs, il conviendra d'analyser avec davantage de précision les cadres et instruments réglementaires qui garantissent la qualité de la réglementation. En tout état de cause, en dépit des efforts considérables déployés pour améliorer la politique de la réglementation et la gouvernance à travers la zone OCDE, les pays sont confrontés à un certain nombre de défis. Tout d'abord, malgré toutes les initiatives entreprises pour parvenir à un consensus sur le contenu de la politique et de la gouvernance réglementaires, on constate toujours une grande diversité dans le libellé, les composants et même les objectifs des programmes de politique de la

réglementation selon les pays. Le changement perpétuel de formulation de la politique de la réglementation en constitue un exemple. Le tableau 2.1 offre un aperçu des différentes terminologies utilisées en matière de politique de la réglementation.

Tableau 2.1. **Terminologies utilisées en matière de politique de la réglementation**

OCDE	UE	Autres terminologies utilisées dans différents pays
Qualité de la réglementation Réforme de la réglementation Politique de la réglementation	Mieux légiférer Réglementation intelligente Réglementation affûtée	Déréglementation Réduction des formalités administratives Gestion réglementaire Gouvernance réglementaire Amélioration de la réglementation Bonnes pratiques réglementaires Simplification

Source : Développé par le Secrétariat de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325882

Le programme de la politique de la réglementation peut également recouvrir d'amples différences de compréhension et d'attentes entre les pays. Le tableau 2.2 recense les quatre objectifs les plus courants de la politique de la réglementation : « réduire les effets pervers et imprévus », « réduire les incohérences, l'imprévisibilité et le manque de connaissances », « réduire la charge réglementaire » et « réduire le cloisonnement et le manqué de concertation professionnelle ». Le graphique 2.1 peut résumer et illustrer tout l'éventail des interprétations de la portée de la réforme réglementaire. À l'une des extrémités du spectre, une définition étroite circonscrit *grosso modo* la réforme de la réglementation au fait de minimiser les coûts administratifs que la réglementation impose aux entreprises. À l'autre extrémité du spectre, la réforme de la réglementation s'entend comme faisant partie intégrante des réformes structurelles des économies, comprenant des aspects aussi fondamentaux que le rôle économique de l'État et les objectifs de politique publique que la réglementation vise à réaliser. Selon cette définition plus large, la réforme de la réglementation est susceptible d'augmenter le PIB par habitant des économies de l'OCDE de l'ordre de 25 % grâce à la mise en œuvre de réformes structurelles (Barnes et al., 2011 ; Bouis et Duval, 2011). Cela étant, selon les recherches de l'OCDE, seuls quelques pays ont en pratique adopté une conception plus large de la réforme de la réglementation.

Tableau 2.2. **Les quatre objectifs du programme de politique de la réglementation**

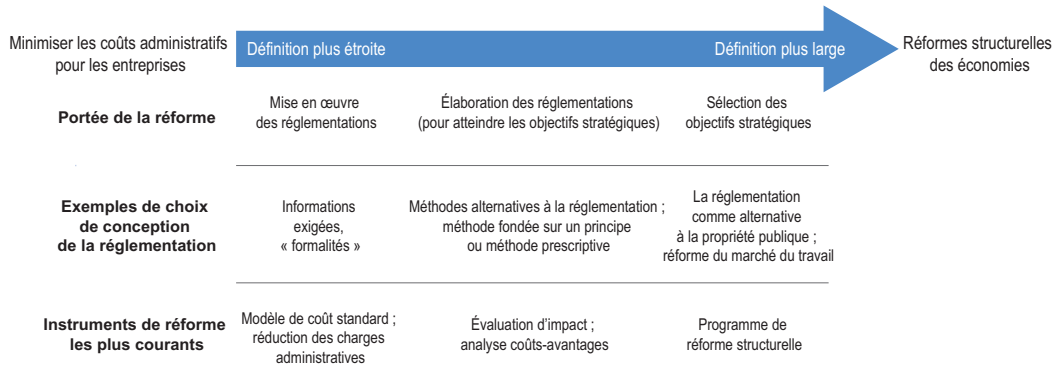
Réduire les effets pervers et imprévus La réglementation a des effets indirects, des avantages et des inconvénients. La politique de la réglementation peut constituer un moyen d'atténuer l'ampleur ou l'impact de ces effets.	**Réduire les incohérences, l'imprévisibilité et le manque de connaissances** La réglementation souffre de variations brusques. La politique de la réglementation peut contribuer à ralentir le processus, à enrichir l'information, et à apprécier de manière plus éclairée les coûts et les avantages des différentes propositions.
Réduire la « charge » réglementaire grâce à la déréglementation et à des « alternatives à la réglementation » La réglementation est considérée comme « l'ultime solution » et doit être limitée. La politique de la réglementation propose des outils pour étudier des alternatives, comme « l'analyse comparative » et la dénonciation publique.	**Réduire le cloisonnement et le manque de concertation professionnelle dans la réglementation** La réglementation est considérée comme manquant de concertation professionnelle et de mémoire institutionnelle. La politique de la réglementation peut proposer des mécanismes qui encouragent le partage des connaissances et des données d'expérience.

Source : À partir de Lodge, M. (2015), « Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325899

En raison de cette interprétation étroite des objectifs nationaux de politique de la réglementation, les outils – généralement la consultation, l'AIR, ou les initiatives de

Graphique 2.1. **L'éventail des réformes de la réglementation**



Source : OCDE (2012a), « Roundtable On Regulatory Reform for Inclusive Growth: The Contribution of Regulatory Reform to the Broader Reform for Growth Agenda of OECD Countries », élaboré dans le cadre d'une série de Tables rondes sur la réforme de la réglementation en faveur d'une croissance inclusive du Comité de la politique de la réglementation, document non publié.

réduction des charges administratives – sont utilisés de manière procédurale ou administrative, après que les politiques et les décisions réglementaires ont été adoptées. Ces outils de gestion réglementaire ont pu devenir une fin en soi, au lieu de favoriser l'élaboration de politiques fondées sur des observations factuelles. Certains pays peuvent avoir le sentiment de devoir trouver le juste équilibre entre la responsabilité démocratique d'une part – que confèrent les élections en donnant aux élus le droit de faire des choix pour le compte de leur électorat – et l'utilisation technocratique des outils qui peuvent être perçus comme limitant leurs options, d'autre part. Pourtant, ces outils visent simplement à faire apparaître les avantages comparés des différentes propositions et à fournir les informations qui puissent fonder des choix stratégiques. En définitive, les choix et les décisions politiques sont basés sur des préférences de société qui se manifestent dans la direction politique.

Les réponses apportées à l'enquête illustrent le fait que les règles de procédure applicables aux outils habituels de gestion réglementaire ont été mises en place dans la plupart des pays. En revanche, les indicateurs de l'utilisation effective de ces outils pour répondre aux programmes de politique de la réglementation – par exemple, l'utilisation des contributions des parties prenantes pour améliorer la qualité de la réglementation ou la réalisation d'une AIR dès les premiers stades du processus pour aider à l'élaboration de mesures réglementaires – affichent des résultats inégaux. Les chapitre 3 et 4 en sont l'illustration. À titre d'exemple, d'après les observations recueillies dans le cadre de l'enquête, les parties prenantes interviennent de manière plus systématique dans la dernière phase d'élaboration de la réglementation plutôt qu'au début, ce qui laisse planer un doute sur l'utilisation de leurs contributions dans le processus décisionnel. Un nombre limité de pays utilise l'AIR pour procéder à une analyse complète des coûts et des avantages ou pour faire participer les parties prenantes au processus de coproduction. La qualité du processus d'analyse d'impact n'est pas vérifiée dans la plupart des pays – par exemple, ils ne sont que quelques-uns à publier des rapports sur la manière dont les AIR fonctionnent en pratique.

Au-delà de l'approche procédurale de la politique de la réglementation, les pratiques de gestion réglementaire – notamment les outils en amont que sont l'AIR et la consultation – sont loin d'être largement appliquées à toutes les activités réglementaires, et se limitent plutôt aux textes adoptés par le pouvoir exécutif du gouvernement national. Les activités du parlement, comme celles des niveaux d'administration inférieurs au niveau national,

sont souvent exclues du champ d'application de la politique de la réglementation, sauf dans les rares cas où les disciplines s'étendent à ces niveaux. Toutefois, l'enquête sur les indicateurs réglementaires indique que cela n'est vrai que dans certains pays. Dans les pays où la législation primaire nationale émane en grande partie des propositions de l'exécutif, cela ne soulève pas de problème particulier. Cela étant, dans un grand nombre de pays, le parlement et/ou les niveaux d'administration inférieurs au niveau national ont une importante activité réglementaire qui n'est pratiquement pas contrôlée. Les statistiques sur la proportion de lois émanant de l'exécutif sur l'ensemble des lois sont très variables d'un pays à l'autre, mais restent incomplètes (voir Annexe). Disséminer les disciplines de gestion réglementaire au-delà du gouvernement national et de l'exécutif et améliorer les sources documentaires offrent de réelles voies de progrès de la politique de la réglementation.

Il peut aussi se produire un certain nombre de tensions intrinsèques dans les programmes nationaux de politique de la réglementation et dans les différentes approches et outils, susceptibles de mettre en cause les progrès accomplis. Lodge (2015) examine les tensions entre « réglementation réactive » et « réglementation fondée sur les risques », deux approches récentes de l'application de la réglementation.{§3}[3] La réglementation réactive repose sur des échanges fréquents qui visent à favoriser le conseil comme un élément moteur de la mise en application. Elle suppose aussi de recourir à la menace de sanctions officielles (Parker, 2006). Le contrôle fondé sur les risques réduit le nombre d'activités de contrôle liées aux risques de faible niveau et concentre l'attention et les efforts sur les risques de niveau élevé. Cette méthode peut certes aider à répartir les ressources dont disposent les autorités de réglementation, mais elle peut aussi s'avérer contradictoire, au moins s'agissant des activités à faible risque. En effet, la menace de sanctions officielles ne saurait être maintenue en l'absence d'inspections (ou si celles-ci sont réduites).

En règle générale, les faits montrent toute la complexité des méthodes d'élaboration et de contrôle de la réglementation qui sont fondées sur les risques. Dans bien des secteurs, l'évaluation des profils de risque s'est révélée ardue. Et pour cause : dans certains cas, il est difficile de déterminer quelles sont celles des activités et des institutions qui présentent un risque « systémique ». Il est encore plus difficile de recenser les risques qui présentent un risque systémique dans d'autres systèmes (l'impact catastrophique de la défaillance des systèmes financiers sur la santé et la sécurité, par exemple). Il est même plus difficile encore d'identifier les risques systémiques qui peuvent naître d'une défaillance survenant dans un autre pays. La réglementation fondée sur les risques se heurte également au défi que représente l'émergence de risques nouveaux qui, par définition, sont « hors champ » des cadres réglementaires existants. Ils sont caractéristiques des domaines où l'évolution des technologies, des comportements et des marchés peut conduire à l'émergence de nouveaux types de risques. Par définition, n'étant pas connus, l'analyse de leur « impact et probabilité » est particulièrement difficile à réaliser[4].

Une autre tension se fait jour entre la tendance à l'adoption d'objectifs quantitatifs (généraux) incitant à prendre des mesures et l'aspiration à une plus grande qualité des programmes de réglementation, qui exige une approche qualitative ciblée. Ainsi, les objectifs quantitatifs en matière de réduction des coûts pour certains groupes peuvent conduire à délaisser la collecte d'éléments de preuve sur leurs répercussions sur d'autres groupes, et sur les incidences globales sur le bien-être. Les efforts visant à réduire la charge administrative déployés dans de nombreux pays en offrent un autre exemple. Ces efforts ont été fortement

axés sur la réduction du coût de la réglementation sur les entreprises et certains ont débouché sur des programmes visant à réduire les coûts de mise en conformité. Cependant, rien n'indique clairement que ces initiatives prennent véritablement en compte les conditions de concurrence dans lesquelles les entreprises opèrent. Ces efforts risquent donc de renforcer les rentes des entreprises au lieu d'améliorer le marché et le bien-être.

Enfin, il peut être difficile pour les autorités de trouver un point d'équilibre entre le recours à des outils non réglementaires comme des codes de conduite facultatifs et la réduction des risques de non-conformité. Les instruments non contraignants peuvent réduire les coûts d'application des textes pour les autorités et les coûts de mise en conformité pour les entreprises. Ils peuvent aussi permettre d'aboutir à une solution plus originale et conviviale pour réaliser l'objectif politique. Cela étant, ils peuvent également entraîner une incertitude quant aux obligations légales et risquent davantage de manquer l'objectif politique.

L'économie politique des réformes réglementaires est complexe

Il est souvent difficile de trouver un soutien à la réforme de la réglementation quand ses bienfaits sont diffus et n'apparaissent qu'à moyen terme, et que les groupes de pression susceptibles d'y perdre manifestent ouvertement leur opposition. L'un des moyens de réussir la réforme est de savoir doser les efforts de sensibilisation et d'analyse pour montrer quels changements de la réglementation seront bénéfiques. Un appui politique est nécessaire à la réforme de la réglementation, mais les responsables politiques doivent eux-mêmes être convaincus des bienfaits potentiels de la réforme pour s'exposer au risque politique de veiller à l'amélioration et à la pérennité de la qualité de la réglementation. Les récentes mesures d'austérité ont contraint les gouvernements à en faire plus avec moins de moyens. Voilà qui pourrait encore renforcer l'argument déjà difficile à défendre selon lequel des réformes devraient être ajoutées aux priorités existantes. En outre, nombreux sont les outils de politique de la réglementation qui nécessitent un investissement immédiat mais qui donnent l'impression de ne produire que des avantages à long terme. Il se peut que cela ne soit pas acceptable dans un contexte politique où les résultats sont attendus sur-le-champ.

Il peut y avoir une demande extérieure de réformes, mais l'opposition reste forte dans certains domaines de l'économie et au sein de certains groupes. Les entreprises et les particuliers sont normalement favorables aux réformes réglementaires qui suppriment ou réduisent la bureaucratie et les formalités administratives qui pèsent sur eux. Les programmes de réduction des charges administratives nous enseignent que les initiatives de réforme qui se concrétisent par des résultats tangibles emportent l'adhésion. Il ressort néanmoins des enquêtes d'opinion réalisées sur le sujet que les entreprises ont généralement le sentiment que les réformes visant à alléger le poids des obligations réglementaires ne vont pas assez loin ou pas assez rapidement. Il peut y avoir plusieurs explications à cela, comme le fait que des changements réglementaires ou administratifs mineurs peuvent entraîner des coûts d'adaptation pour les entreprises qui ne sont pas justifiés par les gains escomptés ou le fait que les secteurs présentant le plus fort potentiel d'impact et de croissance sont souvent exclus. D'un autre côté, il peut y avoir une demande accrue de réglementation de la part de la société, notamment après que la crise économique a révélé plusieurs défaillances réglementaires liées à la fois à une mauvaise conception des réglementations et à des mesures d'application lacunaires. Il est difficile de trouver un équilibre entre la demande de réforme de la réglementation et la demande de mesures réglementaires.

Le défi que pose l'obtention de soutiens pour la réforme se double de la difficulté de prouver les liens qui existent entre l'amélioration de la qualité de la réglementation et la réalisation des objectifs et de repérer les chantiers qui se prêtent à une accélération de la croissance par l'application de la politique et de la gouvernance réglementaires. Si des données éparses en provenance des pays montrent que leurs réformes réglementaires ont porté leurs fruits, il ne faut pas en rester là si l'on veut comprendre les liens analytiques et empiriques entre le recours à la politique réglementaire, la création de meilleures normes et le succès de la politique choisie.

Dans ce contexte de dispersion de la demande de réforme, il peut être délicat d'imprimer un élan politique en faveur d'une qualité réglementaire durable. Généralement, les réformes à court et à moyen terme sont privilégiées pour cadrer avec le cycle politique. Il est également difficile de déterminer le juste *tempo* des réformes. Leur séquençage dépend largement de l'appétit politique qu'elles suscitent et des demandes externes immédiates de réforme. Il peut être utile de soumettre les effets de la réglementation à un examen indépendant minutieux, sachant qu'on peut difficilement s'attendre à ce que les administrations examinent objectivement leurs propres réglementations. De plus, les données de base sur lesquelles fonder une élaboration éclairée des politiques et définir des priorités sont souvent peu probantes et doivent être renforcées.

Le document OCDE (2010) souligne la pertinence d'un certain nombre de conditions qui favorisent le succès de la réforme de la réglementation. En particulier, il relève l'importance de disposer d'institutions réglementaires adéquates à l'appui de la réforme, depuis la phase décisionnelle jusqu'à la mise en œuvre. Le projet constate par ailleurs que la structure des institutions du gouvernement central peut avoir un effet de taille sur la qualité de la politique de la réglementation – notamment les prérogatives des organes centraux et la création d'une culture de la qualité de la réglementation à travers l'administration publique. L'OCDE (2010) souligne en outre l'importance de constituer des groupes de soutien. Cela implique de pouvoir prendre en compte l'impact des réformes et la réaction des groupes concernés par les réformes. Enfin, la gestion de l'économie politique des réformes de la réglementation implique de prendre dûment en considération le calendrier des réformes et les interactions entre différents domaines politiques.

Les intervenants qui prennent part à l'élaboration des politiques de réglementation sont nombreux et très différents, ce qui pose un certain nombre de problèmes de coordination et de mobilisation. Dans les pays de l'OCDE, l'organisation interne visant à mettre en œuvre la politique de la réglementation révèle une grande diversité des participants (tableau 2.3). Ils prennent souvent part à plusieurs étapes de l'élaboration des politiques – on identifie essentiellement 4 phases, comme indiqué au tableau 2.3 –, et la participation d'acteurs non gouvernementaux est indispensable. On observe des différences, même à l'intérieur des structures formelles de l'État, entre les compétences juridiques des différents niveaux et organes de l'administration, et des problèmes de multiplicité et de chevauchement des compétences. On observe aussi des différences moins formelles, mais non moins importantes, entre les différents types d'acteurs. Au-delà de la reconnaissance commune du rôle des différents acteurs dans les différentes phases du cycle de gouvernance réglementaire, y compris les acteurs des différents niveaux d'administration et les acteurs non gouvernementaux, il n'existe aucun modèle de gouvernance réglementaire ni aucun arrangement institutionnel idéal. Appliquer des politiques de réformes cohérentes et logiques, tout en garantissant la participation de tous les participants à hauteur de leur potentiel, reste donc un grand défi.

Tableau 2.3. **Les différents acteurs à chaque étape du cycle réglementaire**
24 répondants

	Nombre de pays signalant la participation d'acteurs aux étapes suivantes			
	Étape 1: Définition de la politique	Étape 2: Conception	Étape 3: Application/ mise en œuvre	Étape 4: Évaluation
Parlement	7	6	2	4
Gouvernement collectivement (par exemple le Conseil des ministres ou le Président)	19	6	4	6
Gouvernement collectivement (par exemple le Conseil des ministres ou le Président)	19	6	4	6
Différents ministères agissant dans leurs domaines d'action politiques	15	20	14	15
Organe de l'administration publique chargé de coordonner ou de contrôler les propositions réglementaires	17	20	6	10
Régulateurs	3	9	17	9
Institutions supérieures de contrôle	0	0	0	5
Autre niveau d'administration (infranational)	4	7	7	5
Société civile (entreprises, citoyens, etc.)	3	8	0	3

Les cellules bleues indiquent les étapes où les acteurs participent plus activement dans le cycle réglementaire.
Note : Les 24 répondants étaient l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Brésil, le Chili, la Commission européenne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie.
Source : OCDE (2013b), « The institutions and key players of regulatory reform: survey of OECD members – results and analysis », élaboré dans le cadre d'une série de Tables rondes sur la réforme de la réglementation en faveur d'une croissance inclusive du Comité de la politique de la réglementation, document non publié.

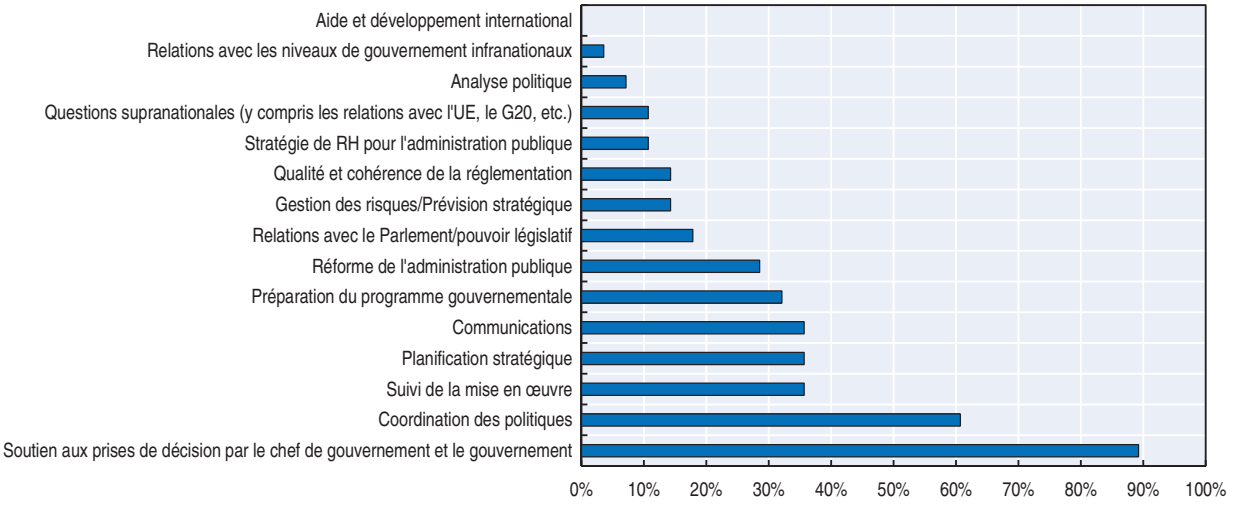
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325902

Un modèle semble toutefois se faire jour dans nombre de pays, comme l'indique le tableau 2.3. Les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer dans la définition du programme d'action de l'État et dans la sélection des différents instruments permettant d'atteindre les objectifs fixés. Différents ministères sont impliqués dans la réalisation du programme à pratiquement toutes les phases du cycle réglementaire, mais particulièrement au stade de la conception de la réglementation. La plus grande contribution des organes de contrôle de la réglementation financière (organes des administrations publiques chargés de coordonner ou de contrôler les propositions réglementaires) a lieu lors des phases de définition et conception des politiques. Les régulateurs jouent un rôle essentiel lors de la phase d'application. Certains acteurs sont beaucoup moins fréquemment mentionnés, comme les niveaux d'administration infranationaux, les parlements et les institutions supérieures de contrôle – ce qui pose la question de savoir s'il est utile de les associer plus activement, hypothèse que nous examinerons ci-dessous dans la section définissant les perspectives pour la politique de la réglementation. La tâche du suivi et de l'évaluation de l'efficacité de la réglementation est notamment largement répartie entre différents types d'institutions.

Mobiliser l'administration et bâtir une culture administrative de la qualité de la réglementation dans l'administration publique reste un défi majeur pour l'ensemble des pays. Les administrations doivent s'approprier les programmes de politique de la réglementation. Des travaux précédents de l'OCDE montrent l'importance dans ce contexte d'un soutien et d'une direction politiques fermes. Mais, une récente étude des centres de gouvernement réalisée par l'OCDE indique que, bien qu'ils jouent un rôle crucial notamment en matière de contrôle de la qualité et de la cohérence de la réglementation (graphique 2.2), leur action reste étonnamment limitée (OCDE, 2014a). Il est très peu

Graphique 2.2. **Fonctions des centres de gouvernement**

En pourcentage de pays ayant identifié la fonction comme l'une des quatre principales missions du centre



Source : OCDE (2013), Enquête sur l'organisation et les fonctions du Centre de gouvernement, OCDE, Paris.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325113

probable qu'ils puissent à eux seuls opérer la transition vers une réglementation de haute qualité. La nécessité de changer la culture de la réglementation dans l'administration elle-même s'en trouve accrue. À cet égard, l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE montre l'intérêt de créer des réseaux internes et de former les fonctionnaires sur la qualité réglementaire de manière à ce que l'administration se mobilise véritablement en faveur de la politique réglementaire. Les organes de contrôle ont aussi un rôle à jouer pour la promouvoir auprès des ministères opérationnels.

Aux Pays-Bas, par exemple, le Groupe chargé de la réforme de la réglementation est formé de 20 agents du centre de gouvernement. L'organisme de contrôle indépendant est composé de 10 autres agents. On dénombre en outre un coordinateur et deux employés dans chaque ministère (environ 60 agents au total). Au Royaume-Uni, le personnel de la Direction de l'amélioration de la réglementation (Better Regulation Executive, BRE) est composé de 50 membres et le Comité de la politique de la réglementation (Regulatory Policy Committee) (organe de surveillance indépendant) est composé de 10 personnes. La BRE dispose d'un réseau d'experts en politique de la réglementation dans chaque ministère. Au total, près de 20 000 personnes sont chargées de la politique de la réglementation, notamment des inspections.

Perspectives pour la politique de la réglementation

Les limites et les obstacles liés à la politique et à la gouvernance réglementaires incitent à examiner de plus près quatre de ses dimensions. Certaines études récentes de l'OCDE ainsi que les données recueillies grâce à l'enquête sur les indicateurs réglementaires y révèlent d'importants défis à relever, mais aussi des nouveaux horizons pour la politique de la réglementation, auxquels les autorités de réglementation et leurs organismes de contrôle doivent accorder une plus grande attention :

1. **Clore le cycle de la politique de la réglementation :** la mise en œuvre et l'application de la réglementation restent les maillons faibles de la gouvernance réglementaire. Il est tout à fait possible d'améliorer encore les stratégies de conformité et les inspections et

de recourir aux nouvelles approches en matière de conception de la réglementation – telle que l'économie comportementale – pour obtenir une meilleure application des lois. Qui plus est, le recours à l'évaluation *ex post* dans le cycle de gouvernance réglementaire pour « boucler la boucle » mérite de nouveaux efforts.

2. **Renforcer l'autonomie des acteurs de la gouvernance réglementaire :** les acteurs de la réglementation sont nombreux et il n'existe ni modèle de réforme ni dispositif institutionnel idéal. Les tables rondes ont toutefois permis de relever que le cadre institutionnel des pays les avait parfois empêchés de saisir des occasions de promouvoir les réformes réglementaires. Le potentiel que représentent les acteurs traditionnels et les acteurs émergents, étatiques ou non, reste encore inexploité, même au niveau international.
3. **Favoriser l'élaboration des politiques fondées sur des observations factuelles :** de nombreux pays sont encore occupés à mettre sur pied des outils capables de les aider à identifier les avantages comparés, les coûts et les retombées bénéfiques des réformes réglementaires alternatives sur lesquelles ils peuvent fonder leurs choix de société. Les observations recueillies sur l'utilisation d'autres approches et outils de politique de la réglementation n'ont pas été prises en compte, raison pour laquelle leur impact général reste difficile à définir.
4. **Prendre en compte les effets de la réglementation au-delà des frontières :** les régulateurs ne peuvent plus se permettre de jouer cavalier seul. Ils sont influencés par l'activité réglementaire d'autres pays. Leur propre activité peut avoir des effets directs ou indirects sur les flux d'échanges et d'investissements. Les différents processus d'intégration économique régionale et mondiale existants obligent de nombreux pays à évaluer leurs niveaux de cohérence réglementaire. Cela étant, il reste difficile dans un monde interconnecté d'assurer l'efficacité de la politique de la réglementation, compte tenu en outre du développement limité de cette politique au-delà de quelques pays de l'OCDE.

La clôture du cycle de réglementation exige une prise en compte plus systématique des mécanismes d'inspection, d'application et de respect de la réglementation

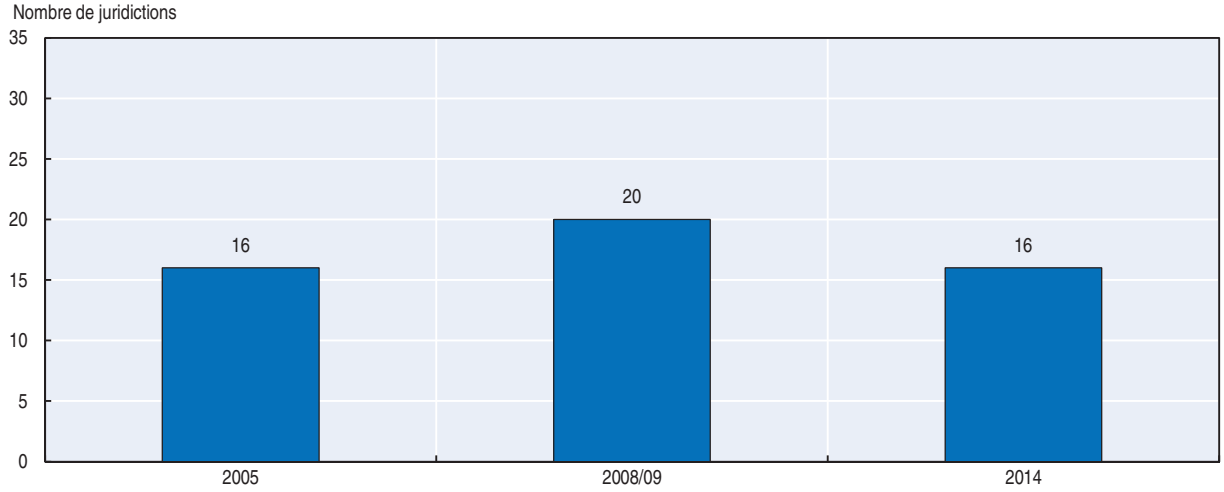
Changer la culture d'application de la réglementation

Les inspections et l'application de la réglementation sont des aspects relativement nouveaux de la politique de la réglementation qui ont gagné en importance ces dernières années. Ils ne sont cependant pas encore suffisamment développés, seuls quelques pays de l'OCDE ayant pour l'heure engagé des réformes dans ce domaine. Le Royaume-Uni a créé le Better Regulation Delivery Office pour veiller, entre autres, à ce que la réglementation soit appliquée (exécutée) de manière uniforme et favorable aux entreprises et à la croissance, et propre à améliorer le professionnalisme des régulateurs de premier rang chargés de l'application de la réglementation. Aux Pays-Bas, les réformes visant à renforcer l'efficacité des inspections se sont axées sur le regroupement des inspections, la suppression des chevauchements et l'amélioration de la coordination et de l'échange d'informations entre les corps d'inspecteurs.

D'autre part, les pays semblent sous-estimer l'analyse de la mise en conformité et des raisons pour lesquelles les cadres réglementaires sont peu appliqués. Cette analyse peut apporter des éclairages utiles aux examens du stock de réglementation existant. Elle devrait de préférence être menée par ceux qui sont chargés de mettre en œuvre et d'appliquer la réglementation, compte tenu de leur expérience de terrain et de l'idée précise qu'ils peuvent

avoir d'une réglementation qui a atteint ses objectifs. Même au moment de rédiger de nouvelles réglementations, la moitié des pays seulement évalue le niveau de conformité et définit de possibles mécanismes d'application *ex ante* (graphique 2.3).

Graphique 2.3. **Les organismes de réglementation sont-ils tenus d'évaluer le niveau de conformité et/ou d'identifier et d'évaluer les éventuels mécanismes d'application ?**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et n'ont donc pas été inclus dans l'enquête de cette année-là.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325123

Sur la base du rapport de l'OCDE intitulé *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise ne œuvre de la réglementation* (OCDE, 2014e) la prochaine étape en matière d'inspection et d'application consiste pour les pays à mettre sur pied une politique mobilisant l'ensemble des administrations ainsi que des mécanismes institutionnels d'inspection et d'application de la réglementation, aux objectifs clairs et à long terme. Les inspections et les mécanismes d'application de la réglementation devraient reposer sur des éléments concrets et sur la quantification : où faire porter les inspections, et comment les fonder sur des observations factuelles sont des points qui devraient être évalués régulièrement. Les inspections et les autres mesures d'application ne devraient pas être conçues comme le seul moyen de réaliser les objectifs réglementaires. Elles sont une possibilité (importante) offerte aux pouvoirs publics, qui mérite attention et moyens. Les mesures d'application doivent être basées sur les risques et proportionnées : la fréquence des inspections et les moyens employés devraient être proportionnels au niveau de risque et les mesures d'application devraient viser à réduire le risque réel qu'engendrent les infractions.

En outre, les activités d'inspection devraient être coordonnées et, le cas échéant, regroupées : réduire le double emploi et les chevauchements permet de garantir une meilleure utilisation des deniers publics, de minimiser la charge pesant sur les secteurs réglementés et d'optimiser l'efficacité. Les mécanismes de gouvernance et les politiques de ressources humaines en matière d'application de la réglementation devraient faire être fondées sur la transparence, le professionnalisme et la gestion axée sur les résultats. L'exécution des mesures d'application de la réglementation devrait être libre de toute influence politique, et les efforts de promotion de la conformité devraient être récompensés.

Les pouvoirs publics devraient par ailleurs garantir la transparence du processus d'application, l'intégrité et le professionnalisme des inspecteurs et le respect d'un processus clair et équitable pour les inspections et l'application de la réglementation.

Ces réformes devraient avoir pour objectif primordial d'améliorer le respect des réglementations et ainsi d'augmenter leurs chances d'atteindre leurs objectifs. Les organismes d'inspection devraient aider les secteurs réglementés à se mettre en conformité. Tout miser sur la recherche et la sanction des infractions est inefficace.

L'adoption d'approches comportementales avisées pour la conception et l'application de la réglementation

L'intégration de données comportementales dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs réglementaires représente un nouveau défi pour la politique réglementaire. On observe une tendance croissante dans la zone OCDE à l'utilisation de données comportementales dans l'élaboration des règles. Lunn (2014) cite plus de 60 cas de politiques publiques fondées sur la science des comportements. Ce phénomène a conduit à la création d'un certain nombre de services ou de réseaux dédiés au sein des administrations, ayant pour but de fournir les compétences nécessaires, d'intégrer les enseignements des milieux universitaires et de mener des expériences telles que des essais par contrôle aléatoire. Dans l'ensemble, cependant, les organismes de réglementation ont beaucoup plus souvent fait appel à la science comportementale que les pouvoirs publics.

À ce stade, le recours à l'économie comportementale a largement privilégié l'amélioration de la mise en œuvre des réglementations et, en particulier, le renforcement des informations disponibles pour que les entités réglementées fassent de meilleurs choix les concernant. Ainsi, aux États-Unis, le Consumer and Financial Protection Bureau a adopté en 2013 la règle du « savoir avant de devoir » (*know before you owe*) qui a simplifié la diffusion d'informations relatives aux hypothèques, aux cartes de crédit et aux prêts aux étudiants (Lunn, 2014). Le « nudging » est aussi un type d'intervention fondé sur l'étude des comportements qui s'est avéré efficace dans certaines politiques, comme celles visant à améliorer le respect de la réglementation en matière de déclaration de revenus, avec la mise en place de lettres de relance dans l'administration fiscale. La Commission européenne s'est également inspirée de la science comportementale pour interdire les options par défaut de certains achats en ligne afin de protéger les consommateurs (Lunn, 2014).

Les études comportementales peuvent aussi être utilisées pour formuler des stratégies de respect de la réglementation qui assurent une diffusion maximale des informations afin de pouvoir évaluer les mécanismes d'application avant leur mise en œuvre. Il y a également des avantages à tirer de la science comportementale appliquée à la conception même des politiques, qui pourraient profiter aux outils réglementaires existants. La science comportementale peut fortement contribuer à définir les problèmes que les pouvoirs publics doivent traiter en premier lieu. Il peut en résulter un lien naturel vers l'analyse d'impact de la réglementation, et il peut alors être plus aisé de juger si l'intervention publique est adéquate en premier lieu.

Les données comportementales visent essentiellement à incorporer l'expérimentation dans la conception et la mise en œuvre de la réglementation et ainsi à mieux faire face à l'inconnu grâce à une approche « scientifique ». Elles soulèvent toutefois un certain nombre de questions qui méritent attention, notamment en matière d'éthique. On peut s'interroger sur la légitimité de l'emploi par les pouvoirs publics de la science

comportementale pour influencer le comportement des entités réglementées, eu égard à leur liberté de choix. Pourtant, il est de plus en plus largement admis que lorsque les choix et, en définitive, les décisions sont déjà influencés par des forces externes et qu'ils s'avèrent contre-productifs en termes de bien-être social et de protection des consommateurs, les pouvoirs publics ont alors le devoir d'agir, comme en matière de santé ou d'environnement. Les options par défaut proposées pour l'inscription à un programme de don d'organes ou pour l'adhésion à un régime de retraite ont permis d'améliorer efficacement la participation des citoyens, d'une manière qui profite à la société dans son ensemble. Pour répondre aux questions éthiques, les gouvernements peuvent adopter un ensemble de normes, concernant notamment la transparence et le professionnalisme des experts formés pour exercer sur le terrain, ainsi que des normes définissant l'application de la science comportementale.

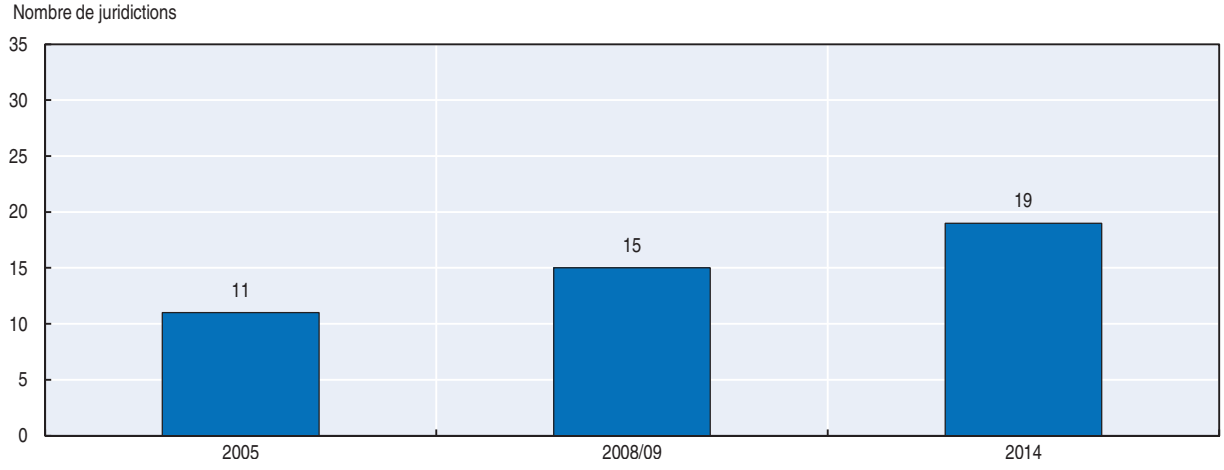
Le potentiel que représentent les acteurs traditionnels et les acteurs émergents, étatiques ou non, à l'appui d'une meilleure réglementation reste encore inexploité, même au niveau infranational

L'efficacité de la politique de la réglementation nécessitera d'adopter des approches descendantes et ascendantes en matière de qualité de la réglementation. Un engagement de haut niveau et une adhésion technique et opérationnelle seront nécessaires au bon fonctionnement du système de gestion de la réglementation. Pour cela, les acteurs de la politique de la réglementation, au sein de l'administration, mais également en dehors, devraient être dotés des pouvoirs nécessaires, notamment les parlements, les régulateurs et les administrations infranationales.

L'élaboration des lois, une responsabilité partagée avec les parlements

Les parlements jouent un rôle croissant dans la politique de la réglementation, ce qui est parfaitement légitime (graphique 2.4). La Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires souligne que « veiller à la qualité de

Graphique 2.4. **Nombre de pays disposant d'un organe parlementaire chargé de la politique de la réglementation**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et n'ont donc pas été inclus dans l'enquête de cette année-là.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325132

l'organisation réglementaire est un rôle dynamique et permanent des autorités publiques et des Parlements ». En tant qu'institutions chargées d'adopter la législation, les parlements peuvent suivre et contrôler l'application des principes de la qualité réglementaire à tout nouveau texte ou à toute modification d'un texte existant. Au moyen d'un débat public sur les propositions de lois et d'amendements, ils peuvent favoriser un dialogue transparent sur les opportunités et les défis que représente une réglementation nouvelle ou amendée. À travers le contrôle qu'ils exercent sur les dépenses publiques et sur la performance du gouvernement, ils peuvent suivre l'application et l'efficacité de la réglementation. Cela étant, les mécanismes adoptés pour institutionnaliser le contrôle parlementaire et, plus important encore, l'étendue de leurs responsabilités, varient d'un pays à l'autre.

Il demeure un certain nombre de pays où les parlements, en dépit de leur rôle essentiel en matière d'élaboration des lois, ne pratiquent pas explicitement la gestion de la réglementation. Les parlements devraient être encouragés à mettre en place leurs propres outils pour garantir la qualité de la réglementation, comme la consultation, l'AIR, ou l'évaluation *ex post*. Certains pays ont d'ores et déjà institué des unités de contrôle de la réglementation au sein de leurs parlements, comme l'illustre l'encadré 2.1. Ces exemples fournissent une base solide à partir de laquelle partager les expériences concernant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. En effet, les pratiques réglementaires ne peuvent pas constituer un « copier-coller » de celles du pouvoir exécutif et doivent être conçues avec le plus grand soin pour s'inscrire dans le cadre législatif.

Encadré 2.1. **Exemples d'unités de contrôle de la réglementation**

Les mécanismes adoptés pour institutionnaliser le contrôle parlementaire et, ce qui est plus important encore, l'étendue de leurs responsabilités, varient d'un pays à l'autre.

En **Suisse**, les évaluations sont menées par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui fait partie des services parlementaires de l'Assemblée fédérale. Créé en 1991, le CPA est un exemple de service spécialisé qui réalise des évaluations pour le compte du parlement. Le CPA traite directement avec les autorités fédérales et les organismes publics et peut leur demander toutes les informations nécessaires. Les évaluations sont soumises aux Commissions de surveillance, qui sont mandatées par l'Assemblée fédérale pour exercer un contrôle parlementaire sur les activités du gouvernement fédéral et de l'administration fédérale, des juridictions fédérales et des autres organes investis de missions incombant à la Confédération. Les Commissions, avec l'aide du CPA, s'attachent principalement à vérifier que :

- les activités des autorités fédérales sont conformes aux dispositions de la Constitution et aux dispositions législatives (contrôle de la légalité) ;
- les mesures prises par l'État sont appropriées (contrôle de l'adéquation) ;
- les mesures prises par l'État portent leurs fruits (contrôle de l'efficacité).

En **Suède**, le Secrétariat parlementaire de l'évaluation et de la recherche a été créé en 2002 au sein de la Division des services des commissions parlementaires, pour soutenir les activités d'évaluation *ex post* des différentes commissions. L'unité travaille en étroite collaboration avec les commissions parlementaires de contrôle afin de les soutenir dans leurs activités d'évaluation, et assure notamment les fonctions suivantes :

- Aider les commissions à élaborer, mettre en œuvre et conclure des projets de suivi et d'évaluation, des projets de recherche et des évaluations technologiques ;
- Trouver et nommer des chercheurs et des experts externes pour mener les projets ;
- Préparer la documentation nécessaire aux projets d'évaluation et de recherche à la demande des commissions ;

Encadré 2.1. **Exemples d'unités de contrôle de la réglementation** *(suite)*

- Appuyer les commissions en vue de demander des rapports récents aux pouvoirs publics et à différents organismes sur le fonctionnement et les effets des lois.

Au **Royaume-Uni**, l'unité de contrôle (*Scrutiny Unit*) a été créée en 2002 au sein du bureau des commissions de la Chambre des Communes pour fournir des avis spécialisés à certaines commissions sur des questions financières et sur le contrôle législatif. L'unité assiste les commissions dans leur examen des propositions de loi. Depuis 2008, elle aide un certain nombre de commissions à mettre en œuvre un contrôle post-législatif. Trois à cinq ans après l'adoption d'une loi, les ministères sont tenus de soumettre un mémoire aux commissions concernées fournissant une première évaluation du fonctionnement concret de la loi. La commission peut alors décider de mener une enquête post-législative plus complète.

Dans **l'Union européenne**, l'unité de l'évaluation de l'impact *ex ante* a été mise en place en 2012 au sein de la Direction générale des services de recherche parlementaire dans le but de s'acquitter des tâches suivantes (pour le Parlement européen) :

- Examen des feuilles de route qui accompagnent le programme de travail de la Commission ;
- Évaluation des analyses d'impact réalisées par la Commission ;
- Analyse d'impact des amendements de fond examinés par le Parlement ;
- Analyse d'impact complémentaire ou de substitution ;
- Documents d'information ou études analysant tout ou partie d'une analyse d'impact de la Commission.

En septembre 2013, une unité d'évaluation d'impact *ex post* a été créée pour :

- Contrôler le travail de la Commission, en tenant compte de la transposition et de la mise en œuvre de la législation européenne, ainsi que de son impact et de son efficacité ;
- Suivre et analyser les études et rapports préparés par la Commission et par tout autre organisme ou institution compétents dans les domaines mentionnés ci-dessus ;
- Aider les commissions parlementaires à établir des rapports de mise en œuvre et des rapports d'activité et de suivi sur la législation, les politiques et les programmes de l'UE, en leur soumettant un rapport d'évaluation de la mise en œuvre européenne ; et
- Préparer des documents de recherche sur la mise en œuvre, l'impact et l'efficacité de la législation européenne existante à la demande des commissions parlementaires ou des organes directeurs.

Source : OCDE (2012b), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en* et note d'orientation sur l'évaluation des lois et règlements et le rôle des parlements préparée pour la réunion conjointe de l'OCDE et de la Commission de contrôle de l'application des lois du Sénat français : *www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/conference-on-role-of-parliaments.htm*.

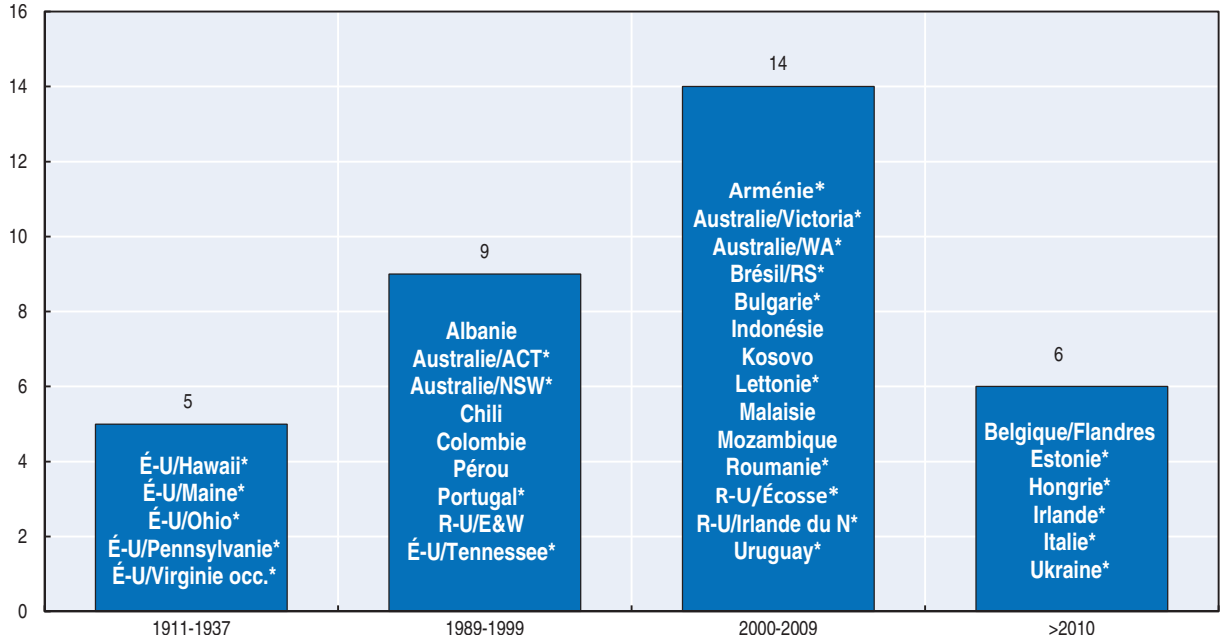
Renforcer la performance des régulateurs économiques

Les organismes de régulation contribuent de manière importante à la mise en place adéquate des systèmes de réglementation. La Recommandation de 2012 de l'OCDE reconnaît le rôle joué par les organismes de réglementation (y compris les régulateurs) pour renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante. Il existe plusieurs types de régulateurs, notamment des régulateurs sociaux et économiques. Les régulateurs économiques en particulier jouent un rôle important dans les secteurs publics – énergie, transport, eau et télécommunications. Ils contribuent à renforcer la contribution des politiques réglementaires à la croissance durable et au développement et à restaurer la confiance dans le rôle que jouent les politiques publiques au bénéfice des particuliers et des entreprises.

Les régulateurs économiques, comme leurs pairs dans d'autres secteurs, ont joué un rôle croissant et de plus en plus complexe. Les technologies de l'information, l'économie numérique, le commerce électronique et les données massives (« *big data* ») aggravent le risque d'asymétrie des informations et l'environnement au sein duquel les régulateurs évoluent est devenu plus dynamique et plus fluctuant. Par ailleurs, l'après-crise financière a entraîné une surveillance accrue des régulateurs financiers en particulier, ce qui a une incidence sur la manière de voir l'ensemble des organismes de contrôle. La volatilité des marchés de l'énergie, les pressions qui pèsent sur l'approvisionnement et la distribution de l'eau, et la protection des consommateurs sur les marchés ont accru l'exigence d'une plus grande responsabilisation des régulateurs et d'une meilleure réalisation de leurs objectifs en tant qu'» arbitres du marché ».

De récents travaux de l'OCDE ont décrit le développement régulier, au cours des deux dernières décennies, d'organismes spécialement chargés de la réglementation économique dans divers secteurs de services collectifs (voir graphique 2.5 concernant le cas des services de l'eau). Dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications, leur création dans l'Union européenne est le résultat d'une directive de l'OCDE (2016a, à paraître). On peut constater une tendance récente à l'institution de régulateurs multisectoriels. Deux-tiers des 34 régulateurs de l'eau étudiés par l'OCDE sont des organismes multisectoriels (OCDE 2015b). Pour la majorité d'entre eux, les compétences dans le domaine de l'eau sont liées à aux compétences en matière d'énergie. Dans certains pays, les autorités de la concurrence et les agences de protection des consommateurs ont fusionné, à l'exemple de l'Autorité de la concurrence et des marchés (*Competition and Markets Authority*) au Royaume-Uni.

Graphique 2.5. **Année de création opérationnelle d'un échantillon d'agences de réglementation spécialement consacrées aux services de l'eau**



Note : * Régulateurs multisectoriels.
L'échantillon rassemble 34 régulateurs économiques des services de l'eau, qui ont participé à l'enquête menée dans le cadre des travaux sur la gouvernance des régulateurs de l'eau.
Source : OCDE (2015b), *The Governance of Water Regulators*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en*.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325140

Compte tenu de leur rôle croissant, il convient d'adopter une approche stratégique vis-à-vis des organismes de régulation, et notamment de leurs dispositifs de gouvernance, si l'on veut assurer la réussite de leur mission et obtenir les résultats sociaux, économiques et environnementaux escomptés. Le principe 7 de la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012c) reconnaît cette importance et invite à « élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante ». *Les principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : La gouvernance des régulateurs* (OCDE, 2014b) constituent des lignes directrices qui identifient les facteurs liés à la gouvernance et au fonctionnement que les organismes de réglementation doivent absolument prendre en compte pour atteindre leurs objectifs.

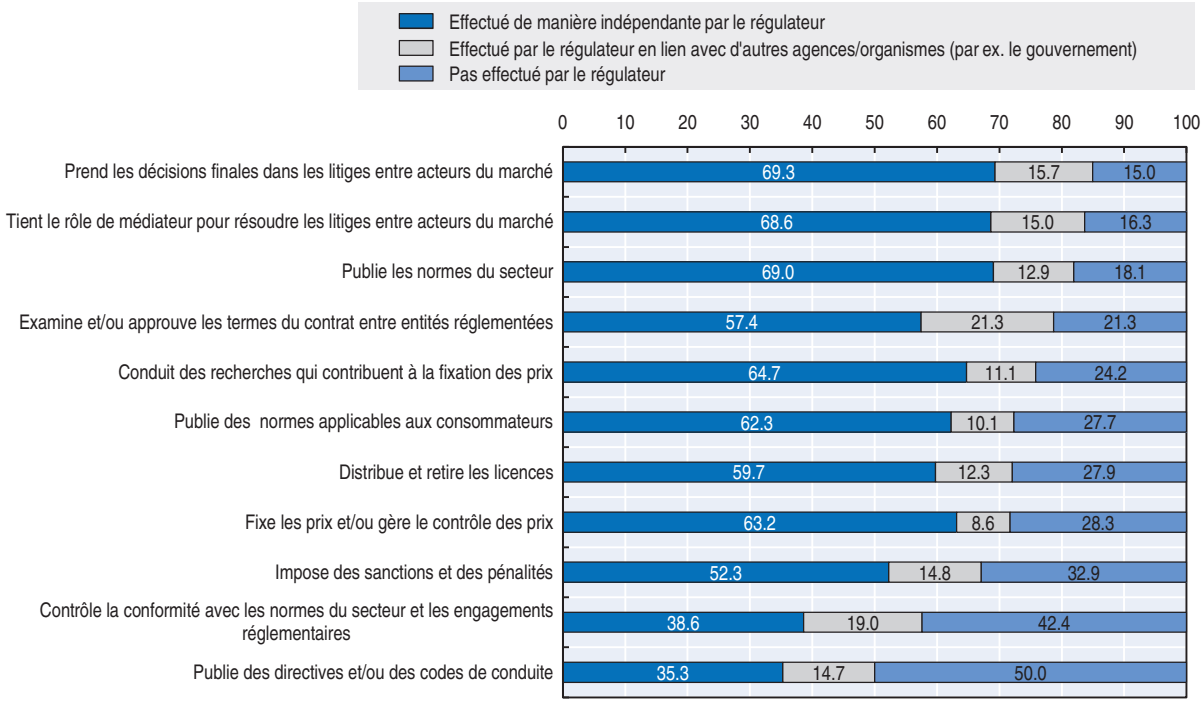
Les observations recueillies dans le cadre de l'enquête sur la réglementation des marchés de produits (OCDE, 2016a, à paraître) montrent que les mécanismes de gouvernance des organismes de contrôle varient considérablement d'un secteur à l'autre. Des données récentes sur la gestion réglementaire des secteurs de réseau indiquent que les secteurs des télécommunications, du gaz et de l'électricité affichent des mécanismes de gouvernance plus solides que le transport (ferroviaire, aérien, maritime). Globalement, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne semblent disposer des mécanismes de gouvernance les plus solides dans tous les secteurs. Les pays qui disposent d'une structure de gouvernance plus solide dans un secteur ont également tendance à figurer parmi les pays dont les performances sont les meilleures dans d'autres secteurs. Cela montre que l'existence d'une politique ciblant les organismes de régulation, telle que la décrit la Recommandation de 2012, peut produire des avantages pour l'ensemble des organismes de réglementation d'un pays.

Dans les secteurs complexes des infrastructures, où différents niveaux d'administration et d'autorité publique peuvent interagir, il est démontré que des régulateurs économiques performants privilégient une approche centrée sur l'utilisateur et renforcent la transparence, la coordination entre les autorités responsables et la crédibilité du cadre réglementaire. Ils sont souvent chargés des mesures d'application de la réglementation et font généralement preuve d'une solide culture de consultation (OCDE, 2015b). Cela confirme le important rôle des régulateurs en aval dans la phase d'élaboration des politiques de réglementation, comme le met en évidence le tableau 2.3. Les régulateurs ont tendance à jouer un rôle d'« arbitre » sur le marché. Les observations recueillies dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits (OCDE, 2016a, à paraître) montrent que les interventions les plus fréquentes des régulateurs (en dehors du secteur de l'eau) consistent davantage à agir comme médiateur entre les acteurs du marché (graphique 2.6) et à prendre les décisions finales qu'à assurer le respect de la loi et à imposer des sanctions.

S'il est vrai que la plupart des organismes de contrôle sont formellement des « organes indépendants disposant de pouvoirs d'adjudication, de réglementation ou de contrainte », les cadres institutionnels varient quelque peu selon les pays. Les pouvoirs publics exercent fréquemment une « fonction de correction et de contrôle » des activités des régulateurs en leur fournissant des orientations et des instructions. Il peut aussi arriver que certaines activités exercées par un régulateur le soient conjointement avec une autre autorité ou institution comme un tribunal, un ministère ou l'autorité de la concurrence. Les régulateurs de l'eau sont emblématiques de ce cadre réglementaire général au niveau national, infranational, voire supranational, dont les organismes de réglementation font partie. Ce fractionnement souligne combien il est important de concevoir des structures de

Graphique 2.6. **Le champ d'action des régulateurs**

En pourcentage



Source : OCDE (2016a, à paraître), « The global picture of economic regulators: independence, accountability and scope of action », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325153

coordination et de coopération à tous les niveaux d'administration pour soutenir efficacement la gestion réglementaire (OCDE, 2014b). Les observations tirées du secteur de l'eau montrent que les mécanismes ponctuels prennent largement le pas sur les mécanismes systématiques et institutionnels (OCDE, 2015b). L'officialisation des mécanismes de coordination pourrait aider à prévenir le risque d'un manque de coopération entre les organismes. Ces mécanismes officiels dépendront dans une large mesure du contexte spécifique de chaque pays.

La plupart des régulateurs rendent des comptes au gouvernement ou au parlement. Parallèlement, ils doivent prendre différentes mesures de transparence à l'égard du grand public, comprenant notamment la publication de rapports d'activités, la publication de leurs décisions, résolutions et conventions, et l'organisation de consultations publiques (OCDE, 2016a, à paraître). OCDE (2015b) confirme cette constatation pour le secteur de l'eau et montre que les régulateurs de l'eau affichent une solide culture de consultation et procèdent régulièrement à des analyses coûts/bénéfices pour s'assurer de la qualité du processus réglementaire. L'utilisation d'autres outils de gestion réglementaire (comme l'évaluation *ex post* ou les décisions réglementaires) aiderait aussi les régulateurs à traiter les plaintes ou les recours judiciaires des entités réglementées et à améliorer la mise en œuvre de la réglementation.

Les régulateurs sont de plus en plus incités à démontrer que leurs activités permettent d'atteindre les résultats escomptés et à apporter une valeur ajoutée à leurs secteurs respectifs. Cette incitation va plus loin que l'application régulière de la loi ou l'utilisation optimale des deniers publics. En revanche, les régulateurs doivent de plus en plus faire la

preuve de leur contribution à une performance économique générale (à l'exemple du devoir de croissance qui pèse sur les régulateurs au Royaume-Uni) ainsi qu'au bien-être social. S'il est vrai que la performance d'un régulateur ne peut pas être dissociée de ses mécanismes de gouvernance, il convient cependant d'accentuer les efforts de recherche sur les facteurs de succès et les indicateurs de la performance des régulateurs et sur leur contribution à la réalisation des politiques publiques correspondantes (OCDE, 2015c).

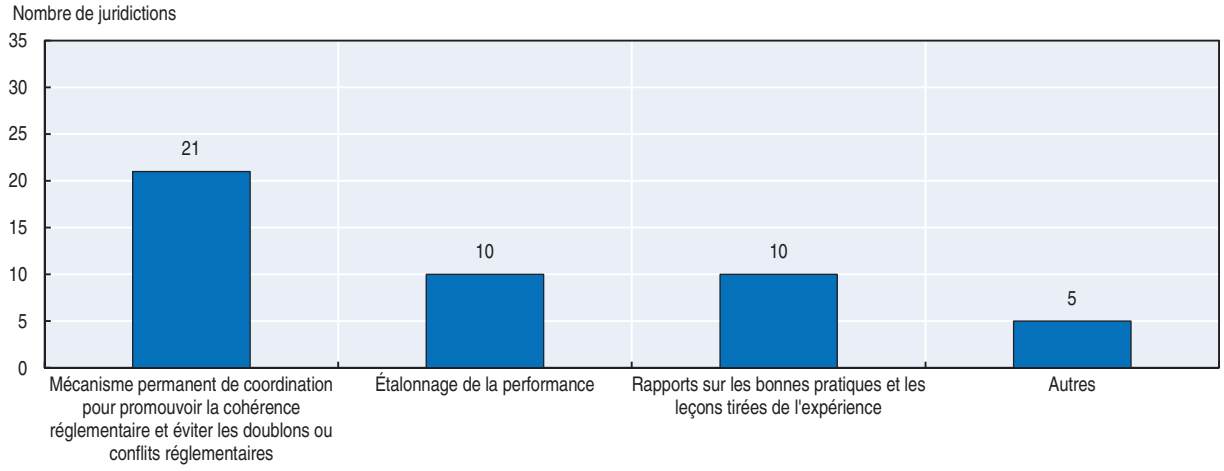
La politique de la réglementation ne se joue pas qu'au niveau national : elle implique de garantir la qualité et la cohérence aux niveaux infranationaux

La plupart des pays de l'OCDE connaissent différents niveaux d'administration. Les organes de l'administration centrale, soutenus par un réseau d'institutions et de règles, fonctionnent conjointement avec les administrations locales et régionales, qui disposent de leur propre ensemble de règles et d'attributions. Dans bon nombre de cas, plusieurs niveaux de gouvernement peuvent concevoir, mettre en œuvre et faire respecter la réglementation. Ce cadre réglementaire à plusieurs niveaux pose une série de problèmes qui nuisent aux relations des entités publiques avec les particuliers et les entreprises. Mal gérés, ces problèmes peuvent avoir un impact négatif sur la croissance économique, la productivité, et le niveau de compétitivité. En effet, l'OCDE a relevé qu'une réglementation de haute qualité adoptée à un niveau d'administration pouvait être fragilisée par des politiques et des pratiques réglementaires insuffisantes adoptées à d'autres niveaux, ce qui a un effet néfaste sur les résultats économiques et sur les activités des entreprises et des citoyens. Pour garantir la qualité de la réglementation dans tous les niveaux d'administration, il convient de définir les principes que les niveaux inférieurs doivent suivre. De même, il est nécessaire de définir clairement et d'appliquer pleinement les mécanismes qui permettront d'assurer et d'améliorer la coordination, la cohérence et l'harmonisation en matière d'élaboration et d'application de la réglementation. Enfin, il est également essentiel de prendre des mesures pour éviter et éliminer le chevauchement des responsabilités.

Plusieurs mécanismes permettent aux pays de l'OCDE de garantir la cohérence réglementaire entre les niveaux d'administration (graphique 2.7). D'après l'enquête sur les indicateurs réglementaires, 21 pays de l'OCDE disposent d'un mécanisme permanent de coordination entre les administrations nationales et infranationales permettant d'intensifier la cohérence réglementaire et d'éviter les doubles réglementations et les contradictions. Dix pays utilisent l'analyse comparative de la performance pour promouvoir et partager les bonnes pratiques en matière de gestion réglementaire à travers les administrations infranationales, dix pays s'appuient sur des rapports de bonnes pratiques et sur les enseignements tirés de l'expérience, et cinq pays utilisent d'autres moyens (par exemple les rapports des médiateurs et les débats des organes de coordination).

L'expérience montre que pour se développer durablement, la politique de la réglementation doit bénéficier d'un soutien politique au plus haut niveau. Il en va de même du niveau infranational. Les administrations régionales et locales devraient faire de la politique de la réglementation une priorité, et élaborer et adopter des principes et des pratiques de qualité réglementaire. Cela suppose de faire preuve de leadership (de la part des gouverneurs, des maires, etc.) pour allouer les ressources et mobiliser les administrations publiques sur les bonnes pratiques de gestion réglementaire. Les administrations nationales peuvent y contribuer, par la création ou le renforcement des organes de coordination. Les expériences de pays tels que l'Australie (Conseil des gouvernements australiens, COAG) et le Canada (Comité fédéral-provincial-territorial sur la gouvernance et la réforme

Graphique 2.7. **Mécanismes visant à garantir la cohérence entre tous les niveaux de gouvernement et à améliorer la performance au niveau infranational**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325167

réglementaire) illustrent la manière dont ces organes peuvent soutenir les efforts déployés par les administrations infranationales pour inscrire l'amélioration de la réglementation dans leurs processus d'élaboration des politiques.

Bien que les administrations infranationales tendent à adopter de meilleures pratiques réglementaires, des défis importants subsistent. En premier lieu, la plupart des pays accordent une certaine autonomie à leurs administrations locales et régionales (en particulier dans les États fédéraux). Cela signifie que les gouvernements centraux ne peuvent pas imposer leurs politiques à l'échelon infranational et que, dans ces conditions, leur rôle consiste davantage à motiver et convaincre les autorités infranationales de l'intérêt de la politique de la réglementation. Au Mexique, par exemple, la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) et l'Association mexicaine des Secrétaires au développement économique (AMSDE)[5] ont institué un accord-cadre de coopération sur la réforme de la réglementation en faveur de la productivité et du développement économique au Mexique. Cela a contribué à promouvoir la politique de la réglementation auprès des administrations municipales et d'État fédéré et a permis à la COFEMER de leur apporter conseils et soutien.

La disponibilité des ressources et des capacités au niveau infranational constitue un deuxième défi majeur. Les administrations régionales et locales disposent en général de ressources (techniques et humaines) plus limitées pour adopter et actualiser leur politique de la réglementation. Il est ainsi particulièrement difficile d'adopter l'AIR à l'échelon infranational. Pour y remédier, le gouvernement central australien a permis l'accès des ressources aux administrations infranationales qui atteignent les objectifs définis dans le cadre du COAG. Cela a plus que jamais motivé les administrations infranationales à adopter les pratiques de politique de la réglementation.

À l'avenir, les gouvernements nationaux pourraient concevoir des mécanismes d'aide aux niveaux d'administration inférieurs pour les inciter à adopter les principes et les pratiques de politique de la réglementation. Les politiques nationales de réglementation

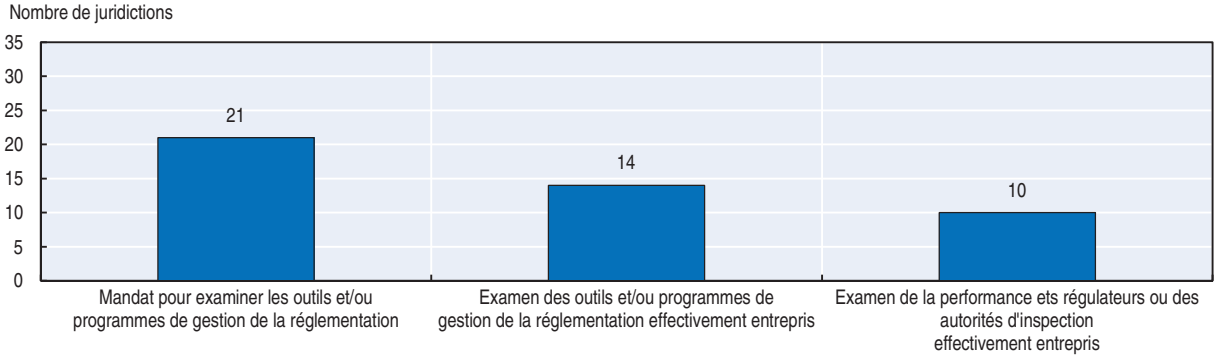
pourraient également décrire de manière explicite ce « rôle de facilitation » des gouvernements nationaux et recommander aux territoires infranationaux de s'inspirer des actions engagées au niveau central.

Le potentiel inexploité des institutions supérieures de contrôle

Les institutions supérieures de contrôle (ISC)[6] constituent un élément essentiel du cadre structurel des États démocratiques et jouent un rôle majeur dans le soutien d'une bonne gouvernance publique. Elles formulent des avis indépendants et des recommandations sur la gestion des derniers publics et la réalisation des objectifs gouvernementaux et, dans certains cas, utilisent les résultats de leurs travaux pour conseiller les pouvoirs publics.

Les usages d'un certain nombre de pays révèlent que ces institutions ont un rôle à jouer dans l'examen et la communication des données sur la performance des organismes de réglementation et de la réglementation et, dans une moindre mesure, sur la politique et la gouvernance réglementaire (graphique 2.8). La plupart des examens s'attachent au fonctionnement de l'AIR, et notamment aux programmes de simplification et de réduction des charges. Or, les travaux d'audit des institutions supérieures de contrôle sur le cadre réglementaire (politiques, outils et institutions) ne représentent qu'une faible part de leur intervention. Seuls quelques 4 % de leurs rapports d'audit de performance sont consacrés à des questions d'ordre réglementaire, selon a étude documentaire des rapports d'audit émis par les ISC des 34 pays de l'OCDE, de l'Union européenne et de 2 partenaires clés de l'OCDE – le Brésil et l'Afrique du Sud – (OECD, 2016b, à paraître). L'importance économique et sociétale de la réglementation, et l'expérience des ISC dans le domaine de l'évaluation laissent à penser que ces institutions ne sont pas suffisamment sollicitées pour promouvoir la culture de l'évaluation et l'élaboration de politiques fondées sur des observations factuelles.

Graphique 2.8. **Mandat et activités des institutions supérieures de contrôle**



Source : OCDE (2014c), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325176

Cela étant, un certain nombre de défis et d'enjeux se posent, qui ont une incidence sur l'intérêt et la capacité de ces institutions à régler les questions de gouvernance réglementaire. Il s'agit notamment des points suivants :

- Mandat officiel et discrétionnaire des ISC : Les organismes de réglementation, à l'échelon infranational comme à l'échelon international, et les organismes de réglementation nationaux indépendants peuvent ne pas relever du mandat d'une ISC. Dans d'autres cas, les ISC peuvent avoir un mandat officiel mais considérer que le contrôle réglementaire incombe à un autre organe exécutif ou comité législatif (parfois indépendant).

- Perception de la capacité des ISC à avoir un impact : La programmation et la détermination des priorités des travaux d'audit des ISC sont fortement influencées par les dépenses publiques (c'est-à-dire par des instruments budgétaires) et portent traditionnellement sur la gestion des finances publiques. De ce fait, la politique de la réglementation (à faible budget comparativement à son impact économique) peut ne pas mobiliser beaucoup l'attention.
- Connaissances et compétences des ISC : Les effectifs des ISC peuvent être davantage orientés vers la gestion des finances publiques et ne pas avoir les connaissances ni les compétences suffisantes pour examiner valablement les questions liées à la gouvernance réglementaire. Au demeurant, la planification stratégique des effectifs à moyen terme ne permet pas toujours aux ISC de se réorienter vers des questions de gouvernance réglementaire.

Pour faire face à ces enjeux, il est indispensable de bien comprendre et de bien faire connaître les bienfaits potentiels d'une bonne gouvernance réglementaire – non seulement dans l'ISC même, mais aussi entre les partenaires des ISC (notamment les législateurs et les citoyens) – si l'on veut donner aux questions d'ordre réglementaire la pertinence politique nécessaire aux travaux des ISC.

À cet égard, la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (OCDE, 2012c) peut servir de référence aux ISC pour se doter des moyens nécessaires à leur rôle de soutien de la gouvernance réglementaire. En particulier, la Recommandation peut s'avérer une ressource précieuse pour établir les critères d'évaluation de leurs audits de performance, et servir à replacer la performance nationale dans un contexte de bonnes pratiques internationales. À ce titre, les ISC pourraient utiliser la Recommandation dans le cadre de leurs audits de performance des analyses d'impact et des évaluations *ex post* de la réglementation, qui ont été des thèmes courants dans les rapports d'audits couverts par l'enquête.

Il est tout à fait possible de promouvoir l'élaboration d'une politique de la réglementation basée sur des observations factuelles en utilisant les outils réglementaires plus tôt dans le processus de la décision publique

Une politique fondée sur des faits suppose que la politique publique soit éclairée par des éléments concrets et rigoureux. Ce point est devenu un élément central de la modernisation des administrations et de l'élaboration des politiques publiques ces vingt dernières années, comme en attestent différents engagements et annonces politiques[7]. En matière réglementaire, la politique fondée sur des observations factuelles devrait améliorer le bien-être public et stimuler la croissance en repérant les réglementations susceptibles de procurer un bénéfice net pour la société, en écartant celles qui ne sont pas efficaces et en définissant d'autres actions possibles lorsque la réglementation ne s'avère pas la réponse la plus efficace.

Pour veiller à ce que les politiques et les cadres réglementaires soient basés sur une connaissance de la réalité, les pays doivent adopter les outils appropriés pour recueillir les faits et prévoir le recours systématique à une analyse rigoureuse de la situation (scientifique, économique, comportementale) pour identifier les programmes et les pratiques propres à améliorer les résultats jugés pertinents du point du vue politique. Ils doivent aussi mettre en place des mécanismes de gouvernance qui permettent l'utilisation en temps réel des faits observés dans le processus d'élaboration des politiques et qui garantissent leur qualité et leur mise en œuvre en temps voulu pour servir utilement les

décideurs. Les systèmes d'analyse et d'examen doivent être mis en place de manière cohérente afin de contribuer à une culture solide de prise de décisions fondée sur des données factuelles.

Comme nous le verrons dans le chapitre 4, la plupart des pays de l'OCDE procèdent à différents types d'analyses d'impact de la réglementation avant d'adopter de nouvelles réglementations, mais ces évaluations ne sont pas toujours suffisamment détaillées pour donner aux décideurs une image complète du problème politique traité. Un certain nombre de facteurs restrictifs entravent l'analyse *ex ante*, notamment les données explicites sur ce qu'il convient de faire pour améliorer les résultats réglementaires, les risques de résultats imprévus, le défi majeur du changement de comportement des entités réglementées et l'importance fondamentale des facteurs politico-économiques dans la réussite des réformes et des interventions des pouvoirs publics. Bon nombre de ces facteurs sont plus faciles à évaluer après la promulgation de la loi ou de la réglementation.

Les possibilités qu'offre l'évaluation *ex post* pour favoriser l'élaboration de politiques fondées sur les faits restent inexploitées. Moins de la moitié des pays de l'OCDE procèdent à des évaluations *ex post* de manière systématique. Il est encore plus frappant de noter que moins d'un tiers d'entre eux examinent systématiquement si les réglementations réalisent leurs objectifs dans le cadre de leurs évaluations – de sorte que la plupart des pays ne peuvent dire si les réglementations mises en place sont vraiment nécessaires et utiles. Moins d'un tiers des pays de l'OCDE examinent de manière systématique la mise en œuvre effective de la réglementation et évaluent le niveau de conformité et le besoin d'appui à la mise en œuvre.

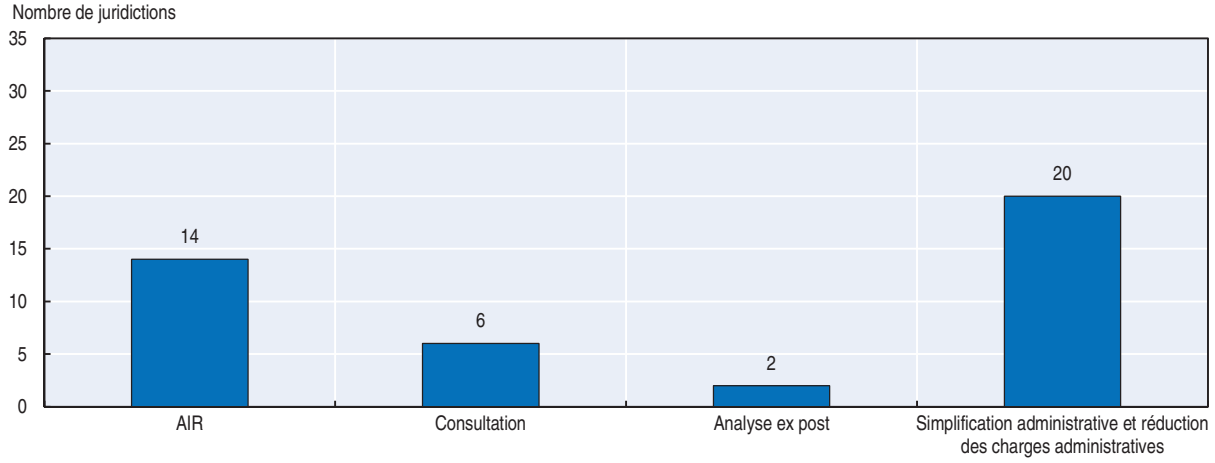
Pour que les observations factuelles soient intégrées dans le processus décisionnel, elles doivent être disponibles et pouvoir être utilisées avant que la décision soit prise. Pour les réglementations les plus importantes, il est particulièrement important de s'assurer de la participation des parties prenantes dès les premières phases, avant la rédaction du texte normatif, pour bien comprendre la nature du problème, discuter ouvertement des solutions possibles et recueillir des données sur l'impact des différentes possibilités. Or, moins d'un tiers des pays de l'OCDE déclarent faire intervenir les parties prenantes avant la rédaction de la réglementation lorsqu'il s'agit de réglementations importantes. Pour stimuler le débat public et solliciter des avis, il peut s'avérer utile de publier un livre vert, de tenir des consultations sur l'intention du législateur ou de répondre au document de consultation avant la rédaction de la législation. Ces documents ont pour objet de stimuler les débats sur les solutions à apporter aux problèmes dès les premières phases. À peu près la moitié des pays de l'OCDE utilisent ces types de documents en vue d'une consultation, mais la plupart d'entre eux les réservent à quelques réglementations seulement. Dans moins de la moitié des pays de l'OCDE, les documents de l'AIR doivent être publiés aux fins de consultation par le grand public.

Compte tenu du caractère limité des ressources et du risque de « lassitude vis-à-vis de l'examen », il est recommandé d'affecter des ressources à l'évaluation des réglementations en fonction de leur impact et de choisir les instruments d'évaluation présentant le meilleur rapport coût/impact. Pour éviter les échappatoires, les organes de contrôle fixent des critères de seuil formels et procèdent à des contrôles d'incidence, qui permettent de sélectionner les réglementations à fort impact qui devront faire l'objet d'un examen approfondi. Actuellement, environ un tiers des pays de l'OCDE appliquent des critères de seuil pour déterminer s'il y a lieu de mener une AIR complète ou simplifiée. Les examens

approfondis portant sur des domaines d'intervention qui revêtent une importance économique et sociale particulière peuvent être très rentables et servir de base à des réformes réglementaires à grande échelle (OCDE, 2013a). Une approche ciblée et systématique nécessite de pouvoir procéder en permanence à des examens approfondis dans les domaines clés et d'allouer des ressources suffisantes à l'analyse. À ce jour, neuf pays sont dotés de moyens permanents, qui leur ont permis de procéder à des examens approfondis ces trois dernières années.

Il est nécessaire d'évaluer les programmes de réforme de la réglementation si l'on veut établir que la politique de la réglementation est mise en œuvre efficacement et si les réformes ont l'impact souhaité. Or, la majorité des pays de l'OCDE n'a pas cherché, ou alors de manière très limitée, à entreprendre des évaluations systématiques de la mise en œuvre et du fonctionnement de leurs outils et processus réglementaires. Cela signifie que la plupart des pays ne peuvent affirmer si leur politique de la réglementation est mise en œuvre de façon appropriée ni si elle a un impact sur la qualité de la décision publique. Ainsi, comme le graphique 2.9 le met en évidence, si les pouvoirs publics des pays de l'OCDE soulignent en général l'importance de mener des consultations avec les parties prenantes, seulement six pays publient des indicateurs sur la performance des pratiques de consultation publique (OCDE, 2014c et 2014d). Moins de la moitié des pays de l'OCDE ont publié des indicateurs sur le fonctionnement des AIR et seulement deux sur le fonctionnement des systèmes d'évaluation *ex post*. En revanche, conformément à l'intérêt marqué pour les programmes de simplification administrative, 20 pays mettent à disposition leurs indicateurs sur la performance de ces programmes.

Graphique 2.9. **Les indicateurs sur le fonctionnement des outils et programmes de gestion réglementaire mis à la disposition du public**



Source : OCDE (2014c), *OECD Framework for Regulatory Policy* Evaluation, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325188

Si les principaux systèmes permettant une décision publique fondée sur les faits sont aujourd'hui en place dans de nombreux pays, le défi consiste à améliorer à l'avenir leur efficacité et leur intégration dans le processus décisionnel. Pour ce faire, les pays peuvent utiliser les observations recueillies dès les premières phases du processus pour consulter les parties prenantes sur les problèmes les plus importants afin de trouver des solutions, éventuellement par le biais de livres verts ou de documents de consultation. Il est utile de

publier les AIR avant la prise de décision pour alimenter la consultation des parties prenantes. Le contrôle de qualité sera renforcé par la publication des informations relatives à l'adoption, à la qualité et à l'impact des outils fondés sur des observations factuelles tels que l'AIR et l'analyse *ex post*. S'agissant de l'analyse *ex post* des réglementations, la prochaine grande étape consiste à passer de programmes de simplification à des réformes réglementaires stratégiques, en mettant l'accent sur les secteurs et domaines clés d'action politiques.

Les pays ont intérêt à se doter d'une capacité permanente de conduite d'examens approfondis et indépendants. Ces capacités doivent être dotées des moyens d'analyse correspondants. La publication des rapports d'examens accessibles au public peut alimenter le programme de réforme du gouvernement et contribuer à ce que les propositions des partis politiques soient davantage fondées sur des éléments objectifs. À titre d'exemple, la Commission australienne de la productivité est un organisme indépendant de recherche et de conseil qui publie régulièrement des études approfondies visant à éclairer les grandes réformes réglementaires et stratégiques. Il s'agit notamment d'analyses comparatives de la performance des réglementations dans différents pays et régions. Ainsi, son examen approfondi visant à étalonner la performance de la Réglementation économique australienne en matière de santé et de sûreté professionnelles (occupational health and safety, OHS), dans différentes régions ainsi qu'au niveau national, a permis d'éclairer les mesures prises ultérieurement pour harmoniser la réglementation applicable au secteur de l'OHS dans l'ensemble des collectivités.

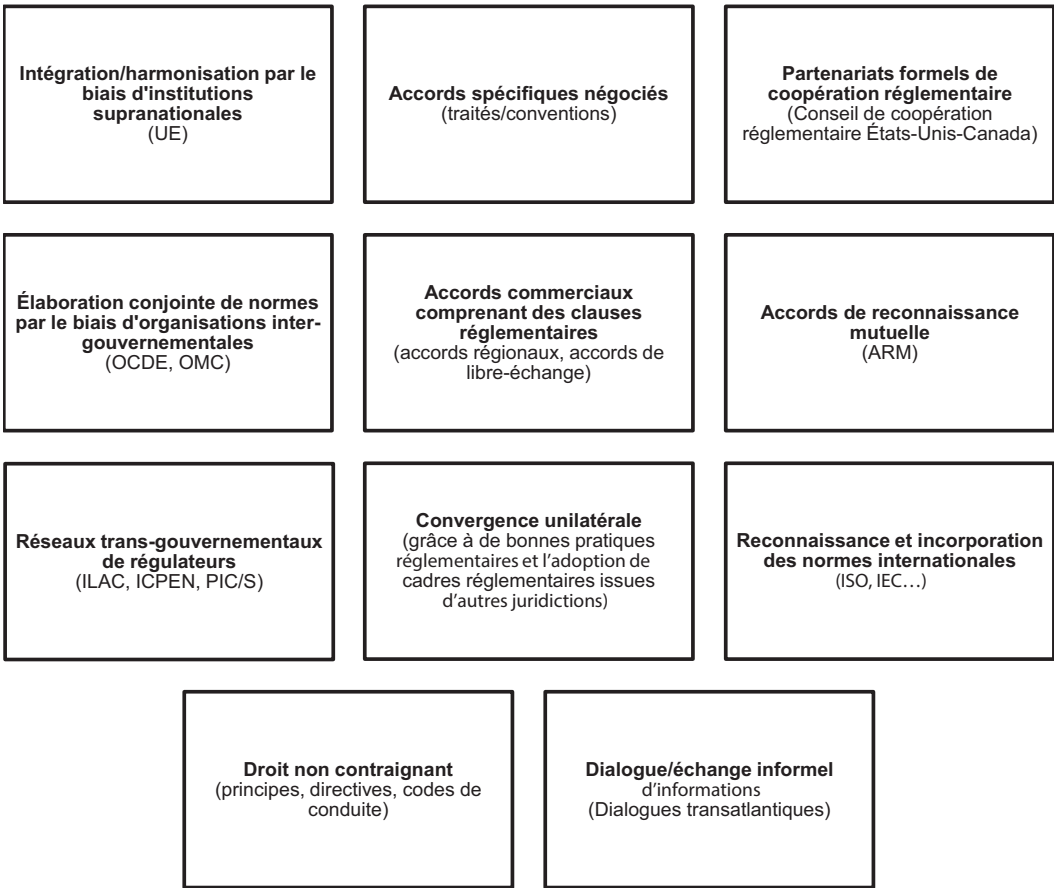
Par ailleurs, les pays ont recours à des méthodes de plus en plus innovantes pour obtenir en amont ou *ex ante* des données et des informations sur les répercussions des réglementations. Ainsi, les données comportementales et l'externalisation ouverte (« *crowdsourcing* »), de même que l'administration électronique et les TIC, permettent de fournir des informations stratégiques aux décideurs. Au Canada, l'Appel national d'idées sur la finance sociale a eu recours à l'externalisation ouverte pour obtenir des informations, des données et des idées sur l'utilisation de la finance sociale. Ce processus de participation à la politique publique est ouvert et accessible en ligne, et peut être suivi par le biais de webinaires et sur les réseaux sociaux. Les pouvoirs publics pourraient recourir à ces méthodes plus souvent, notamment pour certains secteurs ou groupes, comme les jeunes.

Assurer l'efficacité des cadres réglementaires exige de regarder au-delà des frontières nationales et de recourir de manière appropriée aux différentes approches de la coopération réglementaire internationale

La réglementation se complexifie à mesure que progresse la mondialisation. Le principe 12 de la Recommandation de 2012 en tient compte, et invite les pays « lors de l'élaboration des mesures réglementaires, [à] prendre en considération l'ensemble des normes et des cadres internationaux pertinents pour permettre la coopération dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable ». Mais la Recommandation reconnaît également, parallèlement à d'autres travaux de l'OCDE, que l'institutionnalisation de la gouvernance relative à la coopération réglementaire internationale, et les conséquences pratiques qui en découlent, restent mal comprises.

OCDE (2013c) identifie 11 mécanismes (graphique 2.10) utilisés par les pays pour soutenir la coopération internationale en matière de réglementation, allant de l' « harmonisation » totale de la réglementation (c'est-à-dire l'uniformité des lois) à des

Graphique 2.10. **Typologie de l'OCDE pour les mécanismes de coopération réglementaire internationale**



Source : OCDE (2013c), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en*.

options moins formelles et exhaustives comme l'échange d'informations, et fournit des données sur l'utilisation de ces différentes approches dans les pays. L'harmonisation complète par des institutions réglementaires supranationales reste exceptionnelle – ce qui donne à l'UE et à son intégration réglementaire et économique profonde et étendue valeur de symbole. Dans bon nombre de cas, l'harmonisation réglementaire est considérée comme trop « coûteuse et ne constituant véritablement une meilleure option que dans certaines circonstances » (Commissions australienne et néo-zélandaise de la productivité, 2012). D'un autre côté, des programmes moins exhaustifs et moins contraignants peuvent aboutir à un moindre respect des dispositions en vigueur s'ils ne s'accompagnent pas de dispositifs institutionnels adaptés.

OCDE (2013c) a également constaté le rôle croissant des organisations internationales en tant qu'organismes de normalisation et le soutien qu'elles apportent à la coopération réglementaire dans plusieurs domaines. La plupart des pays appartiennent à 50 organisations internationales – voire davantage – qui mettent en œuvre la coopération réglementaire internationale à des degrés divers. Elles proposent par exemple des plateformes de dialogue permanent sur les questions réglementaires et d'élaboration de normes communes, de bonnes pratiques et de recommandations. Au-delà du cadre

normatif, ces débats et ces outils encouragent la coopération en matière de réglementation en facilitant la comparaison des approches et des pratiques, leur application cohérente et le renforcement des capacités dans les pays où la culture réglementaire est moins développée. En tant que cadre permanent de discussion, elles offrent à leurs membres des mécanismes souples permettant d'identifier les domaines ou les questions de réglementation nouveaux et émergents, et de s'y adapter tout en contribuant à l'élaboration d'un langage commun.

Les réseaux de réglementation Trans-gouvernementaux, définis comme des « forums multilatéraux informels rassemblant des représentants des ministères ou organismes de réglementation nationaux en vue de simplifier la coopération multilatérale sur des questions d'intérêt mutuel relevant de la compétence des participants » (Verdier, 2009) et qui ont fait leur apparition au cours de la seconde moitié du 20e siècle, viennent compléter l'approche traditionnelle de la coopération réglementaire fondée sur les traités, dans des domaines tels que la réglementation des valeurs mobilières, la politique de la concurrence, et la réglementation environnementale. Ces réseaux peuvent être soutenus par une organisation pilote (comme l'Organisation internationale des commissions de valeurs, OICV) ou pas (réseau international de la concurrence). Ils diffèrent également beaucoup en termes de champ d'action, de structure de gouvernance et de mode de fonctionnement. Ils facilitent la convergence des réglementations nationales sans nécessairement entraîner la centralisation des procédures de formulation des règles communes, même si dans certains cas, comme en matière de contrôle bancaire, ces réseaux élaborent des codes et des règles que les membres sont censés transposer en droit national. Ces réseaux se multiplient très rapidement.

L'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) est un autre exemple de mécanisme de coopération réglementaire internationale qui suscite un intérêt croissant en raison de sa capacité à préserver la diversité réglementaire (OCDE, 2015c, à paraître). Le paysage des ARM a radicalement changé depuis la fin des années 90 : on compte aujourd'hui quelques 130 ARM dans le monde, souvent limités à un petit nombre de secteurs – comme les équipements de télécommunications et les biens électroniques. Les ARM reposent sur une législation contraignante, mais de portée limitée : les coûts de transaction des exportateurs sont réduits bien que la réglementation sur ces marchés de produits reste inchangée. De cette manière, ils concilient la demande d'accompagnement et de facilitation du commerce international et la mission des autorités réglementaires nationales en matière de protection. Toutefois, les ARM impliquent un degré élevé d'équivalence et de confiance mutuelle entre les institutions compétentes des pays concernés et peuvent aussi connaître certains problèmes d'exécution lorsqu'ils ne sont pas intégrés dans une structure hiérarchisée. En outre, les ARM supposent de consacrer beaucoup de temps et de ressources aux négociations, et de disposer d'importantes capacités pour en faire usage.

OCDE (2013c) considère que la reconnaissance unilatérale d'une réglementation étrangère, par le biais de bonnes pratiques réglementaires et de l'adoption de cadres juridiques adaptés, constitue une forme de coopération réglementaire possible. En effet, cette approche peut contribuer à améliorer la compatibilité des réglementations en éliminant toute possibilité de « mauvaise » réglementation. Habituellement, des outils comme l'AIR ou la consultation confrontent les mesures réglementaires à la réalité, préconisent l'élaboration de politiques fondées sur des faits et aident à faire entendre la voix des parties lésées, notamment en cas de préoccupations commerciales. D'autres avantages découlent du fait que les pratiques réglementaires sont non discriminatoires par nature – tous les partenaires commerciaux potentiels peuvent tirer profit de l'application de

meilleures règles – et préservent la souveraineté réglementaire. Les observations recueillies dans le cadre de l'enquête sur les indicateurs réglementaires montrent que les pays de l'OCDE évaluent une large gamme d'impacts lors du processus d'AIR. Cela étant, les évaluations concernent presque systématiquement les impacts sur le secteur public et le budget, au détriment des impacts sur le commerce et sur les autorités étrangères, dont l'évaluation reste exceptionnelle.

À l'avenir, toute stratégie visant à promouvoir la coopération réglementaire internationale devra répondre aux principaux défis et goulets d'étranglement qui résultent d'une culture de la politique de la réglementation résolument basée sur la compétence nationale et adopter une approche prenant davantage les parties tierces en considération. Cela peut impliquer dans un premier temps d'établir un point de coordination efficace au sein du gouvernement sur les activités de coopération réglementaire internationale dans le but de centraliser les informations pertinentes sur les pratiques et activités de coopération et de parvenir à une compréhension commune et à l'adoption d'un langage commun concernant la coopération réglementaire. Pour être réaliste, une stratégie de coopération réglementaire internationale doit aussi prendre en compte la diversité des mécanismes et leurs avantages et coûts respectifs selon la taille et le contexte des différents pays. L'OCDE élabore actuellement des directives et une boîte à outils qui faciliteront la navigation entre les différents instruments et méthodes de coopération réglementaire internationale.

Notes

1. Sur la base d'une série de tables rondes de l'OCDE menées entre 2012 et 2014 sur la réforme de la réglementation en faveur de la croissance inclusive.
2. Voir par exemple les travaux actuels de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial sur la gouvernance des infrastructures de l'OCDE (2015a).
3. Comme Baldwin et Black (2008) l'ont étudié, la notion de « réglementation réactive » a été proposée par Ayres et Braithwaite (1992) pour sortir de la polarisation du débat sur les questions de mise en application. La réglementation fondée sur les risques reflète l'idée que les activités d'inspection devraient être menées sur la base de l'impact et de la probabilité du risque.
4. La complexité de la réglementation fondée sur les risques a été définie par l'OCDE (2010).
5. L'AMSDE réunit les Secrétaires au développement économique des 31 États fédéraux et le District fédéral.
6. Par Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques, on entend toute institution publique d'un État ou organisation supranationale, qui – quelle que soit sa dénomination, sa composition ou son organisation – exerce, en vertu de la Loi ou autre acte formelle de l'État ou de l'organisation supranationale, le contrôle supérieur des finances publiques de cet État ou de cette organisation supranationale, et ce de façon indépendante ainsi qu'avec ou sans compétence juridictionnelle. Source : *www.intosai.org/fr/sur-lintosai/statuts/article-2-adhesion.html*.
7. Ainsi, le Livre blanc du Gouvernement du Royaume-Uni sur la modernisation de l'administration précise que les administrations « doivent produire des politiques publiques qui affrontent concrètement les problèmes, et qui sont prospectives et fondées sur des observations factuelles plutôt qu'une simple réponse à des pressions à court terme ; qui s'attaquent aux causes, et non aux symptômes », *http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm*.

Bibliographie

Alemanno, A. (2015), « Stakeholder Engagement in Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

Australia and New Zealand Productivity Commissions (2012), *Strengthening trans-Tasman economic relations*, étude conjointe, rapport final, *www.productivity.govt.nz/sites/default/files/trans-tasman.pdf*.

Ayres, I. et J. Braithwaite (1992), *Responsive Regulation*, Oxford, Oxford University Press.

Baldwin, R. et J. Black (2008), « Really Responsive Regulation », *Modern Law Review*, vol. 71, n°1, pp. 59 et 94.

Barnes, S. et al. (2013), « The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 834, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/5kgk9qjnhkmt-en*.

Bouis, R. et R. Duval (2011), « Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 835, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/5kgk9qj18s8n-en*.

Lodge, M. (2015), « Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en*.

OCDE (2016a, à paraître), « The global picture of economic regulators: independence, accountability and scope of action », *OECD Economics Department Working Papers*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2016b, à paraître), « The Role of Supreme Audit Institutions as Actors Supporting Good Regulatory Governance », Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2016), « The Contribution of Mutual Recognition to International Regulatory Co-operation », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 2, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015a), « Towards a Framework for the Governance of Infrastructure », OCDE, Paris, *www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/sbo(2015)6&doclanguage=en*.

OCDE (2015b), *The Governance of Water Regulators*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en*.

OCDE (2015c), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en*.

OCDE (2014a), « Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government », OCDE, *www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en*.

OCDE (2014b), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation: La gouvernance des régulateurs,* Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en*.

OCDE (2014c), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en*.

OCDE (2014d), « Evaluating Stakeholder Engagement in Regulatory Policy », Conclusions politiques et compte rendu de l'atelier, 6e atelier d'experts sur la mesure de la performance de la réglementation : *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Workshop-proceedings-MRP-The-Hague.pdf*.

OCDE (2014e), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise ne œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr*.

OCDE (2013a), « Assessing Progress in the Implementation of the 2012 Recommendation of the OECD Council on regulatory Policy and Governance », Conclusions politiques et compte rendu de l'atelier, 5e atelier d'experts sur la mesure de la performance de la réglementation: *www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Proceedings-Sweden-Workshop.pdf*.

OCDE (2013b), « The institutions and key players of regulatory reform: survey of OECD members – results and analysis », élaboré dans le cadre d'une série de Tables rondes sur la réforme réglementaire en faveur de la croissance inclusive du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE, document non publié.

OCDE (2013c), *International regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en*.

OCDE (2012a), « Roundtable on Regulatory Reform for Inclusive Growth: The Contribution of Regulatory Reform to the Broader Reform for Growth Agenda of OECD Countries », élaboré dans le cadre d'une série de Tables rondes sur la réforme réglementaire en faveur de la croissance inclusive du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE, document non publié.

OCDE (2012b), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en*.

OCDE (2012c), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr*.

OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en*.

Gouvernement du Royaume-Uni, Livre blanc intitulé « *Modernising Government* ».

Verdier, H. (2009), « Transnational Regulatory Networks and their limits », *The Yale Journal of International Law*, vol. 34, pp. 113-172.

Chapitre 3

La participation des parties prenantes et la politique de la réglementation

La participation des parties prenantes est un pilier essentiel de la politique de la réglementation. Les pays de l'OCDE accordent manifestement de plus en plus d'attention aux différents moyens de faire participer les parties prenantes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision des textes. Presque toutes les autorités ont adopté les principes de l'ouverture de l'administration et d'une meilleure participation à l'action publique. Nombreuses sont les initiatives prises pour associer les parties prenantes au processus d'élaboration des nouveaux textes, tout comme au processus de réexamen des textes existants. Il reste du chemin à parcourir pour faire évoluer les esprits et venir à bout des nombreux obstacles à une participation effective des parties prenantes. Le présent chapitre fait le point sur la participation des parties prenantes dans les pays membres de l'OCDE, les obstacles qui demeurent et les pistes pour l'avenir.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principales conclusions

Tendances

La participation des parties prenantes est un pilier central et fondamental de la politique de la réglementation. Les *Perspectives* montrent que les pays de l'OCDE accordent manifestement de plus en plus d'attention aux différents moyens de faire participer les parties prenantes à l'élaboration, à la mise en œuvre et au réexamen des textes. L'objectif premier de la politique de la réglementation – qui est de veiller à ce que la réglementation soit conforme à l'intérêt général dans sa conception et sa mise en œuvre – ne peut être réalisé qu'avec l'aide de ceux qui sont visés par la réglementation, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises, d'organisations de la société civile ou d'autres membres de la société.

Les objectifs de la participation des parties prenantes varient considérablement selon les pays de l'OCDE. La participation des parties prenantes permet aux administrations de recueillir de meilleures observations factuelles pour éclairer leurs décisions. Elle vise à améliorer la qualité du processus de prise de décision en recueillant des avis et contributions plus variés auprès des personnes concernées par les décisions des pouvoirs publics. En outre, il est avéré que faire participer les parties concernées au processus d'élaboration de nouveaux textes a pour effet de renforcer l'adhésion aux textes et leur respect. À un niveau plus stratégique, la participation des parties prenantes semble être motivée par la nécessité d'accroître la « démocratisation » du processus de prise de décisions. De surcroît, les administrations peuvent organiser des consultations publiques afin de rétablir la confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics et de la politique. Une plus grande participation des parties prenantes pourrait bien n'être que le reflet d'une tendance récente de la société dans son ensemble, les citoyens de nombreux pays souhaitant « s'impliquer » davantage dans des activités civiques et philanthropiques et investir davantage de leur temps et de leurs ressources dans des projets à « financement participatif ».

Les pays recourent à une large gamme d'outils pour favoriser la participation des parties prenantes à la politique de la réglementation. Les données montrent que la consultation ne se pratique pas de la même manière à tous les stades du cycle de l'action publique. De nombreuses initiatives visent à associer les parties prenantes au processus d'élaboration de nouvelles réglementations et au processus de réexamen des réglementations existantes. En revanche, les parties prenantes ne sont encore que rarement associées à la mise en œuvre de la réglementation, pour mieux comprendre la façon dont les lois et les réglementations sont mises en application. Il y a là un nouvel espace que les pays pourraient investir plus activement auprès des parties prenantes pour améliorer la mise en œuvre de la réglementation, réduire les charges inutiles et mieux cibler les méthodes de mise en application.

Si l'enquête révèle que presque tous les pays ont adopté les principes de l'ouverture de l'administration et d'une meilleure participation à l'action publique, il reste du chemin à parcourir pour faire évoluer les esprits, et de nombreux obstacles restent à surmonter sur la voie d'une participation efficace des parties prenantes. Des observations ponctuelles semblent

indiquer que dans certains pays, une partie des fonctionnaires ne saisissent pas la valeur ajoutée de cette participation et n'y voient qu'une charge supplémentaire lors de la rédaction et du réexamen des textes. Ces opinions peuvent d'ailleurs se justifier lorsque les objectifs de la consultation publique ne sont pas énoncés avec clarté, lorsque des outils inadéquats sont employés et lorsque la participation a lieu à un stade trop tardif du processus de l'action publique. Le changement d'attitude passera par une planification minutieuse, un choix plus judicieux d'outils d'association des parties prenantes et la formation des agents publics.

De même, les parties prenantes doivent maîtriser la culture du dialogue avec l'administration pour mieux faire entendre leur voix. Elles doivent mieux comprendre quand et pourquoi elles ont la possibilité d'influencer les décisions officielles. En outre, les pouvoirs publics doivent mettre en place les conditions nécessaires à une plus grande confiance dans le processus de dialogue en fournissant suffisamment d'informations et en évitant que les groupes de pression puissants et les intérêts particuliers prévalent dans les consultations.

Des doutes sur l'efficacité de la participation des parties prenantes continuent d'inquiéter et constituent potentiellement un facteur de limitation de leur impact. Ces préoccupations plaident en faveur d'une évaluation du succès des efforts d'association des parties prenantes. Cependant, l'évaluation de l'impact de la participation des parties prenantes sur la prise de décision réglementaire est marquée par une grande incertitude.

Pistes pour l'avenir

Pour tirer le meilleur parti de la participation des parties prenantes, les pouvoirs publics auront à susciter une profonde mutation culturelle aux deux extrémités du spectre, tant dans l'état d'esprit des responsables publics que dans celui des parties prenantes. Comme l'explique la suite du présent chapitre, cela suppose de délaisser les processus traditionnels pour créer de nouveaux liens fondamentaux et de nouveaux canaux de communication dans la société.

Les pouvoirs publics devraient considérer les parties prenantes comme des bénéficiaires de leurs politiques et les associer à la politique réglementaire. La participation des parties prenantes et, plus généralement, la politique de la réglementation doivent permettre aux particuliers de signaler des problèmes et de proposer des solutions. Cette capacité des citoyens doit pouvoir s'exercer au niveau de la rédaction des propositions de loi ou de réglementation, mais aussi plus en amont (à la phase initiale de la proposition) et plus en aval (aux phases de suivi et d'évaluation), afin de contribuer tout au long du cycle de la gouvernance réglementaire. Elle devrait aussi être conçue de manière à produire des effets à long terme et à favoriser un dialogue permanent.

Dans leur travail, les agents publics doivent intégrer la participation de la population de manière plus systémique et ciblée. Pour faire du dialogue permanent avec les citoyens une réalité, la fonction publique doit modifier ses pratiques. Les fonctionnaires devraient se faire les garants du processus de dialogue, en assurant la représentation de la population et en garantissant la pondération, l'analyse et l'arbitrage de ses contributions. Il est tout à fait légitime que les pouvoirs publics ne retiennent pas systématiquement toutes les contributions reçues au cours du processus de dialogue, mais les responsables de l'action publique devraient exposer de manière ouverte et transparente les raisons pour lesquelles les contributions sont rejetées et être comptables de leurs décisions. Cette participation est une condition *sine qua non* pour faire contrepoids au scepticisme que peuvent susciter les pratiques de dialogue.

Compte tenu des différents buts et objectifs de la participation des parties prenantes, le choix des outils dépendra d'une combinaison de facteurs : la finalité (pourquoi ?), les acteurs (qui ?) et le contexte (comment ?). Pour encourager la participation et renforcer la confiance dans le processus, les pouvoirs publics devraient toujours définir clairement l'objectif du dialogue et sa portée et prévoir des mécanismes de notification des conclusions du dialogue et de la décision finale. Le processus de dialogue doit – dans la mesure possible – rester neutre sur le plan politique. Les mécanismes d'association des parties prenantes devraient permettre d'attirer le public, de lui donner voix au chapitre et de gérer ses attentes.

En dépit des possibilités considérables qu'elle offre pour démocratiser la participation citoyenne à l'action publique, la participation numérique complète mais ne remplace pas les pratiques conventionnelles telles que les groupes de travail, les comités consultatifs ou les audiences publiques. On ne peut pas présumer de sa capacité à encourager la participation, mais elle nécessite une conception optimale – tenant compte des besoins des responsables publics comme des citoyens – et certains investissements.

Dans le cadre de ce dialogue, il ne faut pas que les pouvoirs publics se bornent à informer, consulter et faire participer les parties prenantes selon des modalités conventionnelles. Le cas échéant, ils peuvent envisager des possibilités de « coproduction », en une approche collaborative de l'action publique. Cela implique de solliciter l'avis des parties prenantes et ce, à tous les stades de l'élaboration des politiques, de manière à constamment éclairer, renseigner et orienter la stratégie des pouvoirs publics.

Il peut ne pas être possible de décrire des bonnes pratiques universellement applicables de la participation à l'élaboration des politiques, mais un solide système d'évaluation doit néanmoins être mis au point tant au niveau national qu'à l'échelle internationale.

Introduction: le bien-fondé de la participation des parties prenantes

La participation des parties prenantes est tout autant une pratique administrative qu'un état d'esprit. Elle prend sa source au croisement des initiatives nationales de réforme de la réglementation qui visent à améliorer les processus d'élaboration des politiques et des projets d'administration ouverte (démocratie participative) destinés à renforcer le caractère transparent et inclusif de l'élaboration des politiques. Pour certains, l'émergence de l'intervention des parties prenantes s'inscrit dans le cadre d'un passage plus profond du « gouvernement » à la « gouvernance », où les formes verticales et hiérarchiques de l'élaboration des politiques font place à des approches plus transversales et coopératives. Cette évolution a déclenché un processus de communication, de consultation et de participation qui permet la participation des parties prenantes à différents stades du cycle de gouvernance réglementaire. Ce processus est de plus en plus souvent considéré comme un élément essentiel non seulement à la compréhension des besoins des parties prenantes, mais aussi au renforcement de la confiance envers les pouvoirs publics. Il est admis que les décisions prises sans la participation des parties prenantes peuvent conduire à l'affrontement, au conflit, au désordre, au boycott, à la défiance et au mécontentement du public (Rowe et Frewer, 2004).

Les pays de l'OCDE accordent de plus en plus d'attention aux différents moyens de faire participer les parties prenantes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision des réglementations. L'objectif premier de la politique de la réglementation – qui est de veiller à ce que la réglementation soit conforme à l'intérêt général dans sa conception et sa mise en œuvre – ne peut être réalisé qu'avec l'aide de ceux qui sont visés par les réglementations – particuliers, entreprises, société civile, ONG, organisations du secteur public, etc. Si cette

affirmation semble aller de soi, l'intérêt d'élaborer des politiques ouvertes et au bénéfice de tous n'a été largement reconnu qu'avec la renaissance de la démocratie participative. Face aux défis contemporains auxquels sont confrontées les démocraties représentatives, comme la méfiance accrue envers les partis politiques et le mécontentement des citoyens (Altman, 2013 ; Dalton et Weldon, 2005 ; Dogan, 2005 ; Stevenson et Wolfers, 2011), les pays de l'OCDE n'ont reconnu que récemment la nécessité d' « accorder davantage d'attention au point de vue des usagers qui doivent prendre part au processus d'élaboration des réglementations » (OCDE, 2011a). L'« inclusion » est l'une des deux composantes de l'ouverture de l'administration, telle que définie par l'OCDE (2009).

L'un des principes de la Recommandation de 2012 (OCDE, 2012) montre l'importance de la participation des parties prenantes, en recommandant aux membres d'« adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations ».

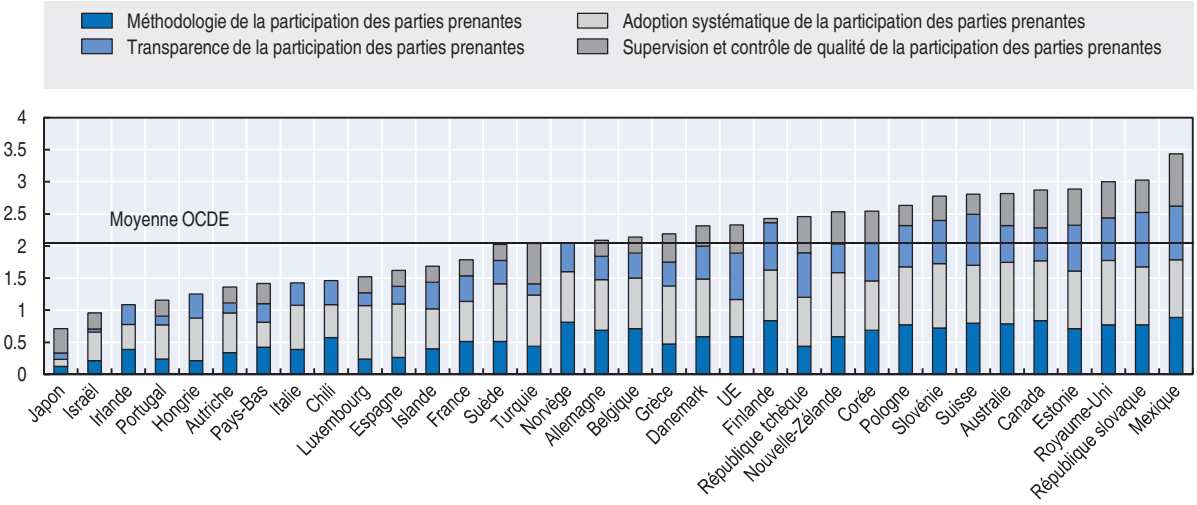
Le Partenariat pour un gouvernement ouvert a permis de soulever cette question et de l'inscrire au programme d'un plus grand nombre de pays à travers le monde. Par la Déclaration de gouvernement ouvert, approuvée par 65 pays à la fin de 2014, les membres du Partenariat pour un gouvernement transparent s'engagent, entre autres, à « promouvoir la participation civique ». Les pays signataires de la déclaration « reconnaiss[ent] la valeur de la participation publique, égale et non discriminatoire de tous les citoyens aux processus décisionnels et de formulation des politiques. L'engagement public […] contribue à renforcer l'efficacité des pouvoirs publics, qui bénéficient ainsi des connaissances, des idées et de la capacité de surveillance de la population. » Les pays s'engagent également à « accroître la transparence du processus de formulation des politiques et de prise de décisions, à créer et à faire usage de canaux permettant de solliciter les réactions du public, et à renforcer la participation de ce dernier à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des activités des pouvoirs publics » et à « mettre en place des mécanismes propices à une collaboration accrue entre les pouvoirs publics, les organisations de la société civile et les entreprises »[1].

La pratique de la participation des parties prenantes dans l'élaboration des règles

La pratique de la participation des parties prenantes envisagée au prisme des indicateurs composites

Les indicateurs composites sur la participation des parties prenantes à la politique de la réglementation (graphiques 3.1 et 3.2) mesurent quatre domaines principaux : i) supervision et contrôle de qualité ; ii) transparence ; iii) adoption systématique ; et iv) méthodologie. L'indicateur de *supervision et contrôle de qualité* sert à mesurer s'il existe des mécanismes en vigueur pour exercer un contrôle externe de la qualité des pratiques de participation des parties prenantes (consultations publiques pour l'essentiel), pour suivre la participation des parties prenantes et pour constater si les évaluations sont rendues publiques. L'indicateur de *transparence* analyse dans quelle mesure les processus de participation sont ouverts au spectre le plus large de parties prenantes et si – et comment – leurs opinions et observations sont prises en compte. L'indicateur d'*adoption systématique*

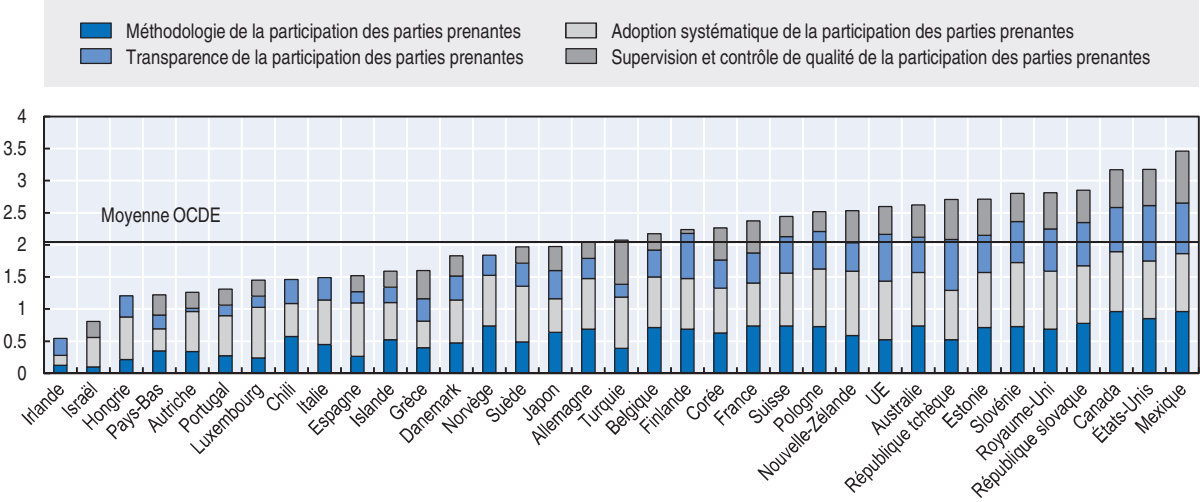
Graphique 3.1. **Indicateurs composites : participation des parties prenantes à l'élaboration des lois primaires**



Note : Les résultats ne s'appliquent exclusivement qu'aux processus d'élaboration des lois primaires émanant du pouvoir exécutif. L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est quatre. Ce graphique ne couvre pas les États-Unis, où toutes les lois primaires proviennent du Congrès. La plupart des lois primaires proviennent initialement de l'exécutif dans la majorité des pays à l'exception du Mexique et de la Corée, où la majorité des lois primaires trouvent leur origine au parlement/congrès (90.6 % et 84 % respectivement).
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325198

Graphique 3.2. **Indicateurs composites : participation des parties prenantes à l'élaboration de réglementations secondaires**



Note : L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est quatre.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325209

sert à examiner s'il existe des contraintes formelles qui s'appliquent à la participation des parties prenantes et dans quelle mesure celles-ci sont concrètement associées tant aux stades initiaux qu'aux stades plus tardifs du processus d'élaboration de la réglementation.

Enfin, l'indicateur de *méthodologie* sert à constater l'existence de documents d'orientation concernant la participation des parties prenantes et à examiner les méthodes et les outils qui sont employés pour cette participation, y compris les périodes minimales de consultation et le recours à des sites internet interactifs et à des plateformes de médias sociaux afin d'impliquer les parties prenantes.

Les résultats de l'enquête montrent que la plupart des pays de l'OCDE ont systématiquement adopté des pratiques de participation des parties prenantes et qu'ils font de leur consultation une obligation, en particulier lors du processus d'élaboration de nouvelles réglementations. L'Autriche, le Chili, l'Islande, l'Irlande et les Pays-Bas sont des pays où les pratiques de participation des parties prenantes sont informelles, ou bien où la consultation n'est requise que dans certains domaines de réglementation. Autrement, il n'existe aucune véritable différence entre les pays dont les performances sont les meilleures s'agissant de l'adoption systématique de la participation des parties prenantes, à l'exception de l'UE où l'accent est mis sur les consultations en amont et où il n'existe pas d'obligation formelle de conduire une consultation plus tardive.

Concernant la *méthodologie*, les pays qui ne conduisent pas systématiquement des consultations ouvertes à l'ensemble du public (comme l'Espagne, le Portugal, Israël, la Corée ou encore le Luxembourg) obtiennent des scores faibles. Le fait d'associer le public à une consultation tant au début du processus qu'à un stade plus tardif (Royaume-Uni, Union européenne) a un impact sur les scores obtenus, de même que le fait de fixer des périodes minimales au cours desquelles les commentaires peuvent être formulés (Estonie, Finlande). L'établissement de procédures permettant de tenir compte des observations formulées au cours des consultations et d'informer les parties consultées des suites qui leur sont données (Estonie, Royaume-Uni) ainsi que la publication et la motivation des décisions de ne pas conduire de consultations (Finlande, Slovénie) sont des éléments essentiels de transparence du processus de participation.

L'indicateur concernant la *supervision et le contrôle de qualité de la participation des parties prenantes* semble faire une nette différence dans la performance des pays. L'existence d'un organisme indépendant de l'institution qui rédige les réglementations, et spécialement chargé de vérifier la qualité et l'exhaustivité des consultations (c'est le cas de la COFEMER, au Mexique), peut jouer un rôle important dans le score final, surtout si l'organe indépendant est autorisé à rejeter une proposition de réglementation au motif que les consultations ont été insuffisantes. Peu de pays conduisent des évaluations systématiques de la participation des parties prenantes. Le Mexique et, de manière partielle, la Slovénie et l'UE figurent parmi les exceptions.

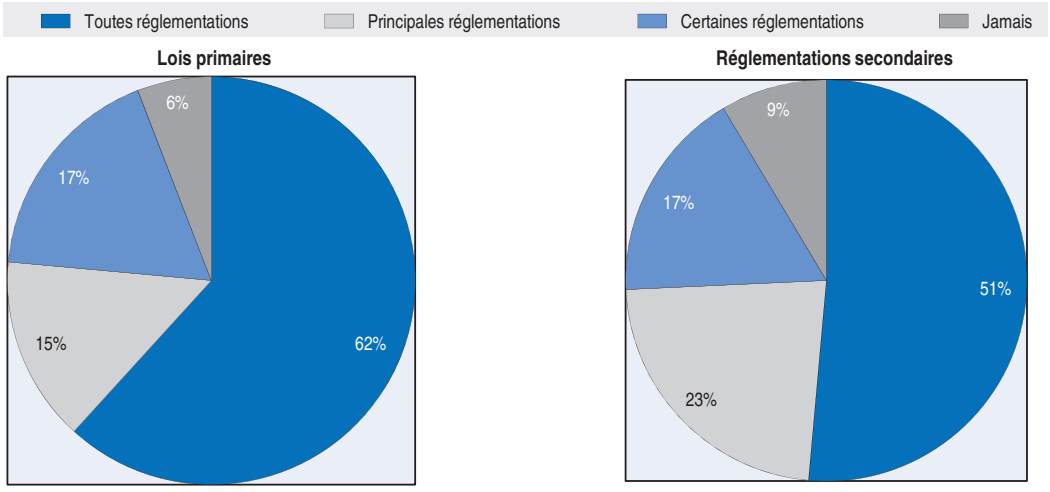
En général, les pays associent un peu moins les parties prenantes à l'élaboration des réglementations qu'à celle des lois. Les facteurs qui jouent sur leur score sont très semblables dans les deux catégories.

L'importance de la participation des parties prenantes ne cesse de croître

D'après le questionnaire 2014 sur les indicateurs réglementaires, une majorité de pays de l'OCDE a posé comme exigence que les parties prenantes doivent être associées à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires (principe 2.1 et, en partie, principe 2.2) (graphique 3.3).

La plupart des pays offrent un accès facile à la réglementation (principe 2.5), grâce notamment à la publication aux journaux officiels, sous forme imprimée ou électronique.

Graphique 3.3. **Participation obligatoire des parties prenantes : réglementations primaires et secondaires**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325212

La publication d'une version électronique des lois et des réglementations constitue une tendance croissante. Il va de soi qu'un document électronique réduit les coûts de publication physique. En outre, la publication électronique des lois et des règlements permet la création de bases de recherche en ligne couvrant l'ensemble des réglementations existantes dans leur version en vigueur et dans leurs versions plus anciennes (comme le Code des réglementations fédérales aux États-Unis), ce qui va plus loin que la seule publication électronique au journal officiel. La plupart des pays qui ont mis au point de telles bases de données en ouvrent gratuitement l'accès. Certains pays ont totalement abandonné la version papier du Journal officiel au profit de la version électronique (comme l'Estonie – voir l'encadré 3.1, Estonie).

Encadré 3.1. **Base de données réglementaires en ligne : le cas de l'Estonie**

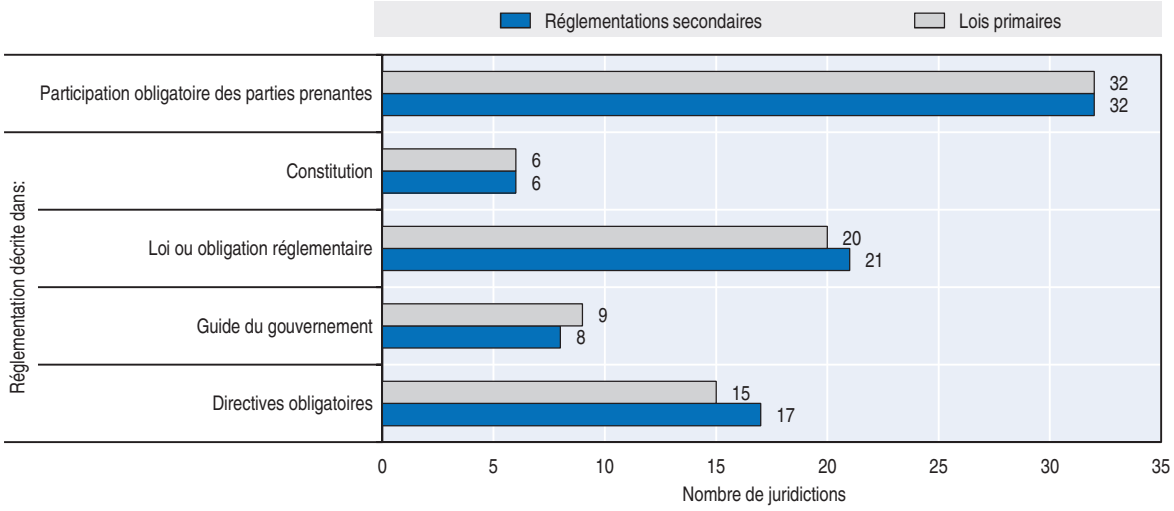
Le Riigi Teataja, Journal officiel estonien, offre un accès en ligne gratuit à l'ensemble des actes législatifs et réglementaires. Les textes en ligne sont officiels et leur publication les rend applicables. Le Journal officiel est disponible sur Internet depuis 1997. La version en ligne a le statut de publication officielle depuis juin 2002 et a entièrement remplacé la version imprimée en juin 2010. Le public peut effectuer des recherches dans les règlements initiaux et les textes consolidés depuis le site (*www.riigiteataja.ee*). Les versions consolidées d'une réglementation sont disponibles à toute date. Il est par ailleurs possible de s'abonner à un service de notification automatique des modifications législatives. Les utilisateurs peuvent obtenir de l'aide ou faire des suggestions par le biais d'un formulaire de renseignements. Une vidéo de démonstration en anglais explique le site internet (*www.riigiteataja.ee/tutvustus.html?m=1*).

Source : OCDE (2011b), « Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire : Notes par pays », Estonie, Question 6, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/rmscountrynotes.htm.*

La plupart des pays de l'OCDE ont pour politique de rédiger les lois et règlements dans un langage simple (principe 2.6)[2]. Toutefois, il n'existe que peu d'exemples de pays ayant évalué « régulièrement l'efficacité de la réglementation et de l'appareil réglementaire, compte tenu […] des effets sur les parties concernées et de la perception qu'elles en ont » (principe 2.3). Seuls quelques pays ont mis en place de manière spécifique et expresse « [des] politiques et [des] pratiques d'inspection et de contrôle [qui] respectent les droits légitimes des assujettis, qu'elles soient conçues de manière à ce que le respect et l'application des règles garantissent au public un avantage net maximum et qu'elles évitent d'imposer des charges inutiles à ceux qui sont soumis aux inspections » (principe 2.4)[3].

La participation des parties prenantes s'applique concrètement à travers différents instruments officiels. Un nombre croissant de pays utilise la loi ou même la Constitution pour obliger les fonctionnaires à faire intervenir les parties prenantes (graphique 3.4). C'est le signe de l'importance que les pays accordant à cette question.

Graphique 3.4. **Source de l'obligation d'associer les parties prenantes**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325221

Les objectifs de l'association des parties prenantes pouvant varier, différents outils doivent être utilisés pour les réaliser

Les pouvoirs publics poursuivent plusieurs objectifs dans leurs efforts croissants pour coopérer avec les parties prenantes dans la politique de la réglementation. Avec la crise économique, les pays de l'OCDE ont constaté une baisse parfois sévère de la confiance des citoyens envers leurs gouvernements[4]. Une plus grande ouverture et transparence du processus décisionnel devrait les aider à renforcer la légitimité des décisions officielles et à restaurer la confiance de la société. Dans le même temps, l'intervention des parties prenantes permet d'exercer un contrôle externe du processus décisionnel et de renforcer la responsabilisation des autorités publiques dans son ensemble et des fonctionnaires à titre individuel.

En outre, une participation accrue des parties prenantes devrait permettre aux pouvoirs publics de recueillir des données utiles sur lesquelles fonder leurs décisions. Faire participer

un large éventail d'intervenants, y compris ceux qui n'ont pas nécessairement le devoir, l'envie ou la possibilité de « s'impliquer », devrait permettre de recueillir des idées et opinions plus diversifiées, de manière à adapter les décisions aux besoins de la société et à adopter des réglementations de meilleure qualité, sur la base de données plus fiables et plus solides.

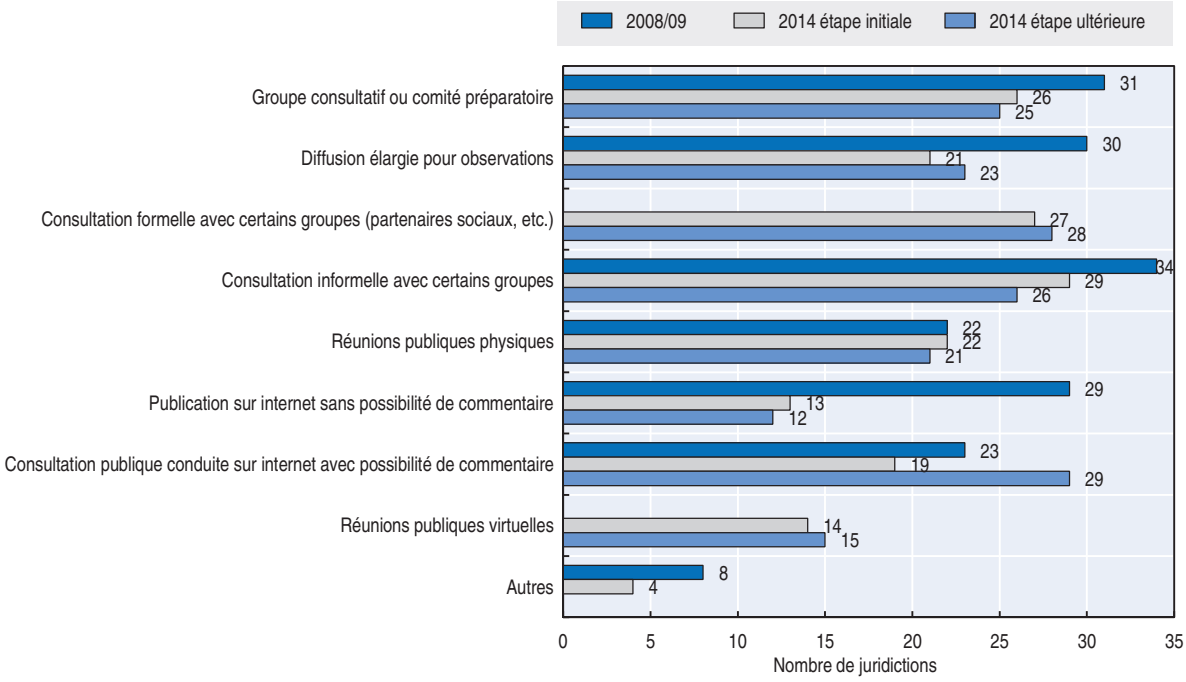
Enfin, et on l'oublie trop souvent, faire participer les parties concernées au processus d'élaboration de nouvelles réglementations contribue généralement à renforcer l'idée d'« adhésion » auprès des parties intéressées et à déboucher sur un meilleur respect de la réglementation. Comme le montrent Allan (2014) et les conclusions de la sixième édition des ateliers annuels d'experts sur la mesure de la performance en matière de réglementation, un processus d'élaboration de la réglementation plus participatif peut favoriser l'adhésion des parties concernées, même lorsque la réglementation est contraire aux intérêts étroits de certaines parties et, du même coup, favoriser le respect des textes.

Les objectifs d'une plus grande participation des parties prenantes ne sont pas seulement diversifiés (même s'ils sont en grande partie complémentaires), ils sont aussi susceptibles d'évoluer dans le temps. Jusqu'ici, l'expérience montre que les pays de l'OCDE ont tendance à poursuivre des objectifs pratiques (meilleure participation, renforcement des données de base) plutôt que des objectifs de principe (administrations plus responsables et plus crédibles). Par conséquent, la participation des parties prenantes est plus susceptible de contribuer à la légitimité du processus décisionnel qu'à son contrôle et à son crédit démocratique.

La réalisation des différents objectifs de la participation des parties prenantes nécessitera l'utilisation d'outils différents. Cela ne fait que souligner la nécessité de fixer des objectifs de participation des parties prenantes (qu'est-ce que le gouvernement tente d'accomplir en associant les parties prenantes) aux stades initiaux des projets de participation des parties prenantes, de préférence avant que l'administration n'entame ses travaux de rédaction d'un projet de loi ou lance un projet de simplification administrative. Le graphique 3.5 présente les différents types de procédures de consultation et l'évolution de leur utilisation. Il met en évidence le fait que certains outils sont davantage utilisés dans les premières phases de l'association des parties prenantes, à l'exemple des groupes consultatifs ou des comités préparatoires, quand d'autres sont plus fréquemment utilisés plus tard dans le processus, comme la publication des projets de règlements sur Internet ou la consultation formelle avec les partenaires sociaux et toutes les parties concernées. Certains outils, notamment les réunions publiques, sont utilisés de manière constante tout au long du processus. Circonscrire les consultations aux correspondants habituels au moyen de consultations ciblées (en faisant par exemple un usage excessif des réunions avec des groupes spécifiques) peut conduire à écarter certaines PME, les nouveaux entrants, ainsi que les entreprises et investisseurs étrangers.

Nombreux sont les pays de l'OCDE qui ont instauré des mécanismes officiels de consultation avec ce que l'on appelle les partenaires sociaux – les représentants élus des employeurs et des employés. En règle générale, ces consultations prennent une forme tripartite – dialogue et coopération entre les pouvoirs publics, les employeurs et les travailleurs – concernant l'élaboration des normes et des mesures qui ont trait au droit du travail et aux questions sociales et économiques[5] (voir encadré 3.2). De telles consultations sont fort utiles pour tenir compte des intérêts des travailleurs et des entreprises lors du processus d'élaboration des politiques, mais il arrive qu'elles se déroulent à un stade assez tardif. Lorsque c'est le cas, il convient de généraliser la pratique consistant à consulter les

Graphique 3.5. **Types de consultation**



Note : La consultation initiale fait référence à une participation des intervenants dès les premières phases, pour renseigner les pouvoirs publics sur la nature du problème et alimenter le débat sur les solutions possibles. La consultation ultérieure fait référence à une intervention des parties prenantes quand la solution privilégiée a été identifiée et/ou quand la version préliminaire de la réglementation a été publiée.
Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325231

Encadré 3.2. **Consultation formelle avec certains groupes**

Selon la Recommandation de l'OCDE, la politique de la réglementation doit tenir compte des bénéficiaires de la protection accordée par la réglementation, mais aussi de ceux qui sont sujets à des obligations réglementaires. Les parties prenantes concernées englobent les particuliers, les entreprises, les consommateurs et les employés (y compris leurs organisations et associations représentatives), le secteur public, les organisations non gouvernementales, les partenaires commerciaux internationaux et d'autres acteurs. Dès lors, les pouvoirs publics doivent s'efforcer d'échanger directement avec ceux des groupes qui seront vraisemblablement affectés par les modifications proposées, et ce même si des consultations ouvertes sont organisées en ligne. Les organismes de réglementation pourront ainsi recueillir des points de vue et des informations utiles. Ces organismes ainsi que les parties prenantes pourront même constater que la discussion des propositions directement avec les groupes représentatifs constitue une méthode de communication facile et efficace.

Selon l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, 14 pays déclarent conduire des consultations formelles fréquentes ou systématiques avec certains groupes (on entend par consultation formelle les échanges qui ont lieu avec certaines parties intéressées et dont le déroulement fait l'objet d'un enregistrement officiel). Ces échanges ont généralement lieu lors des derniers stades de la consultation, lorsque le projet de réglementation est déjà rédigé. Les partenaires consultés semblent varier selon les pays : il peut s'agir de partenaires sociaux, d'autorités locales, d'associations d'entreprises ou de groupes de défense de l'environnement. L'Estonie, la France, l'Allemagne, la Norvège, la République slovaque, la Slovénie

Encadré 3.2. **Consultation formelle avec certains groupes** *(suite)*

et la Turquie citent notamment les syndicats et d'autres formes de représentation élue des travailleurs et des employés. En outre, plusieurs pays conduisent des consultations informelles sous la forme de réunions *ad hoc* organisées à la discrétion des organismes de réglementation. Quatorze pays déclarent recourir souvent ou systématiquement à cette méthode à un stade ou à un autre du processus, et 19 autres déclarent y recourir « parfois ».

Dans certains pays, la loi impose les consultations concernant les réglementations dans le cadre des processus de « dialogue social » auxquels sont associés les syndicats et les fédérations d'employeurs (les « partenaires sociaux ». Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), le dialogue social inclut « tous types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun. Il peut prendre la forme d'un processus tripartite auquel le gouvernement participe officiellement ou de relations bipartites entre les travailleurs et les chefs d'entreprise (ou les syndicats et les organisations d'employeurs), où le gouvernement peut éventuellement intervenir indirectement. Les processus de dialogue social peuvent être informels ou institutionnalisés ou associer – ce qui est souvent le cas – ces deux caractéristiques. Il peut se dérouler au niveau national, régional ou au niveau de l'entreprise. Il peut être interprofessionnel, sectoriel ou les deux à la fois ». La Convention C144 de l'OIT sur les consultations tripartites a été signée et ratifiée par 138 pays[1].

Au niveau de l'Union européenne, la consultation des partenaires sociaux est courante dans les processus d'élaboration des règles et des réglementations. L'UE reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à ce niveau en tenant compte de la diversité des systèmes nationaux (Article 152 du Traité de l'UE). Cette obligation réglementaire s'applique à toutes les réglementations de l'UE en matière sociale et d'emploi (Articles 154 et 155 du Traité de l'UE). Ce processus de « dialogue sociale européen » se divise en deux étapes : au début du processus, tout d'abord, la Commission européenne consulte les partenaires sociaux sur les grands traits d'une future mesure réglementaire ; ensuite, la Commission consulte les partenaires sur une proposition spécifique. Si les partenaires, au terme de chacune de ces deux étapes, ne parviennent pas à aboutir à une position commune et à ouvrir des négociations bipartites, la Commission peut alors poursuivre unilatéralement l'élaboration de sa propre proposition.

L'Allemagne est un cas intéressant de pays où la consultation avec les partenaires sociaux fait l'objet d'une obligation formelle prévue par la loi. Selon leur règlement intérieur commun de 2011, les ministères doivent consulter en amont et de manière exhaustive les « associations », c'est-à-dire les unions de personnes physiques ou morales et les groupes de défense d'intérêts communs, y compris les associations d'employeurs et les associations de travailleurs et d'employés. Selon les conclusions du projet « Mieux légiférer UE-15 », cette méthode traditionnelle de consultation semble appréciée par les acteurs du système et, selon toute apparence, les intérêts économiques et sociétaux sont entendus et pris en compte.

Les « conseils économiques et sociaux » sont un autre exemple de dialogue social : ils se composent de représentants des travailleurs, des employeurs et d'autres groupes d'intérêt tels que les associations de consommateurs, et existent partout en Europe ainsi qu'au niveau de l'UE avec le Conseil économique et social européen (CESE).

La Belgique possède elle aussi une longue tradition continue (quelque 120 ans) de consultation des partenaires sociaux sur toutes les réglementations économiques et sociales. En l'occurrence, la consultation sert à recueillir des observations avant l'adoption d'une réglementation afin de programmer son entrée en vigueur et/ou d'éclairer sa mise en œuvre et son suivi. Elle prend généralement la forme de différents groupes de travail et de comités permanents (comme le Conseil national du travail, le Conseil central de l'économie, l'Autorité de la concurrence, etc.). Ils tiennent le rôle de « parlements sociaux ». En règle générale, le gouvernement respecte leurs points de vue unanimes. En outre, chaque entité fédérée s'est dotée de son propre conseil économique et social rassemblant les partenaires sociaux.

Encadré 3.2. **Consultation formelle avec certains groupes** *(suite)*

Hors d'Europe, plusieurs pays prévoient des mécanismes de dialogue social. Dans l'Afrique du Sud post-apartheid, la création d'un Conseil national du développement économique et du travail (National Economic Development and Labour Council, NEDLAC) fut un jalon important pour veiller à ce que les processus d'élaboration des politiques et des lois deviennent inclusifs. Le NEDLAC comprend des représentants des syndicats et des fédérations d'employeurs sud-africains.

Lorsqu'ils consultent divers groupes, les organismes de réglementation doivent s'efforcer de consulter un large éventail de partenaires sociaux en tenant compte de l'ampleur de la représentation qui s'exprime dans tel et tel groupe. Ainsi, la consultation de groupes dont les activités et la composition couvrent un vaste champ peut servir de contrepoids utile aux pressions exercées par des groupes de défense d'intérêts plus étroits. Les organismes de réglementation doivent également comprendre que cette forme de consultation est complémentaire des consultations ouvertes et qu'elle ne s'y substitue pas, car tous les membres d'une population n'y sont pas représentés. Il leur faut aussi évaluer les réponses recueillies pour dresser une comparaison plus réaliste entre les points de vue de particuliers et ceux qui sont exprimés par un représentant d'un groupe d'individus plus important. Le Canada, la Corée, la République slovaque et la Suisse indiquent qu'ils attribuent d'ores et déjà des poids respectifs systématiques aux commentaires recueillis.

1. Voir la section du site internet de l'OIT qui est consacrée au dialogue social : *www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--fr/index.htm*.

représentants des employeurs et des employés plus tôt, même hors du cadre des consultations tripartites. Autre question importante : la représentativité de certaines de ces associations. Dans plusieurs pays, le taux de syndicalisation des travailleurs est en baisse. L'essor de l'emploi à court terme et certaines formes nouvelles d'arrangements contractuels nuisent au niveau de représentation des institutions du marché du travail. Les associations d'entreprises ne couvrent pas forcément l'ensemble des secteurs d'activité de l'économie et il arrive que l'intérêt des grandes entreprises prenne le pas sur celui des PME et des entreprises individuelles.

La consultation publique lors de la phase finale d'élaboration de la réglementation continue de prévaloir

La plupart des pays s'assurent de la participation des parties prenantes au processus d'élaboration des nouvelles réglementations ou de modification des réglementations existantes. Les encadrés 3.3 et 3.4 présentent des exemples concrets de pratiques de consultation.

Les pays ont recours à des types de consultation des parties prenantes différents selon les phases du processus d'élaboration de la réglementation. Cela étant, le processus normal de dialogue implique toujours une consultation publique sur internet au stade final de la procédure (graphique 3.6). Chose intéressante, la Finlande a récemment mis sur pied le portail Otakantaa.fi qui est utilisé comme vecteur de consultation plus tôt dans le processus. Les parties prenantes peuvent prendre part aux discussions en cours ou à l'élaboration des projets officiels ou entamer de nouvelles discussions sur le sujet de leur choix. Les outils en ligne peuvent servir à recenser les idées et les données d'expérience des groupes cibles sur un sujet donné. Ces idées et données d'expérience peuvent alors être utilisées par exemple dans le processus décisionnel des autorités, dans la rédaction de la loi, dans l'organisation de plans d'action, dans l'identification des réformes à mener et dans l'examen de différents sujets. Il

Encadré 3.3. **Consultations publiques au Canada**

Au Canada, la pertinence des consultations menées par les ministères avec les parties prenantes préalablement à l'étude par le Cabinet de tout projet de réglementation, de même que le résultat des consultations, comme par exemple le soutien des parties intéressées, permettent au Cabinet de déterminer s'il doit approuver la prépublication de la proposition pour recueillir les observations du public en général.

En 2009, le gouvernement du Canada a publié des *Lignes directrices pour des consultations efficaces sur la réglementation*. Ces lignes directrices donnent des informations sur les composantes de consultations efficaces sur la réglementation et décrivent les points à prendre en compte :

- Relations soutenues, constructives et professionnelles avec les parties prenantes
- Plan de consultation
  - Énoncé du but et des objectifs
  - Analyse de l'environnement public
  - Élaboration de calendriers réalistes
  - Coordination interne et interministérielle
  - Choix des outils de consultation
  - Sélection des participants
  - Établissement d'un budget efficace
  - Évaluation continue, évaluation à la fin du processus et documentation continues
  - Rétroaction et suivi
- Tenue de consultations sur la réglementation
  - Communiquer en temps opportun des renseignements neutres et pertinents
  - S'assurer que les responsables disposent des compétences nécessaires

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009), « Lignes directrices pour des consultations efficaces sur la réglementation », *www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-cer01-fra.asp* (dernier accès le 20 mars 2015).

Encadré 3.4. **Cadre de consultation et de dialogue de la Commission européenne avec la société civile et les autres parties intéressées**

L'obligation de consultation qui est faite à la Commission européenne est inscrite dans le marbre du Traité de l'Union européenne et constitue un élément essentiel de la préparation et de l'examen des politiques publiques.

Le 19 mai 2005, la Commission a adopté son programme « Mieux légiférer » qui comporte des exigences renforcées de consultation. La Commission entend écouter plus attentivement les citoyens et les parties prenantes et se montrer ouverte à leurs observations tout au long du cycle des politiques publiques – depuis la présentation de l'idée initial dans une « feuille de route » ou une « analyse d'impact initiale » jusqu'au moment où la Commission prépare une proposition et évalue les impacts probables, en passant par l'adoption du texte de loi et son évaluation.

Les principales nouveautés de ce programme consistent en une stratégie de consultation applicable à chaque initiative avant l'ouverture des travaux, des consultations publiques et obligatoires sur internet pendant une période de douze semaines pour toutes les initiatives donnant lieu à une évaluation d'impact, des évaluations, des contrôles d'aptitude et des livres verts, ainsi qu'en la possibilité pour les citoyens et les parties prenantes de réagir aux « feuilles de route » et aux « analyses d'impact initiales » concernant les propositions législatives adoptées par la Commission et les projets de textes d'application et d'actes délégués.

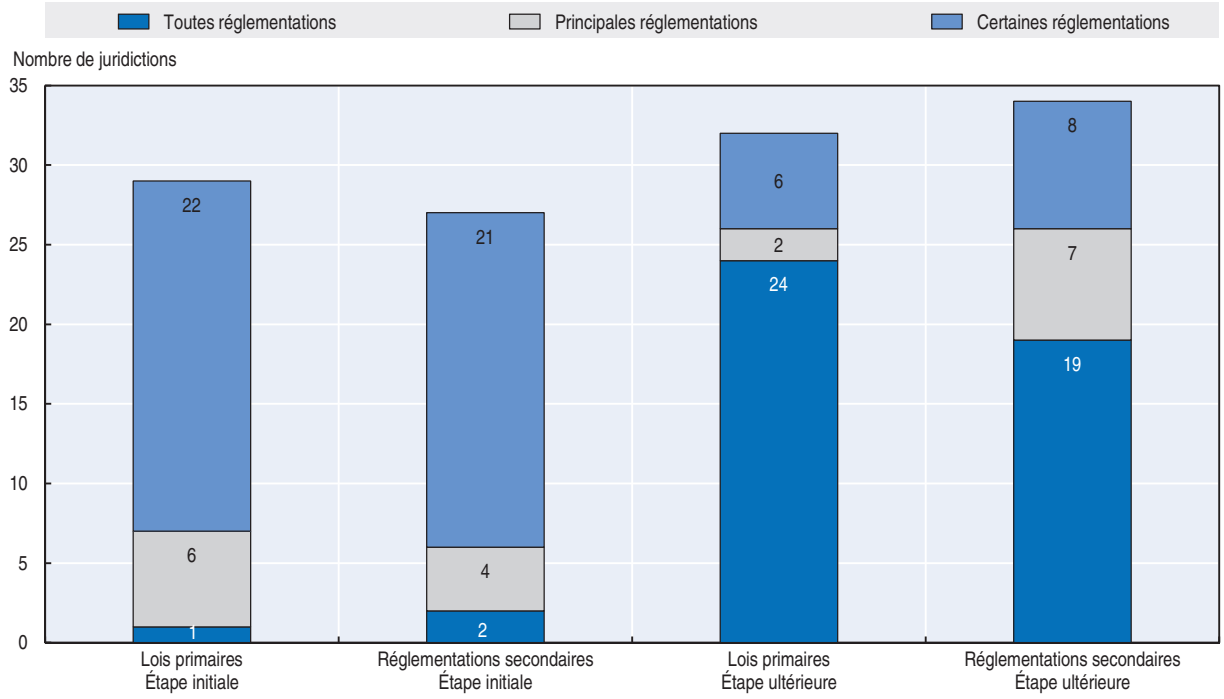
Encadré 3.4. **Cadre de consultation et de dialogue de la Commission européenne avec la société civile et les autres parties intéressées** *(suite)*

Sur la base des principes existants et des normes minimales en vigueur, de nouvelles « Directives pour mieux légiférer » ont été élaborées pour garantir la qualité et la transparence des activités de consultation. Les normes minimales contiennent notamment les exigences suivantes :

- Clarté de l'objet et des documents de la consultation ;
- Possibilité pour toutes les parties concernées d'exprimer leurs points de vue ;
- Publicité adéquate à des fins de sensibilisation et adaptation des moyens de communication aux besoins du public cible. Cela passe par la publication de toutes les consultations publiques ouvertes sur le site « Votre point de vue sur l'Europe », *http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm* ;
- Délai suffisant pour la réception des réponses : douze semaines au moins pour les consultations ouvertes ; et
- Accusé de réception et retour d'informations adéquat.

Source : Commission européenne (2015), site internet « Mieux légiférer », *http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_fr.htm* (consulté le 22 mai 2015).

Graphique 3.6. **Consultations au début et à la fin du processus**



Note : La consultation initiale fait référence à une participation des intervenants dès les premières phases, pour renseigner les pouvoirs publics sur la nature du problème et alimenter le débat sur les solutions possibles. La consultation ultérieure fait référence à une intervention des parties prenantes quand la solution privilégiée a été identifiée et/ou quand la version préliminaire de la réglementation a été publiée.
Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

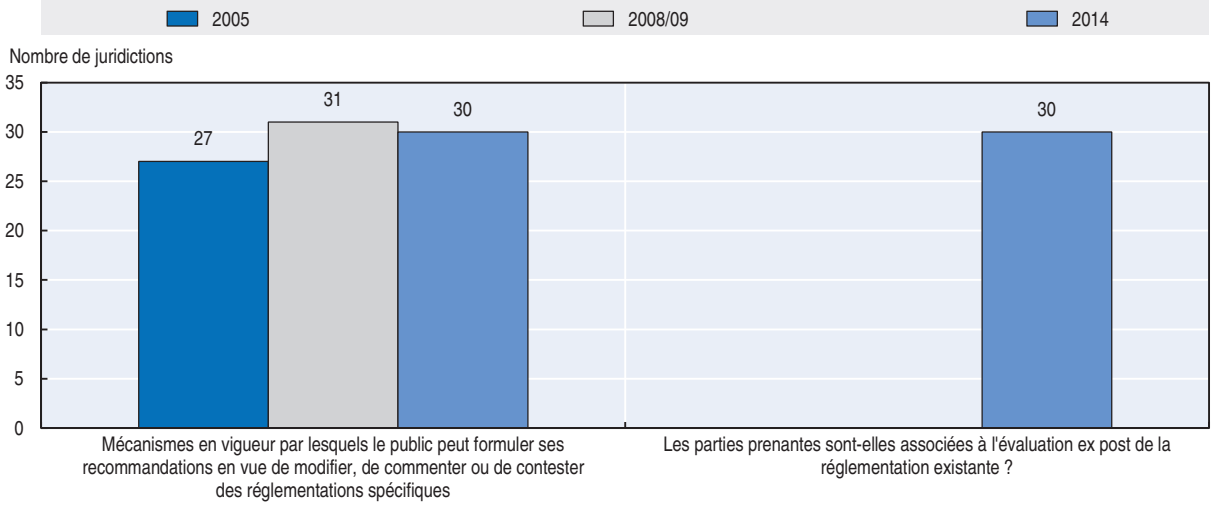
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325247

est possible de combiner plusieurs modes de participation unilatérale, bilatérale et multilatérale aux projets, tels que les ébauches de discussions dans les forums de discussion, les questionnaires ouverts, les sondages indicatifs et les discussions en temps réel.

Les pays tentent de plus en plus de faire participer les parties prenantes au processus de révision des réglementations existantes, davantage qu'à la phase de contrôle et de mise en œuvre

Les pays disposent d'une large gamme d'outils pour s'assurer de la participation des parties prenantes dans la politique de la réglementation. Certains tentent de les associer au processus d'élaboration de nouvelles réglementations et au processus d'examen des réglementations existantes (graphique 3.7). À ce jour, ces initiatives ont généralement été menées selon une approche descendante, sans prendre suffisamment en compte le point de vue des assujettis, ce qui pourrait expliquer que leurs réalisations soient souvent mal perçues. Cela étant, certains pays cherchent désormais à recueillir des contributions pour définir leurs programmes de réforme de la réglementation, comme ceux axés sur la simplification administrative ou la réduction des charges administratives. Le Red Tape Challenge lancé au Royaume-Uni (encadré 3.5) illustre une approche originale consistant à recueillir les avis externes d'un large panel d'intervenants dans le but de simplifier les réglementations existantes. En Belgique, ces efforts de simplification basés sur le point de vue des parties prenantes sont illustrés par le lancement d'une enquête sur les charges administratives auprès d'un panel représentatif d'entreprises. Le projet danois de lutte contre les lourdeurs administratives et le programme suédois d'amélioration de la réglementation sont des exemples d'approches plus ciblées et participatives reposant sur une étroite coopération avec les parties prenantes en vue d'analyser les lourdeurs réglementaires existantes et de trouver le moyen de simplifier les réglementations en vigueur (encadré 3.6). Au Canada, le gouvernement s'efforce d'impliquer les entreprises dans la conception des initiatives visant à contrôler la croissance du fardeau administratif lié aux réglementations. La règle du « un pour un » oblige les autorités de réglementation à « consulter les intervenants touchés au sujet des ajouts et des suppressions avant de demander l'approbation de la publication préalable d'un projet de règlement (…) ou avant l'approbation finale d'un règlement » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2015).

Graphique 3.7. **La participation des parties prenantes à l'évaluation *ex post***



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et n'ont donc pas été inclus dans l'enquête de cette année-là.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325259

Encadré 3.5. **Le Red Tape Challenge et le recours à l'externalisation ouverte**

Le Red Tape Challenge lancé par le gouvernement britannique en 2011 a pour objet de recueillir des avis auprès des entreprises, des organisations et de la société civile sur la réglementation qui devrait être améliorée, conservée ou abandonnée. Les observations ainsi reçues ont été prises en compte dans les décisions d'abroger ou de modifier 3 095 textes réglementaires sur les 5 662 examinés jusqu'en novembre 2012. L'externalisation ouverte est un moyen de décentraliser le processus décisionnel en demandant au public d'exprimer son point de vue, de suggérer des solutions et d'apporter un éclairage sur une question particulière et en utilisant ensuite ces contributions pour élaborer les politiques publiques (Afuah et Tucci, 2012). Dans le Red Tape Challenge, le recours à l'externalisation ouverte a consisté à inviter le public à formuler des commentaires via Internet sur l'utilité des réglementations dans un délai déterminé. Les gens pouvaient donner leur avis sur les règles en question (de manière anonyme), publiquement ou non. Ces commentaires ont alors été utilisés pour déterminer s'il convenait de maintenir, abroger ou améliorer les réglementations. Une partie du Red Tape Challenge portait spécifiquement sur les problèmes d'application. L'externalisation ouverte a permis d'élargir considérablement la palette des correspondants associés au processus politique avec les pouvoirs publics, puisque 30 000 commentaires du public ont été reçus au cours du Red Tape Challenge.

D'après certains universitaires, l'externalisation ouverte n'a été qu'un demi-succès (Lodge et Wegrich, 2015). Bien qu'elle ait permis aux responsables publics de recueillir davantage d'informations sur l'utilité des règles et des réglementations, l'intérêt des commentaires reçus laissait parfois à désirer. Quoi qu'il en soit, le Red Tape Challenge est la plus grande expérience d'utilisation innovante des TIC afin de recueillir des commentaires et des points de vue concernant un spectre aussi large de lois et de réglementations.

Source : Afuah, A. et CL. Tucci (2012), « Crowdsourcing as a Solution to Distant Search », *Academy of Management Review,* vol. 37, n° 3, p. 355 ; et Lodge, M. et K. Wegrich (2015), « Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government ? », *Regulation and Governance*, vol. 9, pp. 30-46, doi:.1111/rego.12048.

Encadré 3.6. **Le cas du Danemark : le projet « Burden Hunters » et le Forum des affaires pour mieux légiférer**

Le projet de lutte contre les lourdeurs administratives « Bunder Hunters Project » fait partie intégrante de l'effort danois d'amélioration de la réglementation. Il complète les efforts de réduction des formalités administratives déjà déployés en mettant cette fois l'accent sur les charges pesant sur les entreprises et sur la manière dont d'autres facteurs, outre la dépense de temps, peuvent amener les entreprises à considérer la réglementation des entreprises comme une charge.

La méthode « Burden Hunters » regroupe en réalité une grande variété de méthodologies relatives aux entreprises. Axée sur la recherche qualitative, elle vise à associer les entreprises à l'élaboration d'une réglementation intelligente. Les méthodes de lutte contre les lourdeurs administratives comprennent notamment : la recherche sur le terrain, la définition des processus, les entretiens avec des experts, les groupes de discussion, la coproduction, le *nudging* (convaincre sans contraindre), la conception des services et l'innovation centrée sur l'utilisateur. La méthode permet aux autorités d'axer leurs efforts sur la suppression des charges administratives que les entreprises considèrent comme les plus lourdes. Grâce aux méthodes qualitatives, elles peuvent se faire une idée plus précise de la manière dont les entreprises perçoivent la réglementation et dont elles s'acquittent des tâches administratives qui en découlent.

Lutter contre les lourdeurs administratives implique de rencontrer la personne qui y est confrontée dans l'entreprise – l'utilisateur final, c'est-à-dire la personne qui s'acquitte des tâches administratives exigées par les autorités. Cette personne peut contribuer à identifier le véritable problème et à mettre au point une solution satisfaisante. Ces méthodologies peuvent être appliquées à des projets d'exploration ou à des projets plus ciblés. Les projets d'exploration visent à découvrir les lourdeurs administratives dans un domaine

Encadré 3.6. **Le cas du Danemark : le projet « Burden Hunters » et le Forum des affaires pour mieux légiférer** *(suite)*

particulier ou liées à une loi spécifique. Cette approche peut servir à réduire la charge administrative lorsqu'on ne sait pas par où commencer. Elle peut permettre de mieux comprendre les véritables problèmes auxquels les entreprises sont confrontées. Les projets ciblés proposent eux des solutions concrètes à des problèmes particuliers. Ce type de projet peut servir de travail préparatoire aux décisions concernant les flux de travail concrets ou les lignes directrices et peut fournir des idées pour le développement de solutions numériques.

Le Forum des affaires pour mieux légiférer (*Business Forum for Better Regulation*) a été créé en 2012 pour veiller au renouvellement de la réglementation en matière commerciale dans le cadre d'un dialogue étroit avec le monde des affaires. Il a pour mission de recenser les domaines dans lesquels les entreprises estiment que les lourdeurs sont les plus fortes et de proposer des mesures de simplification. Ses membres représentent les entreprises et les organisations de travailleurs, des entreprises particulières et des spécialistes de la simplification. Les propositions émanant du Forum des affaires relèvent du principe dit « se conformer ou se justifier ». Conformément à ce principe, le gouvernement est tenu de reprendre les initiatives proposées ou d'expliquer pourquoi elles ne sont pas retenues. Des objectifs concrets de simplification seront fixés dans les domaines répertoriés par le Forum des affaires et le gouvernement dresse un bilan régulier des efforts déployés. L'état d'avancement des initiatives peut être suivi sur la page d'accueil pour des règles plus simples : *www.enklereregler.dk* (en danois).

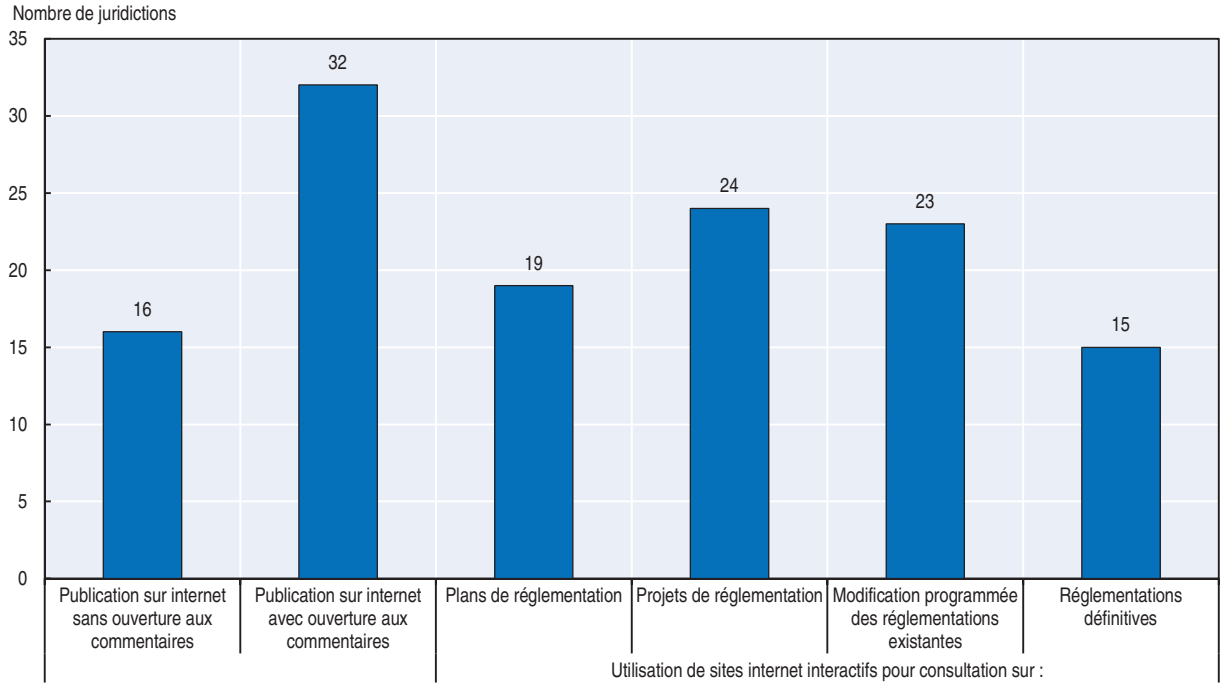
Source : Danish Business Authority (2015a), « Burden Hunter: Hunting Administrative Burdens and Red Tape », *http://danishbusinessauthority.dk/burden-hunters* (consulté le 16 mars 2015) and Danish Business Authority (2015b), « Business Forum for Better Activity », *http://danishbusinessauthority.dk/business-forum-for-better-regulation* (consulté le 16 mars 2015).

En revanche, les parties prenantes interviennent encore rarement lors de la dernière étape du cycle de la politique réglementaire : celui de la mise en œuvre et de l'application concrète des textes. Il y a là un nouvel espace que les pays pourraient investir plus activement auprès des parties prenantes pour améliorer la mise en œuvre de la réglementation, réduire les charges inutiles et mieux cibler les contrôles et les inspections. De même, établir un meilleur contact avec les entités réglementées pourrait permettre de mieux évaluer le niveau de respect des textes et les raisons des éventuels cas de non-respect. La coopération systémique entre le Better Regulation Delivery Office et les entreprises à travers le Business Reference Panel au Royaume-Uni en est un exemple. Elle examine de quelle manière une meilleure compréhension des besoins des entreprises pourrait améliorer les perspectives tant des organismes de réglementation que des entités réglementées (LBRO, 2010).

Les TIC jouent un rôle de plus en plus important dans l'association des parties prenantes. Les pays expérimentent de nouveaux outils, mais le vrai changement reste à venir

Il ne fait aucun doute que l'utilisation des TIC pour susciter l'association des parties prenantes à la politique de la réglementation se généralise. Il est désormais d'usage de publier les projets de réglementations sur les sites Web des ministères ou sur des portails de consultation spécialisés (graphique 3.8). Le Partenariat pour un gouvernement ouvert a par ailleurs contribué à multiplier l'utilisation des outils de communication modernes pour faire participer les parties prenantes à l'élaboration des politiques. Certains observateurs estiment que l'utilisation des outils numériques, avec la démocratisation de l'Internet, devrait permettre une plus grande participation des intéressés, et attirer ceux qui

Graphique 3.8. **Utilisation des TIC pour engager des consultations lors des différentes étapes de l'élaboration de la réglementation**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.*

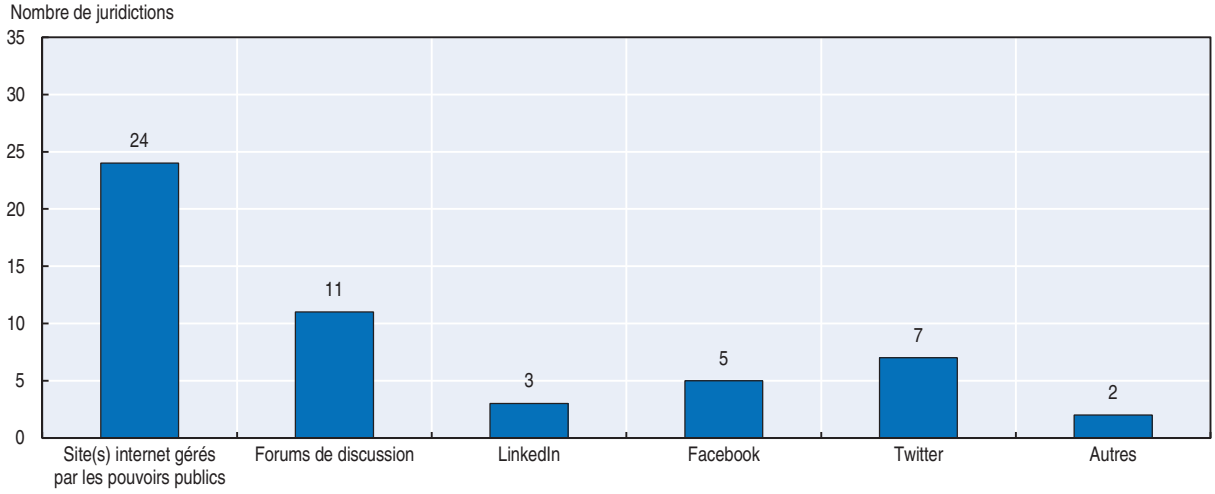
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325266

souhaiteraient participer mais sont dans l'incapacité de le faire (par exemple parce qu'ils vivent dans des zones éloignées), ou à l'inverse ceux qui pourraient participer mais ne le souhaitent pas (en mettant à leur disposition un outil de communication simple).

Un nombre croissant de pays, qui reste toutefois relativement faible, expérimente des outils plus novateurs comme les réseaux sociaux, l'externalisation ouverte, les outils participatifs, etc. (voir par exemple OCDE (2011c, graphique 3.9). L'outil ExpertNet mis en place aux États-Unis offre un exemple d'élaboration « collaborative » des politiques (encadré 3.7). Malgré leur potentiel, il est toutefois trop tôt pour dire si ces expériences peuvent révolutionner le processus de dialogue.

L'expérience acquise jusqu'à présent montre que les TIC ne sont pas parvenus à accroître de manière significative le niveau de participation à l'élaboration des politiques ou à améliorer sa qualité (Lodge et Wegrich, 2015). Même si les mécanismes de participation ont changé, la nature du processus est pour l'essentiel restée la même qu'avant l'ère numérique. La participation via les TIC se limite généralement à une communication unilatérale – ils permettent de fournir des informations aux parties prenantes ou à recueillir leurs observations, mais ne suscitent pas énormément l'adhésion du plus large éventail possible d'intervenants. L'externalisation ouverte et les outils participatifs présentent certaines potentialités à cet égard, qui restent néanmoins pleinement à exploiter. D'une façon générale, l'effet de l'utilisation des TIC sur la qualité et le volume de participation des parties prenantes est resté inférieur aux attentes.

Graphique 3.9. **Les TIC utilisés pour engager des consultations**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325277

Encadré 3.7. **ExpertNet**

L'Administration américaine des services généraux (General Services Administration – GSA) et l'Initiative d'administration ouverte de la Maison-Blanche ont créé un site connu sous le nom d' « ExpertNet » dont le but est de s'ouvrir à la participation du public et des experts. « ExpertNet », qui n'en est encore qu'à ses balbutiements, est principalement destiné à l'échange d'informations. Il avise par exemple les experts des possibilités de participer à des consultations publiques et offre aux participants une tribune pour formuler des commentaires à l'intention des pouvoirs publics. S'il ne répond pas à l'idéal d'une élaboration véritablement collaborative des politiques publiques, cet outil reste une expérience intéressante du recours aux TIC pour mieux faire participer les parties prenantes.

Source : The ExpertNet.

Les défis à relever pour garantir une participation effective des parties prenantes

Malgré de nombreux changements positifs, un long chemin reste encore à parcourir pour changer la culture et venir à bout des obstacles à la participation effective des parties prenantes

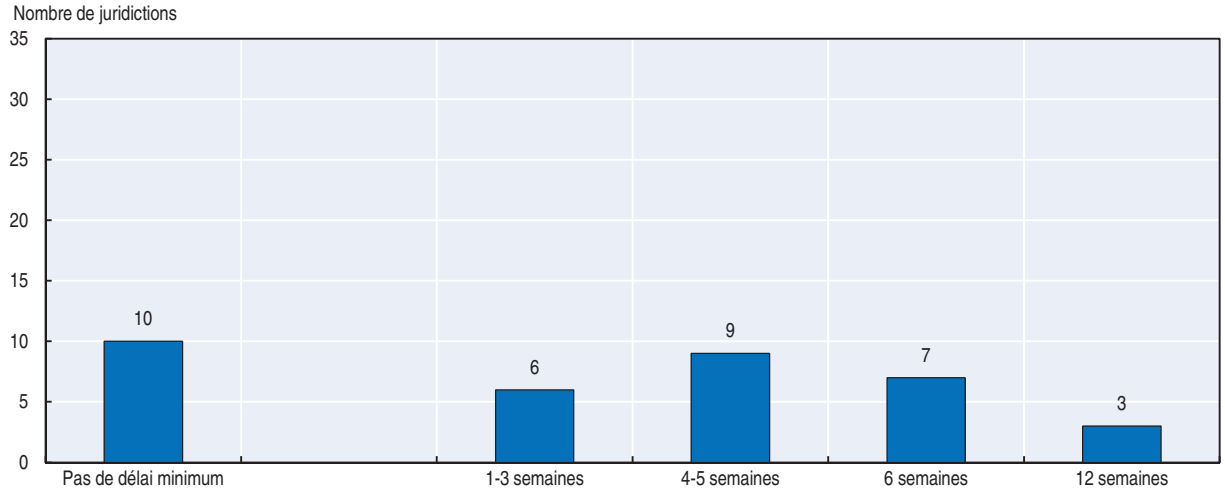
L'évaluation des pratiques d'association des parties prenantes donne à penser qu'elles ne font pas encore partie intégrante de la politique de la réglementation (voir par exemple Commission européenne, 2012). Il semble malgré tout subsister « une forte demande insatisfaite de consultation effective » et de participation. (OCDE, 2009).

Pour être effective, la participation des parties prenantes exige de mobiliser les ressources importantes chez tous les intervenants. Les institutions publiques doivent soigneusement planifier leurs activités de dialogue avec les parties prenantes et y consacrer beaucoup de temps et de ressources humaines pour espérer atteindre leurs objectifs. Même si pratiquement tous les pays ont souscrit aux principes d'ouverture de

l'administration et d'une meilleure participation à l'élaboration des politiques, certaines observations ponctuelles laissent penser que, dans certains pays, une forte proportion des fonctionnaires ne comprennent pas toujours la valeur ajoutée de l'association des parties prenantes, qu'ils perçoivent comme une charge supplémentaire qui leur est imposée au moment de rédiger ou de réexaminer les textes. C'est une question de mutation culturelle, laquelle dépend en partie de l'existence d'une stratégie officielle claire de communication à l'égard des fonctionnaires concernant l'association des parties prenantes. Les consultations publiques sont très souvent conduites à la fin du processus d'élaboration de la réglementation, ce qui limite la marge de manœuvre et n'encourage pas à revoir le contenu des projets de réglementations à ce stade.

En outre, une participation active à la politique de la réglementation réclame d'y consacrer beaucoup de temps et d'attention et de mobiliser les capacités intellectuelles des citoyens, des entreprises et de la société civile. Tout le monde ne peut pas ou ne souhaite pas consacrer autant de temps à ces processus. Il peut alors être difficile d'attirer ceux qui n'ont pas l'habitude de prendre une part active à la prise de décision publique. À tout le moins, les pouvoirs publics devraient-ils laisser suffisamment de temps aux personnes consultées pour soumettre leurs observations. À cette fin, certains États ont fixé un délai minimum de consultation. Seuls 10 pays ont fixé ce délai à 6 semaines au moins, et 10 pays n'ont pas fixé de délai minimum (voir le graphique 3.10).

Graphique 3.10. **Délai minimum de consultation du public**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.*

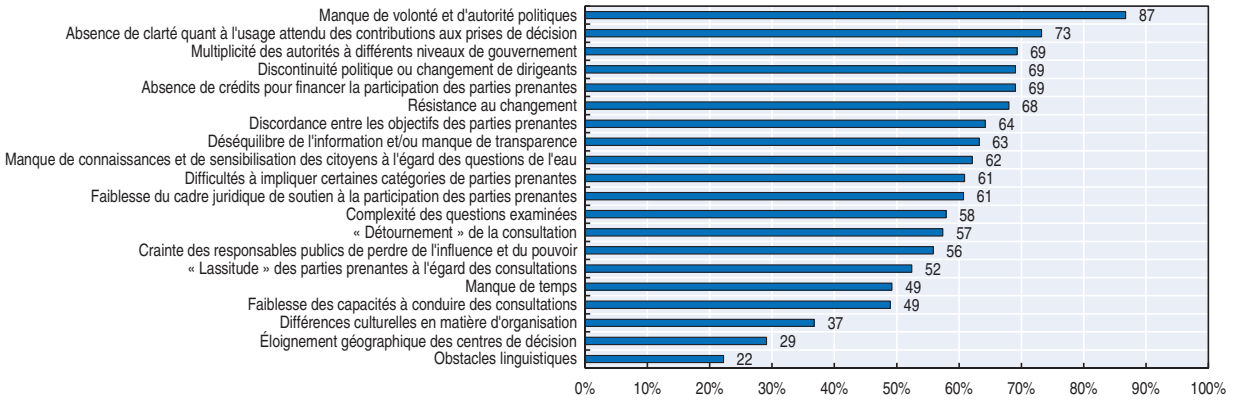
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325285

D'autres obstacles affectent la participation effective de la population. Alemanno (2015) et Balla et Dudley (2015) les décrivent très bien. D'une manière générale, on peut les regrouper en cinq catégories, définies ci-dessous. La récente analyse approfondie menée par l'OCDE sur l'association des parties prenantes à la gouvernance de l'eau illustre les problèmes qui peuvent être rencontrés dans un secteur spécifique (OCDE, 2015, et graphique 3.11).

Manque de sensibilisation – Les pouvoirs publics s'efforcent d'utiliser les TIC et les médias pour diffuser les informations sur les consultations en cours, mais les observations recueillies ne semblent pas faire état d'une augmentation de la participation. Cela étant,

Graphique 3.11. **Principaux obstacles à l'association des parties prenantes dans le secteur de l'eau**

215 répondants



Note : Le graphique prend en compte la réponse moyenne à la question « à quels obstacles se heurte votre organisation lorsqu'elle fait intervenir les parties prenantes ou qu'elle encourage leur participation ? », du point de vue public ciblé et des auteurs de la réforme, les obstacles pouvant être « majeurs », « importants », « assez importants » ou « sans importance ».

Source : Enquête de l'OCDE sur la participation des parties prenantes pour une gouvernance efficace de l'eau, 2014 in OCDE (2015), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325291

les particuliers, et plus encore les petites entreprises, ne cherchent pas activement à s'informer sur la manière dont ils pourraient contribuer au débat. Les groupes d'intérêt bien organisés sont plus enclins à utiliser les moyens de communication traditionnels avec les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics doivent adopter une approche plus participative s'ils veulent faire intervenir un éventail plus large d'acteurs.

Faibles connaissances en matière de participation – Certains intervenants ne disposent toujours pas d'informations suffisantes sur la manière de prendre part au processus d'élaboration des politiques. Cela s'explique en partie par le fait qu'ils ne voient pas les grandes orientations politiques comme des facteurs ayant une incidence importante sur leurs vies, raison pour laquelle ils n'expriment pas la volonté de prendre part aux consultations. Pour une autre part, la raison pourrait tenir au fait que les intervenants ne comprennent pas le processus d'élaboration des lois et que les informations fournies par les autorités publiques ne sont pas suffisamment claires.

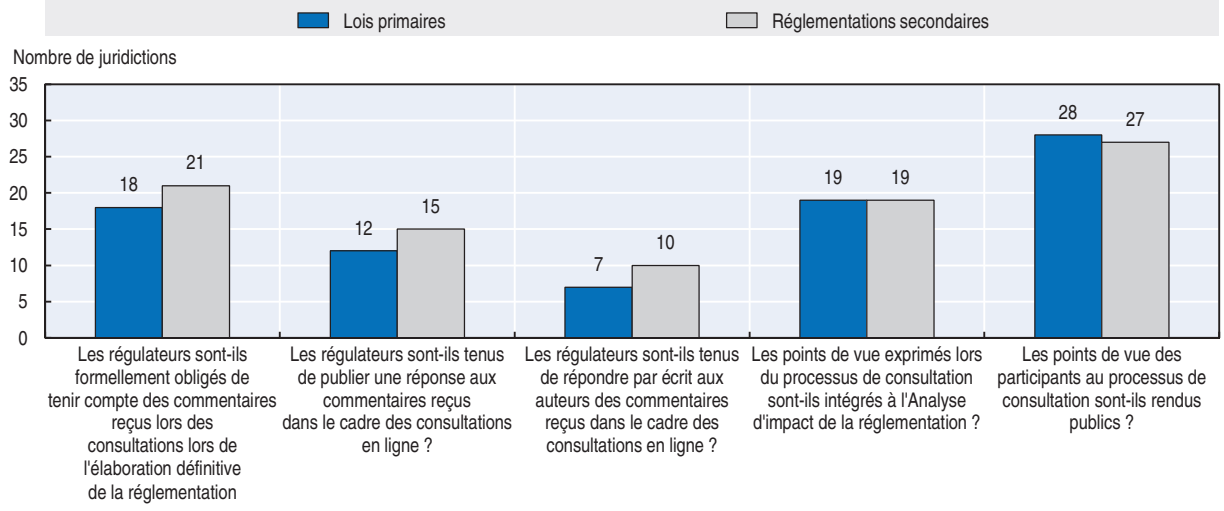
Surcharge d'informations – Permettre des consultations publiques sur pratiquement tous les documents administratifs peut causer une lassitude face à la consultation et une surcharge d'informations. En outre, ces documents peuvent être longs, complexes et rédigés dans un langage difficile qui ne permet pas au grand public d'exprimer facilement des avis, au lieu de documents de consultation simples, brefs et offrant des questions claires et ciblées.

Monopolisation de la consultation – Le débat public est souvent accaparé par des intérêts bien organisés, ce qui laisse peu de chances aux plus petits intervenants et aux particuliers d'influencer les décisions. De la même façon, il est difficile aux administrations publiques responsables des consultations d'isoler les informations pertinentes dans le flot des contributions reçues et de différencier les éléments d'information significatifs reposant sur des éléments concrets des simples tentatives visant à faire pression sur les décisions.

Mauvaise expérience due aux antécédents – Parmi les intervenants qui ont voulu prendre part aux consultations publiques, nombreux sont ceux qui n'ont pas vu le véritable

impact du processus sur le produit final. Les pouvoirs publics omettent souvent de fournir les renseignements nécessaires sur les commentaires reçus et sur la manière dont ils ont été (ou pas) intégrés. Le graphique 3.12 illustre à quel point les organismes de réglementation des pays de l'OCDE sont tenus de fournir ce type de renseignements. Cela peut susciter le cynisme des intervenants et les rendre réticents à répéter l'expérience. Mal conduites, les consultations peuvent donc être plus néfastes que bénéfiques.

Graphique 3.12. **Obligation de fournir des observations sur les commentaires reçus**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325307

Il n'est pas établi que l'association des parties prenantes remplisse ses objectifs, l'évaluation est insuffisante et il est très difficile d'évaluer les efforts déployés pour faire participer les parties prenantes

Les doutes sur la capacité de l'association des parties prenantes à remplir effectivement ses objectifs continuent d'inquiéter et constitue potentiellement un facteur de limitation de son efficacité. Bien que de nombreuses données empiriques indiquent que l'association des parties prenantes a contribué à une démocratie plus saine et à des administrations plus à l'écoute des citoyens, ce fait ne peut être établi avec certitude. De même, rien ne prouve que l'intervention des parties prenantes ait contribué à améliorer la qualité des lois et règlements. En outre, les activités de dialogue se sont avérées assez coûteuses. Les ressources investies dans ces projets doivent être bien ciblées.

Ce constat plaide en faveur d'une évaluation du succès des efforts de dialogue. Toutefois, même si la plupart des observateurs conviennent qu'elle devrait être une priorité pour les autorités, cette évaluation est encore plutôt rare. Les tentatives actuelles sont axées sur l'évaluation du processus plus que sur les résultats concrets (l'évaluation se concentre sur le nombre de sujets de consultation, le nombre de commentaires reçus, etc., plutôt que sur l'impact de la participation des parties prenantes sur le projet de texte concerné)[6]. Il reste très difficile de fixer des critères de résultats clairs permettant d'évaluer l'efficacité et l'utilité de ces activités. Cela suppose que les objectifs soient clairement définis d'emblée. L'Estonie constitue en cela un cas intéressant : l'analyse de la coopération

des parties prenantes avec les organismes gouvernementaux (Institute of Baltic Studies, 2010) tient compte des objectifs de la consultation (consistant notamment à mettre en relief la diversité des opinions et à donner aux intervenants l'opportunité d'exprimer leurs points de vue) et de leur réalisation, indépendamment du nombre d'intervenants et d'outils de participation utilisés.

D'après Balla et Dudley (2015), la participation des différents acteurs est un excellent moyen de dégager des informations sur les incidences économiques et politiques des réglementations. À un autre niveau, la participation des parties prenantes leur permet de s'impliquer davantage dans l'élaboration des politiques, par exemple, en prenant part à un « processus de délibération visant la recherche d'un consensus rationnel sur la décision réglementaire » (Coglianese, 2006). Pour tenir compte de la double nature de la participation des parties prenantes, deux critères d'évaluation présentent un intérêt immédiat. Le premier est le nombre de participants. Dans quelle mesure les intervenants profitent-ils des opportunités qui leur sont données de participer aux processus réglementaires ? Le deuxième critère est le profil des parties prenantes. Les représentants d'entreprises commerciales et d'associations sectorielles, par exemple, participent-ils plus souvent que les consommateurs, les défenseurs de l'environnement et les organisations non gouvernementales (ONG) ? Dans quelle mesure les participants individuels participent-ils aux processus réglementaires par comparaison avec les représentants d'organisations ?

D'une certaine manière, les niveaux élevés de participation des parties prenantes devraient pouvoir être valorisés dans un processus démocratique d'élaboration des politiques. De la même façon, la participation de différents types d'intervenants peut être jugée supérieure à la contribution d'intérêts particuliers. Ces critères d'évaluation sont cependant loin d'être certains et unanimement admis. Pour un certain nombre de raisons, il ne sert pas à grand-chose de multiplier le nombre et la diversité des parties prenantes, ce qui risque d'avoir un effet limité sur la collecte d'informations et l'engagement des interlocuteurs.

L'évaluation de l'impact de la participation des parties prenantes sur la prise de décision réglementaire est marquée par une plus grande incertitude encore. Les outils de participation sont utilisés dans le cadre de processus réglementaires qui présentent plusieurs volets d'un point de vue technique, de sorte qu'il est difficile d'établir un lien entre des décisions concrètes et des manifestations particulières de participation. Et même si des liens peuvent être établis entre la participation des parties prenantes et les résultats obtenus par la réglementation, il reste naturellement des questions de principe plus larges sur l'efficacité de la participation. Ainsi, si la réglementation n'est pas un processus de consultation populaire, quelle influence devrait alors avoir le nombre de participants représentant des points de vue divergents sur la prise de décision ?

Malgré ces nombreuses incertitudes et la complexité du processus d'évaluation, il reste très utile d'instaurer de solides mécanismes d'évaluation pour contribuer à améliorer les instruments de participation des parties prenantes qu'utilisent les administrations. Les objectifs et les techniques de l'évaluation varieront selon les objectifs et le contexte de la participation. Il est donc important de fixer d'emblée et en toute clarté les objectifs de la participation des parties prenantes, et il convient que les pouvoirs publics soient bien conscients des raisons pour lesquelles ils se lancent dans de telles démarches.

Notes

1. *www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration*.
2. D'après les résultats du questionnaire 2008/09 sur les indicateurs, quasiment tous les pays ont adopté une politique générale prévoyant la rédaction en « langage simple ».
3. Voir Réforme des inspections et de l'application de la réglementation dans les pays de l'OCDE, rapport de Julie Monk rédigé pour l'Atelier de l'OCDE sur les inspections et l'application de la réglementation, organisé à Jérusalem en 2012, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf* (dernier accès le 20 mars 2015).
4. *www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm*.
5. Voir par exemple l'Organisation internationale du travail (OIT) et ses travaux ainsi que la Conventions sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, n° 144, *www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=normlexpub:12100:0::no::p12100_ilo_code:c144*.
6. À titre d'exemple, l'évaluation par l'UE de ses pratiques de consultation (« Examen de la politique de consultation de la Commission », 2012) porte pour l'essentiel sur les indicateurs de participation des parties prenantes, tels que le type de consultation, les outils de consultation, la langue et la durée, ainsi que la possibilité d'accéder aux résultats de la consultation, et le pourcentage de consultations de parties externes dans lesquelles le délai minimum de consultation a été respecté : *http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf* (dernier accès le 19 mars 2014).

Bibliographie

Afuah, A. et C.L. Tucci (2012), « Crowdsourcing as a Solution to Distant Search », *Academy of Management Review*, vol. 37, n° 3, p. 355.

Alemanno, A. (2015), « Stakeholder Engagement in Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

Allan, E. (2014), « Perceived Fairness and Regulatory Policy », document de travail élaboré pour le 6e atelier d'experts sur la mesure de la performance de la réglementation à La Haye, 17 et 18 juin 2014, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/the-hague-workshop.htm* (consulté en septembre 2014).

Altman, D. (2013), « Bringing Direct Democracy Back In: toward a three dimensional measure of democracy », *Democratization*, vol. 20, n° 4, pp. 615-641.

Balla, S. et S.E. Dudley (2015), « Stakeholder Participation and Regulatory Policy Making in the United States », in *Regulatory Policy in Perspective: A reader's companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

Coglianese, C. (2006), « Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future », *Duke Law Journal 2006*, n° 55, pp. 943-968.

Commission européenne (2015), Better Regulation website, *http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm* (consulté le 22 mai 2015).

Commission européenne (2012), « Review of the Commission Consultation Policy », SWD(2012) 422 final, Strasbourg, *http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf* (dernière consultation le 20 mars 2015).

Dalton, R.J. et S.A. Weldon (2005), « Public Images of political parties: A necessary evil? », *West European Politics*, vol. 28, n° 5, pp. 931-951.

Danish Business Authority (2015a), « Burden Hunter: Hunting Administrative Burdens and Red Tape », *http://danishbusinessauthority.dk/burden-hunters* (consulté le 16 mars 2015).

Danish Business Authority (2015b), « Business Forum for Better Activity », *http://danishbusinessauthority.dk/business-forum-for-better-regulation* (consulté le 16 mars 2015).

Dogan, M. (2005), « Erosion of Confidence in Thirty European Democracies », *Comparative Sociology*, vol. 4/1, pp. 11-53.

Institute of Baltic Studies (2010), « Lõpparuanne Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs », (Final report – Stakeholder involvement with government agencies), *www.siseministeerium.ee/public/SIMKA.pdf* (consulté le 19 mars 2014).

LBRO (Better Local Regulation) (2010), « From the business end of the telescope: Perspective on Local Regulation and Enforcement », *www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/262053/10-1396-business-end-of-the-telescope.pdf* (consulté en janvier 2015).

Lodge, M. et K. Wegrich (2015), « Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? », *Regulation & Governance*, vol. 9, pp. 30-46, doi:.1111/rego.12048.

OCDE (2015), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en*.

OCDE (2014), « 6th OECD Expert Meeting on Measuring Regulatory Performance », OCDE, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/the-hague-workshop.htm* (consulté en septembre 2014).

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr*.

OCDE (2011a), *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264168220-fr*.

OCDE (2011b), « Regulatory Management Systems: Country Notes », Estonie, Question 6, *www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/indicateursdesystemesdegestionreglementairenotesparpays.htm*.

OCDE (2011c), « User-Centred Regulation: Open Government and E-Rulemaking », OCDE, document non publié.

OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en*.

Rowe, G. et L.J. Frewer (2004), « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology and Human Values*.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2015), « Limiter le fardeau administratif que la réglementation impose aux entreprises : Guide sur la règle du « un pour un » », *www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/cabtrib-lfarie/cabtrib-lfariepr-fra.asp* (consulté le 26 avril 2015).

Stevenson, B. et J. Wolfers (2011), « Trust in public institutions over the business cycle », Discussion paper series, *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, n° 5570.

Chapitre 4

Une action publique fondée sur des observations factuelles grâce à l'analyse d'impact de la réglementation

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) contribue au processus de l'action publique en fournissant un cadre rationnel de décision qui permet d'analyser les conséquences des différentes options réglementaires possibles. Même si la pratique de l'AIR a beaucoup progressé au sein de la zone OCDE, des défis restent à relever pour en faire un instrument d'action primordial au service de la qualité de la réglementation. Ainsi, il serait possible d'accroître la contribution de l'AIR grâce à l'analyse coût-avantages. De même, on pourrait améliorer le mécanisme de l'AIR en renforçant le contrôle de la réglementation et en généralisant la participation des parties prenantes. Le fait de mesurer les avantages de l'AIR et d'en rendre compte peut offrir aux pays la possibilité de montrer que ce mécanisme permet de veiller à ce que les nouveaux textes améliorent le bien-être d'ensemble des sociétés. Le présent chapitre fait le point sur le recours à l'AIR dans les pays membres de l'OCDE, les obstacles rencontrés et les pistes pour l'avenir.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principales conclusions

Tendances

L'utilisation très répandue de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un exemple manifeste de la tendance constatée dans la zone OCDE à fonder davantage l'action publique sur des observations factuelles. L'AIR permet d'examiner et de mesurer les avantages, les coûts et les effets probables de lois et de réglementations nouvelles ou modifiées. Elle constitue un puissant outil à l'appui du processus de l'action publique en fournissant de précieuses données empiriques. Elle corrobore les décisions politiques en présentant un cadre rationnel de décision qui permet d'analyser les conséquences des différentes options réglementaires possibles. Néanmoins, si la pratique de l'AIR a beaucoup progressé dans la zone OCDE, des défis restent à relever pour en faire un instrument d'action primordial au service de la qualité de la réglementation.

L'AIR est utilisée dans toute la zone OCDE, mais il n'existe pas de modèle unique dans la mise en œuvre de cet outil de politique réglementaire. La conception et l'évolution des dispositifs d'AIR reflètent le contexte institutionnel, social, culturel et juridique des pays et territoires concernés. Cela étant, malgré les différences d'objectifs, de portée et de méthode qui distinguent les différents mécanismes d'AIR dans le monde, le processus tend à être toujours structuré de façon similaire. Les principales étapes d'une AIR sont généralement les suivantes : définition du problème, recensement des options réglementaires, collecte des données, évaluation des options non réglementaires, choix de l'option souhaitée et mesures de suivi et d'évaluation.

Le présent chapitre répertorie les pratiques associées à une AIR efficace. En premier lieu, l'existence d'un cadre institutionnel adapté peut jouer un rôle important pour le contrôle de qualité et le suivi de l'AIR. Le contexte institutionnel général dans lequel s'inscrit l'action publique doit être bien connu et servir de base pour décider où et comment intégrer l'AIR dans un cadre particulier. En deuxième lieu, les pays devraient recourir à l'AIR dans le cas d'interventions réglementaires significatives ayant des conséquences économiques notables. Les capacités d'analyse sur lesquelles doit s'appuyer une AIR sont une ressource rare à répartir de manière proportionnée et ciblée. En troisième lieu, les processus d'AIR devraient être intégrés de manière à fournir un tableau d'ensemble des coûts et des avantages et, lorsque c'est pertinent et réalisable, ils devraient s'appuyer sur des éléments qualitatifs. La plupart des AIR couvrent un vaste éventail de questions, des effets économiques (sur la concurrence) aux effets sociaux (égalité hommes-femmes) et environnementaux, mais il leur manque une conclusion générale. Enfin, les AIR s'accompagnent souvent d'une obligation de consultation mais, sur le terrain, les pratiques sont très variables. En général, la consultation dans le cadre de l'AIR est mal articulée avec les processus d'administration ouverte dans leur ensemble.

Renforcer le rôle de l'AIR dans le processus de l'action publique n'est pas tâche facile. Il faut consentir un investissement considérable à court terme pour faire évoluer l'administration et renforcer l'analyse économique des propositions de textes, dans un cadre

professionnel où les juristes dominent souvent. De plus, il n'est pas aisé de convaincre de la nécessité d'adopter des contraintes administratives supplémentaires alors que le cycle de l'action publique est déjà complexe, que les avantages de l'AIR peuvent n'être ressentis qu'à long terme et qu'il est parfois difficile de les expliciter. *In fine*, le sort de l'AIR dépend principalement du niveau d'engagement manifesté par les dirigeants politiques en la matière. Cette volonté politique doit se doubler du soutien des parties prenantes, qui motivent souvent fortement les pouvoirs publics à poursuivre l'adoption et la systématisation de l'AIR. En outre, les agents publics doivent être encouragés à adopter et à utiliser activement le dispositif de l'AIR. Ces trois ingrédients sont essentiels pour faire de l'AIR un outil majeur d'une action publique fondée sur des observations factuelles.

Pistes pour l'avenir

De nombreux pays peuvent améliorer leur mécanisme d'AIR en renforçant le contrôle. Il faut être attentif à la portée de la fonction de contrôle – on peut aller d'un simple rôle de surveillance à l'existence d'une agence dotée d'une véritable fonction de remise en question. Les données présentées dans ce chapitre indiquent que la fonction de remise en question n'est pas encore très répandue dans les organes de contrôle des pays de l'OCDE, et qu'elle pourrait être renforcée.

La participation des parties prenantes à l'AIR pourrait être accrue. Les pays de l'OCDE pourraient largement tirer profit des TIC pour associer davantage les parties prenantes au processus d'AIR. Ils pourraient notamment publier en ligne les AIR ou organiser des consultations électroniques des parties prenantes. Cela permettrait d'élargir la collecte des données et de mieux évaluer les coûts et les avantages de l'intervention proposée.

De nombreux pays de l'OCDE ont opté pour l'évaluation de toute une gamme d'objectifs dans le cadre du processus d'AIR. Il peut s'agir d'un large éventail d'objectifs stratégiques, de l'impact sur la concurrence à l'égalité hommes-femmes. Or, ces évaluations plus larges – et parfois spécieuses – exacerbent peut-être les difficultés persistantes qui entravent la généralisation de l'AIR. Il faudrait peut-être favoriser une utilisation proportionnée de l'AIR en recourant à l'analyse de « l'importance » – qui permet de n'évaluer que les impacts les plus significatifs qui sont importants pour les retombées possibles d'une mesure réglementaire.

Les observations recueillies dans les pays de l'OCDE laissent à penser qu'il reste beaucoup à faire pour utiliser l'AIR de façon à permettre au grand public et aux organismes de réglementation de suivre la réglementation pendant tout son cycle de vie. Cette démarche permettrait de contrôler la mise en œuvre, le respect et les performances d'une réglementation, ainsi que sa contribution concrète aux objectifs des politiques publiques et au bien-être de la société. L'AIR est le premier maillon d'une chaîne dans laquelle le suivi de la mise en œuvre de la réglementation et son évaluation *ex post* viennent achever le cycle de la gouvernance réglementaire.

Les efforts pour mesurer les avantages de l'AIR et d'en rendre compte peuvent offrir aux pays la possibilité de montrer que ce mécanisme contribue à ce que les nouveaux textes améliorent le bien-être d'ensemble des sociétés. Au-delà de la détermination en valeur monétaire des bénéfices nets des nouveaux textes, les pays pourraient recourir à des indicateurs de performance pertinents pour mettre en évidence les autres avantages de l'AIR pour les particuliers et les entreprises que sont, par exemple, la réduction des charges administratives et des coûts de la réglementation, ou encore la réduction des risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Introduction: les avantages de l'AIR

La réglementation, en tant que levier de l'État, est indispensable au bon fonctionnement des économies et des sociétés. Elle établit les « règles du jeu » applicables aux particuliers, aux entreprises, à l'État et à la société civile. Les économies et les sociétés modernes ont besoin de réglementations efficaces pour soutenir la croissance, l'investissement, l'innovation, l'ouverture du marché, l'État de droit et la recherche d'une vie meilleure. À l'inverse, un cadre réglementaire insuffisant affecte la compétitivité des entreprises, mine la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics et favorise la corruption dans la gouvernance publique. Par conséquent, pour assurer le bon fonctionnement des marchés, la protection des droits et de la sécurité des citoyens et garantir la prestation de services publics, la réglementation doit être élaborée dans un cadre global dans lequel les options stratégiques sont analysées à l'aide de données empiriques valables (OCDE, 2011). L'AIR fournit ce cadre.

L'AIR est un outil administratif et décisionnel mais aussi un processus d'amélioration de la qualité de la réglementation qui aide les responsables politiques à élaborer des politiques fondées sur des observations factuelles et adaptées à l'objectif poursuivi. Elle concourt à la confiance et à l'intégrité du système d'élaboration de la réglementation, grâce aux leviers de transparence et de responsabilité, en gardant trace des différentes étapes de la conception de la réglementation.

L'AIR est un outil essentiel pour assurer la qualité des nouvelles réglementations grâce à une prise de décision fondée sur des éléments concrets. Un système d'AIR efficace peut contribuer à promouvoir la cohérence de l'action publique en révélant les arbitrages que comporte tout projet de réglementation, les bénéficiaires probables des effets distributifs de la réglementation, ainsi que la façon dont la réduction des risques dans un domaine de l'action publique peut en créer dans un autre. L'AIR permet de mieux exploiter les observations factuelles pour élaborer l'action publique, et réduit la fréquence des échecs dus à une réglementation qui ne se justifie pas ou à l'absence de réglementation alors qu'elle est manifestement nécessaire (OCDE, 2009). Le Royaume-Uni fournit un exemple de la manière dont l'AIR renforce l'élaboration de politiques fondée sur les faits (encadré 4.1).

Encadré 4.1. **L'AIR utilisée pour la nomination des défenseurs des droits des petites entreprises (small business appeals champions) au Royaume-Uni**

En 2013, les observations recueillies par le gouvernement du Royaume-Uni dans le cadre d'enquêtes sur les mesures d'application de la loi (*Focus on Enforcement Reviews*) et de recherches complémentaires ont montré l'insuffisance des mécanismes de traitement des recours et des plaintes par les organismes de réglementation non économiques nationaux – notamment l'absence de procédures transparentes et le manque d'explications et de visibilité. D'après le gouvernement du Royaume-Uni, il était nécessaire d'intervenir pour corriger cette défaillance et réduire le risque de voir perdurer de mauvaises décisions d'exécution en raison de l'incapacité des entreprises – et en particulier des petites entreprises – à les contester utilement.

Dans le rapport d'AIR, le gouvernement du Royaume-Uni a indiqué que les entreprises – et en particulier les petites entreprises – devaient être assurées de pouvoir demander une explication ou contester une décision du régulateur sans crainte, sans coûts disproportionnés et sans retards importants. Or, cela n'était pas toujours le cas, d'après les éléments de preuve recueillis dans le cadre du programme « *Focus on Enforcement* ». Le gouvernement s'est servi de l'AIR pour réclamer la nomination de défenseurs des droits des petites entreprises, chargés d'examiner la transparence, la mise en œuvre et l'efficacité des procédures de traitement des plaintes et des recours utilisées par les organismes de réglementation.

Encadré 4.1. **L'AIR utilisée pour la nomination des défenseurs des droits des petites entreprises (small business appeals champions) au Royaume-Uni** *(suite)*

D'après le gouvernement britannique, cette nomination devait aboutir à la mise en place de procédures plus simples, plus efficaces, plus transparentes, moins coûteuses et mieux comprises, qui permettront aux entreprises de contester les décisions et les comportements des organismes de réglementation.

Le rapport d'AIR a identifié les options suivantes :

- Option 1. Ne rien faire et compter sur le nouveau Code, sans prendre de mesures pour assurer la conformité
- Option 2. Prendre un texte pour nommer un défenseur indépendant des droits des petites entreprises au sein de chaque régulateur non économique, qui sera chargé de vérifier la conformité. (option privilégiée)
- Option 3. Nommer cet agent en accord avec chaque régulateur non économique, sans la moindre base légale.
- Option 4. Créer une entité unique autonome chargée de vérifier la conformité pour tous les organismes de réglementation non économiques.

La loi dite *Small Business, Enterprise and Employment* de 2015 est entrée en vigueur le 26 mars 2015. Elle prévoit qu'un défenseur des droits des petites entreprises sera affecté à chaque régulateur non économique concerné et qu'il garantira aux entreprises et au gouvernement que les organismes de réglementation réalisent les objectifs liés aux appels et aux plaintes qui sont fixés dans le nouveau code réglementaire des organismes de réglementation. D'après le gouvernement du Royaume-Uni, cela permettra de veiller à ce que les processus et procédures d'appel et de plainte soient conviviaux, accessibles, équitables, qu'elles conviennent aux entreprises et qu'elles renforcent l'efficacité, le contrôle et la transparence des liens entre les organismes de réglementation et les entités qu'ils réglementent.

Source : Adapté à partir de Department for Business Innovation & Skills (2014), « Small Business Appeals Champions and non-Economic Regulators », *www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299097/bis-14-674-small-business-appeals-champions-and-non-economic-regulators-impact-assessment.pdf* (consulté le 16 février 2015) et de TSO (2015), « Small Business, Enterprise and Employment Act 2015 », *www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/pdfs/ukpga_20150026_en.pdf* (consulté le 24 mai 2015).

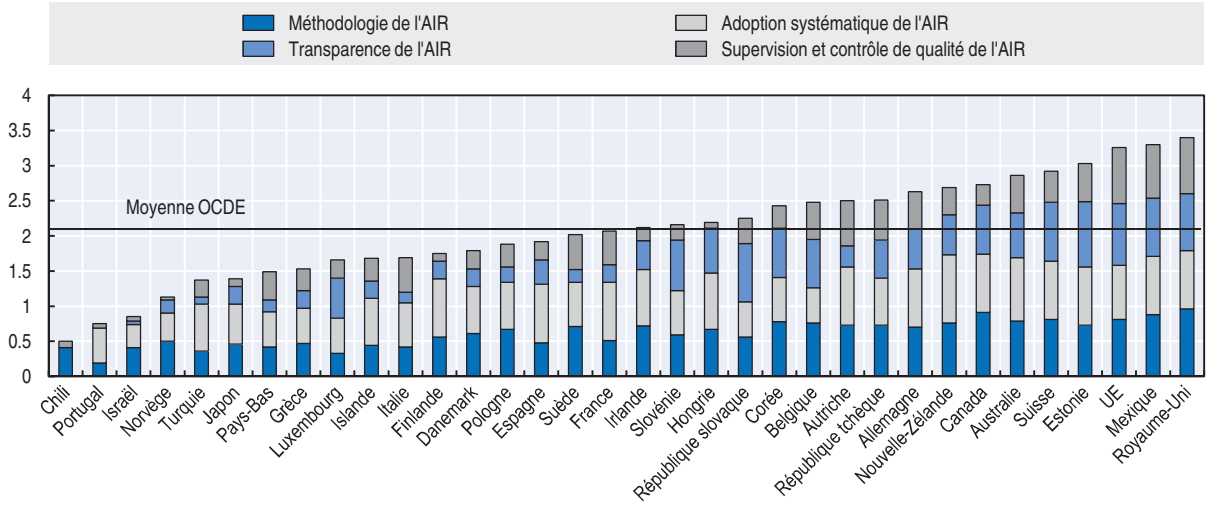
Les pratiques de l'AIR

La pratique de l'AIR envisagée au prisme des indicateurs composites

Les indicateurs composites d'évaluation de l'AIR mesurent quatre domaines principaux : i) supervision et contrôle de qualité ; ii) transparence ; iii) adoption systématique ; et iv) méthodologie. L'indicateur de supervision et de contrôle de qualité constate si les fonctions nécessaires au suivi de la pratique de l'AIR sont en place et s'il existe des obligations d'assurer la qualité de l'analyse. L'indicateur de transparence permet d'analyser dans quelle mesure les processus de conduite de l'AIR sont ouverts et si les parties prenantes peuvent y participer. L'indicateur d'adoption systématique permet d'évaluer si des obligations formelles concernant l'AIR ont été adoptées, en tenant compte du principe de proportionnalité et en prévoyant des mécanismes institutionnels. Enfin, l'indicateur de méthodologie permet de constater dans quelle mesure les évaluations des impacts, des coûts et des avantages, des options non réglementaires et des risques sont elles-mêmes évaluées, et s'il existe des directives d'application de cette méthodologie.

Les graphiques 4.1 et 4.2 révèlent que tous les pays ont pris des mesures visant à ce que l'AIR soit intégrée à leurs processus d'élaboration des politiques. Les principaux facteurs qui suscitent cette tendance sont l'adoption systématique de l'AIR et la méthodologie qui la sous-tend. Les données montrent que tous les pays – sans exception – ont pris des mesures pour mettre au point une méthode d'AIR tant pour les lois que pour les réglementations. De même, la vaste majorité des pays se sont dotés d'obligations formelles concernant l'AIR.

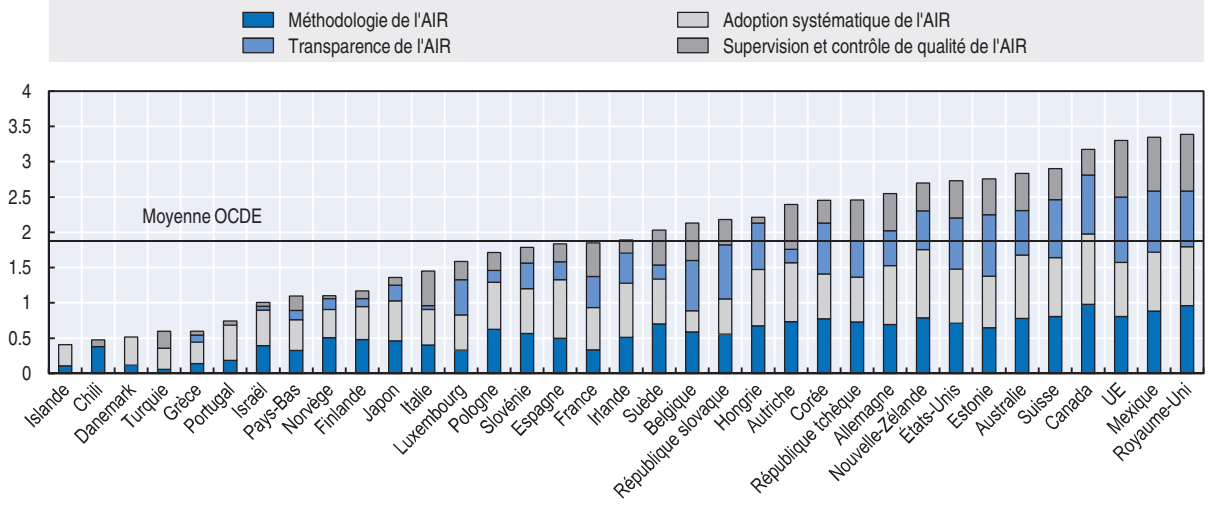
Graphique 4.1. **Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation dans l'élaboration de lois primaires**



Note : Les résultats ne s'appliquent exclusivement qu'aux processus d'élaboration des lois primaires émanant du pouvoir exécutif. L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est quatre. Ce graphique ne couvre pas les États-Unis, où toutes les lois primaires proviennent du Congrès. La plupart des lois sont initialement proposées par l'exécutif dans la majorité des pays à l'exception du Mexique et de la Corée, où la majorité des lois trouvent leur origine au parlement/congrès (90.6 % et 84 % respectivement).
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325312

Graphique 4.2. **Indicateurs composites : l'analyse d'impact de la réglementation dans l'élaboration de réglementations secondaires**



Note : L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est quatre.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325324

Les indicateurs montrent qu'outre les obligations formelles et la méthodologie, un certain nombre de pays ont pris des mesures supplémentaires. Pour le Royaume-Uni, le Mexique et l'Union européenne, par exemple, les indicateurs composites révèlent un degré

élevé de performance tant pour les lois que pour les réglementations. Ces trois acteurs ont adopté des pratiques concernant les aspects méthodologiques et l'adoption systématique de l'AIR – érigée en obligation formelle – qui expliquent le score élevé de l'indicateur composite. Toutefois, ce qui distingue ces acteurs des autres, c'est qu'ils ont davantage adopté et appliqué des pratiques de transparence du processus d'AIR, ainsi que des pratiques de supervision et de contrôle de qualité de l'AIR – ce qui, en réalité, est aussi le cas de presque tous les acteurs dont le score est supérieur à la moyenne de l'OCDE. On peut en déduire que les pays qui cherchent à mettre en œuvre un mécanisme d'AIR franchiront vraisemblablement les pas les plus décisifs en renforçant leurs pratiques de transparence et de surveillance.

Au Royaume-Uni, la Commission de la politique de la réglementation exerce une surveillance en qualité d'organisme public consultatif et non rattaché à un ministère. Elle formule des opinions – qui évaluent la qualité des observations factuelles sur lesquelles se fondent les propositions de réglementation – à l'intention du gouvernement sur toute proposition de réglementation qui affecterait les entreprises et les organisations de la société civile. Au Mexique, la fonction de surveillance du mécanisme d'AIR est exercée par la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation, un organisme qui n'est pas sous la tutelle du gouvernement et qui jouit d'une indépendance technique. Le chef de la commission est désigné directement par le Président (OCDE, 2014). Dans l'Union européenne, le Comité d'analyse d'impact examine les AIR et son point de vue est requis pour que la Commission puisse se saisir d'une proposition. De même, le Parlement européen s'est doté d'une unité qui évalue l'AIR une fois la proposition soumise au Parlement.

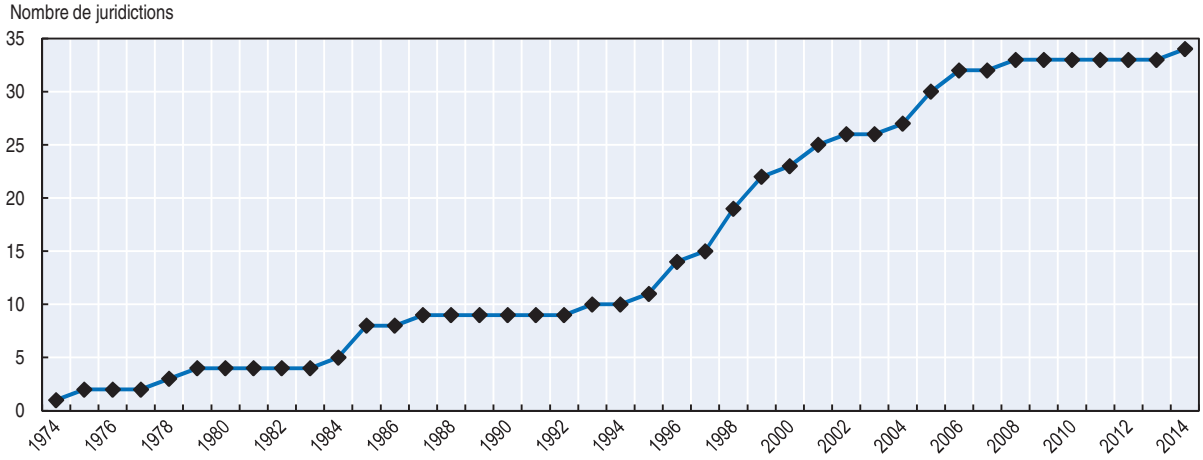
En somme, les données montrent qu'un certain nombre de pays pourraient encore largement renforcer leurs mécanismes d'AIR en en faisant une obligation formelle et en approfondissant la méthodologie. Une fois ces critères de base remplis, de nombreux pays gagneront tout particulièrement à étoffer leurs pratiques de surveillance et de transparence de l'AIR.

La pratique de l'AIR n'a cessé de gagner en importance

Le nombre des pays membres de l'OCDE utilisant l'AIR a augmenté ces 30 dernières années, comme l'illustrent les résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires (graphique 4.3). L'AIR est utilisée comme outil formel d'amélioration de la qualité de la réglementation depuis plus de 25 ans (OCDE, 2009). Dans le cadre de l'OCDE, la liste de critères en 10 points qui accompagne la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle souligne la nécessité de procéder à une évaluation pour s'assurer que les coûts des réglementations sont justifiés par leurs avantages. En 1997, l'OCDE a formulé un ensemble de meilleures pratiques en matière d'AIR (OCDE, 1997). La recommandation visant à intégrer l'AIR dans l'élaboration, la révision et la réforme des réglementations importantes et à utiliser l'AIR pour évaluer l'impact sur les objectifs d'ouverture des marchés et sur la concurrence a été incluse dans les Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation (OCDE, 2005).

En 2008, l'OCDE a publié un guide, formulant des conseils pratiques sur l'utilisation de l'AIR en vue d'améliorer la qualité de la réglementation (OCDE, 2008b) ; de même qu'un cadre présentant aux responsables politiques les principaux éléments susceptibles d'améliorer l'efficacité du dispositif d'AIR (OCDE, 2008a). Après avoir examiné la mise en œuvre de l'AIR dans la zone OCDE pendant plus d'une dizaine d'années, l'OCDE a publié des conseils pratiques sur les facteurs systémiques qui influent sur la qualité des AIR,

Graphique 4.3. **Évolution de la pratique de l'AIR dans la zone OCDE**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et ne font donc pas partie de l'échantillon.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325337

notamment la publication de cadres méthodologiques susceptibles de favoriser une amélioration de la réglementation grâce aux AIR, et des conseils pratiques pour utiliser l'AIR en vue d'éviter toute réglementation inutile des marchés concurrentiels (OCDE, 2009). En 2010, l'OCDE a identifié des domaines d'amélioration de la gouvernance des risques en procédant à une analyse des défis d'ordre juridique, procédural et pratique que doit relever la réglementation du risque, très souvent grâce aux AIR (OCDE, 2010).

Enfin, la Recommandation de 2012 pose le principe de l'intégration de l'AIR dès le début du processus d'élaboration des politiques publiques, pour aider à formuler les projets de réglementation (OCDE, 2012b). L'évolution importante que représente la Recommandation de 2012 par rapport aux orientations antérieures de l'OCDE tient au fait qu'il est désormais reconnu que le processus d'AIR doit être intégré au système global d'élaboration des règles et ne pas en être un simple complément. Néanmoins, même si l'AIR est l'un des outils les plus largement utilisés sur le plan international dans le cadre de la politique de la réglementation, sa mise en œuvre effective reste difficile à mesurer dans bon nombre de cas.

D'après Renda (2015), les raisons les plus fréquemment invoquées pour recourir à l'AIR sont les suivantes :

- Efficience/réduction des charges : lorsque l'AIR repose sur des méthodes telles que l'analyse coûts/bénéfices ou l'analyse coûts/efficacité, elle peut aider l'administration à privilégier les options les plus efficientes. Progressivement, et si elle est correctement mise en œuvre, l'AIR devrait améliorer le bien-être social en augmentant les bénéfices nets des politiques publiques.
- Transparence : l'AIR peut améliorer la transparence de la politique publique dans la mesure où elle oblige les administrations publiques à motiver leurs actions par écrit et à expliquer les raisons pour lesquelles le programme d'action proposé est plus indiqué que les autres options en présence, notamment celle de ne rien faire.
- Obligation de rendre des comptes : l'AIR encourage également l'obligation redditionnelle des pouvoirs publics, c'est-à-dire leur responsabilité vis-à-vis des résultats de leur action.

- Contrôle de l'administration : l'AIR a été utilisée comme outil permettant au centre de gouvernement d'exercer un contrôle plus efficace de ce que font les services par voie réglementaire, sans qu'il ait besoin d'avoir le même niveau de connaissances spécialisées que les agents. L'administration moderne repose sur le principe de la délégation et du contrôle, ce qui implique que les institutions spécialisées, auxquelles d'importantes missions de service public sont dévolues, soient contrôlées par le centre de gouvernement (OCDE, 2012b).
- Efficacité et cohérence des politiques : l'AIR doit être utilisée comme un instrument permettant de réaliser les plans à long terme du gouvernement et d'atteindre ses objectifs.

Pour de nombreux pays, les raisons de mettre en place un dispositif d'AIR sont multiples. D'après Renda (2015), il convient aussi d'examiner plus attentivement la compatibilité de l'AIR avec le cadre juridique national, et de réfléchir plus avant aux mécanismes de gouvernance réglementaire qui devraient accompagner la mise en place de l'AIR, ou à la nécessité de tenir compte de l'ensemble des impacts directs et indirects de la législation. L'encadré 4.2 offre un exemple tiré de la façon dont les États-Unis ont mis en œuvre les AIR en plus d'autres mécanismes de gouvernance.

Encadré 4.2. **Le modèle américain d'AIR : présentation succincte**

Les principales raisons qui ont conduit à la mise en place d'AIR aux États-Unis sont les suivantes : i) la nécessité de s'assurer que les organismes fédéraux justifient leurs interventions réglementaires avant d'adopter des mesures et envisagent des moyens d'intervention « allégés » avant de recourir à une réglementation contraignante ; ii) la nécessité pour le centre de gouvernement de contrôler le comportement des organismes auxquels des compétences réglementaires ont été déléguées ; et iii) la nécessité de promouvoir l'efficacité des décisions réglementaires en prévoyant l'obligation de procéder à une analyse coûts/bénéfices dans le cadre de l'AIR.

D'un point de vue général, la mise en place de l'AIR a été sous-tendue par l'idée que les responsables de l'action publique devaient être incités à prendre des décisions éclairées, sur la base de l'ensemble des faits disponibles. Dans le cas des États-Unis, cette idée était initialement associée à la nécessité impérieuse d'éviter d'imposer aux entreprises des charges réglementaires inutiles, résultat qui était en principe garanti par l'introduction de l'obligation générale de procéder à l'analyse coûts/avantages des autres options réglementaires et de justifier l'adoption de la réglementation sur la base de « avantages nets ». Bien que le mécanisme américain soit demeuré presque inchangé, la méthode initiale a été partiellement modifiée : plutôt que sur la réduction des coûts, l'accent a été mis sur l'équilibre entre les coûts et les avantages d'une réglementation.

Les premières AIR se sont également accompagnées d'une réforme des mécanismes de gouvernance adoptés par le gouvernement américain pour élaborer des propositions réglementaires :

- L'AIR a été instaurée comme une étape procédurale obligatoire d'un ensemble déjà existant de règles administratives.
- La mise en place des AIR a nécessité la création d'un organe de contrôle central, chargé d'examiner la qualité des AIR : le Bureau de l'information et des affaires réglementaires (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA).
- La priorité accordée à l'analyse coûts-avantages. Le système américain des AIR repose de manière claire et explicite sur l'application de l'analyse coûts/avantages.

Source : Renda, A. (2015), « Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

La gouvernance de l'AIR

Ce que les pouvoirs publics devraient, avant tout et surtout, garder à l'esprit lorsqu'ils souhaitent développer et renforcer la politique de la réglementation, c'est la nécessité de considérer l'AIR comme un élément essentiel du « cycle de la gouvernance réglementaire » (OCDE, 2011). Le cycle d'élaboration des politiques comprend des outils servant tout à la fois à l'analyse *ex ante* et à l'évaluation *ex* post des politiques publiques, ainsi que des outils permettant d'analyser le flux des mesures prises individuellement et le stock du corpus législatif existant dans tel ou tel secteur particulier.

Les gouvernements ont trop souvent commencé à utiliser l'AIR comme un instrument autonome. En conséquence de quoi, de nombreux pays ne sont pas parvenus à mener leur réforme de la réglementation, non pas parce que l'AIR était mal conçue, mais en raison d'un manque de coordination entre les différentes phases de l'élaboration des politiques. Même le meilleur système d'AIR, s'il est pris isolément, ne peut pas réussir la réforme. C'est pourquoi, il est essentiel qu'un gouvernement qui envisage de mettre en place un système d'AIR comprenne bien le cycle de la gouvernance réglementaire dans son ensemble.

L'AIR doit être considérée comme la première étape d'un processus complet de bonne pratique réglementaire. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'elle apporte toutes les réponses. Suivant la quantité d'informations disponibles et la prévisibilité des résultats des mesures réglementaires, les gouvernements devront décider des moyens à investir dans l'analyse *ex ante*, et de la valeur à accorder au suivi de l'action réglementaire et à l'examen de la réglementation après un certain nombre d'années. Dans cette perspective, une bonne pratique émergente consiste, au moment de la rédaction du rapport d'AIR, à inclure une sélection d'indicateurs de performance qui serviront de base aux futures activités de suivi et d'évaluation.

Prendre conscience des différentes étapes de la vie d'une règle juridique facilite la distribution par les responsables de l'action publique entre les activités qui doivent assumées directement et celles qui peuvent être déléguées à des organes tiers. De nombreux gouvernements s'appuient sur des pratiques de co-régulation et d'autorégulation pour faire face aux problèmes de politique publique, sachant que, dans certains cas, seules quelques phases spécifiques de la vie d'une règle juridique peuvent être déléguées : de telles pratiques peuvent à la fois permettre des économies et aboutir à une meilleure application de la loi lorsque les mesures incitatives sont bien conçues.

Prendre conscience de l'importance du cycle d'élaboration des politiques permet aussi aux gouvernements de répartir la responsabilité des diverses phases de la vie de la règle juridique à différentes institutions. Ainsi, au Royaume-Uni, la notion de « mise en œuvre » est devenue progressivement plus importante, avec tout d'abord la création du Local Better Regulation Office, puis celle du Better Regulation Delivery Office. La raison est en partie liée à la nécessité de se concentrer sur le « bout de la chaîne », c'est-à-dire le moment où les administrations publiques contrôlent le respect de la législation, et où les entreprises et les particuliers décident de la manière de se conformer (ou non) aux règles juridiques. Dans certains pays, le suivi de l'évaluation *ex post* est effectué par le parlement et non par le gouvernement, ce qui pourrait créer une tension institutionnelle vertueuse dans la rédaction de règles qui sont faciles à mettre en œuvre et en définitive efficaces.

La gestion de l'AIR comprend des éléments qui devraient garantir l'application d'une méthode souple et efficace d'examen systématique des projets de réglementation par les gouvernements, le but étant de contribuer à la réalisation d'objectifs plus larges portant notamment sur les questions environnementales, le bien-être social et la croissance

inclusive. Parmi les éléments les plus importants de la gestion de l'AIR, il y a lieu de tenir compte i) du statut administratif de l'AIR – si elle est établie par voie législative ou par décret, circulaire, directive ou résolution ; ii) du niveau de soutien politique dont bénéficie l'AIR, qui se manifeste dans l'existence d'un organe de contrôle* ; iii) du rôle de cet organe de contrôle ; et iv) de l'intégration de l'AIR dans le processus décisionnel et dans la consultation publique.

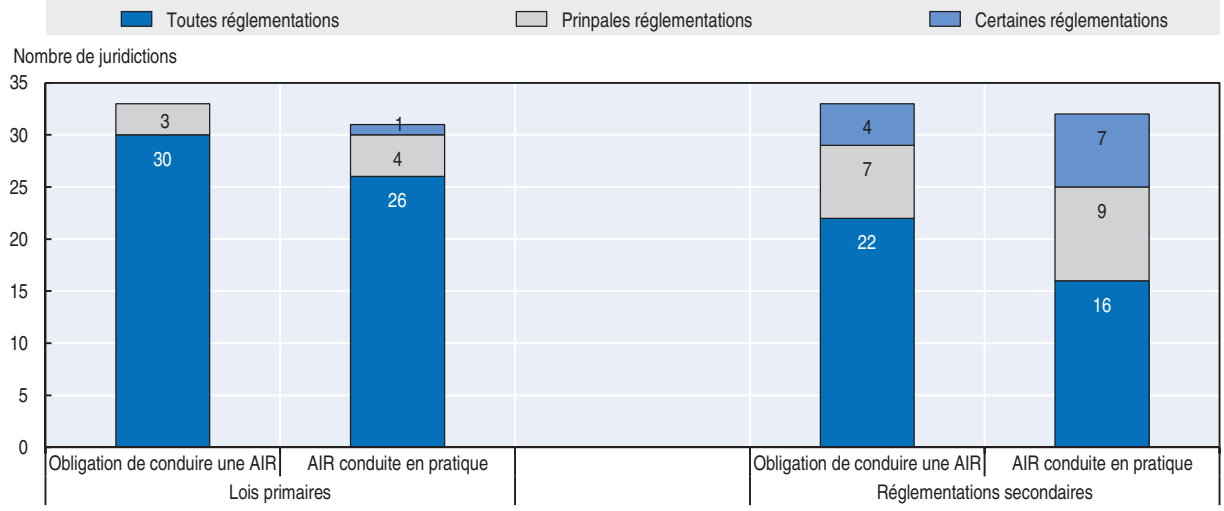
Les premières conclusions de l'enquête de 2014 sur les indicateurs réglementaires révèlent l'existence de disparités et de difficultés dans plusieurs de ces éléments de gouvernance au sein de la zone OCDE, difficultés qui ont fait obstacle à l'adoption effective de l'AIR comme outil réglementaire. Plusieurs de ces obstacles sont examinés ci-après.

Diversité des systèmes d'AIR dans la zone OCDE

La plupart des pays de l'OCDE ont adopté l'AIR. Pourtant, il existe un décalage considérable entre l'obligation de procéder à une AIR, telle qu'inscrite dans un acte ou document officiel, et la pratique réelle de l'AIR

Les données de l'enquête indiquent que, dans leur majorité, les pays de l'OCDE ont inscrit l'obligation de procéder à une AIR dans un acte ou document officiel, et procèdent bien à des AIR en pratique (graphique 4.4). Les données indiquent cependant aussi que l'adoption de l'AIR reste en suspens dans certains pays de l'OCDE. Bien que l'AIR soit essentielle à une élaboration des politiques fondée sur des observations factuelles et qu'elle ait été l'un des outils de la politique de la réglementation les plus promus par l'OCDE ces 20 dernières années, il reste beaucoup à faire pour assurer sa mise en œuvre dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En outre, un nombre plus faible de pays procèdent à

Graphique 4.4. **Adoption de l'AIR : les obligations formelles et la pratique**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325340

* Renda (2015) cite également les exemples suivants d'engagement politique en faveur de l'AIR : application de l'AIR dans le cadre d'un plan global à long terme pour améliorer la qualité de la réglementation ; création de « contraintes internes » crédibles telles que l'obligation d'associer une AIR à toute nouvelle proposition de réglementation ; et création de « contraintes externes », comme l'engagement en faveur de « l'ouverture de l'administration ».

des AIR dans la pratique, par rapport à ceux qui y sont contraints, juridiquement ou non. Ce décalage est plus prononcé pour la réglementation que pour la législation.

Renda (2015) propose plusieurs pistes possibles pour la mise en place des AIR. Chacune présente des avantages par rapport aux autres, mais aucune n'est exempte de tout risque (encadré 4.3). Les principales questions portent sur les moyens de gérer les

Encadré 4.3. **Pistes pour la mise en place de l'AIR**

- **Piste 1. Commencer par une phase pilote puis institutionnaliser l'AIR pour toutes les réglementations.** C'est une méthode fréquemment utilisée pour introduire l'usage de l'AIR. Toutefois, de nombreux pays ont eu du mal à tirer parti de la phase pilote pour faire de l'AIR une obligation administrative et en généraliser l'application.
- **Piste 2. Commencer par la méthode la moins intrusive avant d'en utiliser d'autres.** Ainsi, la mesure des charges administratives à travers le modèle des coûts standard est considérée par beaucoup comme un moyen peu interventionniste d'évaluer certaines incidences précises de la législation, sachant que la phase de mesure est le plus souvent confiée à des consultants externes, et que l'obtention de résultats clairs ne nécessite pas de grande révolution de la culture administrative chez les fonctionnaires. Cela étant, passer du modèle des coûts standard à un système d'AIR plus complet pourrait prendre plusieurs années et nécessiter une gestion prudente des attentes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration.
- **Piste 3. Commencer à appliquer l'AIR à quelques institutions, avant de l'étendre aux autres.** Le gouvernement peut choisir d'instaurer l'AIR – complète ou limitée à des critères spécifiques comme les charges administratives – dans les administrations qui réunissent les compétences les plus avancées et la plus grande concentration de parties prenantes externes. Il s'agit généralement d'un service ou d'un ministère chargé de la réglementation des entreprises, ou du commerce de détail.
- **Piste 4. Commencer avec les principaux projets de réglementation, puis abaisser le seuil pour couvrir les réglementations moins importantes.** La Commission européenne a lancé son mécanisme d'évaluation d'impact en 2000 en privilégiant (après une phase pilote de deux ans) toutes les principales propositions de son programme annuel de travail. L'évaluation d'impact est rendue obligatoire lorsque les propositions sont censées produire des effets économiques, sociaux et environnementaux significatifs. Au fil des années, le système a été progressivement étendu jusqu'à couvrir les principaux textes d'application et actes délégués (réglementation secondaire). En moyenne, une centaine d'évaluations d'impact par an ont été réalisées au cours des dernières années.
- **Piste 5. Commencer par les réglementations contraignantes avant les instruments juridiques non contraignants.** Certains pays ont constaté, après plusieurs années d'application de l'AIR que les normes juridiques non contraignantes, les normes privées, et les pratiques de corégulation et d'autorégulation avaient parfois plus d'intérêt que les dispositions législatives contraignantes traditionnelles en termes de répercussions sur l'économie et d'incitations aux agents économiques.
- **Piste 6. Commencer par une analyse qualitative à critère simple ou multicritères, puis passer progressivement à une analyse quantitative (analyse coûts/avantages ou autre).** Lorsqu'un pays ne dispose pas des compétences quantitatives spécifiques qui permettraient de mener une analyse coûts/bénéfices ou autre, cela ne signifie pas pour autant qu'aucune AIR ne peut être mise en place, ou que l'AIR perdra à terme de son intérêt « scientifique ». L'adoption d'une procédure générale peut s'avérer très utile à la mise en place d'une AIR. Basée sur une analyse qualitative, elle exigera des administrations qu'elles motivent l'adoption d'une ligne d'action donnée plutôt que l'ensemble des options disponibles, sous forme rédigée ou sous la forme d'une analyse qualitative-quantitative (comme les feuilles de notation). Si le cadre institutionnel et de gouvernance le permet, l'évolution vers une analyse quantitative basée davantage sur les faits (si nécessaire) répondra progressivement au besoin de défendre la réglementation face aux contre-analyses fournies par les parties prenantes, les experts ou d'autres institutions.

Encadré 4.3. **Pistes pour la mise en place de l'AIR** *(suite)*

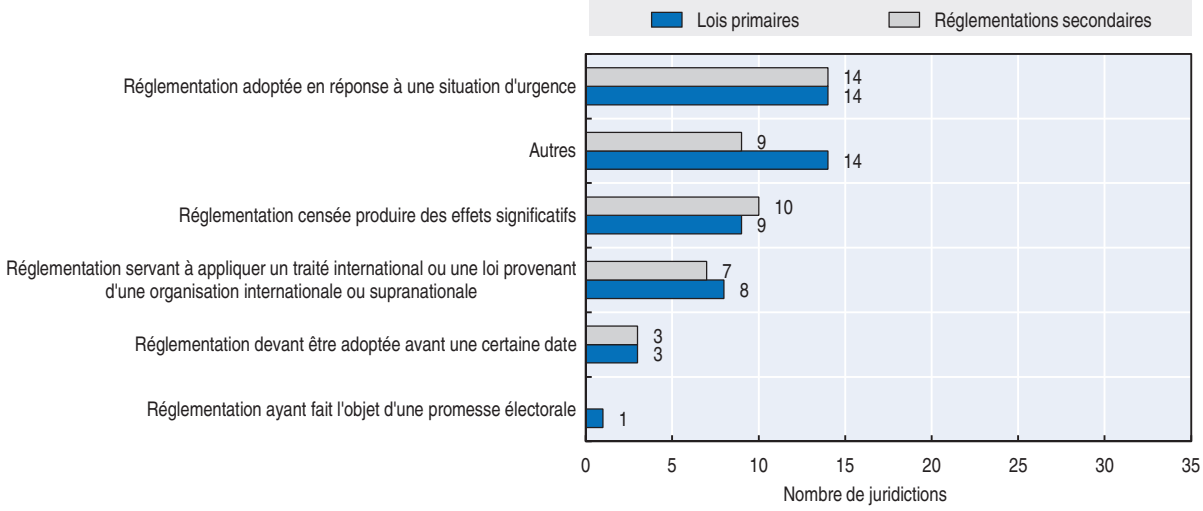
- **Piste 7. Passer d'une expérience concentrée sur l'AIR à des responsabilités mieux réparties.** Une administration peut très bien ne pas avoir les compétences nécessaires en matière d'AIR, et ne pas être en mesure de combler cette lacune à court terme. Cela étant dit, de nombreux États peuvent compter sur des institutions, publiques ou privées, pour les aider à effectuer certains calculs, étayant ainsi les propositions réglementaires. De même, certains pays ont commencé l'expérimentation des AIR en formant un petit nombre d'employés au sein de l'organe de contrôle central, et ont ensuite désigné des personnes de contact ou des unités de référence en matière d'AIR dans chacun des services dotés d'un pouvoir réglementaire.

Source : Renda, A. (2015), « Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

attentes, d'éviter de promettre des résultats immédiats, et de comprendre que la mise en place générale de l'AIR et d'outils réglementaires judicieux dans l'administration publique doit s'accompagner d'un changement culturel.

En outre, les pays de l'OCDE ont défini les cas dans lesquels la réglementation ne fait pas nécessairement l'objet d'une AIR. Le graphique 4.5 révèle que l'absence d'AIR correspond le plus souvent aux cas de réglementations adoptées en réaction à une situation d'urgence. Les autres cas concernent l'application du droit international, et en particulier l'application d'un règlement de l'Union européenne ou la transposition d'une directive de l'Union européenne, procédure courante dans les pays de l'Union européenne. Un grand nombre de pays ont proposé d'autres raisons justifiant des exceptions à la réalisation d'une AIR, y compris des réglementations concernant la sûreté nationale, l'ordre public ou le budget, et où la réglementation est liée à l'organisation de l'État lui-même. Bien que l'exception puisse être justifiée dans certains de ces cas, une bonne gestion du cycle de gouvernance réglementaire justifierait de soumettre les réglementations exemptées de l'AIR à une évaluation *ex post* de l'impact.

Graphique 4.5. **Exceptions à la mise en place d'une AIR**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325350

Le graphique 4.5 montre également la nécessité d'un plus grand respect du principe de proportionnalité dans l'application de l'AIR, en vertu duquel seules les réglementations aux répercussions les plus importantes doivent être évaluées de manière détaillée. Selon l'OCDE, une approche de l'élaboration des textes et du contrôle de leur respect fondée sur le risque peut améliorer le bien-être des citoyens par une protection accrue et la prestation de services publics plus efficaces (OCDE, 2010). En réalité, l'enquête sur les indicateurs réglementaires montre que seuls quelques pays appliquent des critères de seuil pour décider de mener une AIR. L'encadré 4.4 présente quelques exemples nationaux.

Encadré 4.4. **Critères de seuil pour l'application de l'AIR : quelques exemples nationaux**

En **Australie**, une Évaluation préliminaire établit la nécessité – ou non – pour une proposition de réglementation de donner lieu à une AIR (ou plutôt une DIR, déclaration d'impact de la réglementation, comme elle s'appelle dans ce pays) pour les lois primaires et les réglementations secondaires (ainsi que presque toutes les propositions infra-réglementaires ayant valeur de norme). Une déclaration d'impact de la réglementation est requise pour toutes les propositions émanant du Gouvernement, y compris les propositions de nature mineure ou technique et celles qui n'ont pas d'impact sur les entreprises, les associations locales et les particuliers. De même, l'AIR est obligatoire pour toutes les décisions prises hors conseil des ministres par toute entité officielle australienne lorsqu'elles sont susceptibles d'entraîner un impact quantifiable sur les entreprises, les associations locales, les particuliers ou plusieurs de ces catégories.

La **Belgique** applique un système mixte. Ainsi, 17 des 21 sujets couverts par l'AIR donnent lieu à un bref test qualitatif (impact positif/négatif/nul) fondé sur des indicateurs. Les quatre autres sujets (égalité hommes-femmes, PME, charges administratives et cohérence des politiques pour le développement) font l'objet d'une méthode quantitative plus approfondie qui englobe la nature et le degré des impacts positifs et négatifs.

Le **Canada** applique l'AIR à toutes les réglementations du pouvoir exécutif, et utilise un système de triage pour décider d'étendre l'analyse. Le système de triage fait écho au principe de proportionnalité contenu dans la Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation, afin de cibler l'analyse dans les domaines où elle est la plus utile). La préparation d'un énoncé de triage dès les premières étapes de la conception de la réglementation permet de déterminer si la proposition nécessite une AIR complète ou accélérée, en fonction des coûts et d'autres facteurs :

- Faible impact : coût inférieur à 10 millions CAD en valeur actualisée sur une période de 10 ans ou coût annuel inférieur à 1 million CAD ;
- Impact moyen : coûts annuels compris entre 1 et 10 millions CAD en valeur actualisée ;
- Impact élevé : coûts supérieurs à 100 millions CAD en valeur actualisée ou coût annuel supérieur à 10 millions CAD.

De la même façon, lorsqu'il existe un risque sérieux et immédiat pour la santé et la sécurité des Canadiens, la sécurité publique, l'économie ou l'environnement, l'énoncé de triage peut être omis au profit d'un processus accéléré.

Le **Mexique** applique un critère quantitatif pour décider si des projets de réglementation primaire ou secondaire doivent faire l'objet d'une AIR. Les organismes de réglementation et les ministères opérationnels doivent démontrer que la mise en conformité n'entraîne aucun coût pour être dispensés de l'AIR. Dans tous les autres cas, une AIR doit être réalisée. Les AIR ordinaires sont soumises à un second critère – qualitatif et quantitatif – que le Mexique appelle le « calculateur d'impact différencié », en vertu duquel, sur la base d'une liste de 10 questions, la réglementation peut faire l'objet d'une AIR différenciée selon que l'impact est jugé élevé ou modéré, l'analyse étant moins détaillée dans ce dernier cas.

Encadré 4.4. **Critères de seuil pour l'application de l'AIR : quelques exemples nationaux** *(suite)*

La **Nouvelle-Zélande** applique un critère qualitatif pour décider de recourir à l'AIR, quel que soit le type de réglementation. Une AIR est exigée à chaque fois qu'un projet de réglementation relève de l'une des deux catégories suivantes : i) la décision politique est censée donner lieu à une communication gouvernementale, et ii) la décision politique étudie des options impliquant la création, la modification ou l'abrogation de dispositions législatives (qu'il s'agisse de législation primaire ou d'instruments pouvant être dénoncés au sens de la Loi sur la législation de 2012).

Les **États-Unis** appliquent un critère quantitatif pour décider de soumettre un texte réglementaire de l'exécutif à une AIR. Le décret-loi n° 12866 exige de soumettre les réglementations pertinentes du point de vue économique à une AIR complète. Au sens de l'article 3(f)(1) du décret exécutif n° 12866, une réglementation « pertinente du point de vue économique » (qui fait partie du sous-groupe des réglementations « importantes ») a : « Un impact annuel sur l'économie d'au moins 100 millions USD ou peut affecter de manière significative l'économie, un secteur de l'économie, la productivité, la concurrence, l'emploi, l'environnement, la santé ou la sécurité publiques, et les autorités ou communautés étatiques, tribales et locales ».

La **Commission européenne** applique un critère qualitatif pour décider de procéder à une AIR, quel que soit le type de réglementation. Les analyses d'impact sont préparées pour les initiatives de la Commission susceptibles d'avoir des effets importants sur le plan économique, social ou environnemental. Le Secrétariat général de la Commission détermine si ce critère est rempli, sur la base de la proposition motivée présentée par le service pilote. Les résultats sont présentés dans une feuille de route.

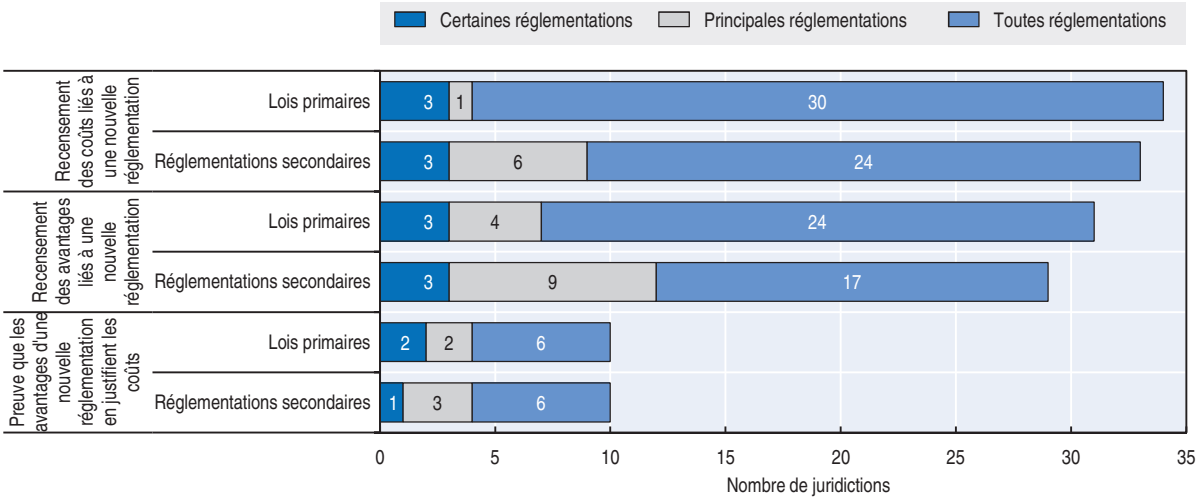
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

Il est courant dans la zone OCDE de recenser les coûts et avantages d'un projet de réglementation dans le cadre du processus d'AIR. Cependant, seule une petite minorité des pays de l'OCDE démontrent que les avantages sont supérieurs aux coûts

Les réglementations de haute qualité sont censées produire des avantages nets pour les particuliers et les entreprises, et pour la société dans son ensemble. Cela étant, elles entraînent aussi des coûts : coûts de mise en œuvre et de mise en conformité, charges administratives et possibles distorsions sur d'autres marchés (OCDE, 2009). Il est encourageant de noter que, dans leur majorité, les pays de l'OCDE intègrent le recensement de ces coûts et avantages dans leur processus d'AIR (graphique 4.6). L'encadré 4.5 présente les expériences de certains pays relatives aux mécanismes permettant une évaluation appropriée des coûts et bénéfices des projets de réglementation.

L'un des principaux objectifs de l'AIR est d'aider les pays à élaborer et mettre en œuvre des réglementations économiques, qui contribuent à la richesse globale de la société, en générant des retombées positives nettes (OCDE, 2008a). L'analyse coûts-avantages peut aider les responsables publics à décider une mesure en fournissant les bases factuelles nécessaires. Toutefois, le graphique 4.6 montre que les pays pourraient encore très souvent inclure dans le cadre de l'AIR une démonstration prouvant que les avantages d'une réglementation sont supérieurs à ses coûts. Cette conclusion révèle sans doute que l'AIR est employée pour estimer l'option « à moindre coût ». Elle semble aussi refléter le fait que les pays se heurtent à des obstacles d'ordre méthodologique et à des difficultés de ressources humaines et financières pour conduire une telle analyse. La Recommandation de 2012 tient compte de ce problème. Elle précise que « lorsque les projets de réglementation auraient d'importantes conséquences, l'évaluation *ex ante* des coûts, des avantages et des risques

Graphique 4.6. **Analyse des coûts et des bénéfices dans l'AIR**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325361

Encadré 4.5. **Assurer une évaluation appropriée des coûts et des bénéfices : quelques exemples nationaux**

En **Australie**, une évaluation préliminaire détermine la nécessité d'une AIR et contribue à recenser les bonnes pratiques en vigueur dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Une AIR est nécessaire pour toutes les propositions émanant du Cabinet. Il existe trois types d'AIR : format long, format standard et format court. Les évaluations de format court ne sont utilisables que pour les propositions émanant du Cabinet. Le format long et le format standard doivent – entre autres obligations – comporter un niveau d'analyse proportionné. L'évaluation de formate long doit également comprendre une analyse coûts-avantages.

Au **Canada**, s'agissant des réglementations secondaires, au moment de décider de l'opportunité et de la manière de réglementer, les ministères et les organismes doivent évaluer les avantages et les coûts des mesures de nature réglementaire et non réglementaire, y compris l'absence d'intervention gouvernementale. L'analyse doit inclure des mesures quantitatives et aussi, s'il est difficile de quantifier les coûts et les bénéfices, des mesures qualitatives. Lorsqu'ils évaluent les possibilités de maximiser les bénéfices nets, les ministères doivent : identifier et mesurer les éventuels effets positifs et négatifs sur le plan économique, environnemental ou social de la proposition de réglementation et des autres options possibles sur les citoyens Canadiens, les entreprises (notamment les petites entreprises), et les pouvoirs publics ; et déterminer les moyens de répartir les effets positifs et négatifs entre les parties prenantes, les secteurs de l'économie et les régions du Canada affectés par la réglementation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada offre des orientations et une fonction de remise en question tout au long du processus.

Au **Mexique**, les AIR sont examinées par la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER). Si elle les juge insuffisantes, par exemple parce qu'elles ne fournissent pas d'informations sur les impacts précis, la COFEMER peut demander à ce que les AIR soient modifiées, corrigées ou complétées. Si l'AIR reste insuffisante, la COFEMER peut demander au ministère pilote de faire appel à un expert indépendant pour évaluer l'impact, auquel cas le régulateur ne pourra pas adopter la réglementation avant de recevoir l'avis définitif de la COFEMER.

Encadré 4.5. **Assurer une évaluation appropriée des coûts et des bénéfices : quelques exemples nationaux** *(suite)*

Aux **États-Unis**, s'agissant de la réglementation secondaire, le respect par l'institution de l'obligation de procéder à une analyse coût-avantages est contrôlé grâce à l'examen de l'avant-projet de l'AIR et de la proposition de réglementation effectué par le Bureau des affaires de l'information et des réglementations (*Office of Information and Regulatory Affairs*) sur le fondement du décret-loi n° 12866.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

devrait être quantitative chaque fois que possible » et souligne que « les évaluations *ex ante* doivent, le cas échéant, fournir une description qualitative des impacts qu'il est difficile, voire impossible, de quantifier (…) ». Dans tous les cas, une comparaison plus systématique des avantages et des coûts permettrait d'améliorer fondamentalement le recours à l'AIR.

Difficultés liées à la mise en œuvre et à l'exécution de l'AIR

Instaurer et développer un système d'AIR s'avère une tâche difficile dans tous les pays. Les résultats d'un système efficace n'apparaissent qu'à long terme, une fois que l'AIR est bien intégrée dans le processus d'élaboration des politiques (OCDE, 2009). Mais d'importants investissements préalables s'imposent pour surmonter un certain nombre d'obstacles : la nécessité de susciter un changement de culture chez les fonctionnaires, la nécessité d'introduire des éléments d'analyse économique dans des équipes souvent dominées par les juristes, la difficulté d'introduire de nouvelles exigences administratives dans un dispositif déjà complexe, et de nombreux autres facteurs ressentis comme des obstacles.

Renda (2015) estime que ces raisons expliquent, avec d'autres, pourquoi le succès de l'introduction de l'AIR tient principalement au niveau d'engagement exprimé par les responsables politiques. Tout engagement politique doit être doublé du soutien des parties prenantes, qui motivent souvent fortement les gouvernements à poursuivre l'adoption et l'intégration de l'AIR. En outre, les responsables publics doivent être encouragés à faire face à l'enjeu de l'AIR. Ces trois ingrédients semblent essentiels à une introduction réussie de l'AIR dans le processus décisionnel ; il semble par ailleurs qu'ils soient interdépendants, sachant qu'un engagement politique réel et crédible est essentiel à la mobilisation des parties prenantes, et que la demande d'une amélioration de la réglementation formée par les parties prenantes et les dirigeants politiques incite également les fonctionnaires à prendre l'AIR au sérieux.

Les pouvoirs publics peuvent exprimer leur engagement durable en faveur de l'AIR de multiples façons. Il n'y a là rien de surprenant, compte tenu des différentes motivations qui peuvent conduire les gouvernements à adopter l'AIR dans leurs propres administrations. Malgré cette diversité, il est possible de souligner certaines façons de manifester son engagement en faveur de l'AIR et de lancer sa mise en place progressive. L'encadré 4.6 en propose une brève sélection.

Les observations recueillies semblent indiquer qu'il reste très difficile pour de nombreux pays de mettre en place et d'appliquer un système d'AIR efficace. Plusieurs de ces difficultés touchent particulièrement : l'engagement politique à long terme, le suivi de l'AIR, les obstacles méthodologiques, la participation des parties prenantes et la tendance politique du gouvernement. Certaines de ces difficultés sont examinées ci-dessous.

Encadré 4.6. **Engagements politiques en faveur de l'AIR : quelques exemples**

Appliquer l'AIR dans le cadre d'un plan global à long terme pour améliorer la qualité de la réglementation. À elle seule, l'AIR ne suffira pas à améliorer la qualité de la réglementation ; elle doit être associée à d'autres outils de réforme de la réglementation comme la consultation, ou l'adoption d'une approche du « cycle d'élaboration des politiques » prévoyant le contrôle, l'évaluation *ex post*, et l'examen périodique de la législation existante, etc.

Créer une cellule de contrôle de l'AIR au centre du gouvernement. Le niveau d'engagement politique en faveur de l'AIR est maximisé à chaque fois que les pouvoirs publics créent un cadre institutionnel à même de renforcer le contrôle sur le développement du système de l'AIR. Cet aspect, qui est au cœur d'une introduction efficace de l'AIR, est également lié à la nécessité pour les gouvernements de manifester leur engagement aux parties prenantes externes, et aux fonctionnaires de l'administration et d'autres institutions (notamment les parlements). À cet égard, leur engagement se manifeste généralement par la création d'une solide cellule centrale de contrôle, dotée d'un certain nombre de missions, parmi lesquelles la rédaction et la diffusion d'orientations sur l'AIR, la formation des fonctionnaires chargés de rédiger les AIR, la possibilité d'examiner les premières versions des AIR et de demander des changements, voire d'opposer son veto, et d'autres fonctions, de coordination, de consultation, de promotion de la réforme, etc.

Créer des « contraintes internes » crédibles. L'engagement en faveur de l'AIR sera d'autant plus crédible que les pouvoirs publics créeront des contraintes procédurales internes rendant l'AIR (presque) indispensable. Ces contraintes internes peuvent inclure : i) un système structuré de planification de la réglementation, prévoyant des mesures qui encouragent les administrations à travailler sur les propositions réglementaires suffisamment tôt pour permettre d'adapter l'AIR aux processus réglementaires ; ii) l'obligation d'associer un rapport d'AIR à toute nouvelle proposition réglementaire (ou aux propositions ayant les répercussions les plus importantes), qui devra être communiqué en temps voulu pour permettre de recueillir les commentaires de l'organe de contrôle ; iii) la création dans chaque ministère de cellules dédiées à l'AIR, chargées d'organiser les travaux d'AIR, en incitant clairement à la rédaction de solides rapports d'AIR au sein de leur administration ; iv) des incitations budgétaires en fonction du nombre de propositions réglementaires qui sont associées à des AIR rigoureuses.

Créer des « contraintes externes », garantissant une application effective de l'AIR. Outre les contraintes internes, des contraintes externes sont également importantes pour améliorer le niveau d'engagement politique manifesté aux parties prenantes externes. Ces contraintes peuvent être les suivantes : i) un engagement en faveur de l' « ouverture de l'administration », et notamment d'un processus approprié et suffisamment étendu de consultation ouverte et participative sur les décisions les plus importantes ; ii) la publication de rapports annuels sur la base d'indicateurs bien définis, permettant de suivre l'état d'avancement des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de l'AIR ; iii) la création d'organes représentatifs spéciaux, chargés de représenter des intérêts externes spécifiques, liés à l'administration ou non ; iv) l'adoption de « grilles » particulières dans la méthodologie employée pour l'AIR, permettant aux pouvoirs publics de prendre en considération des intérêts spécifiques dans toutes les politiques, et prévoyant même que le défaut de prise en compte de ces intérêts soit considéré comme un motif d'invalidation ; v) une réflexion sur le rôle que pourraient jouer les organismes non gouvernementaux dans l'examen régulier ou ponctuel de la qualité du processus d'AIR, et/ou dans l'analyse approfondie de la qualité de certaines AIR ; vi) la réalisation d'enquêtes d'opinion régulières sur la capacité des pouvoirs publics à mener des AIR de haute qualité pour obtenir de meilleurs résultats réglementaires.

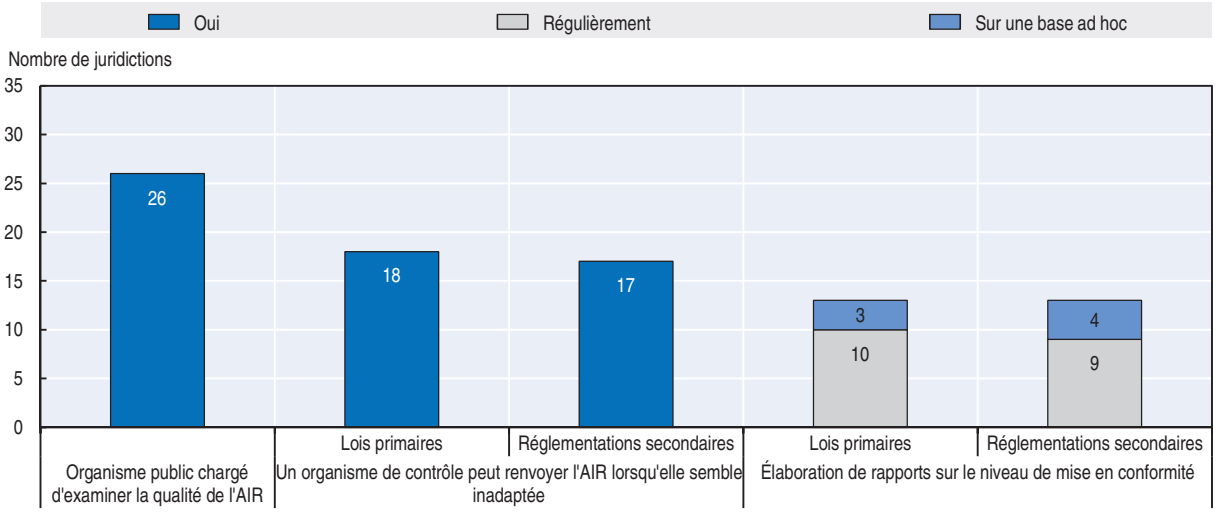
Source : Renda, A. (2015), « Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

La majorité des pays de l'OCDE se sont dotés d'un organisme de contrôle du processus d'AIR. Dans un nombre significatif de cas, pourtant, ces organismes de contrôle n'exercent toujours pas le rôle de garants efficaces de la qualité de la réglementation

La Recommandation de 2012 précise que l'organe de contrôle devrait être chargé de quatre missions : le « contrôle de qualité » de la réglementation, l'étude des moyens de rendre la réglementation plus efficace, la contribution à l'amélioration systématique de la politique réglementaire, et enfin la coordination de l'évaluation *ex post* dans le cadre de la révision des politiques et du perfectionnement des méthodes d'évaluation *ex ante*.

Sur la base de la Recommandation, ces fonctions s'appuient en premier lieu sur le « contrôle de qualité », c'est-à-dire l'amélioration de la qualité des analyses d'impact, par un examen minutieux des évaluations effectuées et en renvoyant les propositions qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation satisfaisante. D'après les réponses au questionnaire, 26 pays ont mis en place un organisme public, en dehors du ministère responsable de la réglementation, chargé d'examiner la qualité de l'AIR (graphique 4.7). Cela étant, ces organes ne sont pas tous dotés de fonctions « de remise en question » (*challenge*), c'est-à-dire de la capacité de renvoyer les AIR aux ministères opérationnels et aux organismes de réglementation en cas d'insuffisance. Au total, seuls les organismes de 19 pays peuvent renvoyer les AIR pour qu'elles soient améliorées, qu'il s'agisse de lois, de règlements ou des deux catégories. Cette limite remet en question l'efficacité des systèmes d'AIR à garantir que les réglementations appliquées sont « adaptées à l'objectif poursuivi ».

Graphique 4.7. **Contrôle de l'AIR**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

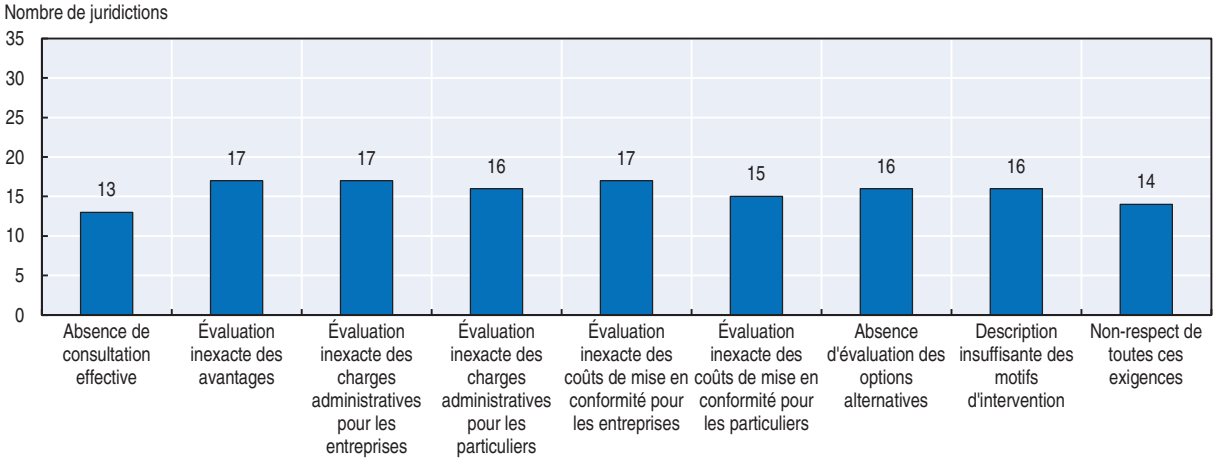
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325374

Les organismes de contrôle utilisent des procédures différentes selon les pays pour veiller à ce qu'un projet d'AIR jugé insuffisant soit effectivement amélioré avant de passer à l'étape suivante de l'approbation. Ces méthodes utilisent des moyens formels et informels pour convaincre les ministères responsables. Au Canada, par exemple, une AIR doit être approuvée par l'organisme de contrôle avant de pouvoir passer à l'étape suivante

d'autorisation. D'autres pays rapportent que les résultats de l'examen sont transmis au Cabinet ou au Conseil des ministres. Dans six cas, le fait que l'organisme de contrôle n'ait pas approuvé l'AIR est rendu public. C'est un gage supplémentaire de transparence, mais aussi un moyen d'encourager les ministères à accroître la qualité de leurs AIR.

Comme le montre le graphique 4.8, parmi les motifs de renvoi d'une AIR figurent l'évaluation inexacte des coûts et avantages de la réglementation, y compris les charges administratives et les coûts génériques, ainsi que la justification insuffisante de l'intervention politique, ou l'absence d'évaluation des options non réglementaires. L'encadré 4.7 présente un exemple national.

Graphique 4.8. **Raisons pour lesquelles un organe de contrôle peut invoquer pour faire réviser une AIR**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le graphique présente le nombre de pays qui ont mentionné les différentes raisons invoquées par un organe de contrôle pour renvoyer sur une AIR pour révision, qu'elle concerne la législation primaire ou la réglementation secondaire.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325383

Encadré 4.7. **Le processus réglementaire au Canada**

Le processus d'approbation des règlements au Canada est régi par la loi sur les textes réglementaires. Le Canada compte trois grandes catégories de textes réglementaires :

- Les règlements pris par le gouverneur en conseil (GEC) : Ces règlements doivent être approuvés par le gouverneur général sur avis du Conseil privé de la Reine (généralement représenté par les ministres du Conseil du Trésor). Cela signifie que le Cabinet des ministres est fondé à approuver ou à rejeter ces règlements ;
- Les règlements ministériels : Une loi donne le pouvoir à un ministre en particulier de prendre des règlements ; et
- Les règlements GEC ou règlements ministériels qui requièrent l'approbation du Conseil du Trésor : Ces règlements doivent être approuvés par le Conseil du Trésor (CT) lorsqu'il y a des incidences financières ou lorsque la loi sur les compétences du ministère requiert que le Conseil du Trésor adresse une recommandation au gouverneur en conseil.

Les principales caractéristiques de l'élaboration des règlements pris par le gouverneur en conseil sont les suivantes :

Encadré 4.7. **Le processus réglementaire au Canada** *(suite)*

- **Analyse :** Le ministère effectue une étude et prépare un résumé de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) qui comprend une description du projet, les options envisagées, une analyse de rentabilité, les résultats des consultations tenues auprès des parties prenantes et les mécanismes de mise en application du texte. Le ministère fait approuver l'AIR par la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT-SAR).
- **Approbation du ministre responsable :** Le règlement proposé obtient ensuite l'approbation du ministre responsable. En signant le document, le ministre recommande officiellement la prépublication ou l'exemption de prépublication et l'approbation finale du règlement. On doit faire parvenir une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor lorsque le projet de règlement nécessite la recommandation du Conseil du Trésor pour l'approbation du gouverneur en conseil.
- **Examen du SCT-SAR :** Le SCT-SAR examine le projet afin de s'assurer qu'il est conforme à la directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation et à d'autres projets gouvernementaux ; examine la documentation connexe ; et prépare une note d'information à l'intention du CT.
- **Demande de prépublication au Conseil du Trésor :** La première fois que le CT examine un projet de règlement, le ministre responsable demande l'autorisation de prépublier le projet dans la Gazette du Canada, Partie I. La prépublication donne au public l'occasion d'examiner et de commenter le projet pendant une période de 30 jours en général ou 75 jours pour les règlements qui auront un impact sur le commerce international. On s'attend à ce que le ministère donne suite aux commentaires du public en modifiant le règlement ou qu'il explique pourquoi il n'est pas en mesure de tenir compte d'une préoccupation particulière.
- **Recommandation du CT pour l'approbation du gouverneur en conseil :** Il revient aux ministres du CT de prendre la décision de recommander l'approbation du projet de règlement par le gouverneur en conseil. En cas d'approbation, le gouverneur général promulgue la réglementation en la signant, et la réglementation en question est ensuite enregistrée dans le Registre des instruments réglementaires. Dans le cas contraire, le ministère responsable détermine s'il faut modifier le projet et repasser par le processus d'approbation à partir de la première étape ou s'il faut abandonner entièrement le projet.

Source : Adapté du site web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *www.tbs-sct.gc.ca* (dernier accès le 16 février 2015).

La Recommandation de 2012 précise également que les pays devraient « publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation » et que « ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) » (OCDE, 2012b). Pourtant, le questionnaire sur les indicateurs réglementaires n'a recueilli que peu d'éléments montrant que ces rapports étaient bien élaborés. L'encadré 4.8 relate l'exemple du Royaume-Uni.

Les pays de l'OCDE doivent s'attacher à la collaboration des parties prenantes dans le processus d'AIR

Les données du graphique 4.9 sont quelque peu surprenantes, et constituent une source de préoccupation. Seule une minorité de pays de l'OCDE exige la publication des rapports d'AIR aux fins de consultation du grand public. Leur nombre est encore plus faible lorsqu'il s'agit de réglementations primaires. À une époque où les gouvernements doivent s'efforcer de regagner la confiance du public et fournir des services plus nombreux et de meilleure qualité avec moins de ressources, la consultation publique des AIR pourrait s'avérer utile pour renforcer le dialogue avec les parties prenantes.

Encadré 4.8. **Évaluation de la performance du système d'AIR au Royaume-Uni**

En septembre 2012, le National Audit Office du Royaume-Uni a publié un rapport intitulé « Submission of evidence: controls on regulations », dont l'objectif principal était d'examiner les contrôles sur la réglementation effectués par la Direction de l'amélioration de la réglementation (Better Regulation Executive). Le rapport reconnaît que « si la réglementation constitue un bon moyen de favoriser de nombreuses retombées bénéfiques, elle est aussi parfois source de coûts additionnels. Les gouvernements qui se sont succédé ont cherché à maîtriser le poids de la réglementation sur les entreprises et les organisations de la société civile afin de favoriser la croissance économique et le développement du secteur associatif. Depuis sa mise en place en 1998, l'analyse d'impact a été l'un des principaux outils utilisé pour réaliser cet objectif ».

Le rapport s'intéresse essentiellement à l'efficacité des processus ministériels qui soutiennent les contrôles de la réglementation d'une manière similaire aux processus de contrôle des dépenses publiques, et examine ces processus dans cinq ministères : le ministère du Commerce, de l'Innovation et des Compétences ; le ministère de la Justice ; le ministère du Travail et des Retraites ; le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales et le ministère des Transports. La méthodologie utilisée pour l'évaluation repose sur le modèle de gestion des échéances financières – sachant qu'il avait été recommandé de gérer le flux de textes réglementaires de la même manière que les dépenses publiques – et étudie en détail les aspects suivants :

- gouvernance et initiative ;
- planification ;
- suivi ;
- prise de décision ; et
- rapports sur les performances.

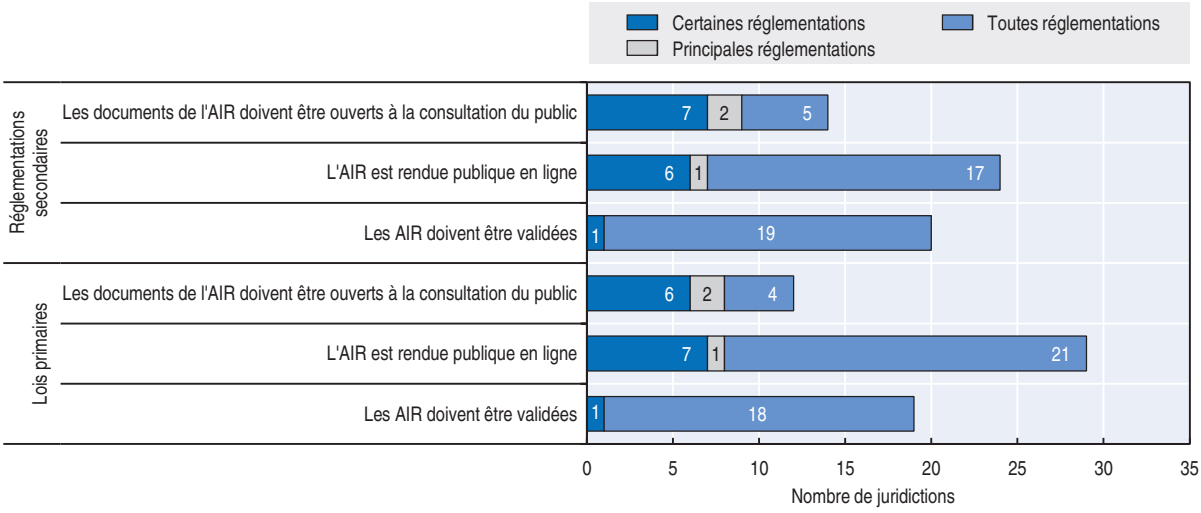
La conclusion générale des études de cas est que les ministères ont tous appliqué certains éléments des principes du Modèle de Gestion des Echéances financières et que certains ont développé une solide expérience. En particulier, l'examen a permis d'établir que les ministères disposaient de systèmes à même de soutenir et d'éclairer la prise de décision sur les propositions d'intervention réglementaire et que ces systèmes avaient pour vocation d'assurer l'exhaustivité des analyses d'impact et leur conformité aux orientations de la Direction de l'amélioration de la réglementation et des prescriptions du Comité de la politique de la réglementation. Cela étant, l'examen fait aussi apparaître que les ministères ne considèrent pas encore la réglementation comme une ressource qui doit être gérée avec prudence pour réaliser ses objectifs, de la même manière que les dépenses. L'accent est davantage mis sur la façon de gérer le flux de textes réglementaires que sur le poids de la réglementation dans son ensemble.

Le rapport propose des recommandations, parmi lesquelles : la nécessité d'appliquer le principe de proportionnalité de manière à ce que les ressources limitées consacrées à l'examen de l'impact économique des propositions réglementaires soient concentrées sur le petit nombre de propositions présentant un intérêt relativement élevé ; la Direction de l'amélioration de la réglementation et les ministères devraient examiner si une analyse plus approfondie des réglementations qui entraînent les coûts les plus élevés ne permettrait pas non plus d'orienter les efforts sur les domaines présentant le plus grand potentiel de réduction des charges sur les entreprises.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires et adapté à partir de National Audit Office (2012), « Submission on evidence: Controls on regulation », Better Regulation Executive, *www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/controls_on_regulation_2012.pdf* (consulté le 22 février 2015).

Les pays de l'OCDE auraient tout intérêt à exploiter les technologies de l'information et de la communication pour renforcer le processus d'AIR. Malgré l'omniprésence actuelle des TIC et des outils du Web, les pays de l'OCDE ne les utilisent pas tous à cette fin. Un

Graphique 4.9. **Consultation publique et mécanismes de contrôle des AIR**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325397

nombre non négligeable d'entre eux ne donne pas accès aux AIR en ligne. Ces pays pourraient tirer profit de ces technologies, qui peuvent les aider à rendre le processus d'AIR plus transparent et accessible au public. Au Mexique, les pratiques de consultation soulignent l'avantage des TIC et d'une forte politique d'association des parties prenantes au processus d'AIR (encadré 4.9).

Encadré 4.9. **La consultation dans le processus d'AIR : l'exemple du Mexique**

Au Mexique, la consultation est très fortement marquée par les obligations formelles prévues par deux textes législatifs particuliers. Tout d'abord, la loi fédérale sur les procédures administratives énonce que l'obligation de consultation publique fait partie intégrante du processus d'AIR. Ensuite, la législation en matière de transparence, plus récemment adoptée, pose une obligation de consultation plus générale, indépendante du processus d'AIR proprement dit. Cette législation exige notamment que toutes les propositions réglementaires soient publiées sur le site internet du ministère ou de l'organisme de réglementation concernés.

Le processus d'AIR lui-même prévoit d'importantes possibilités de consultation publique, ainsi que des mesures de sauvegarde permettant une prise en compte des observations des parties prenantes. En particulier, la COFEMER publie sur son site internet (*www.cofemer.gob.mx*) tous les projets d'AIR dès leur réception, ainsi que les observations et contributions des parties prenantes. La publication généralisée d'une aussi large documentation sur l'AIR est sans doute unique dans les pays membres de l'OCDE. Il convient de signaler que la publication de la réponse de la COFEMER au projet d'AIR fournit aux parties prenantes des informations complémentaires qui peuvent leur permettre de prendre une part plus active au processus. Par exemple, en soulignant les insuffisances de l'analyse, ces éléments d'appréciation peuvent aider les parties prenantes à identifier les données et les autres documents en leur possession qu'elles pourraient produire pour améliorer sa qualité. Plus généralement, la publication des commentaires de toutes les parties prenantes sur les différentes propositions jette les bases d'un dialogue plus approfondi sur leurs mérites entre les parties prenantes. La COFEMER voit dans la publication de cette abondante documentation sur l'AIR un facteur déterminant d'incitation aux organismes de réglementation à tenir compte de ces avis et donc de réussite du processus d'AIR.

Encadré 4.9. **La consultation dans le processus d'AIR : l'exemple du Mexique** *(suite)*

Le projet d'AIR doit être accessible à la consultation pendant au moins 20 jours ouvrables mais, en pratique, les périodes de consultation sont semble-t-il beaucoup plus longues. Cela découle, en partie, de la nécessité pour la COFEMER d'effectuer une analyse initiale du rapport d'AIR et de publier sa réponse. Il semble par conséquent que le processus offre de grandes possibilités de participation aux parties prenantes. La COFEMER soutient aussi la participation effective aux consultations en diffusant activement les projets d'AIR auprès des parties prenantes et en sollicitant leurs contributions dans bon nombre de cas.

Source : OCDE (2014), *Regulatory policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en*.

Plusieurs techniques permettent à la consultation d'améliorer la qualité du processus décisionnel, et de renforcer le consensus sur le système d'AIR tout entier (Renda, 2015). Ces techniques couvrent les différentes étapes du processus :

- Premièrement, les pouvoirs publics devraient engager des consultations le plus tôt possible sur le contenu des propositions réglementaires, pour commencer à recueillir les opinions des parties prenantes et réunir des informations sur les risques liés à l'usage de certains instruments réglementaires.
- Deuxièmement, il est fondamental de différencier la consultation sur le contenu de la proposition de la consultation sur le rapport d'AIR. Cette dernière est particulièrement utile, puisqu'elle porte sur la structure du document, sur les données utilisées et sur la qualité de l'analyse effectuée pour parvenir à une option privilégiée précise.
- Troisièmement, le document de consultation doit préciser quels sont les aspects de la proposition (ou de l'AIR) dont le gouvernement estime qu'ils requièrent une contribution des parties prenantes. Cela peut aider les parties prenantes à se concentrer sur les questions les plus importantes. Toutefois, les commentaires sur les autres aspects du document et de l'AIR devraient être autorisés, à condition d'être bien motivés.
- Quatrièmement, il est important que les parties prenantes disposent de suffisamment de temps pour participer à la consultation. Ce que l'on appelle les normes minimales en matière de consultation prévoient généralement un délai minimum (en semaines). Au niveau de l'UE, le délai minimum a récemment été porté à 12 semaines, tandis que les États-Unis n'imposent aucun délai minimum pour le recueil des commentaires du public, même si les décrets présidentiels 12866 et 13563 encouragent les agences à fixer un délai d'au moins 60 jours pour la notification et le recueil des commentaires. Les agences américaines accordent souvent un délai de 30 jours, même s'il est fréquent qu'elles allongent considérablement ce délai lorsqu'il s'agit de projets de réglementation plus complexes.
- Cinquièmement, les pouvoirs publics devraient transmettre un retour d'informations à chacune des parties ayant fait part de son opinion au cours de la consultation, en expliquant les raisons pour lesquelles leurs observations ont ou n'ont pas été prises en compte.

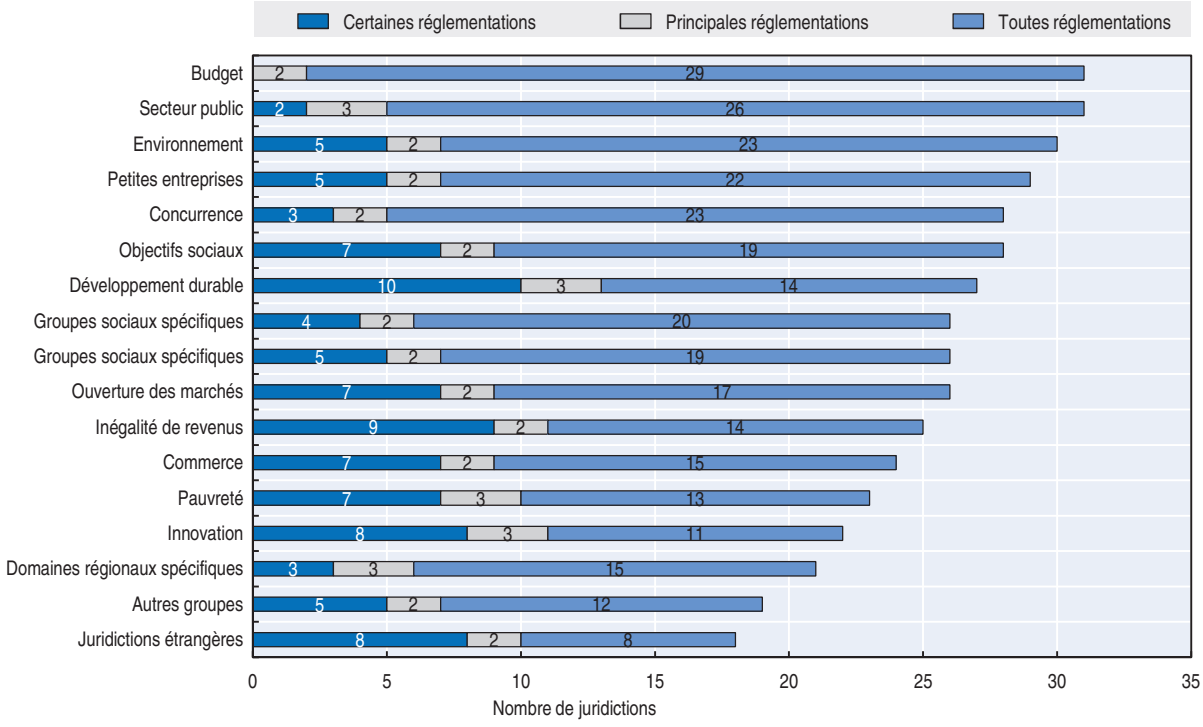
Pour s'assurer du soutien des parties prenantes, il est également important de veiller à ne pas faire naître de trop grandes espérances dès le début du processus d'élaboration des règles. Les pouvoirs publics doivent expliquer aux parties prenantes que l'AIR et l'application de la politique réglementaire sont un investissement à moyen et long terme pour assurer la qualité de la réglementation et du débat politique dans le pays. Un degré

élevé de transparence, à travers l'accès du public aux rapports d'AIR, devrait contribuer au processus d'apprentissage et ainsi à l'amélioration progressive de la législation et de la réglementation.

Les pays sont confrontés aux difficultés que pose l'intégration d'une évaluation plus large des politiques dans le processus d'AIR

Le graphique 4.10 montre la gamme des différents impacts que le processus d'AIR permet d'évaluer. Dans leur vaste majorité, les pays interrogés évaluent les impacts sur le budget, les coûts, les PME et la concurrence. L'examen des impacts non économiques est moins omniprésent. Les impacts sur l'environnement, le développement durable et certains groupes sociaux semblent assez bien traités. Cependant, les données indiquent qu'un certain nombre de préoccupations sociales, notamment l'inégalité des revenus, l'égalité des sexes et les impacts sur la pauvreté, sont moins souvent prises en compte (OCDE, 2016, à paraître). Par ailleurs, les impacts ressentis au-delà des frontières nationales ne semblent pas avoir été suffisamment étudiés. Ainsi, en matière de coopération réglementaire internationale, 18 pays procèdent à des analyses d'impact, mais seulement 8 le font à titre permanent. Ces conclusions reflètent le fait que les pouvoirs publics ne sont pas suffisamment équipés pour mener à bien des analyses multicritères (même constat chez Renda, 2015). La disponibilité des informations pertinentes reste problématique. La capacité d'intégrer un nombre croissant de dimensions utiles à l'élaboration des politiques – telles que, par exemple, les impacts sociaux ; les droits fondamentaux ; les impacts territoriaux et les effets d'interaction ou cumulatifs de la réglementation – est limitée.

Graphique 4.10. **Les impacts analysés dans les AIR**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325408

L'AIR devrait devenir une composante à part entière du système de gestion réglementaire

L'OCDE considère que l'un des grands défis d'une gouvernance réglementaire efficace réside dans la coordination des actions réglementaires, depuis la conception et l'élaboration des réglementations jusqu'à leur mise en œuvre et leur application. Le cycle se referme avec le suivi et l'évaluation qui guident l'élaboration des nouvelles réglementations et la modification des textes existants (OCDE, 2011). Dans cette démarche, l'AIR devrait s'inscrire dans un système de gestion réglementaire plus large, en fournissant un cadre pour l'analyse des différentes lignes d'action envisageables sur la base des observations recueillies, et en servant de point de départ à d'autres étapes du cycle grâce à la définition de stratégies de mise en œuvre et d'indicateurs de performance. L'encadré 4.10 présente l'exemple de l'Union européenne, qui assure le suivi et l'évaluation de la performance de la réglementation pour atteindre ses objectifs.

Encadré 4.10. **Modalités pour le suivi et l'évaluation *ex post* de la réglementation par la Commission européenne**

Les Lignes directrices sur l'évaluation d'impact de la Commission européenne prévoient que les nouveaux projets de réglementation doivent déterminer la manière dont les impacts réels seront suivis et évalués. Elles précisent explicitement que « la déclaration d'impact, tenant compte de l'ensemble du cycle d'élaboration des politiques, doit répertorier les mécanismes de suivi et d'évaluation *ex post* pour vérifier que la mesure produit concrètement les résultats escomptés et pour éclairer toute révision ultérieure de la mesure. Au terme de ce processus, les responsables publics devraient savoir comment la mesure sera suivie et évaluée afin, le cas échéant, de procéder aux ajustements nécessaires ». En particulier, les lignes directrices prévoient que l'évaluation d'impact contient :

- Des mécanismes de suivi et d'évaluation (en définissant notamment une série d'indicateurs),
- Des indicateurs principaux concernant les grands objectifs de la mesure en lien avec l'option éventuellement souhaitée
- Un suivi et des indicateurs faisant référence aux objectifs spécifiques de la mesure lorsqu'aucune option préférentielle n'est indiquée.

Les lignes directrices précisent également que les indicateurs doivent permettre de mesurer à quel point les objectifs de la mesure ont été réalisés (et leurs éventuels impacts négatifs). En outre, « les données utilisées doivent être facilement accessibles et le coût de la collecte des données proportionné. Si l'absence de données a posé problème lors de l'évaluation d'impact, le rapport doit envisager comment résoudre ce problème pour l'avenir de l'évaluation des politiques ».

Source : Commission européenne (2015), « Guidelines on Impact Assessment », *Better Regulation*, dernière mise à jour le 19 mai 2015, *http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm* (consulté le 7 juillet 2015).

Bibliographie

Better Regulation (2015), « Stakeholder Consultation Tools », *http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_50_en.htm* (consulté le 25 mai 2015).

Department for Business Innovation & Skills (2014), « Small Business Appeals Champions and non-Economic Regulators », *www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299097/bis-14-674-small-business-appeals-champions-and-non-economic-regulators-impact-assessment.pdf* (consulté le 16 février 2015).

National Audit Office (2012), « Submission on evidence: Controls on regulation », Better Regulation Executive, *www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/controls_on_regulation_2012.pdf* (consulté le 22 février 2015).

OCDE (2016, à paraître), « Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The role of Regulatory Impact Assessment », *OECD Regulatory Policy Working* Papers, n° 3, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2014), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en*.

OCDE (2012a), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-en*.

OCDE (2012b), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr*.

OCDE (2011), *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264168220-fr*.

OCDE (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en*.

OCDE (2009), *L'analyse d'impact de la réglementation : Un outil au service de la cohérence des politiques*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264067127-fr*.

OCDE (2008a), « Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : Orientations destinées aux décideurs », OCDE, Paris, *www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/air.htm* (consulté en janvier 2015).

OCDE (2008b), « Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) », OCDE, Paris, *www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/air.htm*.

OCDE (2005), « Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation », *www.oecd.org/regreform/34978350.pdf* (consulté en avril 2015).

OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264262157-fr*.

Renda, A. (2015), « Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

TSO (The Stationary Office) (2015), « Small Business, Enterprise and Employment Act 2015 », *www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/pdfs/ukpga_20150026_en.pdf* (consulté le 24 mai 2015).

Chapitre 5

Un recours systématique à l'évaluation *ex post* pour clôre le cycle de la gouvernance de la réglementation

Au XX^e siècle, la pratique de l'évaluation des politiques publiques s'est institutionnalisée, et la politique de la réglementation ne fait pas exception. Cela étant, l'évaluation des textes a le plus souvent lieu ex ante, *dans le cadre du processus d'AIR, tandis que l'évaluation* ex post *demeure le moins développé de tous les outils réglementaires. Dans ce domaine, les pratiques des pays demeurent inégales. De précieux enseignements peuvent néanmoins être tirés de la conduite des évaluations* ex post *dans un certain nombre de pays pionniers en la matière, offrant de ce fait des pistes intéressantes pour améliorer la qualité de la réglementation. Le présent chapitre évoque les arguments qui militent en faveur de l'évaluation* ex post, *les outils qui peuvent être employés dans ce domaine et leur utilisation pratique.*

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principales conclusions

Tendances

L'évaluation de l'efficacité des textes après leur vigueur est d'un grand intérêt. En effet, ce n'est qu'après leur mise en œuvre que les effets et impacts des textes peuvent être pleinement mesurés, y compris leurs incidences directes et indirectes et leurs conséquences imprévues. Les textes peuvent aussi devenir obsolètes en raison de l'évolution des préférences sociétales ou des progrès technologiques. Par conséquent, il est nécessaire de procéder à des examens réguliers pour vérifier que les textes demeurent nécessaires, pertinents et adaptés.

La pratique de l'évaluation des politiques s'institutionnalise, et la plupart des pays ont pris des mesures décisives pour développer des systèmes d'évaluation dans leurs administrations publiques (Furubo et al., 2002 ; Gaarder et Briceño, 2010). Pour prendre acte de cette tendance et de l'importance d'une culture de l'évaluation, les Nations Unies ont déclaré 2015 « année internationale de l'évaluation ». Cela étant, cette culture de l'évaluation est inégalement répartie entre les différents secteurs et domaines d'action. En matière de politique de la réglementation, l'évaluation est principalement réalisée en amont (*ex ante* – on parle aussi d'évaluation *a priori*), par le truchement du processus de l'AIR. Dans d'autres domaines – la dépense publique et la prestation des services publics, par exemple – l'évaluation *ex post* (ou évaluation *a posteriori*) est plus répandue.

Confirmant l'importance que revêt l'évaluation *ex post* pour la qualité de la réglementation, la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (OCDE, 2012) précise que « l'évaluation des politiques en vigueur par le biais d'une analyse d'impact *ex post* est nécessaire pour s'assurer que les réglementations sont efficaces et efficientes ». La plupart des pays de l'OCDE ont officiellement adopté – à un degré ou à un autre – la pratique de l'évaluation *ex post* pour les projets de textes, qu'il s'agisse de lois ou de réglementations. Cela étant, les pratiques varient considérablement d'un pays à l'autre et, pour l'essentiel, gagneraient à s'appuyer sur des méthodes plus cohérentes. Cela passerait notamment par le développement de stratégies de mise en œuvre des évaluations *ex post* et de méthodes garantissant une application cohérente.

La majorité des exercices d'évaluation *ex post* ont poursuivi un objectif spécifique – la réduction des charges administratives ou la promotion de la concurrence, par exemple. Pour donner à leurs initiatives d'évaluation un caractère plus stratégique et systématique, les pays de l'OCDE auraient intérêt à réaliser des examens complets évaluant l'impact cumulatif des lois et des réglementations dans l'ensemble d'un secteur, en ciblant particulièrement les retombées des politiques. Il pourrait être utile, pour ce faire, de procéder à l'évaluation d'un cadre réglementaire dans son ensemble – dans les secteurs de l'éducation, de la santé ou encore de l'énergie, par exemple – ou d'examiner un thème particulier – la réglementation des PME, par exemple. De surcroît, l'enquête montre que les pays devraient se concentrer d'avantage sur l'évaluation de la mesure dans laquelle les objectifs stratégiques initialement fixés ont été réalisés.

Même si l'évaluation *ex post* demeure le moins développé de tous les outils réglementaires, certaines pratiques émergentes sont prometteuses. Les pouvoirs publics pouvant légitimement s'inquiéter des ressources qu'il faudrait mobiliser pour généraliser l'évaluation *ex post*, un recours plus méthodique à la participation des parties prenantes pourrait constituer une piste intéressante. De plus, la réalisation d'évaluations intersectorielles, voire transnationales, pourrait contribuer à optimiser les efforts partout où il existe des points communs en termes de méthode et d'enseignements à tirer par-delà les secteurs et les frontières. Enfin, il faut se garder de considérer l'évaluation *ex post* comme le stade ultime de la vie des réglementations ; elle permet plutôt de « boucler la boucle » du cycle réglementaire de façon délibérée et responsable en mettent en relief les domaines possibles d'amélioration et les problèmes de mise en œuvre. Les pays pourraient en faire davantage pour articuler les processus d'évaluation *ex ante* et d'évaluation *ex post*.

Pistes pour l'avenir

Dans les stratégies publiques, les évaluations *ex post* devraient être considérées comme des priorités, et échelonnées de façon à optimiser l'efficience des (rares) ressources et à éviter la lassitude qui peut résulter d'exercices de trop grande envergure. Au vu des défis politiques et techniques, les évaluations devraient être tournées sur la résolution des problèmes actuels, même si elles jettent un éclairage rétrospectif sur des réglementations bien installées. Conjuguer des évaluations individuelles d'une réglementation sectorielle avec des examens généralistes permettra d'accroître l'utilité des évaluations et de privilégier les opérations tournées vers les résultats. Les efforts d'analyse devraient être proportionnés aux impacts des textes évalués.

Pour accroître l'efficacité d'ensemble de l'administration, il faudrait intégrer une analyse rétrospective au processus d'élaboration des politiques. Par exemple, aucune nouvelle initiative réglementaire ne devrait être adoptée sans être précédée d'un examen du droit en vigueur. À cette fin, un lien étroit devrait être établi entre les évaluations amont et aval et formellement inscrit dans la procédure d'AIR. Cette approche est généralement requise dans les lignes directrices adoptées par un certain nombre de pays de l'OCDE.

Les pays devraient renoncer à l'analyse des réglementations prises isolément, et chercher à assurer la cohérence générale du cadre réglementaire existant. Cela suppose d'évaluer l'impact des réglementations en même temps que l'impact d'autres instruments. La nature des impacts plus généraux doit être mieux comprise, et il est nécessaire de développer de nouvelles méthodes et des capacités pour mener à bien ces examens ciblés et approfondis. Lors de l'évaluation d'une réglementation du risque, en particulier, il y a lieu de prendre en compte les impacts sur les flux d'investissement, sur l'innovation ou sur les types de technologie, de même que les changements dans le bien-être des consommateurs et la protection des citoyens.

Il faut renforcer les capacités organisationnelles et administratives propres à accompagner les évaluations. Cela suppose, entre autres, de publier des lignes directrices d'ordre procédural et méthodologique. Ces directives devraient donner des définitions uniformes ; présenter sommairement les différents modes de collecte des données ; et fournir des techniques claires permettant de repérer et d'analyser les relations de cause à effet, de tenir compte des incertitudes et d'évaluer et de comparer tous les impacts (cumulés et plus complexes), au-delà des seuls impacts liés aux charges administratives et aux coûts directs de mise en conformité.

Il convient de mettre au point des normes de qualité et des systèmes d'information permettant de faciliter le partage de données et de bâtir une « bibliothèque des bonnes pratiques » favorisant l'apprentissage dans les institutions. En termes d'organisation, l'existence d'un organisme central de coordination et de contrôle, couplé à un réseau d'unités et de praticiens de l'évaluation, permettrait de généraliser les bonnes pratiques et de diffuser les initiatives.

La participation des parties prenantes peut être d'une aide précieuse pour l'évaluation *ex post* et le choix des secteurs prioritaires. Une consultation effective est nécessaire pour garantir l'efficacité et l'autorité des examens. Les parties prenantes peuvent prendre part à la sélection des domaines de réforme et intervenir pendant le processus d'examen. Les catégories visées par les textes qui pourraient ne pas répondre aux procédures de consultation habituelles doivent être activement associées au processus. Un calendrier des évaluations prévues devrait faire l'objet d'un échange avec les parties prenantes et être régulièrement publié. Cela contribuerait à structurer davantage les activités officielles d'évaluation et à renforcer la transparence et la responsabilité.

De même, il est indispensable de publier rapidement les analyses rétrospectives. Les rapports d'évaluation devraient être rédigés dans une langue facile à comprendre et être aisément accessibles, avec les rapports d'évaluation *ex ante* correspondants (on pourra par exemple les publier sur le même portail), afin de présenter au public l'ensemble du cycle législatif. Les performances en matière d'évaluation devraient elles-mêmes faire l'objet d'évaluations périodiques menées par des organes indépendants, et l'exécutif devrait être tenu pour responsable du processus d'évaluation et de ses résultats devant le parlement.

Introduction : pourquoi évaluer les politiques publiques ?

Dans la pratique, l'élaboration des politiques puise à diverses sources. Dans la société moderne, la plupart des activités économiques et sociales de la vie quotidienne des citoyens sont déjà réglementées. Souvent, c'est la mise en œuvre de la réglementation en vigueur qui pose problème. L'évaluation *ex post*, qui fait partie intégrante des efforts visant à examiner ce que le cadre juridique actuel apporte, fournit une base pour la planification, la conception, l'actualisation et la mise en œuvre des politiques, et aide à prendre les décisions concernant la prise de nouvelles mesures réglementaires. À ce titre, elle contribue à une élaboration des politiques plus rationnelle, plus structurée et davantage fondée sur des éléments concrets, en mettant en évidence les arbitrages et les synergies (intégration des politiques) lorsque les réglementations sont appliquées et en répertoriant les éventuels facteurs de simplification (réduction des charges réglementaires).

Il ne suffit pas de veiller à ce que la réglementation soit adoptée au moyen d'une analyse d'impact *ex ante*. Comme la Commission australienne de la productivité (2011) le fait valoir, « même si toutes les nouvelles réglementations faisaient l'objet d'un examen rigoureux, leurs effets à long terme resteraient incertains dans bon nombre de cas. Et même une réglementation pertinente et peu onéreuse à première vue peut ne plus l'être après quelques années. Les marchés et les technologies peuvent évoluer, de même que les préférences et les attitudes des citoyens. Qui plus est, l'accumulation de réglementations provoque des interactions qui peuvent elles-mêmes entraîner des coûts supplémentaires ou avoir des conséquences imprévues ».

L'évaluation des réglementations mises en œuvre est par ailleurs un moyen d'accroître la transparence et la responsabilisation – et de la même façon, la confiance dans les

institutions publiques. Les méthodes d'évaluation peuvent promouvoir certaines formes de participation des parties prenantes au processus réglementaire (Fetterman et al., 2014). Une approche partenariale impliquant les parties prenantes peut permettre à la société de mieux comprendre le rôle de l'autorité réglementaire ou de l'entité responsable de l'évaluation. La transparence et la participation des parties prenantes à l'évaluation de la loi peuvent contribuer à accentuer le sentiment qu'ont les acteurs concernés qu'ils ont concrètement pris part aux résultats des politiques publiques. Comme cela a été souligné à juste titre, en tant qu'approche partenariale, le « processus participatif de suivi et d'évaluation ne consiste pas simplement à utiliser des techniques participatives dans un cadre conventionnel de suivi et d'évaluation. Il suppose de repenser intégralement le rôle de chacun dans le lancement et la conduite du processus, et dans le partage des enseignements et des retombées de l'évaluation » (IDS, 1998). Cette forme intrinsèque de participation des parties prenantes est moins bien comprise et moins pratiquée dans les pays de l'OCDE.

L'adoption institutionnalisée et systématique de l'évaluation *ex post* offre d'autres avantages, comme celui d'être un outil important d'aide à la décision en matière de planification réglementaire et d'amélioration de la performance réglementaire. Toutefois, l'obligation de conduire une évaluation *ex post* nécessite aussi un soutien tout à la fois politique – de la part des représentants élus – et de la part de l'administration publique, qui peut parfois s'inspirer des résultats obtenus pour améliorer le cadre réglementaire (encadré 5.1).

Encadré 5.1. **L'examen de la réglementation justifié par la volonté de réduire les formalités administratives : Royaume-Uni, États-Unis et Allemagne**

Au **Royaume-Uni**, la notion d'approche décisionnelle fondée sur des éléments concrets et son application dans la pratique sont profondément enracinées dans le processus législatif. L'engagement du gouvernement en faveur de l'évaluation *ex ante* et de l'évaluation *ex post* de la mise en œuvre des mesures s'est renforcé ces dernières décennies (gouvernement du Royaume-Uni, 2010c ; OCDE, 2010a) et le Parlement en demande par ailleurs compte à l'exécutif.

Le Royaume-Uni considère qu'une évaluation solide est un élément clé du processus politique national et européen. Le gouvernement du Royaume-Uni est particulièrement engagé dans la réduction des charges réglementaires, qui pèsent notamment sur les PME. Il estime qu'une évaluation efficace de la réglementation contribue de manière essentielle à l'élaboration des politiques fondée sur des éléments concrets, à l'emploi efficace des ressources publiques limitées et à la gestion des risques. L'évaluation peut également contribuer de manière significative à repérer les charges inutiles pesant sur les entreprises, les obligations qui entraînent des charges disproportionnées pour les PME et les réglementations qui se chevauchent ou font double emploi. La minimisation de ces facteurs constitue pour le gouvernement du Royaume-Uni l'un des axes de croissance prioritaires pour l'UE (gouvernement du Royaume-Uni, 2014).

En octobre 2013, le groupe de travail de l'entreprise formé par le Premier ministre sur la réglementation de l'Union européenne a publié un rapport préconisant une série de réformes pour réduire les charges pesant sur les entreprises. Le fait d'inclure l'évaluation dans les principes COMPETE témoigne de son importance dans la réduction des charges (Groupe de travail de l'entreprise, 2013).

Le récent engagement politique des **États-Unis** repose sur une logique analogue. En 2011, le Président Obama a adopté le décret exécutif n° 13579, explicitement consacré au renforcement des analyses rétrospectives. Le décret exécutif n° 13563 a par la suite étendu la mesure aux organismes de réglementation fédéraux indépendants, et le décret exécutif n° 13610 a lui porté sur la réduction des charges réglementaires (gouvernement des États-Unis, 2011a,b ; 2012b). Si les exigences formelles prescrites aux organismes pour évaluer les impacts et la performance des actes réglementaires n'ont rien de nouveau dans le système

Encadré 5.1. **L'examen de la réglementation justifié par la volonté de réduire les formalités administratives : Royaume-Uni, États-Unis et Allemagne** *(suite)*

fédéral[1], l'évaluation *ex post* réalisée par les organismes fédéraux n'est toutefois pas toujours complète ni systématique (Greenstone, 2009 ; Lutter, 2013). Comme Coglianese (2013, p. 59) le reconnaît, « il est juste de dire que l'examen rétrospectif est aujourd'hui ce que l'analyse prospective était dans les années 70 : un exercice ponctuel et largement non maîtrisé ». Les mesures les plus récentes prises par l'Administration Obama tentent d'institutionnaliser de manière plus explicite les pratiques en vigueur en matière d'évaluation.

L'engagement dépasse là encore le cadre de l'exécutif. Certains membres du Congrès américain ont commencé à débattre d'une législation susceptible de déboucher sur la création d'une nouvelle commission indépendante chargée spécialement de l'examen rétrospectif des réglementations. Cette commission permettrait de déterminer s'il y a lieu ou non d'abroger certaines réglementations existantes[2].

En **Allemagne**, en dépit d'une riche expérience en matière d'évaluation (Böhret et Konzendorf, 2001 ; Konzendorf, 2009), l'analyse *ex post* de la réglementation fédérale n'est pas formalisée au centre du gouvernement, abstraction faite d'une disposition du Règlement intérieur commun des ministères fédéraux (GCO) prescrivant que les exposés des motifs accompagnant les propositions législatives contiennent des informations sur l'opportunité de procéder à un examen et, le cas échéant, après quel délai[3].

La situation a changé suite à l'adoption en 2013 de la résolution du Comité des secrétaires d'État pour la réduction de la bureaucratie concernant la méthode d'évaluation des nouveaux projets législatifs[4]. C'est à cette occasion qu'a pour la première fois été pris l'engagement de conduire des évaluations *ex post* systématiques des lois, au-delà de certains seuils (Prognos, 2013).

En particulier, les examens réglementaires doivent être menés trois à cinq ans après l'entrée en vigueur des réglementations dont les coûts annuels de mise en conformité dépassent :

- 1 million EUR en matières premières ou 100 000 heures pour les particuliers ; ou
- 1 million EUR pour les entreprises ; ou
- 1 million EUR pour les autorités publiques.

1. La Loi américaine sur la souplesse réglementaire (Regulatory Flexibility Act) fait obligation aux organismes de réglementation d'examiner chaque règle ayant « des répercussions économiques importantes sur un grand nombre de petites entités » dans les 10 années suivant la publication de la règle définitive. De plus, le décret exécutif n° 12866 de 1993 exige que les organismes mettent au point un programme « prévoyant l'examen périodique des réglementations les plus importantes dans le but de déterminer si elles doivent être modifiées ou supprimées ». Sur cette question, voir O'Connor Close et Mancini (2007, p. 23) et Steinzor (2014).
2. Voir en particulier, la loi communément appelée « Loi de recherche et d'allègement des réglementations inutilement contraignantes » (Searching for and Cutting Regulations that are Unnecessarily Burdensome Act – SCRUB Act [H.R.4874]) – présentée au Congrès en juillet 2014, qui créerait une « Commission d'examen rétrospectif de la réglementation » ; ou le Projet de loi S.1360 présenté au Sénat en juillet 2013, qui envisage la création d'une « Commission d'amélioration de la réglementation », investie d'un mandat équivalent. Pour un débat critique sur ces projets, voir RegBlog (2014).
3. Voir le paragraphe 44.7 du GCO. Le Conseil national de contrôle de la réglementation peut revoir la présentation de ces informations concernant l'évaluation dans le cadre de son examen des projets de loi fédérale (article 4 (2) de la Loi portant création du Conseil national de contrôle de la réglementation).
4. *http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/de/evaluierungskonzept_st_beschluss_23_1_13.pdf*.

Source : Allio, L. (2015), « *Ex post* Evaluation of Regulation: An Overview of the Notion and of International Practices », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en*.

D'après les résultats de l'enquête, les gouvernements et les parlements reconnaissent généralement l'intérêt d'évaluer les politiques et les interventions réglementaires, même si les mesures ne sont pas encore systématiquement mises en œuvre dans la plupart des pays. L'enquête montre que si seulement 20 pays seulement ont rendu obligatoire l'évaluation *ex post* de la réglementation existante, ils sont 30 à avoir conduit des évaluations sous une forme ou une autre au cours des trois dernières années. C'est l'occasion pour les pays de tirer les leçons des expériences acquises au cours des trois dernières années et d'adopter l'évaluation *ex post* de manière plus formelle.

La nature de l'évaluation *ex post*

L'OCDE définit l'évaluation comme « l'examen analytique systématique des aspects importants d'un sujet (qu'il s'agisse de politiques, de réglementations, d'organisations, de fonctions, de programmes, de lois, de projets, etc.) et de son intérêt, dans le but d'assurer la fiabilité et la lisibilité de ses conclusions » (OCDE, 2004). Certains pays ont cherché à distinguer les différents types d'évaluations menées rétrospectivement (voir l'encadré 5.2).

Encadré 5.2. **Clarifier la notion d'analyse rétrospective : Royaume-Uni**

Le gouvernement du Royaume-Uni, qui s'est engagé à considérer la législation primaire et secondaire comme faisant partie intégrante d'une approche globale de l'évaluation, fait le lien entre l'évaluation des politiques, le contrôle post-législatif et l'examen de suivi :

- *L'évaluation* est le terme général désignant l'évaluation systématique qui peut être réalisée à tout moment, à l'aide de méthodes appropriées.
- *L'examen de suivi* fait référence à l'examen de la politique de la réglementation qui vient compléter l'évaluation *ex ante* contenue dans l'analyse d'impact.
- Le *contrôle post-législatif* est un examen de la manière dont la législation primaire fonctionne dans la pratique. Il est principalement effectué au parlement. Contrairement à l'examen de suivi, il prévoit un examen de la manière dont la législation et ses mesures d'application sont entrées en vigueur.

Dans les deux cas, on évalue si la législation fonctionne comme prévu. Idéalement, le contrôle post-législatif (examen d'une loi) et l'examen de suivi (des politiques sous-jacentes) devraient être menés en parallèle.

Source : Gouvernement du Royaume-Uni (2010a), « Clarifying the relationship between Policy Evaluation, Post-Legislative Scrutiny and Post-Implementation Review », Department of Business, Innovation and Skills, Londres ; gouvernement du Royaume-Uni (2010b), « What happened next? A study of Post-Implementation Reviews of secondary legislation: Government Response », Department of Business, Innovation and Skills, Londres, *www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldmerit/43/43.pdf*.

L'évaluation ne doit pas être confondue avec le « suivi ». Ce dernier terme désigne l'examen continu de la mise en œuvre selon un calendrier convenu. Les activités de suivi concernent la collecte systématique d'informations, selon des indicateurs précis concernant les mesures prises, qui donnent aux gestionnaires, aux acteurs concernés et aux autres parties prenantes une idée des progrès réalisés et des objectifs atteints.

De même, l'évaluation ne doit pas se confondre avec les activités de « recherche », d'« audit » et de « contrôle », qui diffèrent avant tout par leurs objectifs. « Si l'évaluation vise à recueillir des informations sur l'impact, la performance ou sur des politiques particulières, la recherche met l'accent sur la production de savoir, le contrôle insiste sur le respect des normes et l'audit évalue la manière dont les employés et les responsables accomplissent leur mission » (OCDE, 2004).

La nature et la forme de l'évaluation dépendent de sa finalité. D'une manière générale, d'après Harrington et Morgenstern (2003), il est possible de distinguer trois grands types d'évaluation selon qu'elle met l'accent sur la conformité (processus), la performance (produits) ou la fonction (résultats) :

- Les *tests de conformité* visent à vérifier si l'outil, l'institution ou le programme d'amélioration de la qualité sont méthodiquement appliqués dans le respect des règles de procédure, telles qu'énoncées dans les lois, les politiques ou les lignes conductrices selon les cas.
- Les *tests de performance* évaluent la qualité de l'analyse menée, au-delà de la question du respect formel des règles de procédure.

- Les *tests de fonction* déterminent dans quelle mesure l'outil, l'institution ou le programme réglementaire contribue effectivement à l'amélioration du processus décisionnel et de ses résultats.

L'évaluation de la réglementation après une période de mise en œuvre doit avant tout déterminer si les résultats poursuivis par l'intervention réglementaire ont bien été atteints. C'est l'objectif principal de l'analyse rétrospective et c'est la systématisation de cette analyse que préconise la Recommandation de 2012. Actuellement, l'évaluation de la réglementation ne fait l'objet d'aucune méthodologie reconnue ou approuvée sur le plan international. Toutefois, Allio et Renda (OCDE, 2010c, annexe B) proposent une série de critères d'évaluation qui pourraient être appliqués et servir de base à un cadre d'évaluation tel que celui présenté dans le tableau 5.1.

Tableau 5.1. **Principes régissant l'établissement d'un cadre d'évaluation**

Critères généraux
- Pertinence – Les objectifs politiques couvrent-ils les problèmes traités ?
- Efficacité – Les mesures prises étaient-elles appropriées et ont-elles permis de répondre avec pertinence aux besoins ressentis et aux problèmes particuliers que l'intervention était censée résoudre ?
- Efficience – Les résultats obtenus justifient-ils les ressources employées ? Ou bien les résultats pourraient-ils être atteints grâce à des ressources moindres ? Quel est le degré de cohérence et de complémentarité de chacune des parties de l'intervention entre elles ? Est-il possible de les harmoniser ?
- Utilité – Dans quelle mesure les résultats atteints correspondent-ils aux objectifs poursuivis ?

Critères supplémentaires
- Transparence – La publicité a-t-elle été suffisante ? Les informations ont-elles été mises à disposition sous une forme appropriée, et avec un degré de précision approprié ?
- Légitimité – Y a-t-il eu un effet d'adhésion ?
- Équité et capacité d'inclusion – Les effets ont-ils été équitablement répartis entre les parties prenantes ? Des mesures suffisantes ont-elles été prises pour assurer un accès approprié à l'information ?
- Persistance et durabilité – Quels sont les effets structurels de l'intervention publique ? Y a-t-il un lien direct de cause à effet entre ces effets et l'intervention publique ? Quels progrès l'administration a-t-elle réalisés depuis qu'elle a atteint ses objectifs ?

Source : Adapté à partir de OCDE (2010c), « Annexe B. Évaluation des programmes de réduction des charges administratives et de leur impact », in OCDE, *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264089778-fr*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325919

L'évaluation *ex post* peut être intégrée dans toute une série de mécanismes et de pratiques, comme l'illustre Allio (2015). La Commission australienne de la productivité a tenté d'expliquer ces différentes stratégies dans son rapport intitulé *Identifying and Evaluating Regulation Reform* (2011). L'encadré 5.3 propose un résumé de ces approches.

Encadré 5.3. **Approches en matière d'examen de la réglementation**

La Commission australienne de la productivité (*Productivity Commission*) a publié un rapport de recherche qui énumère, sur la base des bonnes pratiques australiennes et internationales, un certain nombre de facteurs structurels de qualité propres pour chacune des méthodes d'examen, et de nature à garantir un bon emploi. La Commission a examiné les principales approches suivantes :

Techniques de gestion du stock de textes réglementaires (qui jouent un rôle permanent et peuvent à ce titre être considérées comme de « bonnes pratiques de gestion ») :

- Les *stratégies initiées par l'autorité réglementaire* font référence à la façon dont les organismes de réglementation interprètent et gèrent les réglementations dont ils sont chargés – par exemple en suivant les indicateurs de performance et les plaintes, par le biais d'examens et de consultations périodiques visant à vérifier la validité des réglementations et à créer des stratégies pour résoudre les problèmes. Idéalement, ces mécanismes font partie d'un programme formel d'amélioration continue mené par le régulateur.

Encadré 5.3. **Approches en matière d'examen de la réglementation** *(suite)*

- Les *règles d'articulation* entre le stock et le flux jouent un rôle d'interface entre l'évaluation *ex ante* et l'évaluation *ex post*. Elles freinent le flux de nouveaux textes réglementaires à travers des règles et des procédures qui les associent à la réglementation existante. Même si ces règles ne sont pas largement adoptées, le « budget de la réglementation » et l'approche « one in one out » (un texte abrogé pour chaque texte adopté) en sont des exemples types.
- Les *objectifs de réduction des formalités administratives* exigent des organismes de réglementation qu'ils réduisent les coûts de mise en conformité existants d'un certain pourcentage ou d'un certain montant dans un délai donné. Ces objectifs sont généralement appliqués aux programmes de réduction des charges administratives.

Mécanismes de contrôle programmés (qui examinent la performance de réglementations spécifiques à un moment précis, ou lorsqu'un cas de figure bien défini se produit) :

- La *caducité* prévoit l'abrogation automatique d'un acte réglementaire après un certain délai (généralement entre cinq et dix ans), à moins que son maintien soit explicitement justifié. Ce raisonnement peut s'appliquer à des réglementations spécifiques ou à toutes les réglementations qui ne sont pas expressément exclues. Pour que la caducité soit efficace, les reports et les exemptions doivent être limités et les réglementations à remanier doivent au préalable être évaluées de manière appropriée, ce qui suppose préparation et planification. Pour cette raison, la caducité est généralement comparée aux *clauses de révision*.
- Les *examens de suivi* (en cas de « défaillance du processus ») (en Australie) reposent sur le principe que toute réglementation qui aurait nécessité une analyse d'impact *ex ante* devrait faire l'objet d'une l'évaluation *ex post*. Ces examens ont été mis en place pour servir de mécanisme de sécurité et faire en sorte que les réglementations adoptées à la hâte ou sans évaluation suffisante – et donc présentant des risques accrus d'avoir des effets négatifs ou des conséquences imprévues – puissent être réévaluées avant d'être en vigueur depuis trop longtemps.
- Grâce aux *exigences d'analyse ex post des nouvelles réglementations*, les organismes de réglementation peuvent décrire brièvement la façon dont la réglementation en question sera ultérieurement évaluée. Normalement, cette analyse devrait être menée lors de la phase d'élaboration de l'AIR. Ces exigences d'analyse ne permettent pas toujours un contrôle complet de la réglementation, mais elles sont particulièrement efficaces lorsqu'il subsiste d'importantes incertitudes sur certains impacts potentiels. Elles sont également utilisées lorsque certains éléments de la réglementation sont transitoires par nature, et peuvent dissiper les craintes lorsque des modifications réglementaires ont suscité des controverses.

Analyses ponctuelles ou spéciales (décidées au coup par coup) :

- Le « *bilan* » des charges pesant sur les entreprises est encouragé ou motivé par les suggestions et plaintes des entreprises relatives aux réglementations qui leur imposent des coûts de mise en conformité excessifs ou leur créent d'autres problèmes. Cette procédure peut s'avérer très efficace pour identifier les améliorations à apporter aux réglementations ou les domaines qui justifient un examen plus approfondi, mais le fait qu'elle soit fondée sur les plaintes pourrait limiter la portée de l'examen.
- Les *stratégies de révision orientées* (« *principle-based* ») appliquent un principe directeur à l'examen de toute réglementation en vue d'une réforme – par exemple la suppression de toutes les dispositions réglementaires faisant obstacle à la concurrence (sauf cas dûment justifié), ou la recherche d'intégration des politiques. Les approches fondées sur des principes impliquent d'identifier au préalable les éléments qui devraient faire l'objet d'une réforme, avant de procéder à des examens plus approfondis si nécessaire. Ce type d'approches est en conséquence plus rigoureux et mobilise davantage de ressources qu'un bilan général. Mais si le principe de filtrage est solide et si les analyses sont bien menées, elles peuvent alors être très efficaces.

Encadré 5.3. **Approches en matière d'examen de la réglementation** *(suite)*

- L'*analyse comparative* (« *benchmarking* ») peut potentiellement fournir des éléments de comparaison intéressants sur la performance, les pratiques reconnues et les modèles de réforme valables au-delà du cadre national et des niveaux d'administration. Dans la mesure où elle peut nécessiter d'importantes ressources, il est essentiel que les thèmes soumis à l'analyse comparative soient soigneusement sélectionnés. En général, les études comparatives ne formulent pas de recommandations en vue d'une réforme, mais grâce aux informations qu'elles fournissent sur les bonnes pratiques, elles peuvent aider à définir des options de réforme.
- Les *analyses* « *approfondies* » sont plus efficaces lorsqu'elles s'appliquent aux domaines de la réglementation les plus importants, qui ont des effets à grande échelle. Elles visent à évaluer la pertinence, l'utilité et l'efficacité de la réglementation – et peuvent aussi s'étendre à un contexte plus large, impliquant d'autres formes d'intervention publique. En Australie, le processus de consultation élargi a constitué un élément essentiel de cette approche, grâce notamment aux commentaires recueillis auprès du public et, plus important encore, à la communication du projet de rapport à l'appui de la consultation du public. Lorsqu'elles ont été bien conduites, les analyses approfondies ont non seulement permis d'identifier les modifications réglementaires utiles, mais elles ont aussi accru le soutien du public, en facilitant leur mise en œuvre par l'État.

Source : Commission australienne de la productivité (2011), « Identifying and Evaluating Regulation Reform », rapport de recherche, Canberra.

Pratiques en matière d'évaluation *ex post*

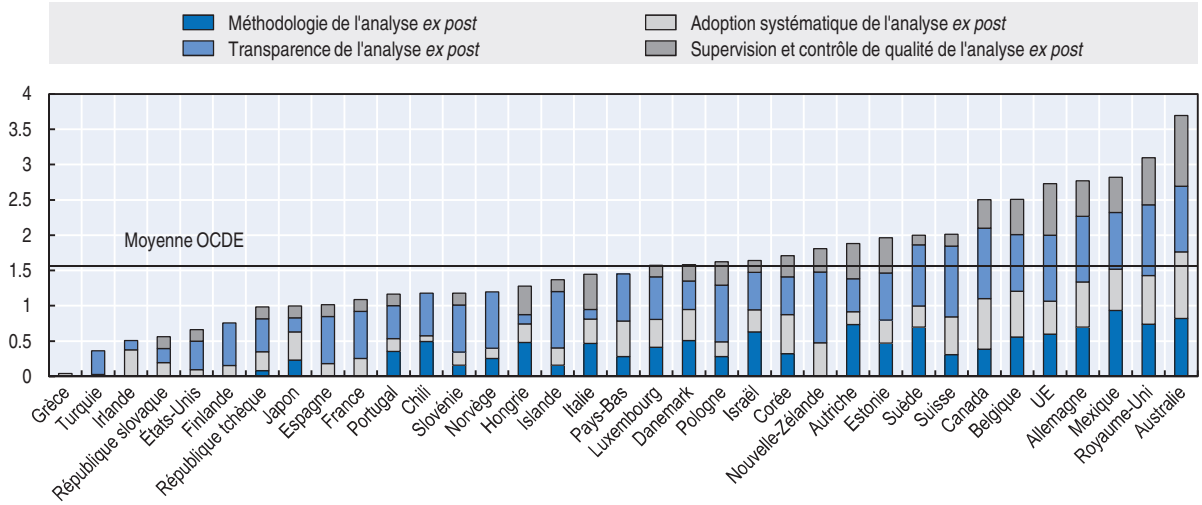
La pratique de l'évaluation ex post envisagée au prisme des indicateurs composites

Les indicateurs composites de l'évaluation *ex post* mesurent quatre domaines principaux : i) supervision et contrôle de qualité ; ii) transparence ; iii) adoption systématiques ; iv) méthodologie. Les mesures concernant la supervision et le contrôle de qualité consistent à constater si les fonctions nécessaires sont mises en place pour suivre les évaluations *ex post* et si les évaluations sont rendues publiques. L'indicateur de *transparence* constate dans quelle mesure les processus de réalisation des évaluations *ex post* sont ouverts et si les parties prenantes peuvent y participer. L'indicateur d'*adoption systématique* permet de vérifier l'existence de modalités précises pour tenir compte du principe de proportionnalité, et de la présence de mécanismes institutionnels et de différents types d'évaluations *ex post*. Enfin, l'indicateur de *méthodologie* montre quelles sont les techniques utilisées pour conduire l'évaluation *ex post* – analyse coûts-avantages, réalisation des objectifs ou cohérence juridique, par exemple – et détermine si des lignes directrices ont été adoptées pour appliquer la méthode.

La plupart des pays ont systématiquement adopté l'évaluation *ex post* pour les lois et les réglementations, et ont pris des mesures de transparence sous une forme ou sous une autre (graphiques 5.1 et 5.2). Cependant, une analyse plus fine révèle que dans de nombreux pays, cette adoption ne se traduit pas par une application systématique et que bon nombre d'entre eux doivent encore bâtir une méthodologie et se doter d'un mécanisme de supervision et de contrôle de qualité des évaluations *ex post*, qu'il s'agisse des lois ou des réglementations. De nombreuses améliorations sont donc encore possibles dans les pays de l'OCDE pour ce qui concerne l'utilisation et le développement des contraintes et des systèmes afin de mieux appliquer l'évaluation *ex post*.

Les indicateurs composites révèlent que l'Australie, le Royaume-Uni et le Mexique ont atteint un niveau élevé dans la mise en œuvre de l'évaluation *ex post*. L'UE réalise elle aussi

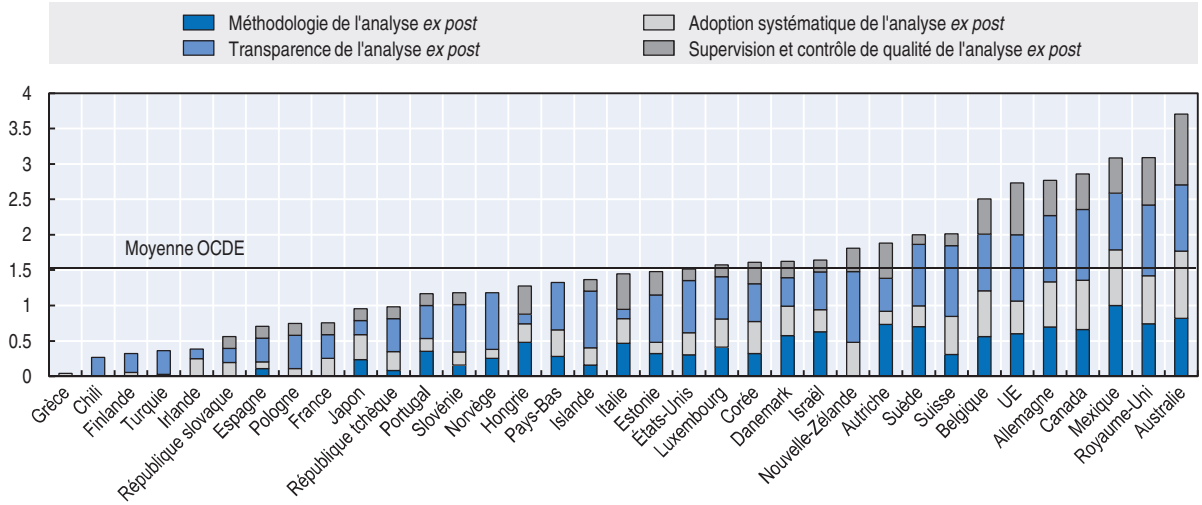
Graphique 5.1. **Indicateurs composites : évaluation *ex post* des lois primaires**



Note : L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est quatre.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325418

Graphique 5.2. **Indicateurs composites : évaluation *ex post* des réglementations secondaires**



Note : L'axe des ordonnées représente la note globale obtenue dans les quatre catégories distinctes d'indicateurs. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur synthétique est quatre.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325420

une bonne performance. La Commission européenne a adopté des directives d'application dès 2004 et les a actualisées en 2015 dans le cadre d'un ensemble intégré de Lignes directrices pour une meilleure réglementation*.

En Australie, pays qui s'est doté du système le plus développé tant pour les lois que pour les réglementations, l'évaluation *ex post* ou « examen postérieur à la mise en œuvre »

* *http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm*.

(*post implementation review*, PIR) est un système très bien rodé qui pourrait être considéré comme un modèle-type de processus réglementaire. Les agences publiques australiennes doivent conduire un PIR de toutes les modifications réglementaires qui ont des effets majeurs sur l'économie. Les PIR doivent également être préparés lors de l'entrée en vigueur, du retrait ou de la modification substantielle de toute réglementation sans déclaration d'impact réglementaire (DIR). Cela peut être dû au fait qu'aucune DIR adéquate n'a été élaborée en vue de la décision finale, ou que le Premier ministre a exempté une réglementation des contraintes de DIR.

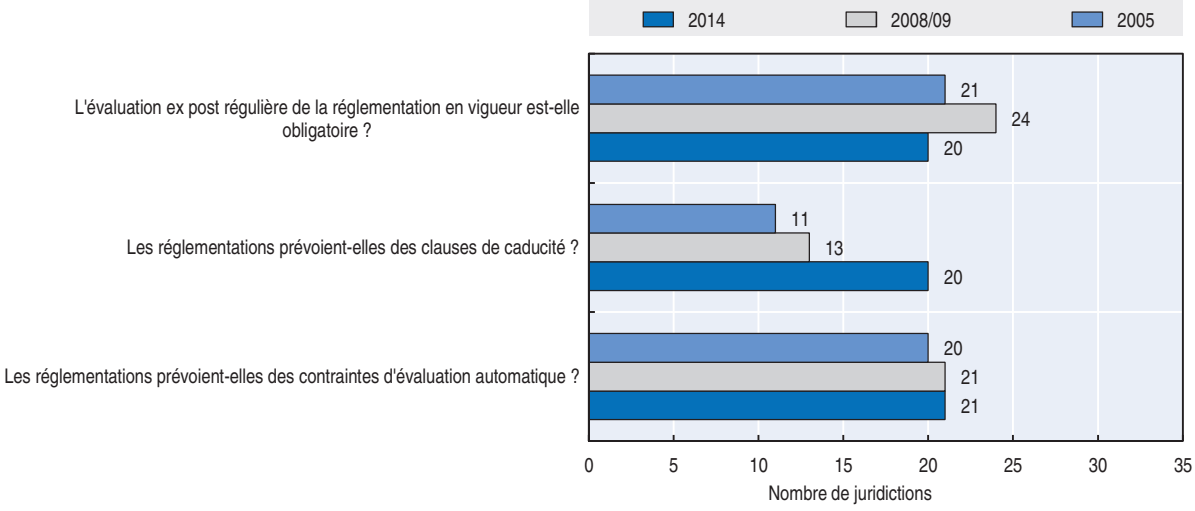
Toute réglementation dont l'évaluation par l'Office for Best Practice Regulation a montré qu'elle avait des retombées importantes sur l'économie australienne, doit donner lieu un examen de suivi dans les cinq ans qui suivent sa mise en œuvre. Toutes les autres DIR doivent être achevées dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur de la réglementation.

Aux États-Unis, l'évaluation *ex post*, ou « examen rétrospectif », a récemment été institutionnalisé par le décret exécutif 13610 que le Président Obama a pris le 10 mai 2012. En vertu de ce décret, les agences sont désormais tenues de rendre régulièrement compte de leurs progrès en matière d'examen rétrospectif. En 2013, les agences ont publié leurs « plans rétrospectifs » afin de se mettre en conformité avec cette nouvelle obligation, et ont apporté des mises à jour à leurs initiatives.

La pratique de l'évaluation ex post *est restée stable ou a diminué dans les pays de l'OCDE*

L'expérience acquise dans la conduite de l'évaluation *ex post* varie considérablement d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays, d'un ministère ou d'un organisme à l'autre. Cela est dû en partie aux différentes interprétations et conceptions de ce qu'est une évaluation *ex post*. Par ailleurs, on note un progrès des connaissances en matière de réglementation dans les pays de l'OCDE depuis 2008/09. On est maintenant plus exigeant

Graphique 5.3. **Éléments nécessaires à l'évaluation *ex post***



Note : Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et n'ont donc pas été inclus dans l'enquête de cette année-là.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325431

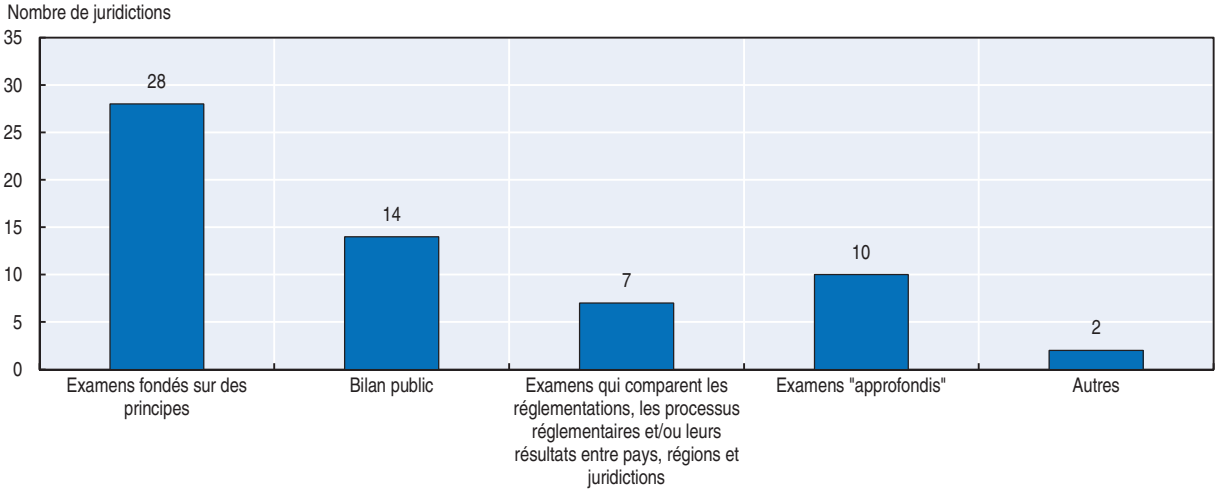
sur l'évaluation *ex post*, qui doit à présent inclure l'examen de la performance réglementaire et du degré de réalisation des objectifs.

Globalement, cependant, très peu de pays de l'OCDE ont effectivement utilisé l'évaluation *ex post* de manière systématique et la fonction d'évaluation n'est généralement soutenue par aucune structure de gouvernance spécifique. L'Australie a intégré une évaluation *ex post* dans son dispositif réglementaire. Cependant, il est encourageant de constater, à la lecture des résultats de l'enquête, que douze pays ont conduit des évaluations *ex post* périodiques ces 3 dernières années, sans qu'elles aient été obligatoires. Davantage de pays pourraient conduire des exercices d'évaluation *ex* post dans des secteurs spécifiques ou dans des domaines d'action prioritaires même si ces évaluations ne sont pas obligatoires.

Les évaluations ex post *sont majoritairement orientées (menées sur la base de principes spécifiques), et ont surtout porté sur les charges administratives, la concurrence et les coûts de mise en conformité*

Au cours des trois dernières années, seuls 7 pays ont mené régulièrement des évaluations *ex post*, à la fois sur la législation primaire et secondaire. La majorité des évaluations *ex post* conduites dans les pays de l'OCDE ces 12 dernières années ont été fondées sur des principes et non sur des secteurs spécifiques ou des questions stratégiques (graphique 5.4). Elles ont principalement concerné des évaluations ciblant la réduction des charges administratives, laquelle constitue en effet un sous-ensemble de l'évaluation *ex post* générale que décrit l'encadré 5.3. Les évaluations portant sur la concurrence constituaient la deuxième catégorie la plus courante d'évaluations orientées dans les pays de l'OCDE, suivie des évaluations ciblant les coûts de mise en conformité. Voilà qui fournit un socle initial à partir duquel étendre les pratiques d'évaluation *ex post* afin d'évaluer de manière plus générale les résultats économiques et sociétaux des politiques publiques.

Graphique 5.4. **Analyses ponctuelles de la réglementation existante conduite au cours des 12 dernières années**



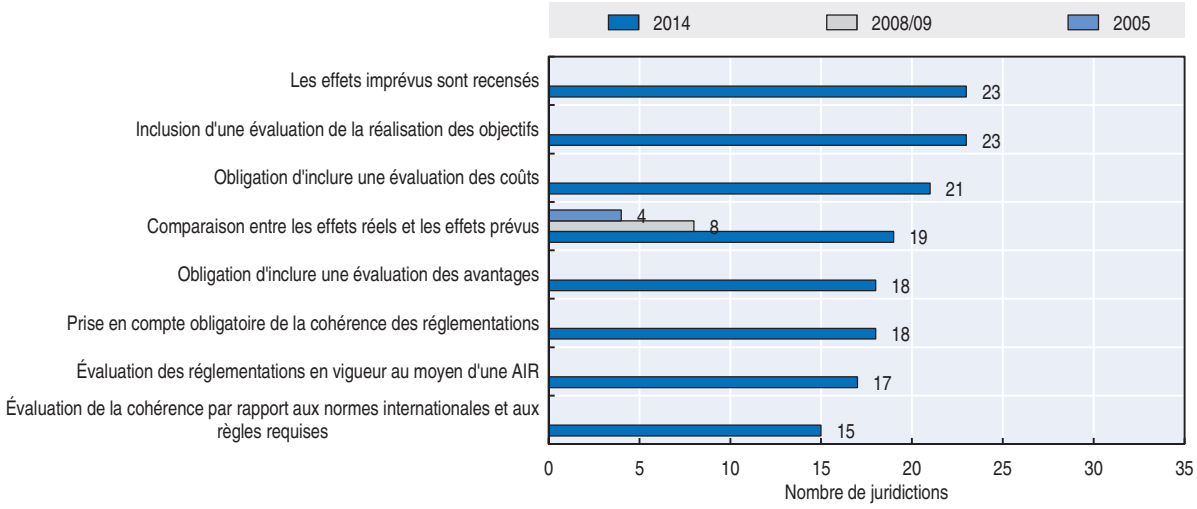
Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325440

La méthodologie suivie pour l'évaluation ex post *pourrait mieux évaluer le résultat recherché ou indiquer s'il existe de meilleurs moyens d'y parvenir*

La principale méthode utilisée dans l'évaluation *ex post* consiste à identifier et à évaluer les impacts de la réglementation (graphique 5.5). Pour la moitié des répondants à l'enquête, l'évaluation *ex post* comprend aussi une évaluation du degré de réalisation des objectifs. L'évaluation de la cohérence juridique (sur le plan national et sur le plan international) est prévue dans environ un tiers des pays. La plupart des pays ont conduit des évaluations *ex post* ciblant la réduction des charges administratives et comprenant une évaluation des coûts de mise en conformité au moyen du modèle des coûts standards. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le principe de base de l'évaluation *ex post* est d'évaluer le résultat de la réglementation au regard de son objectif affiché. Ces éléments donnent à penser qu'il est possible de faire mieux prendre conscience de l'utilité de l'évaluation *ex post* dans les pays de l'OCDE.

Graphique 5.5. **Méthodologies utilisées pour l'évaluation *ex post***



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne. Le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie n'étaient pas membres de l'OCDE en 2005 et n'ont donc pas été inclus dans l'enquête de cette année-là.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325456

Les résultats de l'enquête confirment les conclusions d'Allio (2015) selon lesquelles les pays privilégient des évaluations *ex post* partielles des charges administratives et n'évaluent que rarement la réalisation des objectifs stratégiques d'ensemble. L'emploi d'études d'ensemble des incidences de la réglementation d'un secteur à l'autre, de manière cumulative ou au regard des effets économiques et sociétaux d'ensemble devrait être généralisé dans les pays de l'OCDE. Tel est notamment le cas de la gestion des risques dans des domaines tels que la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la santé publique, la protection de l'environnement ou la sécurité au travail (OCDE, 2010b).

Une forme originale d'évaluation *ex post* pourrait à l'avenir inclure une comparaison des cadres réglementaires entre différents pays. Cette méthode d'évaluation de la performance du cadre réglementaire d'un pays consiste à comparer les réglementations, les procédures administratives et leurs résultats entre pays, régions et territoires (encadré 5.4). C'est un type

Encadré 5.4. **Examens réglementaires transnationaux : Australie et Nouvelle-Zélande**

En 2009, **l'Australie et la Nouvelle-Zélande** ont réalisé une analyse comparative de la performance de leurs réglementations sur les entreprises, spécifiquement tournée vers la sécurité sanitaire des produits alimentaires (*Productivity Commission*, 2009). L'évaluation avait pour impératif de supprimer les coûts de mise en conformité inutiles, d'assurer une plus grande cohérence et de réduire la duplication des textes. Le rapport a identifié des possibilités pour toutes les autorités d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires en vue de réduire les charges pesant sur les entreprises et les coûts pour la collectivité. D'importantes charges réglementaires demeurent toutefois, notamment dans les domaines suivants :

- Certaines exigences réglementaires excèdent les normes nationales ;
- L'élaboration des normes nationales sur la production primaire et la transformation, en vertu du Code australien et néo-zélandais des normes alimentaires, progresse lentement ;
- On observe des contradictions entre les pays en matière d'évaluation des risques liés à certains aliments spécifiques ;
- Pour les entreprises qui exercent leurs activités en plusieurs localisations, on observe un manque d'uniformité entre les conseils locaux en Australie et les autorités territoriales en Nouvelle-Zélande en termes de coûts et de niveau de réglementation ; et
- Les coûts de la duplication réglementaire sont plus élevés pour les exportateurs de produits alimentaires australiens que pour leurs homologues néo-zélandais.

Les études comparatives nationales sont également riches d'enseignements. En **Australie**, une évaluation conduite en 2010 a recensé les différences d'exigences et de pratiques réglementaires dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail entre les autorités nationales et infranationales. Le rapport qui en a résulté a apporté des éléments sur les actions à engager pour harmoniser la réglementation infranationale à un moment où les autorités progressaient dans l'élaboration d'une loi nationale en matière de santé et de sécurité au travail. Voilà qui devrait permettre d'introduire des dispositions législatives fondamentales uniformes à l'échelle nationale.

Source : Réponse du gouvernement australien à l'enquête 2014 de l'OCDE sur la politique de la réglementation ; Australian *Productivity Commission* (2009), *Performance Benchmarking of Australian and New Zealand Business Regulation: Food Safety*, rapport de recherche, Canberra, *www.pc.gov.au/projects/study/regulation-benchmarking/food-safety/report*.

d'évaluation qui gagne en importance compte tenu de la nature mondiale et régionale de la réglementation et des différents types de mesures réglementaires – privées et publiques – qui sont utilisées.

Les systèmes de contrôle de la qualité de l'évaluation ex post *diffèrent et pourraient être renforcés*

Les modalités du contrôle de la qualité des évaluations *ex post* varie d'un pays à l'autre. Dans certains cas, le centre de gouvernement publie des lignes directrices ou assure le contrôle de l'évaluation *ex post*, à l'exemple de l'Office of Best Practice Regulation en Australie, de la Chancellerie et du Conseil de contrôle réglementaire en Allemagne et du cabinet du Premier ministre en Hongrie. C'est le ministère responsable de la réglementation qui est le plus souvent chargé de conduire l'évaluation *ex post* et il arrive qu'il pilote aussi le contrôle de la qualité, comme en Belgique. Au Royaume-Uni, le Comité de la politique de la réglementation, organe indépendant, est chargé du contrôle de la qualité de l'évaluation *ex post* et de l'évaluation *ex ante*. D'une manière générale, il pourrait être utile de continuer à investir dans ce domaine pour améliorer la standardisation et la qualité d'ensemble des évaluations *ex* post dans les administrations publiques des pays de l'OCDE.

Le renforcement souhaitable des capacités de contrôle de la qualité des évaluations ex post

Quels que soient les outils et les méthodes employés dans les examens rétrospectifs, il sera utile d'investir davantage dans le renforcement des capacités et des compétences utilisées pour conduire des évaluations *ex post* efficaces, afin d'améliorer la nature et la conduite des évaluations. Fixer des obligations légales et des règles de procédure pour encadrer l'évaluation *ex post* ne traite qu'un aspect de la question. Pour atteindre des résultats pertinents et de haute qualité, les pouvoirs publics doivent instaurer des normes minimales et un contrôle de la qualité, et aider les évaluateurs et les fonctionnaires à concevoir, gérer et réaliser les évaluations (encadré 5.5).

Encadré 5.5. **Renforcer les capacités des évaluateurs et les soutenir : Canada, Commission européenne et Suisse**

Parmi les dernières évolutions survenues au **Canada**, citons la formation offerte par l'intermédiaire de l'École de la fonction publique du Canada et le développement local que facilite la Communauté des organismes de réglementation fédéraux :

- Les cours sur la réglementation de l'École de la fonction publique du Canada offrent aux fonctionnaires la possibilité de renforcer leurs compétences et leurs connaissances, et contribuent ainsi à faire progresser les bonnes pratiques et les processus réglementaires dans toute l'administration canadienne. Il est ainsi proposé des cours sur des sujets tels que l'analyse coûts-avantages et l'élaboration de résumés d'étude d'impact de la réglementation efficaces (École de la fonction publique du Canada, 2015).
- La Communauté des organismes de réglementation fédéraux est une communauté interministérielle de pratiques qui facilite les solutions visant à élaborer des approches et des solutions communes, à consolider les connaissances et les compétences et à informer et engager les professionnels de la réglementation en ce qui concerne les possibilités d'apprentissage, d'échange d'idées et d'innovation.

Au sein de la **Commission européenne**, dans le cadre de la stratégie de réglementation intelligente, c'est le Secrétariat général qui assure le soutien et la coordination au niveau central (Commission européenne, 2015a). Ce service publie des lignes directrices ; propose des actions de formation interne ; et organise des ateliers et des séminaires spécifiques. Le Secrétariat général supervise les activités d'évaluation de la CE et leurs résultats, de même qu'il encourage, suit et rend compte des bonnes pratiques d'évaluation. On trouve des unités chargées de l'évaluation au sein de presque toutes les directions générales. Plusieurs « réseaux d'évaluation » dédiés à différents domaines d'action politiques interviennent aussi (comme en matière de politique de recherche ou de politique régionale).

De la même façon, en **Suisse**, bien qu'il n'existe pas d'organe central de contrôle affecté à la mise en œuvre et au soutien des évaluations dans l'administration fédérale, un « réseau d'évaluation » informel permet l'échange des expériences et des compétences. Le réseau, qui existe depuis 1995, s'adresse à toutes les personnes intéressées par les questions d'évaluation, et compte près de 120 membres provenant de différentes institutions (Confédération suisse, 2015).

Source : École de la fonction publique du Canada (2015), « Possibilités d'apprentissage à l'intention des régulateurs fédéraux : Renforcez vos capacités et échangez des connaissances », *www.csps-efpc.gc.ca/BrowseCoursesBySubject/federalregulators-eng.aspx* (consulté en juillet 2015) ; Commission européenne (2015), « Évaluation », Mieux légiférer, *http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm* (consulté en juillet 2015) ; Confédération suisse (2015), « Le réseau 'évaluation' dans l'administration fédérale », Office fédéral de la justice, *www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation/netzwerk.html* (consulté en juillet 2015) ; *Australian Productivity Commission* (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, rapport de recherche, Canberra, *www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulation-reforms.pdf* ; Prognos (2013), rapport d'expert sur « The implementation of ex-post evaluations: Good practice and experience in other countries », rapport commandé par le Conseil national du contrôle de la réglementation, Berlin, *www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?__blob=publicationFile&v=2*.

Il est également important de respecter le principe de proportionnalité dans la mise en œuvre des évaluations, car il ne serait ni réaliste ni utile de soumettre chaque réglementation à une étude approfondie *ex post*. Le tableau 5.2 présente quelques exemples de la façon dont la proportionnalité est appliquée dans différents pays. Certains pays ont fixé un seuil pour les évaluations *ex post* assorti d'exemptions, comme en Estonie, en Allemagne et au Mexique. Des passerelles vers d'autres outils et normes de gestion réglementaire ont pu être mises en place pour accélérer le processus dans les cas où la procédure en vigueur au moment de la signature n'exigeait pas une évaluation, comme en Australie et en Slovénie. La Commission européenne a pour principe d'établir un lien entre la création d'une réglementation et son évaluation *ex post*.

Tableau 5.2. **Exemples de seuils ou de méthodes de proportionnalité utilisés pour l'évaluation *ex post***

Pays	Seuils utilisés pour l'évaluation *ex post*
Allemagne	Dans le cadre de l'évaluation, les propositions sont réputées importantes si elles entraînent des coûts de mise en conformité réguliers de plus d'un million d'euros par an pour les particuliers, les entreprises ou l'administration.
Australie	Les agences publiques australiennes doivent conduire un examen postérieur à la mise en œuvre (PIR) de toutes les modifications de la réglementation ayant entraîné des effets importants sur l'économie. Les PIR doivent également être élaborés lorsqu'une réglementation a été adoptée, supprimée ou modifiée de manière substantielle sans déclaration d'impact de la réglementation (DIR) ou lorsqu'une exemption des obligations de DIR a été accordée par le Premier ministre.
Canada	Certaines lois doivent être examinées périodiquement, conformément à leurs propres stipulations.
Commission européenne	Principe de l'évaluation avant tout (*evaluate-first principle*) : La Commission s'engage en principe à évaluer la réglementation pertinente avant d'avancer une nouvelle proposition dans un domaine connexe.
Estonie	Lorsqu'une évaluation *ex ante* a établi l'existence d'incidences importantes de la réglementation (telles que définies dans le système législatif estonien), une évaluation *ex post* est alors prescrite et le plan doit être présenté dans la note explicative du projet de loi. Si le ministère compétent est d'avis qu'une évaluation *ex post* est inutile, les motifs doivent alors être indiqués dans la note explicative du projet de loi.
Mexique	Il doit s'agir d'une norme technique à fort impact selon le « calculateur » d'impact de la COFEMER.
Slovénie	L'évaluation *ex post* doit être conduite 2 ans après l'entrée en vigueur de la réglementation, si elle a été adoptée sur la base d'une procédure d'urgence.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325926

Un plus grand nombre de pays de l'OCDE pourraient tirer parti des possibilités qu'offre l'évaluation ex post *pour améliorer le système réglementaire*

Pour qu'une évaluation *ex post* porte ses fruits, il est indispensable de veiller à ce que l'effet cumulé des réglementations soit mesuré, et de ne pas se limiter aux effets de chaque texte pris séparément. Le programme de la Commission européenne pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) vise à simplifier la législation de l'UE et à réduire les coûts qui en découlent. En juin 2014, la Commission a rendu compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre du REFIT et a proposé un certain nombre de nouvelles initiatives de simplification et de réduction des charges, l'abrogation de dispositions législatives en vigueur et le retrait de propositions en instance dans la procédure législative (CE, 2013 ; 2014; 2014). Ainsi, 53 propositions en instance ont été retirées au cours de la seule année 2014 (et environ 300 depuis 2006) ; et les charges administratives ont été réduites de 33 % depuis 2006 dans 13 domaines d'action prioritaire, permettant une économie de 41 milliards EUR (encadré 5.6).

Encadré 5.6. **Maîtriser l'accumulation des effets de la réglementation : Commission européenne, Suisse et États-Unis**

Dans une évaluation, l'impact total des nouvelles réglementations peut être estimé sur un seule texte, au niveau sectoriel ou globalement.

Aux **États-Unis**, l'Office of Information and Regulatory Affairs de l'OMB (OIRA) est tenu par la loi de rendre compte chaque année devant le Congrès des coûts et avantages escomptés de toute réglementation « significative » adoptée au cours de l'année précédente[1]. Dans la mesure du possible, l'OMB s'engage à fournir une estimation du total des avantages et des coûts annuels (effets quantifiables et non quantifiables) des règles fédérales et des formalités administratives dans leur ensemble, par agence et par programme d'agence, ainsi que pour chacune des principales lois.

En 2012, l'OIRA a publié une note de deux pages demandant aux différents organismes d'évaluer les effets cumulatifs de leurs règles (gouvernement des États-Unis, 2012a). La note est conforme au décret exécutif n° 13563 de 2011. Ces initiatives devraient avoir pour objectif de simplifier les obligations pesant sur les secteurs public et privé (en particulier les PME) ; d'éviter qu'elles soient injustifiées, superfétatoires, ou excessives ; et en définitive d'accroître les bénéfices nets des réglementations.

À cette fin, la directive demande aux organismes de suivre neuf étapes, parmi lesquelles l'engagement de consultations dès le début du projet ; l'emploi d'appels à commentaires et de préavis de projet de réforme pour connaître l'opinion du public ; l'examen, dans le cadre de l'analyse des coûts et des bénéfices, du lien entre les nouvelles réglementations et les réglementations déjà en vigueur ; et la coordination du calendrier, du contenu, et des exigences de plusieurs réglementations envisagées pour une industrie ou un secteur en particulier.

Les impacts positifs annuels des principales réglementations fédérales examinées par l'OMB du 1er octobre 2003 au 30 septembre 2013, dont les organismes ont évalué et chiffré les coûts et les avantages, représenteraient au total entre 217 milliards USD et 863 milliards USD, tandis que les coûts annuels atteindraient au total entre 57 milliards USD et 84 milliards USD (gouvernement des États-Unis, 2014, p. 1).

La **Commission européenne** a aussi entrepris un exercice similaire en lançant son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) dans l'intention de simplifier le droit de l'UE et de réduire les coûts de la réglementation (Commission européenne, 2015b). Les différences par rapport à l'examen de l'OMB sont substantielles : le REFIT n'est pas fondé sur une base juridique ; la Commission n'est pas tenue de présenter un rapport annuel au Parlement européen ; et l'examen porte pour l'essentiel sur les charges réglementaires qui pèsent sur les entreprises. Cependant, le REFIT repose sur une méthode commune entre la Commission européenne, le Conseil européen, le Parlement européen, les États membres et les parties prenantes.

En juin 2014, la Commission a rendu compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre du REFIT et a proposé un certain nombre de nouvelles initiatives de simplification et de réduction des charges, l'abrogation de dispositions législatives en vigueur et le retrait de propositions en instance dans la procédure législative (CE, 2013 ; 2014; 2014). 53 propositions en instance ont été retirées au cours de la seule année 2014 (et environ 300 depuis 2006) ; et les charges administratives ont été réduites de 33 % depuis 2006 dans 13 domaines d'action prioritaire, permettant une économie de 41 milliards EUR. En mars 2015, plusieurs autres projets de loi en cours d'élaboration ont été retirés car ils ne correspondaient plus aux nouvelles priorités stratégiques de la Commission ou parce qu'il existait de meilleurs manières d'atteindre le même objectif.

Le 19 mai 2015, la Commission a rendu compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre du REFIT dans sa communication « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE » et a souligné les principaux domaines à améliorer. Une plateforme du REFIT a notamment été créée pour promouvoir un dialogue permanent avec les États membres et les parties prenantes concernant les améliorations à apporter aux projets de loi de l'UE. La plateforme du REFIT est constituée de deux groupes permanents, l'une pour les experts des États membres (« groupe gouvernemental ») et l'autre pour les représentants des entreprises, des partenaires sociaux et de la société civile (« groupe des parties prenantes »).

Encadré 5.6. **Maîtriser l'accumulation des effets de la réglementation : Commission européenne, Suisse et États-Unis** *(suite)*

En 2013, **la Suisse** a achevé un examen complet des coûts de la réglementation pesant sur les entreprises découlant de la législation fédérale. L'analyse, proposée à l'initiative du parlement fédéral, s'est concentrée sur les treize principaux domaines d'intervention de l'État. À cette occasion, le Conseil fédéral a développé une nouvelle méthode – appelée « check-up de la réglementation » – fortement inspirée du modèle allemand[2].

Cette méthode cherche à appréhender les différents coûts directs de mise en conformité, y compris les frais de personnel et d'équipement et les coûts financiers et d'investissement. Une étape clé du processus d'évaluation consiste à identifier les « obligations d'action » qui pèsent sur les entreprises qui doivent se conformer à une réglementation ou à un cadre juridique donnés. Les coûts de la réglementation à prendre en compte sont calculés à partir de la différence entre l'ensemble des coûts bruts et les « coûts du maintien du statu quo ». Cela implique de définir un scénario de substitution (fictif), décrivant les activités que les entreprises auraient exercées en l'absence de la réglementation examinée.

Le processus d'évaluation bénéficie de la participation active et constante des parties prenantes les plus directement touchées par la réglementation. Les conclusions de l'examen ont permis au Conseil fédéral d'identifier plus de trente mesures de simplification pour la période 2014-15.

1. Voir *www.whitehouse.gov/omb/inforeg_regpol_reports_congress*. L'obligation légale de l'OMB est inscrite dans la Loi de 2000 sur le droit d'être informé sur la réglementation (US Regulatory Right-to-Know Act).
2. Voir *www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=51395*.

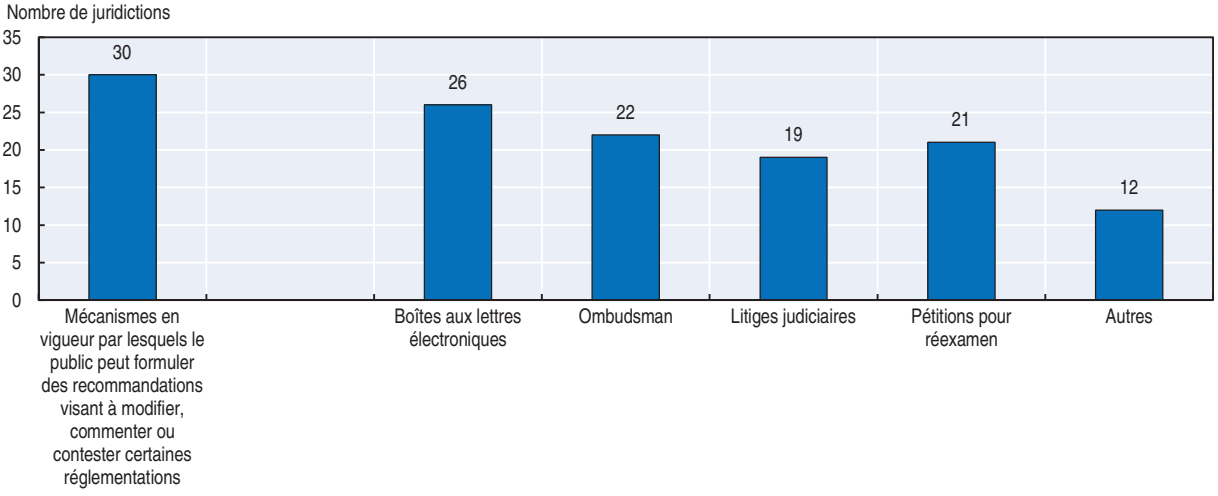
Source : Gouvernement des États-Unis (2012a), « Cumulative Effects of Regulations », Memorandum de l'OMB-OIRA, 20 mars 2012 ; Commission européenne (2015b), « Rendre la législation de l'UE plus légère, plus simple et moins coûteuse : Qu'est-ce que REFIT ? », Mieux légiférer, *http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm* (consulté en juillet 2015) ; Commission européenne (2013), « Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): résultats et prochaines étapes », COM(2013) 685 final du 2 octobre 2013 ; Commission européenne (2014), « Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook », COM(2014) 368 final et SWD(2014) 192 final du 18 juin 2014.

L'importance de la participation des parties prenantes à l'évaluation ex post *est comprise dans les pays de l'OCDE*

Un autre élément clé de l'évaluation *ex post* tient à la mobilisation des parties prenantes pour obtenir des retombées positives accrues en gouvernance publique. Une part importante des pays associent les parties prenantes à l'évaluation des réglementations en vigueur (voir chapitre 3). Seuls 5 pays n'indiquent pas s'ils associent les parties prenantes à l'évaluation *ex post*. Ce constat est encourageant, sachant que l'évaluation *ex post* est un complément à de nombreux systèmes de gestion de la qualité réglementaire. Les examens rétrospectifs quant à eux peuvent utiliser d'autres outils réglementaires tels que la participation des parties prenantes pour garantir la crédibilité et l'intégrité des évaluations. L'évaluation *ex post* peut aussi être associée à l'AIR de manière à lier l'évaluation *ex ante* et l'évaluation *ex post* de la réglementation.

Plusieurs mécanismes permettent d'impliquer les parties prenantes aux exercices d'évaluation *ex post* (graphique 5.6). Dans certains cas, les parties prenantes déclenchent le processus d'évaluation par le biais du médiateur ou des commissions parlementaires, comme en Belgique, ou par d'autres moyens comme en Corée. Dans d'autres cas, c'est le ministère qui demande aux parties prenantes de formuler des observations, comme en Italie et en Pologne. En Belgique et au Canada, certaines parties prenantes sont associées à l'ensemble du processus réglementaire et font donc aussi partie du système d'évaluation *ex post*. Les TIC ont également été utilisés au Chili pour créer un forum virtuel permettant l'évaluation des impacts de la réglementation après sa mise en œuvre.

Graphique 5.6. **Mécanismes permettant au public de formuler des recommandations**



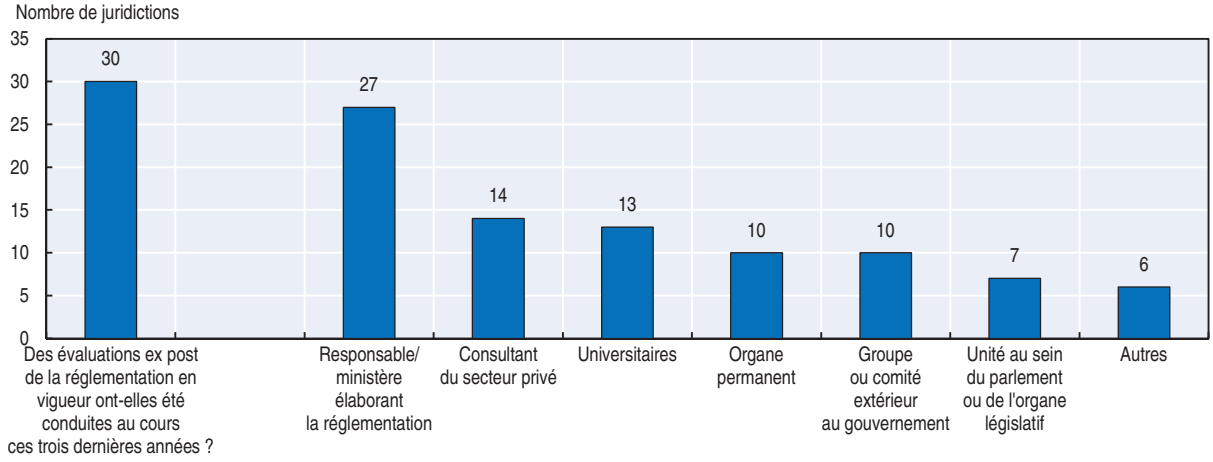
Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325462

La question de la responsabilité pour la conduite des évaluations ex post, *déterminante pour la nature de l'examen, mérite d'être approfondie*

Les organismes chargés de l'évaluation *ex post* sont dans une large mesure les entités administratives elles-mêmes (graphique 5.7). Plusieurs pays font aussi appel à des consultants du secteur privé et à des universitaires pour mener ces évaluations. Certains organes permanents en sont également chargés. Étonnamment, les parlements ne sont pas responsables au premier chef des évaluations *ex post*, mais ils peuvent néanmoins compter parmi les principaux organes chargés de suivre l'évaluation. Il est utile de comprendre les différences qui existent entre les résultats des évaluations conduites par différents acteurs du système réglementaire pour aider les pays à mieux déterminer les

Graphique 5.7. **Qui procède aux évaluations *ex post* ?**



Note : Sur la base des données des 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325474

institutions les plus adaptées pour conduire des évaluations *ex post*. Cela dépend en grande partie du contexte politique particulier et de la culture administrative, et le résultat varie beaucoup d'un pays à l'autre.

Bibliographie

Allio, L. (2015), « *Ex post* Evaluation of Regulation: An Overview of the Notion and of International Practices », in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-8-en*.

Australian Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, rapport de recherche, Canberra, *www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulation-reforms.pdf*.

Australian Productivity Commission (2009), *Performance Benchmarking of Australian and New Zealand Business Regulation: Food Safety*, rapport de recherche, Canberra, *www.pc.gov.au/projects/study/regulation-benchmarking/food-safety/report*.

Böhret, C. et G. Konzendorf (2001), « Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) », Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Nomos Verlag.

École de la fonction publique du Canada (2015), « Possibilités d'apprentissage à l'intention des régulateurs fédéraux : Renforcez vos capacités et échangez des connaissances », *www.csps-efpc.gc.ca/BrowseCoursesBySubject/federalregulators-fra.aspx* (consulté en juillet 2015).

Coglianese, G. (2013), « Moving forward with regulatory look-back », in *Yale Journal on Regulation*, vol. 30, pp. 57-66.

Commission européenne (2015a), « Évaluation », Mieux légiférer, *http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_fr.htm* (consulté en juillet 2015).

Commission européenne (2015b), « Rendre la législation de l'UE plus légère, plus simple et moins coûteuse : Qu'est-ce que REFIT », Mieux légiférer, *http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_fr.htm* (consulté en juillet 2015).

Commission européenne (2014), *Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives*, COM(2014) 368 final et SWD(2014) 192 final, 18 juin 2014.

Commission européenne (2013), *Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): Résultats et prochaines étapes*, COM(2013) 685 final, 2 octobre 2013.

Confédération suisse (2015), « Le réseau 'évaluation' dans l'administration fédérale », Office fédérale de la justice, *www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/evaluation/netzwerk.html* (consulté en juillet 2015).

Fetterman, D. et al., (2014), « Collaborative, participatory, and empowerment evaluation: Building a strong conceptual foundation for stakeholder involvement approaches to evaluation (A response to Cousins, Whitmore, and Shulha, 2013) », in *American Journal of Evaluation*, vol. 35, n° 1, pp. 144-148.

Furubo J.-E., R. Rist et R. Sandahl (eds) (2002), « International Atlas of Evaluation », *Comparative Policy Evaluation*, vol. 9, *www.alnap.org/node/11819.aspx*.

Gaarder, M. et B. Briceño (2010), « Institutionalisation of Government Evaluation: Balancing Trade-Offs », International Initiative for Impact evaluation, *Working Paper* 8, *www.3ieimpact.org/media/filer_public/2012/05/07/working_paper_8.pdf*.

Gouvernement du Royaume-Uni (2014), « UK response to the European Commission's evaluation consultation », *http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/consultation/uk_government.pdf*.

Gouvernement du Royaume-Uni (2010a), « Clarifying the relationship between Policy Evaluation, Post-Legislative Scrutiny and Post-Implementation Review », Department of Business, Innovation and Skills, Londres.

Gouvernement du Royaume-Uni (2010b), « What happened next? A study of Post-Implementation Reviews of secondary legislation: Government Response », Department of Business, Innovation and Skills, Londres, *www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldmerit/43/43.pdf*.

Gouvernement du Royaume-Uni (2010c), « The Coalition: our programme for government », Londres.

Greenstone, M. (2009), « Toward a culture of persistent regulatory experimentation and evaluation », in David, M. et C. John (dir. pub.), *New Perspectives on Regulation*, The Tobin Project, Inc., Cambridge, MA.

Konzendorf, G. (2009), « Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland », in Widmer, T. et al. (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Springer Verlag, pp. 27-39.

Lutter, R. (2013), « Regulatory policy: what role for retrospective analysis and review? », in *Journal of Benefit-Cost Analysis*, vol.4, n° 1, pp. 17-38.

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209039-fr*.

OCDE (2010a), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264084490-en*.

OCDE (2010b), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en*.

OCDE (2010c), « Évaluation des programmes de réduction des charges administratives (CA) et de leur impact », in OCDE, *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264089778-8-fr*.

OCDE (2004), « Le choix des instruments pour renforcer les effets de l'action publique : Évaluation et bilan », OCDE, Paris, *http://vvv.oecd.org/officialdocuments/displaydocument/?docId=191389&cote=GOV/PGC(2004)4&filename=JT00161820.pdf&docLanguage=fr&docDate=2004-04-08&gridAppId=101* (consulté en juillet 2015).

O'Connor Close, C. et D.J. Mancini (2007), « Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis », *Industrial Policy and Economic Reforms Papers* No. 3, Direction générale «Entreprises et industrie», Commission européenne.

Prognos (2013), Expert report on « The implementation of ex-post evaluations: Good practice and experience in other countries », Rapport commandé par le Conseil national du contrôle de la réglementation, Berlin, *www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/en/publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?__blob=publicationfile&v=2*.

RegBlog (2014), « Debating the Independent Retrospective Review of Regulations », *Series*, 19-23 mai 2014, *www.regblog.org/2014/05/19-debating-independent-retrospective-review-of-regulations.html*.

Steinzor, R. (2014), « The Real 'Tsunami' in Federal Regulatory Policy », in *RegBlog*, *Opinion*, 22 mai 2014, *www.regblog.org/2014/05/22-steinzor-the-real-tsunami-in-federal-regulatory-policy.html*.

UK Business Taskforce (2013), « Cut EU red tape: Report from the Business Taskforce », October, *www.gov.uk/government/publications/cut-eu-red-tape-report-from-the-business-taskforce*.

Chapitre 6

Profils par pays

Ce chapitre présente sur deux pages le profil de chacun des pays de l'OCDE et de la Commission européenne. Ces profils proposent systématiquement une vue d'ensemble des pratiques réglementaires, en mettant en lumière les principaux progrès réalisés et les pistes d'amélioration possibles. Ils proposent aussi un « coup de projecteur » sur une pratique particulière susceptible d'intéresser les pays désireux d'améliorer la mise en œuvre de leur politique de la réglementation. Chaque profil décrit la situation du pays au regard des indicateurs composites traitant respectivement la participation des parties prenantes, l'analyse d'impact de la réglementation et l'évaluation ex post.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Allemagne

Vue d'ensemble

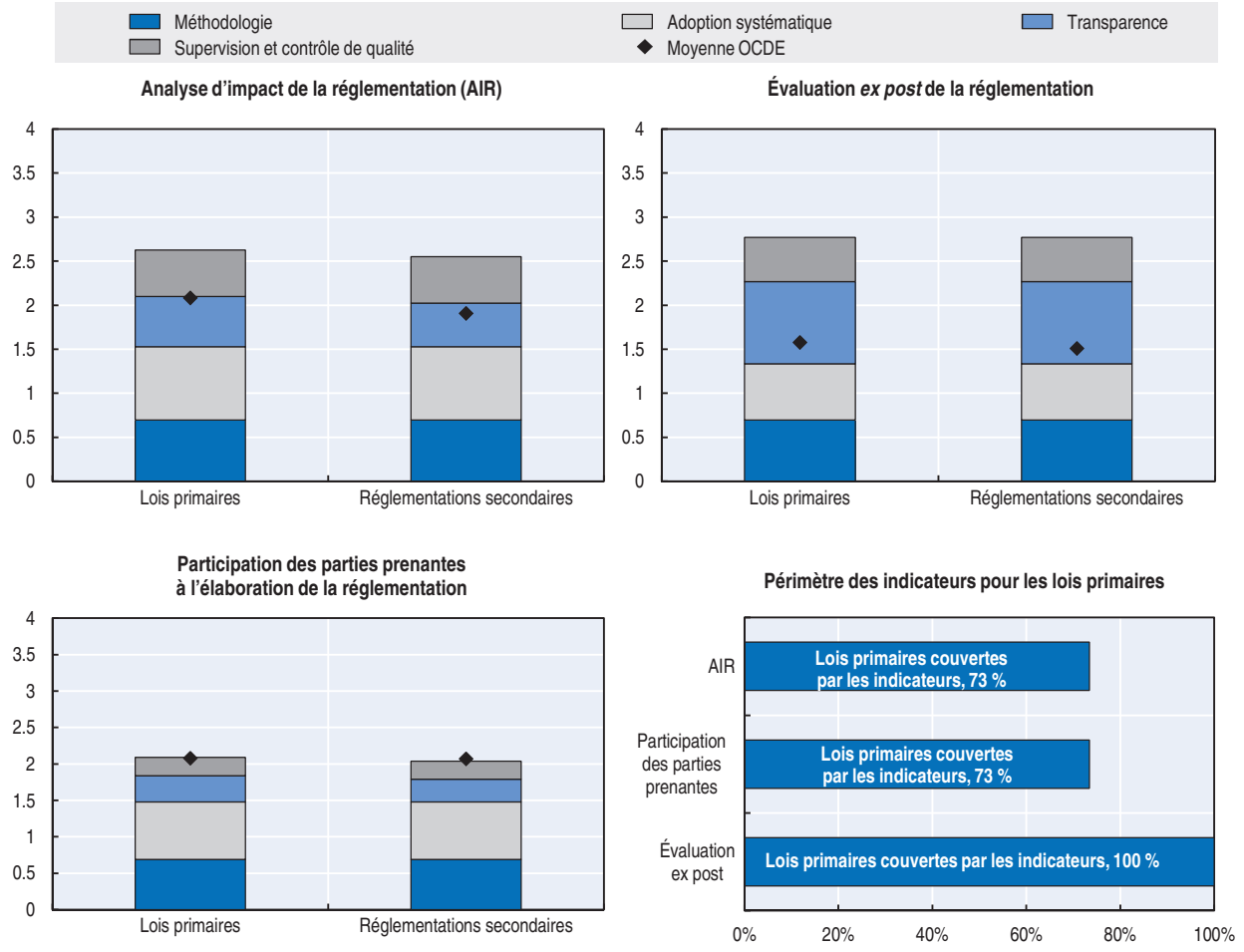
L'Allemagne a sensiblement amélioré sa politique réglementaire ces dernières années. En 2013, le gouvernement a lancé l'évaluation *ex post* systématique des réglementations causant plus de 1 million EUR de coûts de mise en conformité par an ; et en 2011, il a amélioré l'évaluation des coûts dans les analyses d'impact *ex ante,* réalisées sur toutes les réglementations et soumises au contrôle de qualité du Conseil national de contrôle réglementaire – organe indépendant – avec la participation de l'institut national de la statistique. Le ministre adjoint auprès de la Chancellerie fédérale et délégué du gouvernement pour une meilleure réglementation est chargé de faire avancer la question au sein d'une unité spéciale de la Chancellerie qui coordonne et surveille le programme de simplification administrative et d'amélioration de la réglementation. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice et de la Protection du consommateur examinent si la réglementation prévue est compatible avec le cadre juridique en vigueur et les autres réglementations.

Le gouvernement a porté une attention particulière à la réduction des coûts de la réglementation en adoptant récemment la règle du un pour un, mais il n'a pas encore pleinement exploité le potentiel de la politique réglementaire au-delà de la simplification administrative. La situation pourrait être améliorée par la mise en place d'une capacité permanente chargée de procéder régulièrement et en toute indépendance à des études approfondies de certains secteurs ou domaines d'intervention qui serviront de point de départ pour des réformes réglementaires d'envergure. Pour que les données sur le coût de la réglementation soient placées dans leur contexte, il conviendrait d'évaluer aussi les avantages de la réglementation. Par ailleurs, si l'Allemagne dispose certes d'un système bien établi de consultation des partenaires sociaux, experts et autres représentants des personnes affectées, elle pourrait ouvrir les consultations au public de manière plus systématique, soumettre les analyses d'impact à la consultation publique et publier systématiquement les réponses aux commentaires en ligne.

Coup de projecteur : le rôle de l'institut national de la statistique dans l'évaluation de la politique de la réglementation

L'institut fédéral de la statistique pilote actuellement des enquêtes par sondage sur la façon dont les citoyens et les entreprises perçoivent la qualité de l'administration publique et de la loi en relation avec une trentaine d'événements de vie, comme avoir un enfant, créer une entreprise, payer ses impôts ou embaucher du personnel. Les enquêtes sont mises à jour régulièrement. Les citoyens et les entreprises accèdent aux informations sur le parcours des utilisateurs à travers ces différents événements sur un site Web spécial *www.amtlich-einfach.de* et peuvent échanger leurs expériences. L'institut fédéral de la statistique surveille également le respect des objectifs fixés par le gouvernement visant à réduire les coûts de mise en conformité et les charges administratives, et vérifie a posteriori la fiabilité de l'estimation préalable des coûts pour chaque loi et réglementation, actualisant si nécessaire sa base de données sur les coûts de mise en conformité. L'institut fédéral de la statistique apporte par ailleurs son soutien aux ministères qui le demandent pour évaluer si les réglementations ont atteint leurs objectifs.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Allemagne



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Allemagne, où environ 73 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 73 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325551

Australie

Vue d'ensemble

En septembre 2013, les autorités australiennes ont lancé un vaste programme de réformes réglementaires dans le but d'alléger le poids de la réglementation et de stimuler la productivité. Le gouvernement s'est engagé à réduire le fardeau réglementaire des particuliers, des organisations sociales et des entreprises à hauteur d'un montant de 1 milliard AUD net par an au minimum. Parallèlement à ce programme, l'Australie a modifié son processus d'AIR pour mettre l'accent sur les coûts de la réglementation, et notamment sur l'impact sur les particuliers, et a introduit le critère des avantages économiques nets de la réglementation. Le guide australien de la réglementation (*Australian Government Guide to Regulation*) accorde une attention particulière à la consultation dans le processus d'AIR.

À l'appui de son programme de réforme, le gouvernement australien a transféré les fonctions de surveillance réglementaire aux services du Premier ministre et du Cabinet ; a mis en place dans chaque ministère des organes consultatifs multipartites chargés de lancer des consultations sur les possibilités de réforme ; et a encouragé les ministères à réduire la paperasserie, en prévoyant notamment que les ministres fassent clairement part de leurs attentes aux organismes de réglementation et aux hauts fonctionnaires et en liant la performance des cadres supérieurs de la fonction publique à l'allègement chiffré et vérifié des charges réglementaires.

La réforme de la réglementation est également soutenue par la Commission australienne de la productivité, organisme indépendant de recherche et de conseil qui publie régulièrement des études approfondies sur lesquelles s'appuient les grandes décisions politiques. Elle réalise notamment des analyses comparatives de la performance des réglementations dans différents pays et régions.

La Commission de la productivité a également analysé la performance des systèmes d'AIR et d'évaluation *ex post* déployés dans le passé. Pour les améliorer, elle a notamment suggéré de faire une meilleure utilisation de l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques et de développer la consultation des parties prenantes. Ces recommandations vont dans le sens des modifications

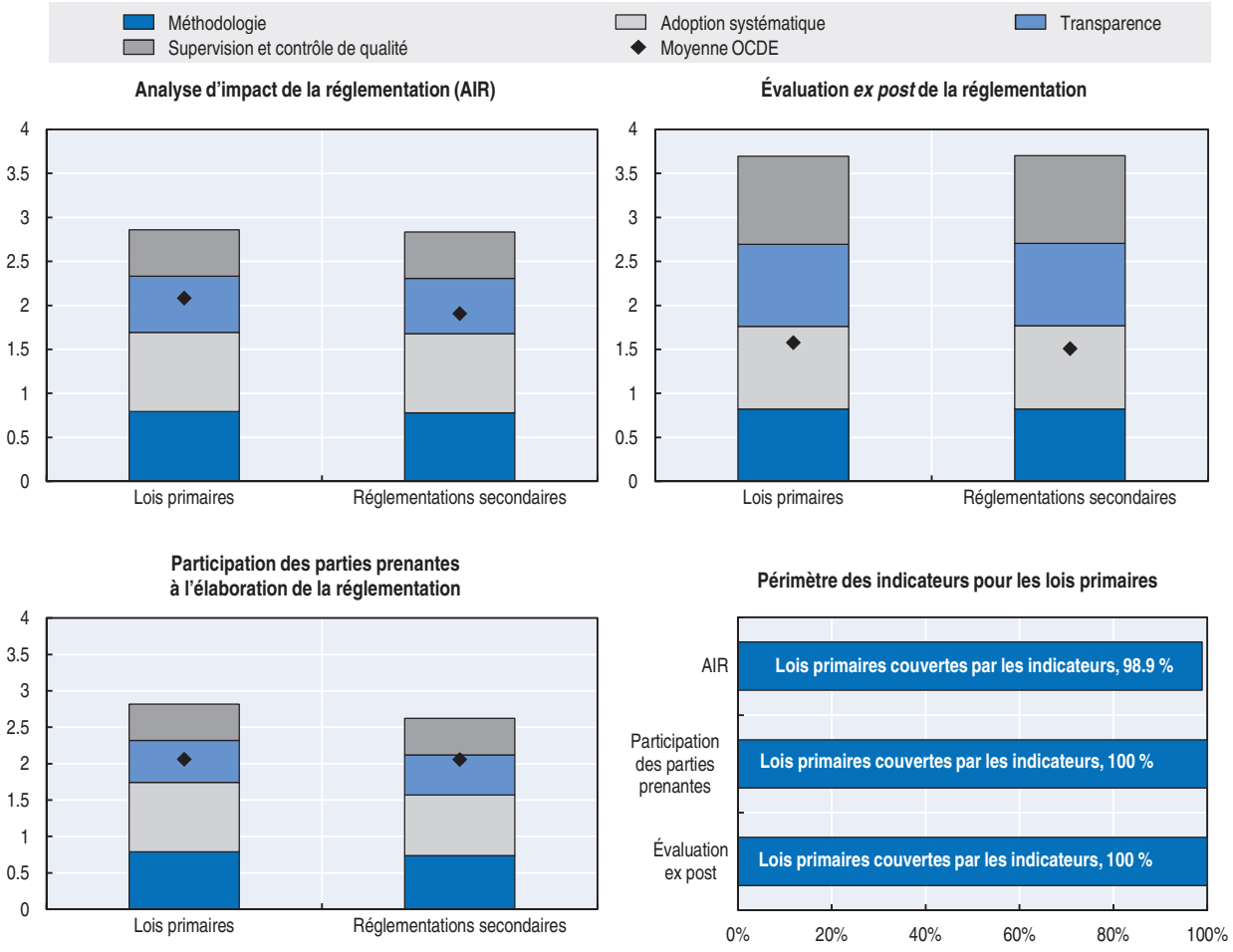
Coup de projecteur : Le Cadre de performance des régulateurs

En octobre 2014, les autorités australiennes ont publié le Cadre de performance des régulateurs (*Regulator Performance Framework*) dans le but d'encourager les organismes de réglementation à réduire le plus possible leur impact sur les entités placées sous leur contrôle tout en remplissant les fonctions essentielles qui leur ont été confiées. Le Cadre comprend six principaux indicateurs de performance fondés sur les résultats : l'allègement du poids de la réglementation, les communications, les approches proportionnées basées sur les risques, le suivi efficace et coordonné de l'action, la transparence, et l'amélioration constante. Il fournit des mesures de bonne performance réglementaire qui permettent à tous les régulateurs d'évaluer leur réussite par rapport aux indicateurs de performance. Chaque année, tous les régulateurs gouvernementaux doivent évaluer leur propre performance sur la base du Cadre. Un certain nombre d'entre eux feront l'objet d'un examen externe de leur performance dans le cadre d'un programme triennal, et quelques-uns pourront faire l'objet d'un examen externe annuel. Ces examens externes seront menés par des comités d'examen composés de représentants du gouvernement et de l'industrie afin d'assurer une responsabilisation accrue et une plus grande transparence pour les parties prenantes et la communauté en général. Le Cadre est basé sur un rapport de la Commission de la productivité et a été mis au point en concertation avec les régulateurs et les parties prenantes. Il s'appliquera à compter du 1er juillet 2015.

apportées à la politique réglementaire australienne dans le cadre du programme en cours de réduction de la bureaucratie.

Les changements récents de l'Australie concernant les processus d'AIR comprennent le transfert de responsabilité à des organismes de réglementation pour certains aspects de l'AIR. L'Australie pourrait améliorer son système d'AIR en introduisant des mécanismes pour promouvoir la transparence de ces aspects de l'AIR menés par les organismes de réglementation.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Australie



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Australie, où environ 99 % de la législation primaire émane de l'exécutif, la pratique de l'AIR couvre ainsi environ 99 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire couvrent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325481

Autriche

Vue d'ensemble

L'Autriche a récemment engagé d'importantes réformes réglementaires. Depuis 2013, les lois et les réglementations doivent toutes être soumises à une AIR, ainsi qu'à une évaluation *ex post* cinq ans après leur adoption. En avril 2015, des seuils basés sur différentes dimensions d'impact ont été fixés pour améliorer la proportionnalité du cadre de l'AIR. En deçà de ces seuils, une AIR simplifiée suffit.

Le Bureau fédéral de gestion de la performance de la Chancellerie fait office d'organe de contrôle de l'AIR en en contrôlant la qualité et en fournissant des orientations aux pouvoirs publics. Il publie également des rapports annuels sur la mise en œuvre du dispositif d'AIR. Le ministère fédéral des Finances joue un rôle prépondérant dans la réduction de la bureaucratie. En 2012, l'objectif de réduction de 25 % des formalités administratives pour les entreprises a été atteint. D'autres mesures d'allègement du fardeau administratif des particuliers sont également en cours.

L'obligation de consultation ne concerne pas tous les textes. Elle prévaut pour les projets de réglementations, mais la consultation préalable sur la nature des problèmes et les solutions possibles n'est prévue que dans certains cas et de manière informelle. Les intervenants ainsi consultés disposent en général de six semaines pour faire part de leurs commentaires. Les citoyens peuvent aussi formuler des observations sur certains projets de lois via le site Web du parlement. L'Autriche gagnerait à utiliser plus souvent des outils de participation accessibles à un plus large public, comme les sites internet interactifs et les consultations en ligne ouvertes aux commentaires, et à mener des consultations à un stade plus précoce du processus.

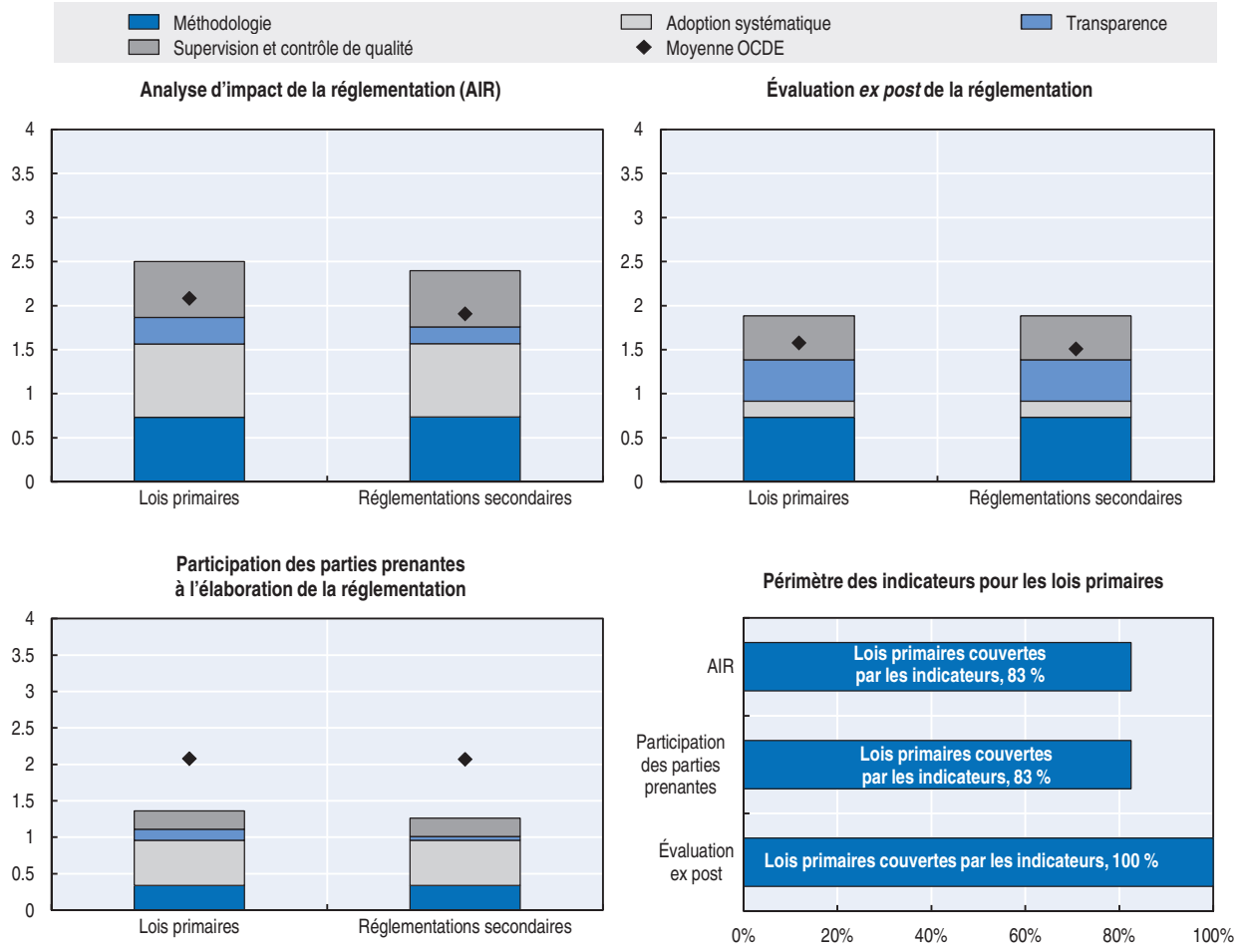
Les exigences formelles mises en place en 2013 pour les évaluations *ex post* sont très détaillées et prévoient notamment d'évaluer la réalisation des objectifs stratégiques à la base des réglementations, de comparer les impacts réels et prévus et d'identifier et quantifier les coûts et avantages ainsi que les conséquences imprévues. Depuis avril 2015, ces formalités pour l'évaluation *ex post* sont limitées aux réglementations soumises à des AIR complètes. L'administration commence tout juste à mener ses premières évaluations *ex post*, de sorte que l'expérience dans la mise en œuvre de ces exigences est encore limitée.

Coup de projecteur : L'inclusion d'objectifs d'égalité des sexes dans le cadre réglementaire autrichien

Dans le cadre des réformes engagées en faveur d'une plus grande orientation sur les résultats, l'administration autrichienne entend renforcer les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes en appelant à une plus grande cohérence des politiques. L'Autriche s'efforce d'intégrer ses politiques dans un système cohérent couvrant tant le budget que les projets individuels et les réglementations.

L'Autriche a introduit des objectifs d'égalité des sexes dans les pratiques de budgétisation et a mis sur pied une série d'ateliers pour permettre une meilleure harmonisation des différents objectifs et indicateurs d'égalité hommes-femmes et ainsi améliorer la coordination horizontale entre les différents responsables de l'action publique. L'évaluation des impacts sur l'égalité entre les hommes et les femmes est obligatoire dans toutes les AIR. Des conseils pour cette évaluation sont fournis dans un chapitre distinct du Manuel de l'AIR. Des répercussions sur l'égalité des sexes peuvent notamment résulter des avantages accordés par l'État aux citoyens et aux entreprises, mais peuvent aussi apparaître dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des revenus, de la perception des recettes publiques, de la santé, et de la participation à la vie politique.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Autriche



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Autriche, où environ 83 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 83 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325495

Belgique

Vue d'ensemble

La Belgique a accompli des progrès dans le renforcement de ses politiques et de ses institutions dans le but d'améliorer la réglementation au niveau fédéral. Des consultations formelles sont souvent organisées avec les partenaires sociaux, et l'AIR, qui est obligatoire pour toutes les lois soumises au Conseil des ministres au niveau fédéral, est en général diffusé aux partenaires sociaux pour servir de base à la consultation. Le parlement et les partenaires sociaux voient dans l'AIR un outil pratique de cohérence des politiques. L'examen périodique *ex post* de la législation est obligatoire pour certaines lois et des clauses de caducité sont parfois utilisées. En 2013 et 2014, un examen complet de la législation économique a conduit à l'élaboration d'un nouveau Code de droit économique. L'examen périodique *ex post* de la législation est réalisé par un comité parlementaire, qui peut aussi lancer des examens à la demande des citoyens. Au sein du pouvoir exécutif, l'agence pour la simplification administrative (ASA) de la Chancellerie du Premier ministre, jusque-là chargée de mesurer les charges administratives, est à partir de 2013 également responsable de la qualité réglementaire. L'ASA coordonne l'AIR en partenariat avec quatre autres ministères (économie, égalité hommes-femmes, développement durable et coopération pour le développement). Un Comité des analyses d'impact peut émettre un avis sur l'analyse d'impact à la demande du ministère compétent.

Certains domaines semblent devoir être encore améliorés. La mise en place d'un site internet unique au niveau du gouvernement central qui publierait la liste de toutes les consultations en cours permettrait d'atteindre plus facilement un plus large public. La décision de ne pas faire appel à la consultation pourrait aussi être rendue publique (ce qui n'est pas le cas actuellement). S'il est vrai que l'AIR est diffusée aux partenaires sociaux pendant la consultation, les rapports ne sont pas publiés aux fins de consultation du grand public. De la même façon, la portée et l'objet de l'AIR dépendent du thème du projet de loi, sans qu'aucun critère de seuil plus formel ne soit par ailleurs appliqué. Un tel critère pourrait permettre de mieux ajuster la profondeur de l'analyse et les ressources qu'elle requiert à l'impact attendu du projet de loi. La réalisation des objectifs stratégiques de la réforme, dont l'évaluation est incluse dans certains examens *ex post*, pourrait être étendue à tous les examens, afin d'évaluer comme il convient l'efficacité de la réglementation et de déterminer si d'autres interventions, réglementaires ou non, sont nécessaires.

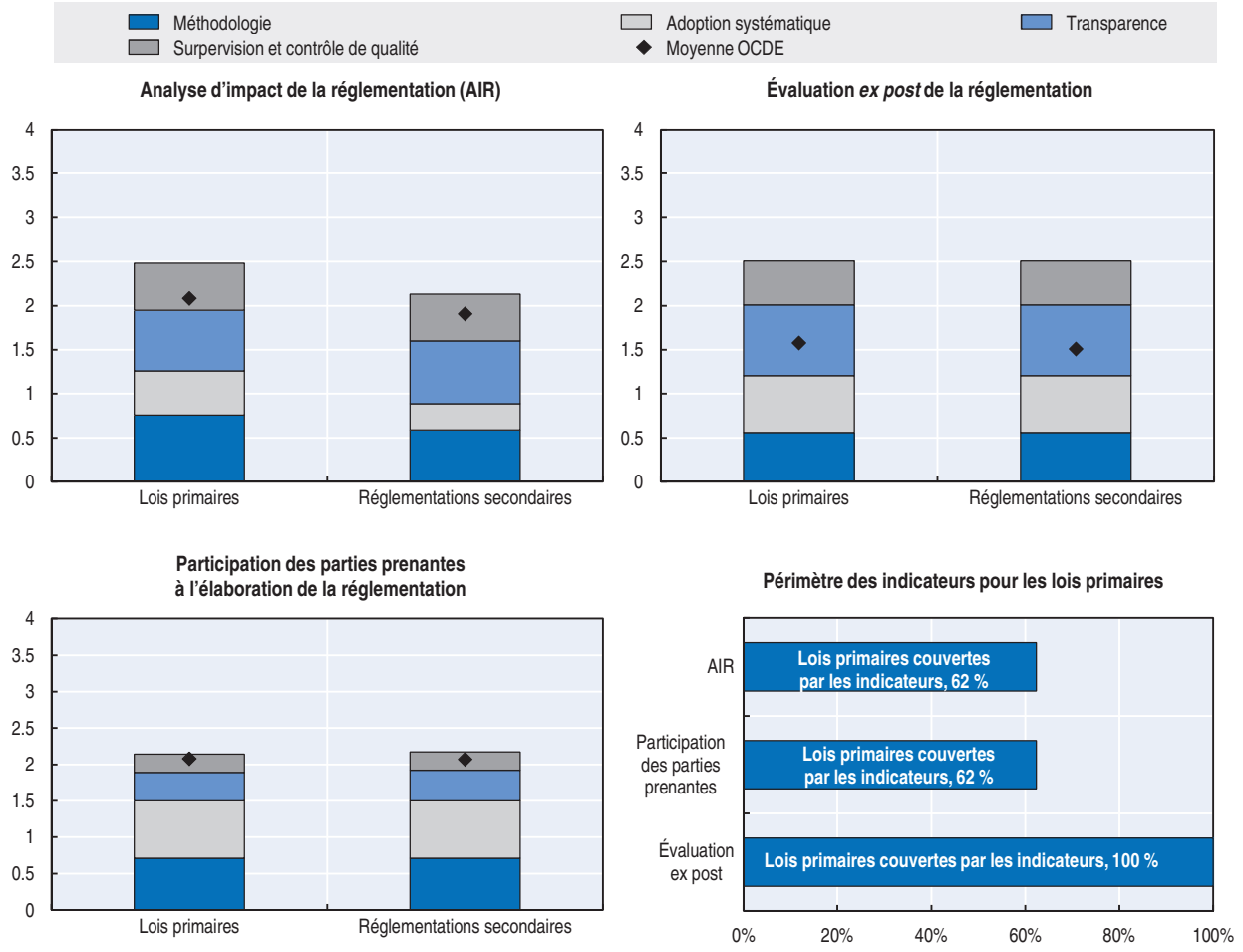
Coup de projecteur : Associer les parties prenantes aux évaluations *ex post*

Tous les deux ans, le Bureau fédéral du Plan effectue un sondage sur les charges administratives qui pèsent sur les entreprises. Sept mille entreprises sont interrogées, par courrier et par téléphone. Un site internet (*www.kafka.be*) permet également aux particuliers et aux entreprises de signaler des procédures fastidieuses.

Depuis 2007, un comité parlementaire, composé de 22 membres de la Chambre des représentants et du Sénat, est chargé d'évaluer la législation fédérale et d'en améliorer la qualité. Les entreprises, les citoyens ou les administrations peuvent signaler des problèmes liés à des lois existantes et sur cette base, le comité peut décider d'évaluer une loi et proposer de la modifier.

Source : www.simplification.be/fr/content/enquete-biennale ; www.comitesuivilegislatif.be/indexF.html.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Belgique



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Belgique, où environ 62 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi 62 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325504

Canada

Vue d'ensemble

Au Canada, les processus et règles applicables à l'élaboration de la législation primaire (Lois) et dérivée (règlements) sont très différents. Le plus souvent, les règlements précisent les principes généraux définis dans les Lois et énoncent dans le détail les exigences que doivent respecter les assujettis. De ce fait, le nombre de règlements adoptés en un an dépasse de loin le nombre de Lois. Le processus d'élaboration de la législation primaire est défini par la Directive du Cabinet sur l'activité législative. Les prescriptions applicables aux règlements sont présentées dans la Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation (DCGR 2012). Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada assure le contrôle des règlements dérivés, et contribue ainsi à garantir la qualité de la réglementation. S'agissant de la législation primaire, le Cabinet, assisté du Bureau du Conseil privé, exerce une surveillance en matière de consultation et d'analyse *ex post*, et le Bureau du Conseil privé vérifie la qualité des analyses d'impact.

L'élaboration de la législation primaire s'accompagne d'une évaluation des impacts, transmise au Cabinet. Cette évaluation et les preuves qui la soutiennent ne sont pas systématiquement rendues publiques avant la présentation des lois au parlement. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, toutes les lois primaires sont soumises à un examen du parlement, qui implique en principe l'étude de la proposition par un comité parlementaire, devant lequel comparaissent des témoins qui peuvent faire part publiquement de leurs commentaires. Certaines dispositions des lois doivent faire l'objet d'un réexamen périodique.

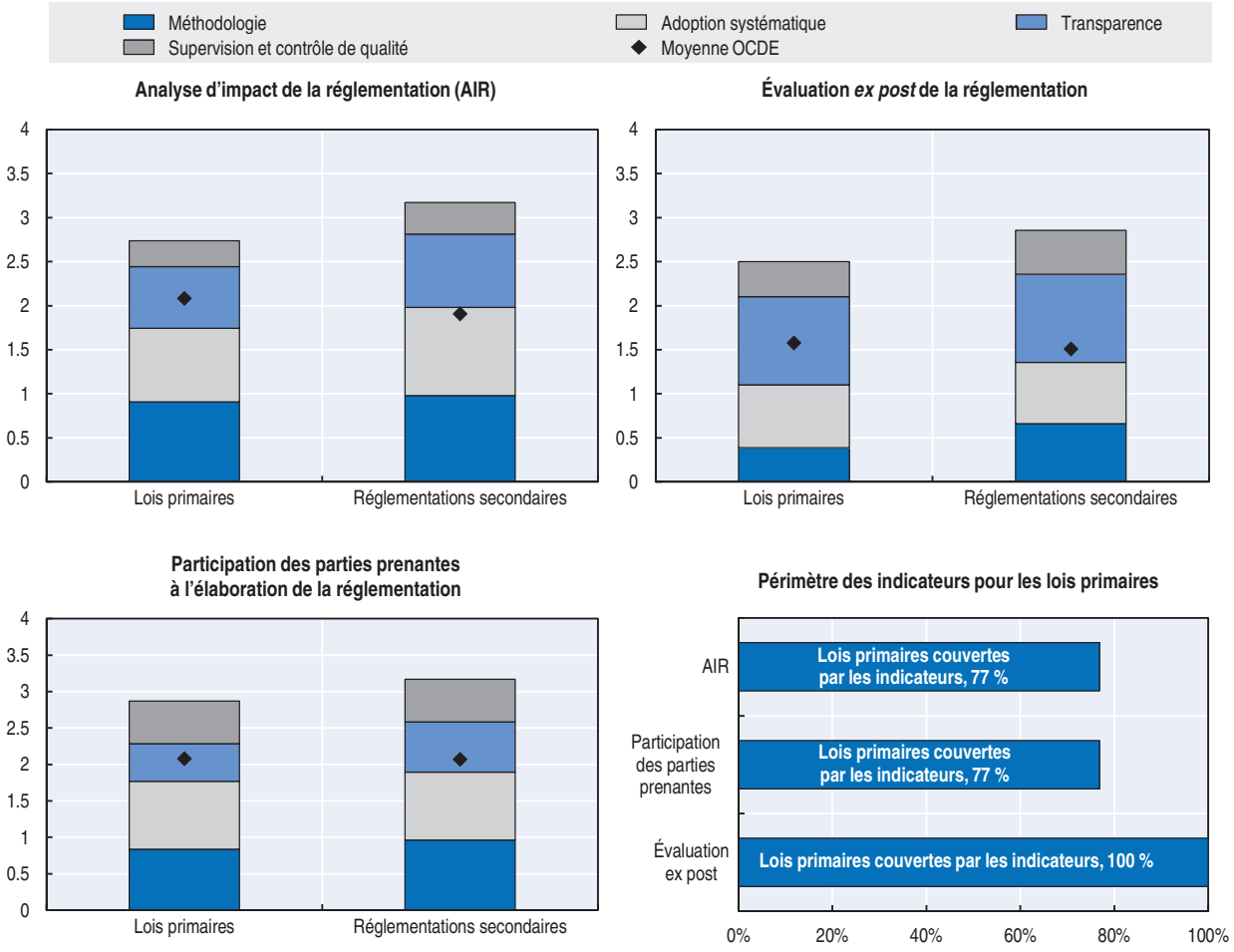
Le processus d'élaboration des règlements d'application (ou dérivés) est généralement plus détaillé et plus transparent. Ils font tous obligatoirement l'objet d'une AIR complète, qui est ensuite mise à la disposition du public sur un registre central. Une consultation ouverte est organisée pour tous les règlements dérivés et les organismes de réglementation doivent indiquer la façon dont les commentaires du public ont été pris en compte (à moins que le projet de réglementation ne fasse pas l'objet d'une publication préalable). Tous les règlements dérivés sont soumis à des exigences d'évaluation, conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor.

Coup de projecteur : La Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation

La Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation récemment mise en œuvre (DCGR 2012) définit les rôles et responsabilités des organismes réglementaires fédéraux en matière d'élaboration des règlements dérivés. Les principales règles concernent notamment: l'identification tôt dans le processus des éventuels problèmes de politique publique ; la conduite d'une analyse solide et fondée sur des éléments concrets dans le cadre d'un énoncé de triage préliminaire des impacts attendus et d'une AIR complète ; l'engagement massif et significatif des intervenants ; la coopération internationale en matière de réglementation ; la planification de la mise en œuvre et les questions de conformité et d'application ; et la mesure, l'évaluation et l'examen de la réglementation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce une fonction d'analyse critique tout au long du processus et veille à ce que toutes les étapes clés soient suivies, en apportant soutien et conseil aux organismes réglementaires en matière de besoins analytiques. La DCGR comprend les réformes réglementaires décrites dans le Plan d'action pour la réduction du fardeau administratif. La pierre angulaire du Plan d'action est la règle du « un pour un », qui permet à la fois de limiter le nombre de règlements et d'alléger le fardeau administratif des entreprises. La règle oblige les organismes réglementaires à réduire les charges réglementaires qui pèsent déjà sur les entreprises dans une mesure égale à toute nouvelle charge imposée. De la même façon, à chaque fois qu'un nouveau règlement alourdit le fardeau administratif, un règlement existant doit être aboli.

Le Conseil du Trésor a récemment publié une fiche d'évaluation annuelle sur les résultats obtenus dans la mise en œuvre des réformes prévues par le Plan d'action pour la réduction du fardeau administratif. Des rapports similaires sur la qualité d'autres aspects de la politique de la réglementation, tels que le fonctionnement du dispositif d'AIR, pourraient appuyer les mécanismes de surveillance solides déjà en place.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Canada



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Au Canada, où environ 77 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 77 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Au Canada, les textes législatifs émanant de l'exécutif sont appelés « projets de loi du gouvernement » et les lois à l'initiative du parlement sont appelées « affaires émanant des députés ». Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325526

Chili

Vue d'ensemble

Quelques réglementations nationales de premier plan définissent le cadre général des procédures administratives et d'une administration publique efficace. Toutefois, l'absence de programme de réforme globale de la réglementation a limité les possibilités d'améliorations économiques et de libération des ressources propre à stimuler la productivité. L'étude montre que le stock de réglementations du pays est complexe, alimenté par une production législative annuelle constante. Aucun dispositif d'AIR n'étant en place actuellement, la plupart des organismes de réglementation élaborent les normes sans être certains qu'il s'agit du meilleur instrument pour intervenir, et le nombre de bonnes pratiques d'élaboration des textes est assez limité. Les autorités chiliennes ont lancé le programme national de productivité, d'innovation et de croissance, qui constitue un cadre adéquat pour mettre la réforme de la réglementation au service de ces objectifs. Ainsi, la 33e mesure de ce programme envisage la création d'un organe de contrôle de la réglementation.

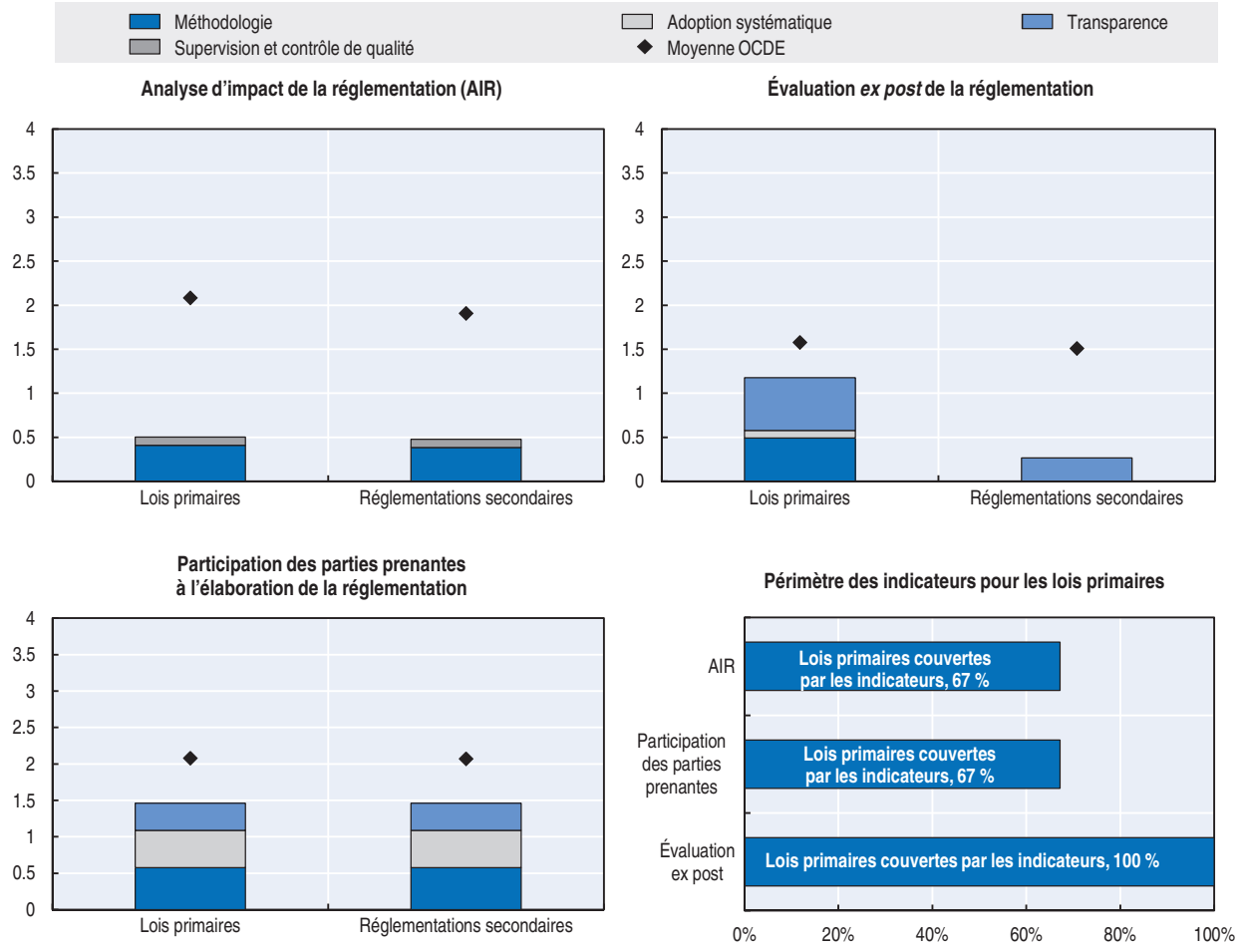
Même si de récentes réformes prescrivent une amélioration des mécanismes de consultation (par exemple la loi n° 20 500 et le décret présidentiel n° 7 de 2014), il n'existe pas de pratique uniforme de la consultation dans l'ensemble des secteurs de l'administration et l'application systématique de tous les critères (durée, portée, calendrier et procédures) reste nécessaire.

Quatre institutions jouent un rôle clé dans le processus d'élaboration des règles. Le Secrétariat général de la Présidence (SEGPRES), le ministère des Finances, le ministère de l'Économie, et le Contrôleur général de la République. Toutefois, l'une des principales faiblesses de la structure institutionnelle chilienne pour mener à bien une réforme de la réglementation reste l'absence d'un organe de contrôle de la réglementation.

Coup de projecteur : Le Département d'évaluation de la loi

La Chambre des députés a progressé dans la mise en place d'un Département d'évaluation de la loi, qui procède aux évaluations *ex post* de certaines législations particulières. Ce Département a développé une méthode en trois temps pour évaluer l'efficacité des lois, à savoir : une analyse technique de la loi, la prise en compte de la perception des citoyens et l'élaboration d'un rapport final. Il a également mis au point des outils de collecte de données auprès des citoyens, tels que des questionnaires en ligne, des forums en ligne, des groupes de discussion et des ateliers. Il a par ailleurs constitué une base de données contenant les registres d'organisations civiles et d'experts qui prennent régulièrement part aux activités de rédaction des textes, de supervision ou de représentation des parties prenantes. Les rapports sont publiés et contribuent aux discussions sur les modifications législatives. Le Département d'évaluation de la loi étudie la possibilité d'examiner aussi les réglementations secondaires.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Chili



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Au Chili, où environ 67 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 67 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325532

Commission européenne

Vue d'ensemble

L'Union européenne s'appuie sur un cadre juridique et politique commun, principalement constitué des traités et de la législation européenne. La Commission européenne, en tant qu'organe exécutif de l'Union, propose de nouvelles initiatives et législations qui sont adoptées par le parlement et le Conseil européens, et veille à l'application du droit de l'Union dans les 28 États membres. Les États membres sont chargés de la mise en œuvre et de l'application effectives du droit européen.

La Commission européenne a mis au point un programme complet pour Mieux Légiférer, qui confie des fonctions indépendantes de surveillance de la politique réglementaire au Secrétariat général de la Commission, sous la responsabilité particulière du premier vice-président de la Commission. La Commission, qui est à l'origine de toute la législation européenne, est tenue de s'assurer de la participation des parties prenantes dès les premières phases d'élaboration des principales dispositions de législation primaire et dérivée. Les parties prenantes sont informées des consultations à venir par la mise en place de feuilles de route recensant les nouvelles législations envisagées et les modifications à apporter aux législations existantes. La Commission doit réaliser des AIR sur les principales dispositions de droit primaire et dérivé. Les AIR sont passées en revue par un comité d'analyses d'impact, dont l'avis est une condition préalable à l'examen par la Commission de toute proposition. Une unité spéciale du parlement européen procède également à une évaluation de l'AIR, lorsque la proposition lui est soumise. En outre, la Commission doit procéder à une évaluation *ex post* proportionnée de la législation.

Certains aspects pourraient encore être améliorés. Par exemple, les parties prenantes pourraient être consultées sur les initiatives législatives non seulement dans les premières phases d'élaboration mais aussi systématiquement lors de la phase de proposition (ce qui n'est actuellement le cas que pour les politiques sociales, pour lesquelles les partenaires sociaux sont consultés, et pour les actes d'exécution et actes délégués, où la consultation s'inscrit dans le cadre de comités d'experts nationaux). L'AIR pourrait être intégrée au processus de consultation. La Commission déploie déjà d'importants efforts pour mener des évaluations *ex post* systématiques de la législation. D'autres mesures pourraient renforcer ces évaluations. Par exemple, un plus

Coup de projecteur : L'évaluation *ex post* de la législation et de la politique de la réglementation

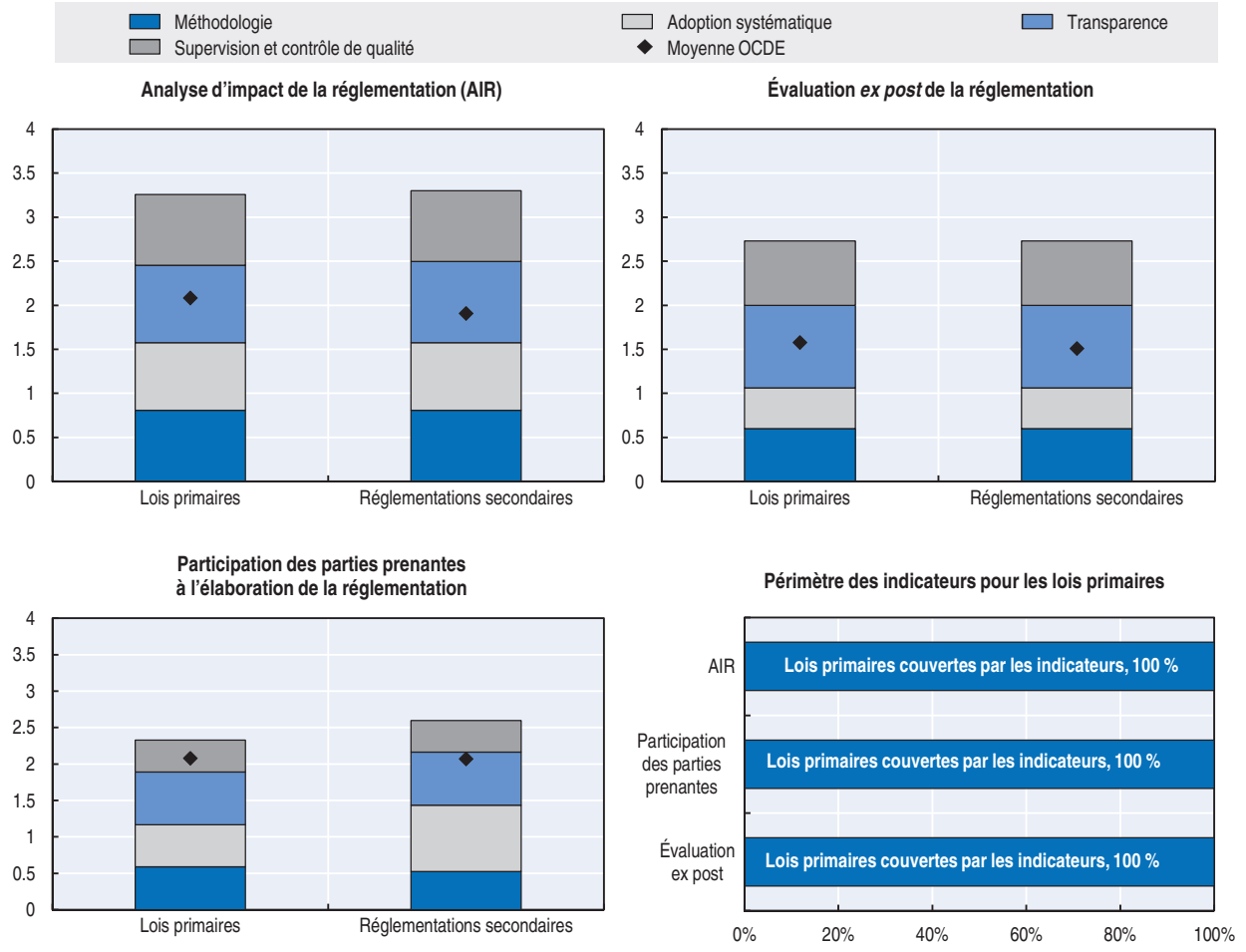
En 2010, la Commission a mis en place des « bilans de la qualité » (fitness checks) pour évaluer certains domaines de la réglementation et identifier les lacunes, chevauchements et autres incohérences, ainsi que les charges administratives et les effets cumulatifs. Les bilans de la qualité ont été transposés à grande échelle après le lancement du programme REFIT en 2012, qui vise à mesurer les charges dans l'UE. La Commission, avec l'aide des États membres, a mesuré les charges administratives liées à la législation communautaire et à sa transposition en droit national.

La politique de la réglementation a également été évaluée. En 2010, la Cour des comptes européenne a procédé à la vérification de l'AIR, en analysant ses procédures, son utilisation et son contenu.

La Commission rend également des comptes sur la performance des aspects essentiels de l'application du droit de l'UE aux autres institutions européennes et sur l'application qu'elle fait des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui déterminent dans quelle mesure l'UE peut exercer les compétences que lui confèrent les traités.

grand nombre de dispositions législatives pourrait faire l'objet d'évaluations *ex post* systématiques. Un seuil assorti de critères objectifs et transparents de définition de la portée de l'évaluation pourrait permettre de mieux étalonner les ressources et d'accroître la transparence de ce qui est évalué. Le 19 mai 2015, la Commission a adopté un ensemble de mesures visant à améliorer la réglementation, qui comportait de nouveaux engagements sur bon nombre de ces aspects.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Commission européenne



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les résultats présentés s'appliquent à toutes les législations (règlements, directives, actes d'exécution et actes délégués) émanant de la Commission européenne, qui a seule l'initiative en matière de législation dans le système de l'UE.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325603

Corée

Vue d'ensemble

En 1998, la Corée a créé un comité de la réforme de la réglementation, composé de membres du secteur privé et de membres du gouvernement, dont le Premier ministre. Ce comité est l'organe de décision le plus élevé du pouvoir exécutif en matière de réforme de la réglementation. Il est chargé de définir la politique réglementaire, d'évaluer les réglementations en vigueur ou nouvelles et de suivre l'évolution concrète de la réforme de la réglementation à chaque niveau de l'administration. Il est important qu'il dispose de ressources suffisantes pour pouvoir améliorer la qualité de la réglementation.

La Corée a récemment mis en place plusieurs nouveaux dispositifs et programmes propres à garantir la qualité de la réglementation. En 2014, le gouvernement a lancé un programme pilote « coût pour coût » dans certains ministères en vue de réduire les charges sur les entreprises et les citoyens. Pour mettre en œuvre ce système, deux centres indépendants d'analyse d'impact de la réglementation ont été créés sous l'égide de l'Institut coréen de développement (KDI) et de l'Institut coréen de l'administration publique (KIPA). Ce système révisé a pour objectif de relever le défi de l'AIR, considérée comme une formalité accessoire plus que comme un instrument de prise de décision, et de veiller à ce que toutes les exigences de forme requises pour l'AIR soient respectées dans la pratique.

Les parties prenantes sont consultées lors des phases avancées de l'élaboration des textes, mais certaines réglementations leur sont soumises dès le stade initial. Un recours plus fréquent à la consultation en ligne pourrait garantir l'accessibilité à la population dans son ensemble.

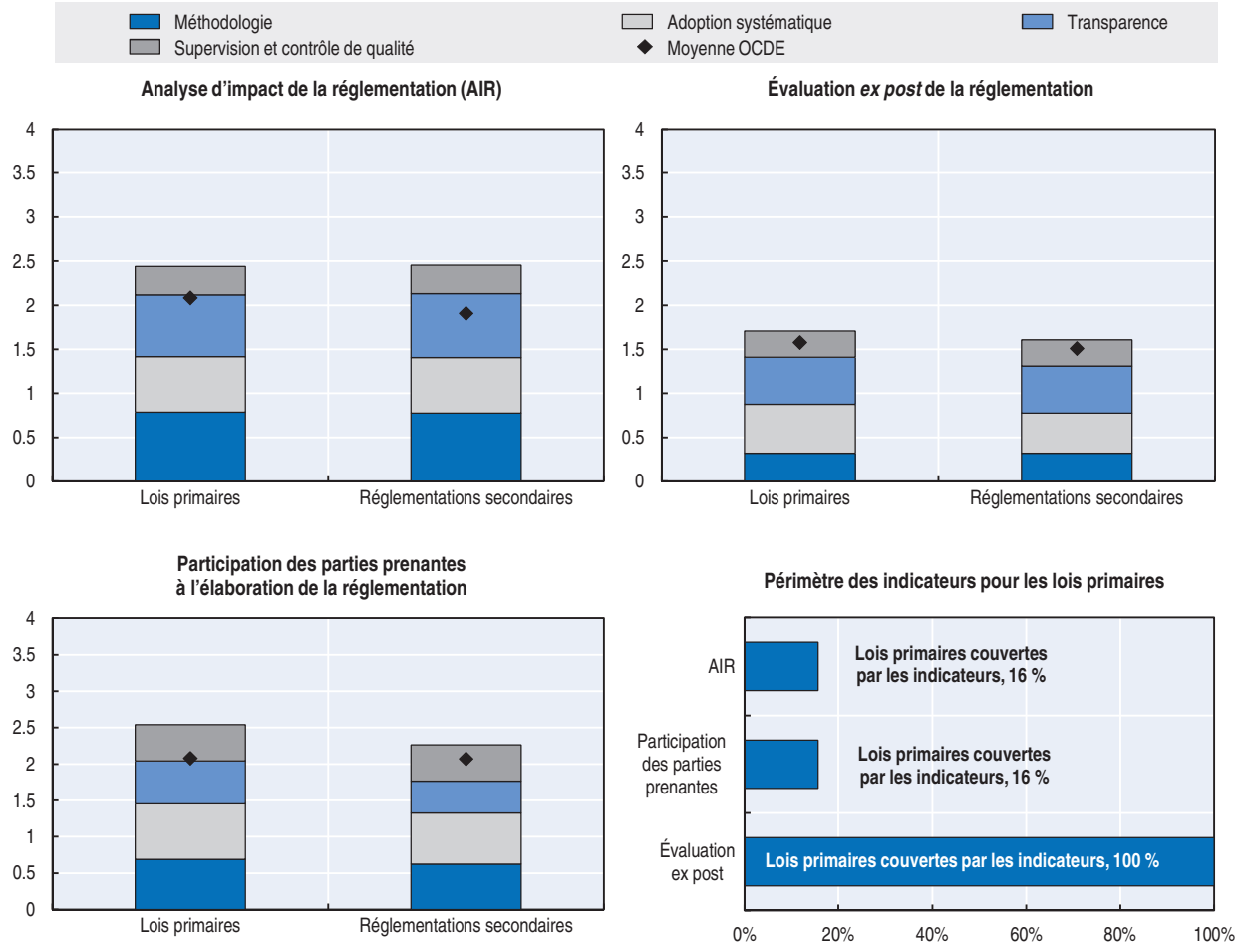
L'évaluation *ex post* périodique est désormais formellement requise pour les principales législations et réglementations, qui doivent être préparées par le comité de la réforme de la réglementation ou par le ministère chargé d'élaborer la réglementation. Il n'existe pas de méthodologie unique d'évaluation des textes, mais les évaluations examinent toujours si les objectifs stratégiques ont bien été réalisés et repèrent les domaines de chevauchement ou de contradiction entre les réglementations.

Coup de projecteur : Le système de pétition réglementaire « Sin-Moon-Go »

Les autorités publiques coréennes ont instauré un nouveau système de pétition réglementaire en 2014 sur le portail réglementaire *www.better.go.kr* appelé « Sin-Moon-Go » en coréen. Cette procédure de pétition comporte trois étapes. D'abord, si un pétitionnaire demande l'amélioration d'une réglementation, le ministère concerné doit fournir une réponse dans un délai de 14 jours. Ensuite, si la demande est rejetée, le ministère doit expliquer pourquoi en détail dans un délai de 3 mois. Enfin, le comité de la réforme de la réglementation peut recommander certaines modifications au ministère si son explication n'est pas suffisamment justifiée. Le système de pétition réglementaire a produit des résultats remarquables. En 2014, environ 6 500 pétitions réglementaires ont été reçues, pour un taux d'acceptation de 36.6 %. Par rapport à 2013, le nombre d'affaires a été multiplié par 22, et le taux d'acceptation par 4.6.

Les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus mis en œuvre par le pouvoir exécutif, qui est à l'origine d'environ 16 % de la législation en Corée. Le pays prévoit une obligation de consultation publique sur les principaux éléments de la législation primaire émanant du parlement, mais aucune obligation de procéder à une AIR.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Corée



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Corée, où environ 16 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 16 % de la législation primaire. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325575

Danemark

Vue d'ensemble

La réforme de la réglementation figure au programme du gouvernement danois depuis plus de vingt ans. Les premières politiques de qualité et de simplification de la réglementation ont été mises en place au début des années 80 dans le cadre d'un programme complet de déréglementation destiné à moderniser l'économie. Elles avaient essentiellement pour but de supprimer la réglementation préjudiciable à la compétitivité des entreprises. Au fil des ans, l'attention s'est tournée de la « déréglementation » vers la « qualité de la réglementation ».

Depuis 2000, le programme d'amélioration de la réglementation a coordonné les efforts visant à améliorer le processus législatif et à simplifier la réglementation existante, notamment en réduisant les charges administratives.

L'évolution des pratiques en matière de consultation (par exemple les audiences publiques, la publication d'avis pour commentaires sur des sites consacrés à la préparation des grandes réformes et la mise en place d'un portail de consultation en 2005) favorise la transparence et encourage la mobilisation d'un grand nombre d'intervenants. Ces mesures renforcent une tradition profondément ancrée de consultation avec les partenaires clés en l'étendant à un plus grand nombre de participants. La communication sur les nouvelles réglementations est particulièrement énergique.

Les règles concernant l'analyse d'impact *ex ante* ont été considérablement renforcées depuis 2000. En janvier 2015, de nouvelles prescriptions ont été instaurées. Les ministères doivent mener des AIR sur les coûts de mise en conformité engendrés par toute nouvelle réglementation à forte incidence pour les entreprises. Si une proposition a des répercussions importantes, celles-ci doivent être quantifiées avant le processus de consultation. L'AIR est alors publiée dans le cadre de la consultation dans le but d'améliorer la transparence et de faciliter l'élimination de toute charge inutile.

Coup de projecteur : Le Forum des entreprises pour une amélioration de la réglementation

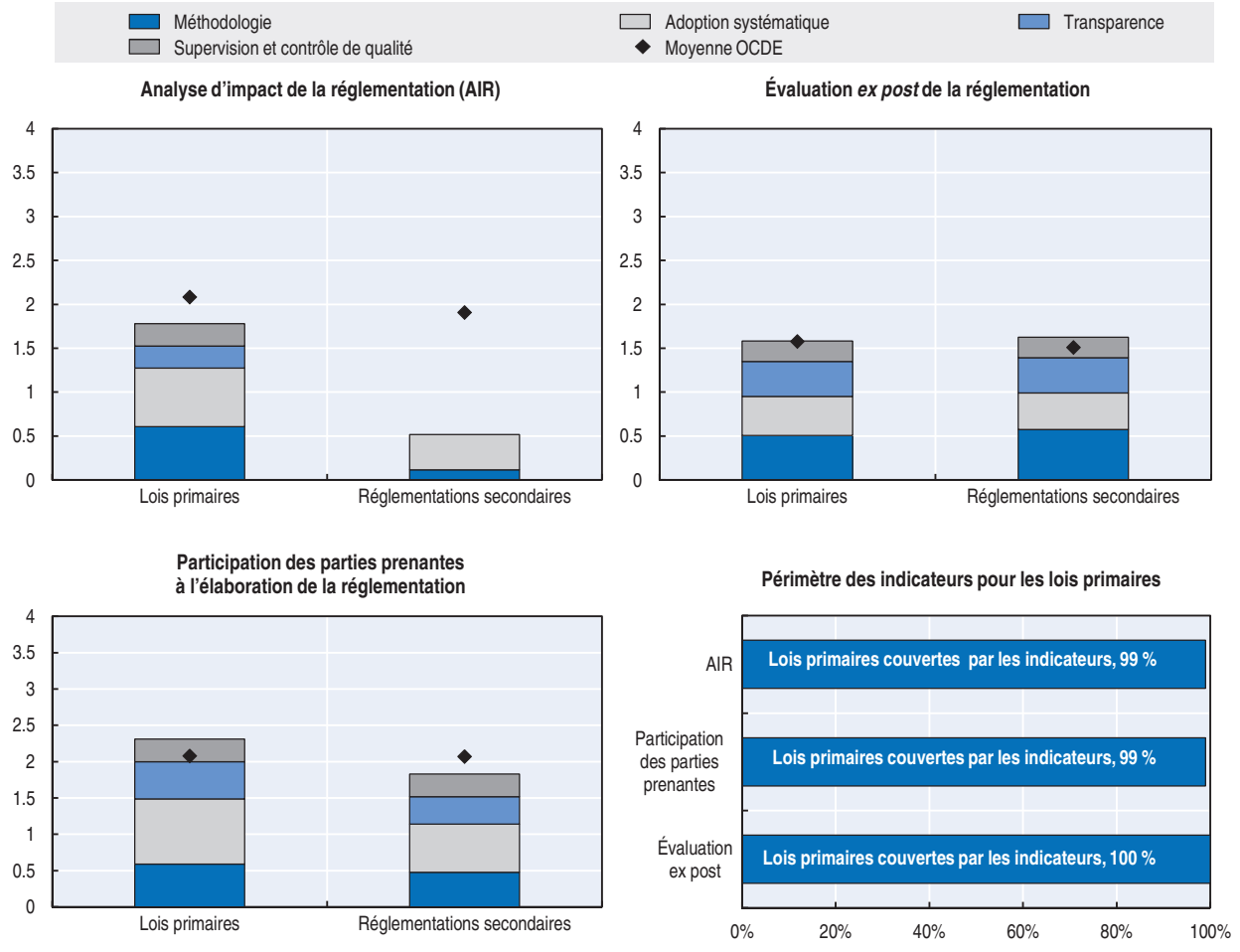
Le Forum des entreprises pour une amélioration de la réglementation a été créé en 2012 pour veiller à ce que la réglementation sur les entreprises puisse être renouvelée en relation étroite avec le monde des affaires. Le Forum identifie les domaines que les entreprises considèrent comme les plus contraignants et propose des mesures de simplification.

Ses membres sont des entreprises et des organisations professionnelles, mais aussi des experts en matière de simplification administrative. Les propositions du Forum sont guidées par le principe « appliquer ou expliquer », ce qui signifie que les pouvoirs publics sont tenus de suivre les mesures proposées ou d'expliquer les raisons pour lesquelles ils ne le font pas. Jusqu'à présent, le Forum a adressé 460 propositions de simplification. Le gouvernement danois a répondu à 419 propositions et en a appliqué 341, en tout ou partie. On peut suivre l'état d'avancement des différentes initiatives sur le site *www.enklereregler.dk* (en danois).

La méthode « Burden Hunters » (chasseurs de complexité) est parfois utilisée dans la préparation des initiatives du Forum des entreprises. Elle consiste à collaborer avec les assujettis de manière à comprendre comment ils sont affectés par les formalités administratives et à élaborer une réglementation plus intelligente. Parmi les méthodes utilisées figurent les études descriptives, la définition des processus, les entretiens avec des experts, le *nudging* (convaincre sans contraindre), la conception des services, etc.

Les nouvelles réglementations sont élaborées dans un cadre bien défini. Cela étant, le système danois d'analyse d'impact pourrait tirer profit d'une rationalisation de son cadre institutionnel de suivi. Actuellement, la dispersion des responsabilités institutionnelles affaiblit la capacité globale de gestion et de contrôle et ralentit le développement d'un changement de culture plus poussé dans les ministères. De plus, un renforcement du système d'évaluation *ex post* pour inclure une évaluation systématique de la réglementation pourrait sensiblement améliorer la qualité de la réglementation existante.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Danemark



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire suivis par le pouvoir exécutif national. Au Danemark, où environ 99 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 99 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2012 et 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325561

Espagne

Vue d'ensemble

L'objectif d'amélioration de la réglementation a été fixé assez tardivement en Espagne, avec l'adoption à la fin des années 90 des premiers programmes de simplification administrative. Depuis lors, l'élan s'est créé et un ensemble plus vaste de thèmes ont peu à peu été abordés, y compris celui de l'analyse d'impact. Les différents niveaux d'administration ont aujourd'hui connaissance des principes d'une meilleure réglementation et ont commencé à les prendre en compte dans un programme plus large.

Le 26 octobre 2012, le Conseil des ministres a publié l'accord portant création de la Commission de réforme de l'administration publique (CORA) dont la mission est d'avancer des propositions visant à rendre les administrations publiques plus utiles, performantes et efficaces. Le rapport de la CORA propose une série de réformes pour simplifier le cadre normatif applicable aux entreprises et faciliter les contacts avec les administrations publiques. Bon nombre de ces initiatives suivent les bonnes pratiques des pays de l'OCDE. Elles peuvent parfois être menées transversalement ou être propres à un ministère. Parmi les mesures proposées par la CORA figurent notamment :

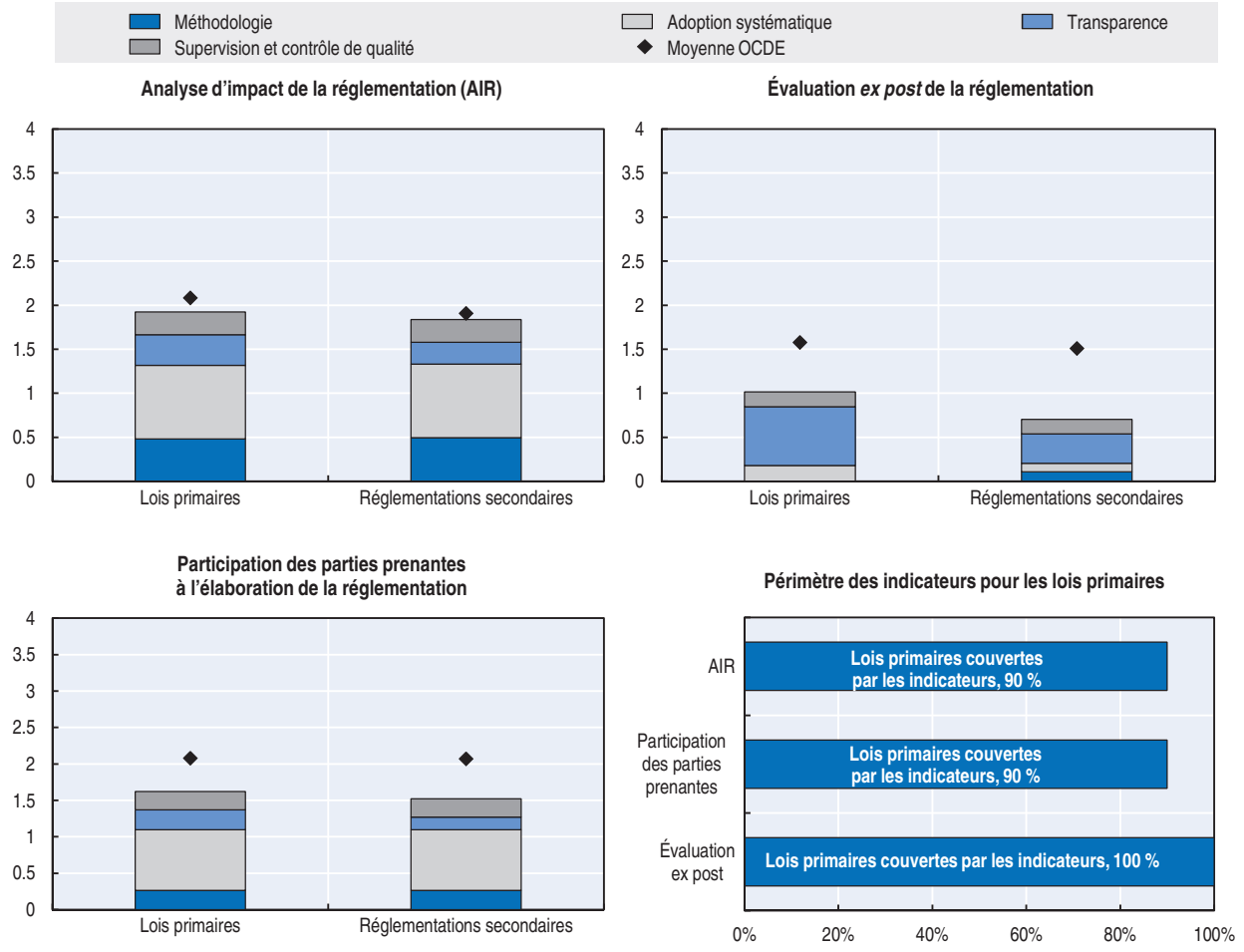
- Un manuel sur la réduction des charges administratives.
- Des dates communes de prise d'effet.
- La règle du un pour un.
- La simplification des formalités liées à la création d'entreprises et des procédures fiscales et environnementales.
- La révision du stock de normes et la codification des lois.
- L'amélioration de l'AIR.
- Une loi sur l'homogénéité du marché.

Les lignes directrices sur l'AIR soulignent l'importance d'évaluer les impacts économiques et de mesurer les charges administratives. L'ensemble de la législation primaire et de la réglementation secondaire doit faire l'objet d'une AIR. Cela étant, les lignes directrices pourraient être améliorées par des conseils sur les méthodes de collecte des données et des méthodes d'évaluation claires.

Coup de projecteur : Le point d'accès général aux administrations publiques (PAG)

L'une des mesures les plus importantes envisagées par la CORA est la mise en place d'un point d'accès général aux administrations publiques (PAG), qui constitue un point unique d'accès à l'ensemble des informations transversales sur les activités, l'organisation et le fonctionnement des administrations, et qui permet aussi d'effectuer des opérations et d'assurer les services les plus importants. Cette mesure constitue une étape importante dans l'avancement de la simplification administrative engagée à la fin des années 90. Les principales caractéristiques du point d'accès électronique sont définies, décrites et juridiquement fondées dans la loi. Le point d'accès électronique *http://administracion.gob.es* remplace l'ancien portail *www.060.es* et devrait être reconnu comme la marque de l'administration générale de l'État pour guider les citoyens et les entrepreneurs dans leurs rapports avec les administrations publiques. Le PAG est censé combler les lacunes constatées dans le portail et est conçu pour répondre aux attentes des citoyens.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Espagne



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Espagne, où environ 90 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 90 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de législation primaire émanant du parlement est celui de 2011.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325589

Estonie

Vue d'ensemble

L'Estonie a récemment mis en œuvre d'importantes réformes pour améliorer son système réglementaire. En 2012, le pays a adopté des « Lignes directrices pour l'élaboration de la politique législative jusqu'en 2018 » qui constituent la base d'une politique explicite pour la qualité de la réglementation à l'échelle de l'ensemble des administrations. Le document définit un plan de travail pour améliorer la qualité de l'activité réglementaire. Il recense les principes communs de la politique législative ainsi que les principes à long terme qui guideront le secteur public dans la planification de ses activités. Les objectifs et les obligations de ces lignes directrices sont développés dans différents textes, notamment « Les règles de rédaction de textes législatifs ». Une méthodologie formelle de l'analyse d'impact, qui couvre aussi l'évaluation *ex post* et la surveillance réglementaire, a été entérinée par le gouvernement en décembre 2012.

Le ministre de la Justice est chargé de mettre en œuvre la réforme de la réglementation. La Division de la qualité législative du ministère de la Justice assume une fonction de surveillance et d'examen critique des AIR et des évaluations *ex ante* sur la législation primaire. Les stratégies gouvernementales, les négociations européennes et la réglementation secondaire relèvent pour leur part des fonctions de surveillance du bureau du gouvernement.

Des consultations en ligne sont organisées à un stade ultérieur sur les principaux projets de législation primaire, qui sont accompagnés du texte projeté et de l'exposé des motifs. En 2007, un site Internet de participation, *www.osale.ee*, a été créé pour permettre une communication interactive entre les organismes de réglementation et le public. L'élaboration de la réglementation pourrait être améliorée par la tenue de consultations systématiques plus tôt dans le processus, pour informer les pouvoirs publics de la nature des enjeux stratégiques et identifier les réponses possibles à y apporter.

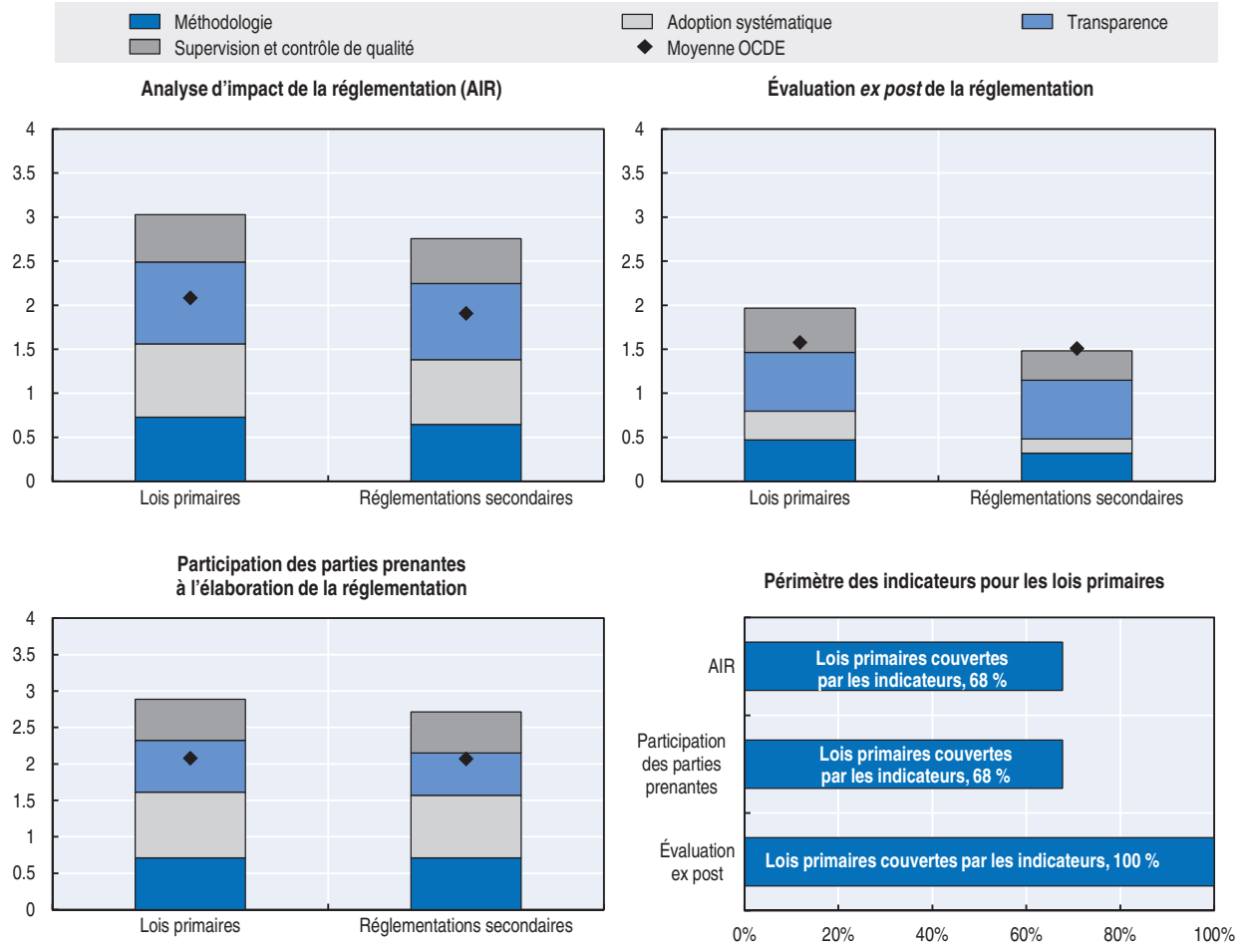
En pratique, une AIR préliminaire est réalisée pour toutes les lois et certaines réglementations dérivées. L'opportunité de procéder ou non à une AIR approfondie est décidée par l'application d'un critère de seuil. L'Estonie, qui a fixé les règles et la méthodologie générale de la conduite de l'AIR, aurait avantage à évaluer l'efficacité et l'utilité de son dispositif actuel pour déceler les lacunes dans sa mise en œuvre et examiner d'autres moyens d'améliorer la qualité de l'AIR.

En 2012, l'Estonie a institué l'obligation de soumettre toute législation primaire nouvellement adoptée à une évaluation *ex post*, mais aucune n'a encore été menée.

Coup de projecteur : L'utilisation d'outils en ligne pour accroître la transparence

Le gouvernement de l'Estonie a mis l'accent sur l'accessibilité et la transparence de la politique de la réglementation par le biais d'outils en ligne : une base de données actualisée de toutes les lois primaires et secondaires, disponible sous une forme facile à consulter (*www.riigiteataja.ee/*) ; et une liste de la législation qu'il est prévu d'élaborer, de modifier, de réviser ou d'abroger dans l'année (*www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusaktide-moju-analuus*). Un système d'information en ligne permet de suivre toutes les réformes législatives et donne accès aux AIR et aux documents d'intention du législateur (*http://eelnoud.valitsus.ee/main*). L'Estonie a aussi créé le site *www.osale.ee/*, un site Web interactif regroupant toutes les consultations en cours où chacun peut formuler des observations et examiner les observations faites par d'autres.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Estonie



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Estonie, où environ 68 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 68 % de la législation primaire. Pour la législation primaire émanant du parlement, il existe une obligation formelle de procéder à une AIR, mais aucune obligation de consultation générale. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 et 2012.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325591

États-Unis

Vue d'ensemble

La loi sur la procédure administrative, qui régit le processus d'élaboration des règles aux États-Unis, impose aux organismes d'émettre un avis public et de solliciter des commentaires avant d'élaborer de nouvelles réglementations ou de modifier les textes en vigueur. En particulier, ils sont tenus de publier des projets de réglementation fournissant suffisamment d'informations – notamment les faits sur la base desquelles la proposition est établie et le texte réglementaire auquel les citoyens devront se conformer – pour permettre aux parties prenantes de prendre connaissance des questions traitées et d'y répondre. Les organismes doivent ensuite expliquer comment ils ont pris en compte les points importants soulevés par les commentateurs. Avec la proposition et les analyses qui l'étayent, les commentaires constituent le dossier public qui sert de justification à la version finale du texte. La loi sur la procédure administrative prévoit également l'examen par le juge du texte définitif pour garantir le respect de cette procédure.

Sur le fondement des décrets-lois présidentiels 12866 (1993) et 13563 (2011), le Bureau de la gestion publique et du budget (OMB), rattaché au Bureau exécutif du président, procède à l'examen centralisé des projets de réglementations importantes avant qu'elles ne soient présentées par les organismes et avant leur finalisation. L'examen de l'OMB a pour objet de veiller à ce que i) les coûts et avantages prévus de la réglementation soient soigneusement pris en compte, ii) la réglementation reflète les priorités du président, iii) les organismes examinent différentes alternatives raisonnables, et iv) des mécanismes de coordination appropriés soient mis en place entre les différents organismes. L'OMB peut « renvoyer » un projet de réglementation à un organisme pour réexamen.

L'évaluation des coûts et avantages réglementaires est bien implantée aux États-Unis. La portée de l'évaluation dépend généralement des impacts du projet de loi. Les organismes évaluent les coûts et avantages de toutes les propositions importantes, et celles dont les impacts annuels dépassent 100 millions USD doivent faire l'objet d'une AIR complète. La loi sur la flexibilité de la réglementation pose des exigences supplémentaires en matière d'analyse et de consultation en cas de « répercussions économiques importantes sur un grand nombre de petites entités réglementées ».

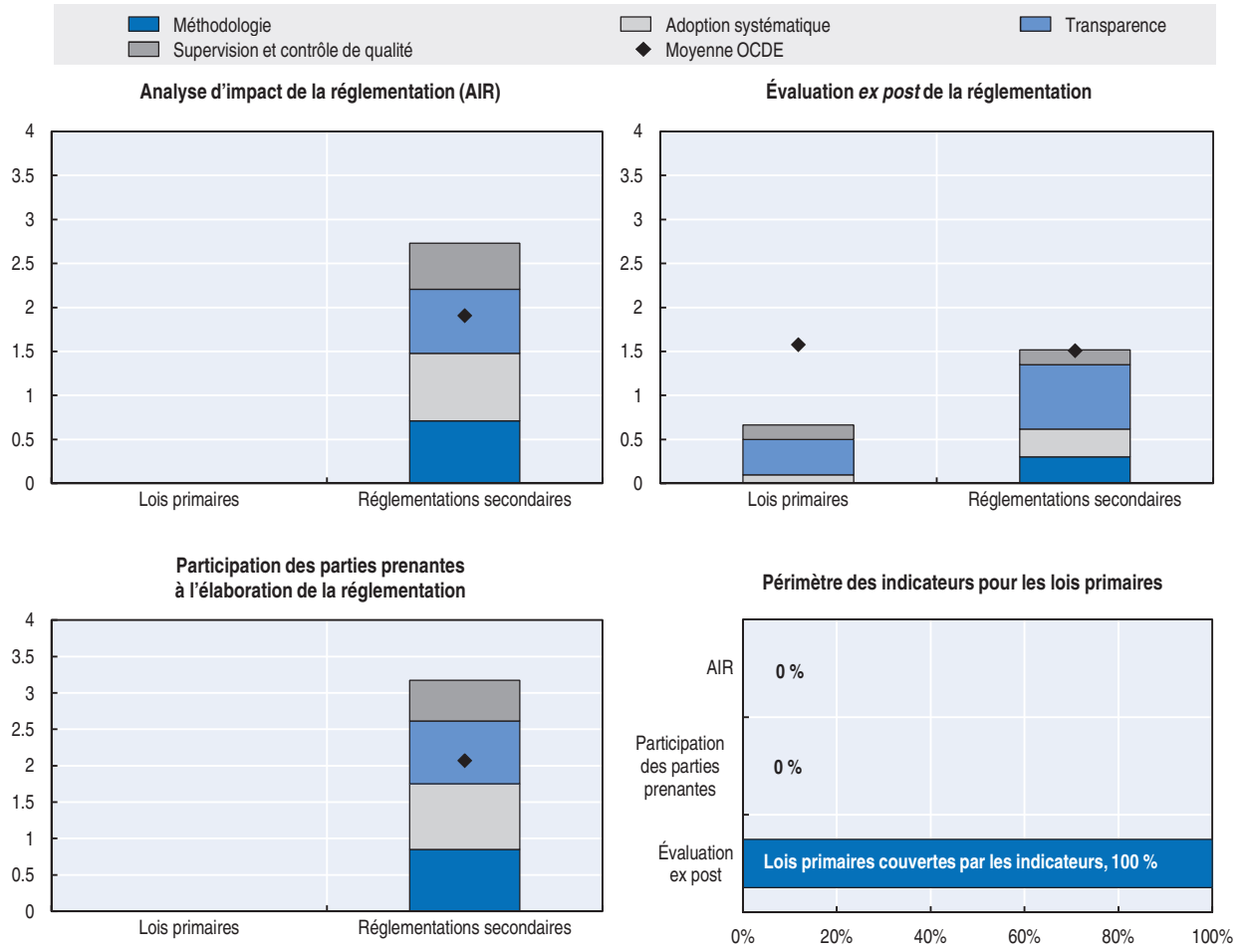
Coup de projecteur : L'élaboration des politiques comportementales

C'est par le décret-loi présidentiel 13563 que l'économie comportementale a été développée aux États-Unis. Les décisions fondées sur le comportement ont simplifié ou harmonisé l'information des consommateurs et ainsi amélioré les résultats pour les citoyens. Par exemple, la loi de 2009 sur la responsabilité et l'obligation de justification et d'information en matière de cartes de crédit (*Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure*) (CARD) a renforcé la protection des consommateurs après la crise financière. Sur la base de données théoriques concernant le comportement des consommateurs à l'égard du crédit, elle a interdit certains types de frais « cachés » et obligé les prêteurs à fournir des informations plus utiles et rapides. La loi impose aux prêteurs de rejeter les opérations qui dépassent la limite de crédit plutôt que de prélever des frais. La loi prescrit également aux prêteurs de faire figurer sur les traites le calcul explicite de la durée et du coût du remboursement du solde du prêt pour un montant mensuel minimum, et le même calcul pour un remboursement sur plus de 36 mois.

Le décret-loi présidentiel 13610 « Mesure et réduction des charges réglementaires » institutionnalise l'évaluation *ex post* aux États-Unis. Cette nouvelle activité d'évaluation *ex post* a pour objet de déterminer dans quelle mesure la politique considérée a atteint son objectif et pourrait aussi, compte tenu du stade avancé de développement de l'AIR, valider l'évaluation *ex ante*.

Les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes ne comprennent que les processus mis en œuvre par le pouvoir exécutif. Dans la mesure où, aux États-Unis, la législation n'émane pas de l'exécutif, les résultats présentés pour l'AIR et la participation des parties prenantes ne s'appliquent qu'à la réglementation, à l'exclusion de la législation. Les États-Unis ne prévoient aucune obligation de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation émanant du Congrès.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, États-Unis



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour la Indicateur de l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne couvrent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Aux États-Unis, où la législation primaire n'émane pas de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi 0 % de la législation primaire. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325624

Finlande

Vue d'ensemble

La Finlande poursuit une politique de qualité réglementaire depuis 40 ans. Le système actuel est basé sur la stratégie d'amélioration de la réglementation de 2006, qui en définit les mesures clés, notamment la transparence, la participation des parties prenantes et l'analyse des incidences. Cette stratégie a été adoptée dans le cadre du programme gouvernemental de 2007, et reprise dans le programme de 2011.

En Finlande, l'analyse d'impact de la réglementation est une formalité obligatoire et concerne en pratique toutes les lois. Elle doit comprendre une évaluation d'options alternatives, réglementaires ou non. Conformément aux lignes directrices, l'AIR n'est requise pour les projets de règlements que « le cas échéant » et ne concerne en pratique que certaines réglementations. Dans la mesure où la réglementation secondaire émane de pouvoirs délégués tirés de la législation primaire, ces impacts sont généralement évalués conjointement avec ceux de la législation primaire.

Les parties intéressées sont obligatoirement consultées sur l'ensemble des lois et réglementations. L'utilisation des sites internet interactifs et des réseaux sociaux s'est généralisée, de même que la tenue de réunions publiques et de consultations formelles avec les partenaires sociaux, les entreprises, les consommateurs, les organisations de défense des droits de l'homme et d'autres autorités. Les observations recueillies lors des consultations sont disponibles en ligne et les organismes de réglementation ont l'obligation formelle d'en tenir compte au moment d'élaborer le texte définitif.

La Finlande aurait avantage à créer, sous une forme ou une autre, un organe de contrôle et un mécanisme de contrôle de la qualité pour veiller au respect durable des prescriptions en matière d'AIR et de consultation.

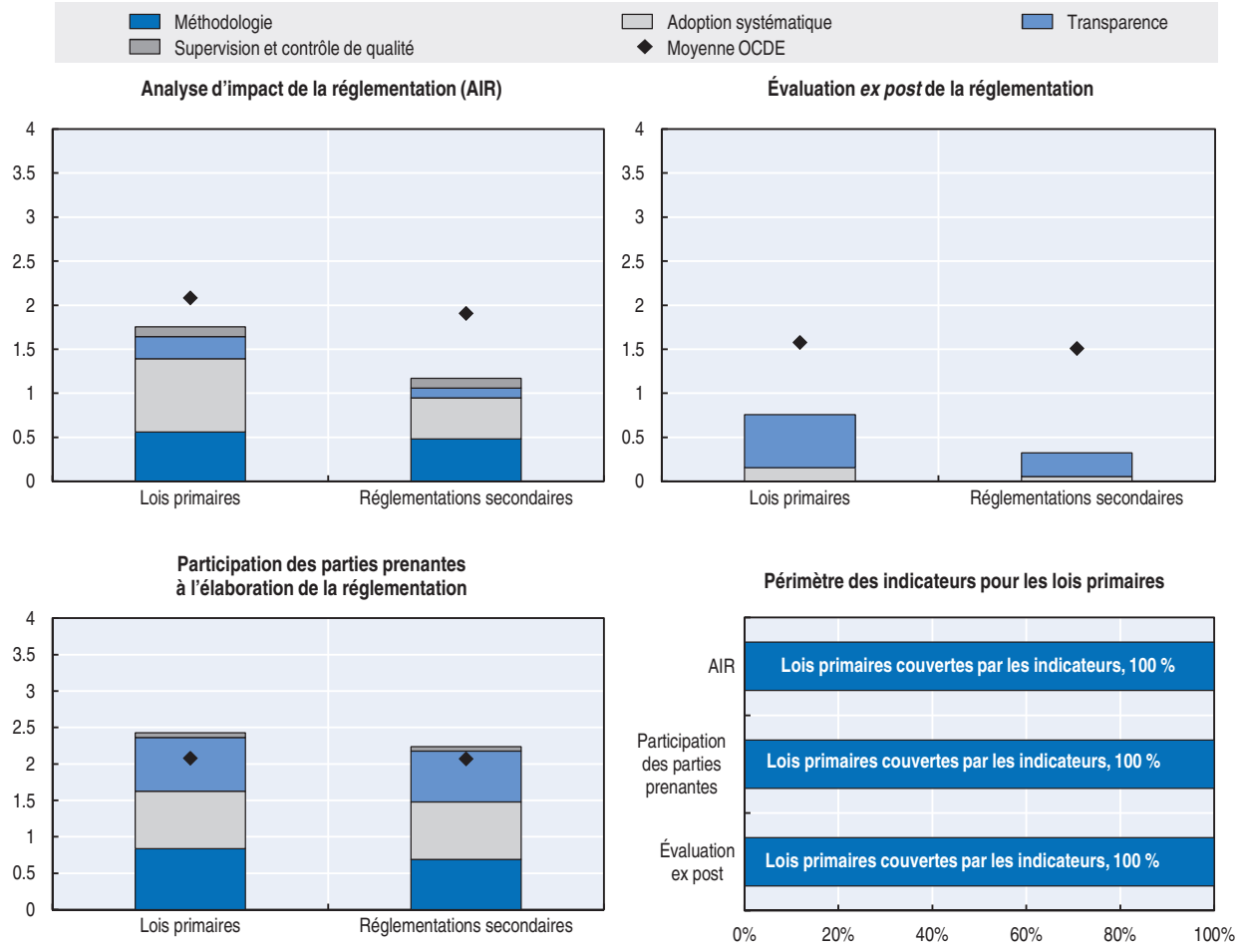
La Finlande réalise des examens ponctuels de la réglementation existante dans certains secteurs et a récemment introduit des clauses de caducité dans certaines lois. La pratique réglementaire pourrait encore évoluer avec la mise en place d'un processus d'évaluation systématique de la réglementation existante, notamment de la réalisation des objectifs stratégiques poursuivis, de manière à mesurer l'efficacité concrète des réglementations.

Coup de projecteur : Les plates-formes de participation des parties prenantes

Le site internet *otakantaa.fi* « Donnez votre avis » est un forum civique en ligne qui permet au public de faire des commentaires sur les réformes législatives et sur la gestion de projets nouveaux et en cours de l'État. Il recueille des informations utiles pour réaliser des sondages d'opinion, pose des questions ouvertes sur divers projets et initiatives et constitue aussi un lieu de discussions. Ce forum permet la participation interactive des parties prenantes dès les premières phases du projet ou de l'élaboration de la loi.

Un projet pilote de « service d'avis » en ligne est par ailleurs en cours de réalisation : *lausuntopalvelu.fi*. Ce projet a pour ambition d'améliorer le processus de consultation formelle en permettant aux représentants des ministères, des institutions et des organisations ainsi qu'aux citoyens de consulter et d'émettre des avis, et notamment de commenter les déclarations déposées par d'autres utilisateurs, favorisant ainsi l'ouverture des débats pendant la consultation. Le projet a également pour but de permettre aux organismes de réglementation de collecter et d'analyser plus efficacement les informations reçues des parties prenantes.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Finlande



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR, la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire couvrent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le parlement et le gouvernement, soit l'ensemble de la législation primaire finlandaise.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325612

France

Vue d'ensemble

La France a déployé d'importants efforts pour placer la qualité de sa politique de la réglementation au premier rang de ses priorités. Depuis 2009, l'analyse d'impact est une exigence constitutionnelle pour tous les projets de loi élaborés par le pouvoir exécutif. En 2013, le gouvernement a lancé un « choc de simplification » qui a donné lieu à la création d'un Conseil de la simplification pour les entreprises (janvier 2014) et d'un Secrétariat d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, rattaché au Premier ministre (juin 2014). Un premier ensemble de 124 mesures de simplification pour les entreprises a été annoncé en juillet 2013, et 50 nouvelles mesures sont annoncées tous les six mois depuis avril 2014. Parmi ces mesures figurent le programme « dites-le nous une fois », qui vise à réduire les demandes redondantes d'informations aux entreprises et le principe du « silence vaut accord » applicable dans un premier temps à 1 200 procédures.

Il reste toutefois beaucoup à faire pour enrayer l'inflation réglementaire régulièrement dénoncée par les entreprises et les particuliers. Les efforts déployés en ce sens restent parcellaires. Le gouvernement vient d'adopter un moratoire sur les nouvelles réglementations (« gel de la réglementation » ou « *one in-one out* » – règle du « 1 pour 1 ») et a annoncé la création d'une autorité indépendante chargée d'évaluer les analyses d'impact et de contrôler l'application du moratoire sur la nouvelle législation sur les entreprises. Cela étant, la décision de mettre en place cette autorité est en suspens.

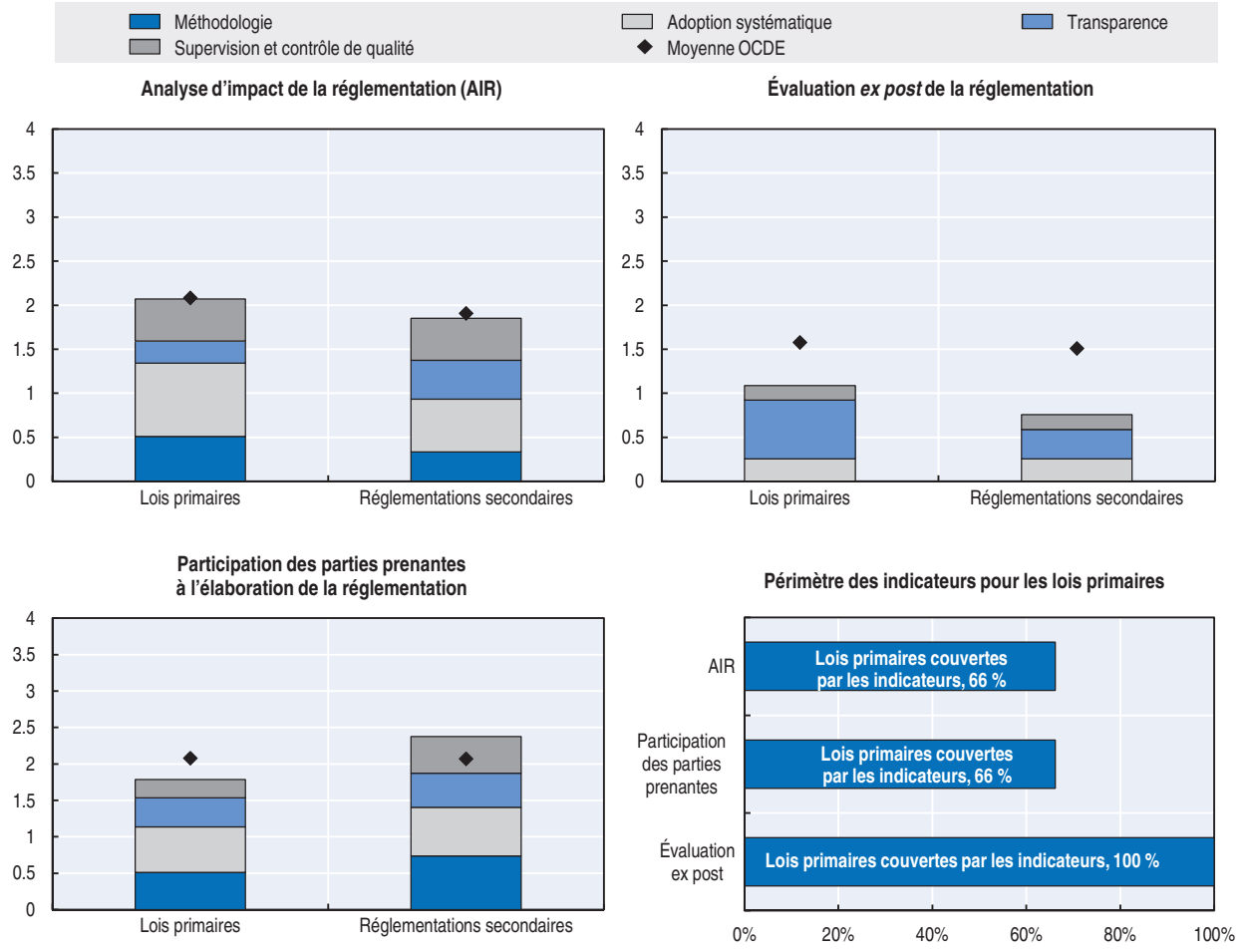
En matière d'environnement, la consultation publique est une exigence constitutionnelle. Mais la France pourrait en faire un usage plus transversal et systématique, notamment en ce qui concerne les PME. L'évaluation *ex post* de textes spécifiques fait office d'exception. Le lancement d'un vaste programme d'évaluation en 2012 jette des bases solides pour systématiser l'évaluation. En plus de programmer des évaluations, les autorités pourraient examiner plus systématiquement si les objectifs de réglementation ont été atteints et systématiser le processus en mettant au point une méthode spécifique.

Coup de projecteur : Le Conseil de la simplification pour les entreprises

Le « Conseil de la simplification pour les entreprises » est co-présidé par un parlementaire et un chef d'entreprise. Il comprend 14 membres indépendants, parmi lesquels des représentants des entreprises, des élus, des experts et des hauts fonctionnaires. Des ateliers collaboratifs réunissant entreprises et fonctionnaires de l'administration publique aident à définir les priorités, à évaluer les défis et à établir des mesures de simplification. *www.simplifier-entreprise.fr*.

En 2012, le gouvernement français a lancé un programme d'évaluation ambitieux visant à simplifier les politiques publiques et à en améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficience. *www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques#sthash.gbj3dcip.dpuf*.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, France



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En France, où environ 66 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 66 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325637

Grèce

Vue d'ensemble

La loi sur l'amélioration de la réglementation « Gouvernance réglementaire : principes, procédures et outils pour mieux légiférer », adoptée en 2012, prévoit l'obligation pour tous les ministères d'appliquer les principes d'une meilleure réglementation à toutes les réformes législatives. Sa mise en œuvre demeure cependant difficile.

La fragmentation des responsabilités en matière de politique réglementaire pose problème. Ainsi, le ministère de l'Intérieur et de la Reconstruction administrative, le Secrétariat général du gouvernement, par son Bureau pour l'amélioration de la réglementation, le ministère des Finances, et différents autres ministères sont responsables de divers aspects de la réglementation. Le Bureau pour l'amélioration de la réglementation, qui devrait coordonner la politique de la réglementation d'une administration à l'autre, manque de ressources et ne dispose pas des compétences suffisantes. En période de crise économique, la qualité de la réglementation ne semble pas être la principale priorité du gouvernement.

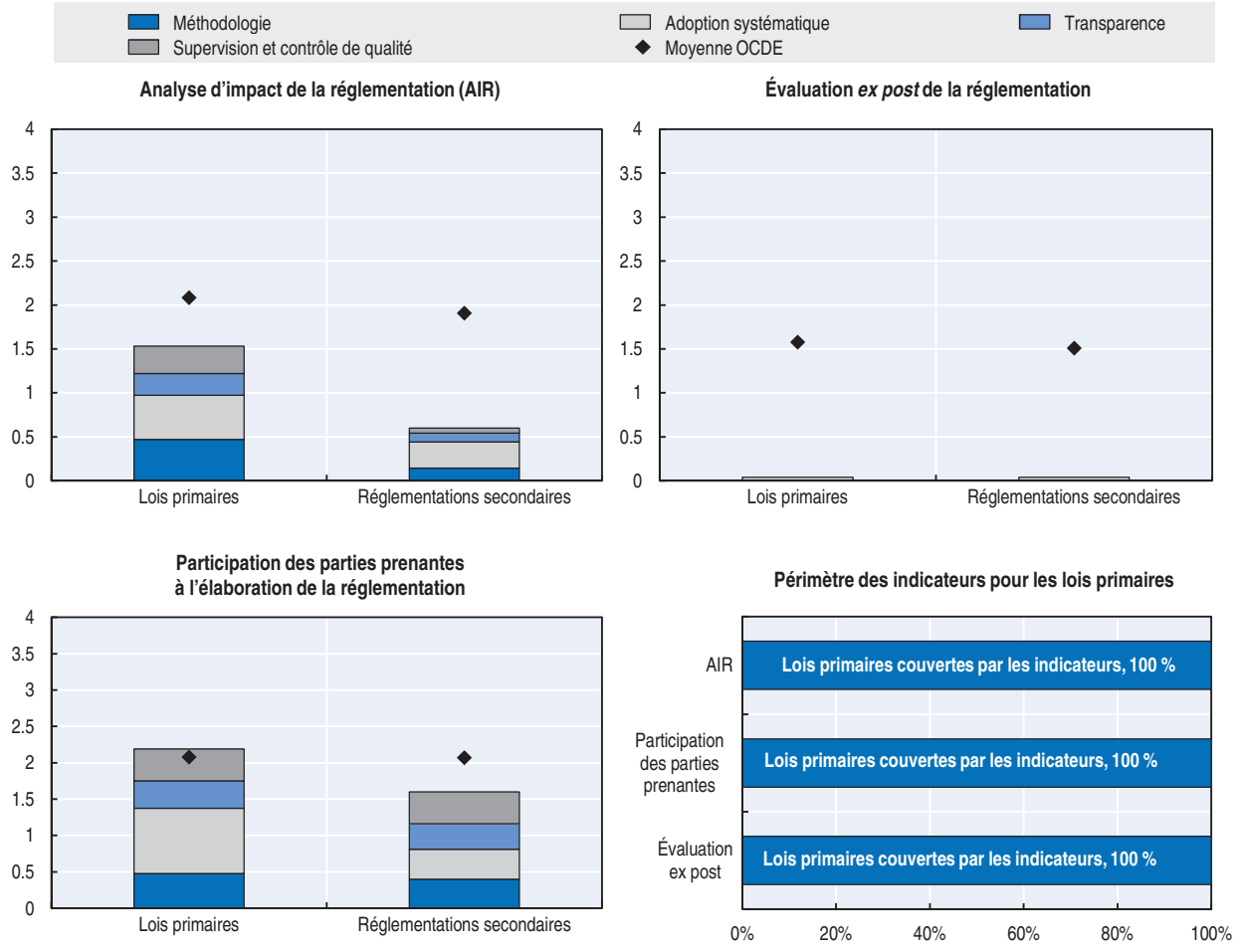
L'analyse d'impact de la réglementation est obligatoire pour l'ensemble de la législation primaire, mais reste toutefois de mauvaise qualité, compte tenu du court délai d'élaboration des nouveaux projets. Le Bureau pour l'amélioration de la réglementation est chargé de surveiller la qualité de l'AIR mais n'a pas la faculté de refuser les projets de propositions accompagnés d'AIR insuffisantes. Les consultations publiques sont généralement informelles, sans règles établies. Les projets de réglementations sont publiés sur un portail de consultation (*www.opengov.gr*), mais il est difficile de dire dans quelle mesure les commentaires reçus sont pris en compte.

La Grèce accuse un retard dans l'évaluation *ex post* des réglementations existantes. L'évaluation ou l'abrogation d'anciennes lois qui ne sont plus nécessaires n'est pas pratique courante. La réduction des charges administratives n'est pas aussi répandue que dans d'autres pays de l'OCDE.

Coup de projecteur : La loi sur l'amélioration de la réglementation

La loi sur l'amélioration de la réglementation adoptée en février 2012 pose les principes d'une meilleure réglementation, au rang desquels : nécessité ; proportionnalité ; efficacité et efficience de la réglementation ; transparence ; accessibilité et proscription des réglementations sujettes à controverses ; et obligation faite à l'organisme de réglementation de respecter ces principes. Outre l'AIR *ex ante* prévue pour tout projet législatif ou toute modification apportée aux réglementations existantes, la loi exige de procéder à une analyse d'impact *ex post* des coûts, avantages et impacts de la réglementation, entre 3 et 5 ans après l'entrée en vigueur de la réglementation. De même, la loi définit les étapes et les délais de la consultation publique sur la nouvelle législation, décrit les procédures applicables à la transposition du droit de l'UE et renforce le cadre institutionnel de la politique de la réglementation à travers la création du Bureau de soutien à l'amélioration de la réglementation, rattaché au Secrétariat général du gouvernement.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Grèce



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Même si, en Grèce, les membres du parlement peuvent, en théorie, formuler des propositions de législation primaire, dans la pratique, les lois primaires sont toutes d'initiative gouvernementale. Par conséquent, les données présentées pour l'AIR, la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de l'ensemble de la législation primaire nationale.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325656

Hongrie

Vue d'ensemble

La Hongrie a pris des mesures pour renforcer sa politique réglementaire. Depuis le décret sur l'AIR adopté en 2011, l'AIR est obligatoire pour l'ensemble de la législation primaire et secondaire, pour évaluer les solutions alternatives et identifier les impacts sur les finances publiques, la concurrence, l'environnement, les objectifs sociaux et le développement durable. Certaines AIR fixent également un calendrier pour les évaluations *ex post* de manière à créer une boucle de rétroaction entre les évaluations *ex ante* et *ex post*. Cette approche devrait permettre de satisfaire à l'obligation introduite en 2011 de procéder à l'évaluation *ex post* périodique de l'ensemble de la législation et de la réglementation.

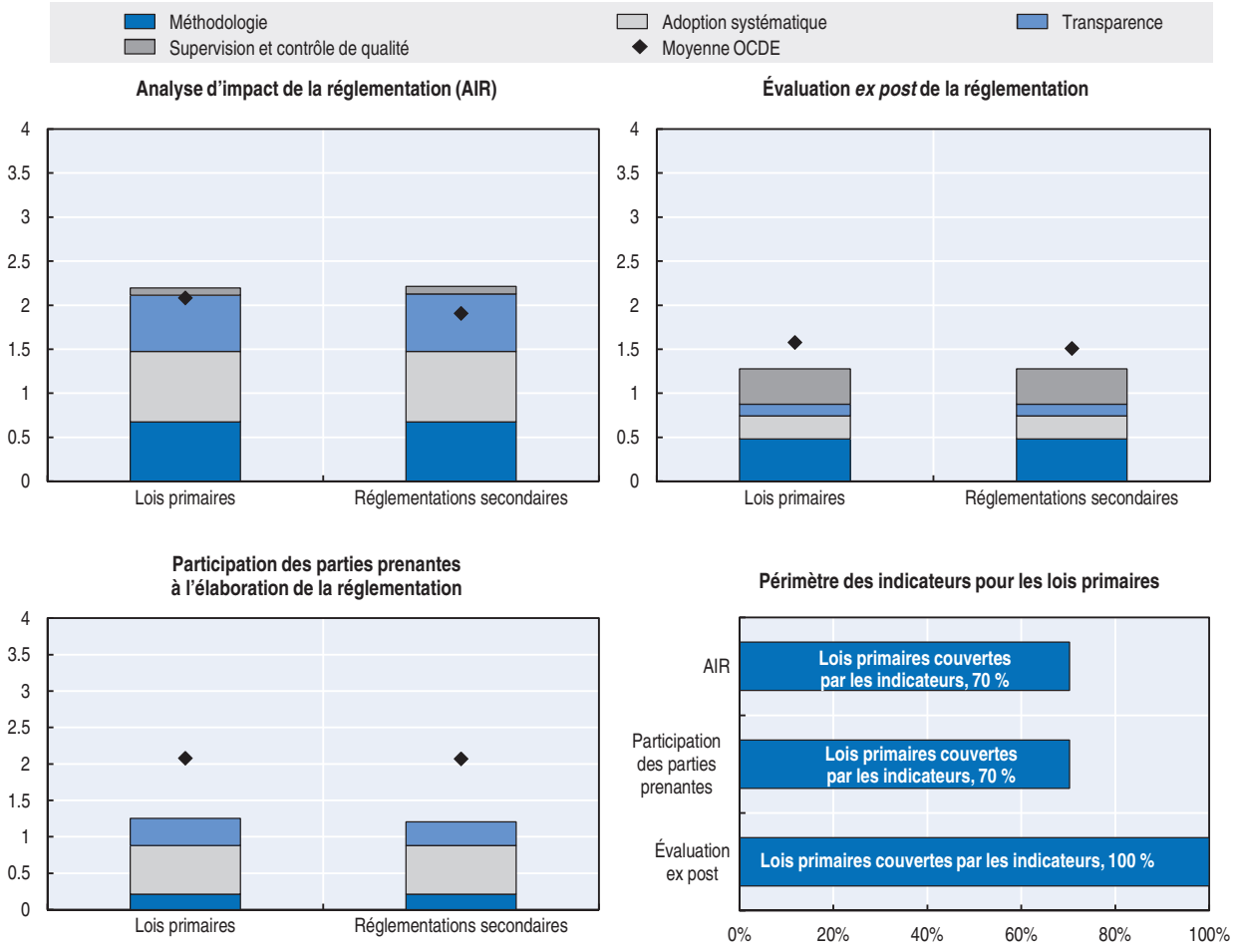
Certaines des institutions qui pourraient soutenir une utilisation systématique de ces outils ne sont toutefois pas encore complètement en place. Aucun organisme public, en dehors du ministère responsable de la réglementation, n'est chargé d'examiner la qualité de l'AIR. Le Bureau du Premier ministre contrôle parfois la qualité des évaluations *ex ante* et *ex post*, mais la qualité de la consultation, et sa portée, ne sont que peu contrôlées.

L'absence de critère de seuil pour l'AIR et l'évaluation *ex post* pour décider d'examens plus approfondis empêche de profiter pleinement de ces outils. L'objet et la portée de l'AIR et de l'évaluation *ex post* risquent de ne pas être proportionnels aux impacts potentiels de la législation. De plus, la consultation est surtout organisée par le biais de sites Web gouvernementaux ou de réunions ponctuelles, qui font peu la place aux technologies interactives.

Coup de projecteur : Politique de la réglementation et efficacité de l'administration publique

L'amélioration de la politique de la réglementation s'inscrit dans le cadre d'une stratégie globale de réforme de l'administration publique visant à renforcer l'efficacité et l'efficience de l'État. Une des priorités de cette stratégie est la réduction des charges administratives pour les citoyens et les entreprises. La simplification administrative pour les entreprises prévoyait environ 114 mesures couvrant 10 domaines d'intervention. Une attention particulière a également été accordée à la réduction des formalités administratives pour les citoyens, avec la simplification de 228 procédures couvrant les principaux aspects de la vie quotidienne, comme la naissance, l'emploi, les services sociaux, l'éducation, l'immobilier, les documents personnels, la retraite, le décès et la succession. Cette simplification s'est accompagnée d'une réforme des structures territoriales de l'administration centrale, avec l'ouverture de plus d'une centaine de guichets uniques à travers tout le pays, sur un total prévu d'environ 300.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Hongrie



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Hongrie, où environ 70 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 70 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325667

Irlande

Vue d'ensemble

Ces dix dernières années, l'Irlande a adopté de nouvelles directives et orientations pour améliorer le processus réglementaire. Parmi ces mesures, le rapport de 2004 intitulé « Mieux légiférer » présente un plan d'action pour l'application généralisée de nouvelles pratiques en matière d'AIR et de consultation, qui examine les lois antérieures à 1922 pour identifier et abroger les lois désuètes et qui prévoit le renforcement des capacités d'élaboration de politiques fondées sur les faits.

En pratique, une AIR préliminaire est réalisée pour toutes les lois et les grandes réglementations. Les organismes de réglementation doivent fournir une déclaration écrite attestant que chacun des impacts prévus a été pris en compte, y compris lorsqu'il est jugé nul ou très faible, mais il n'existe actuellement aucun organisme de surveillance indépendant.

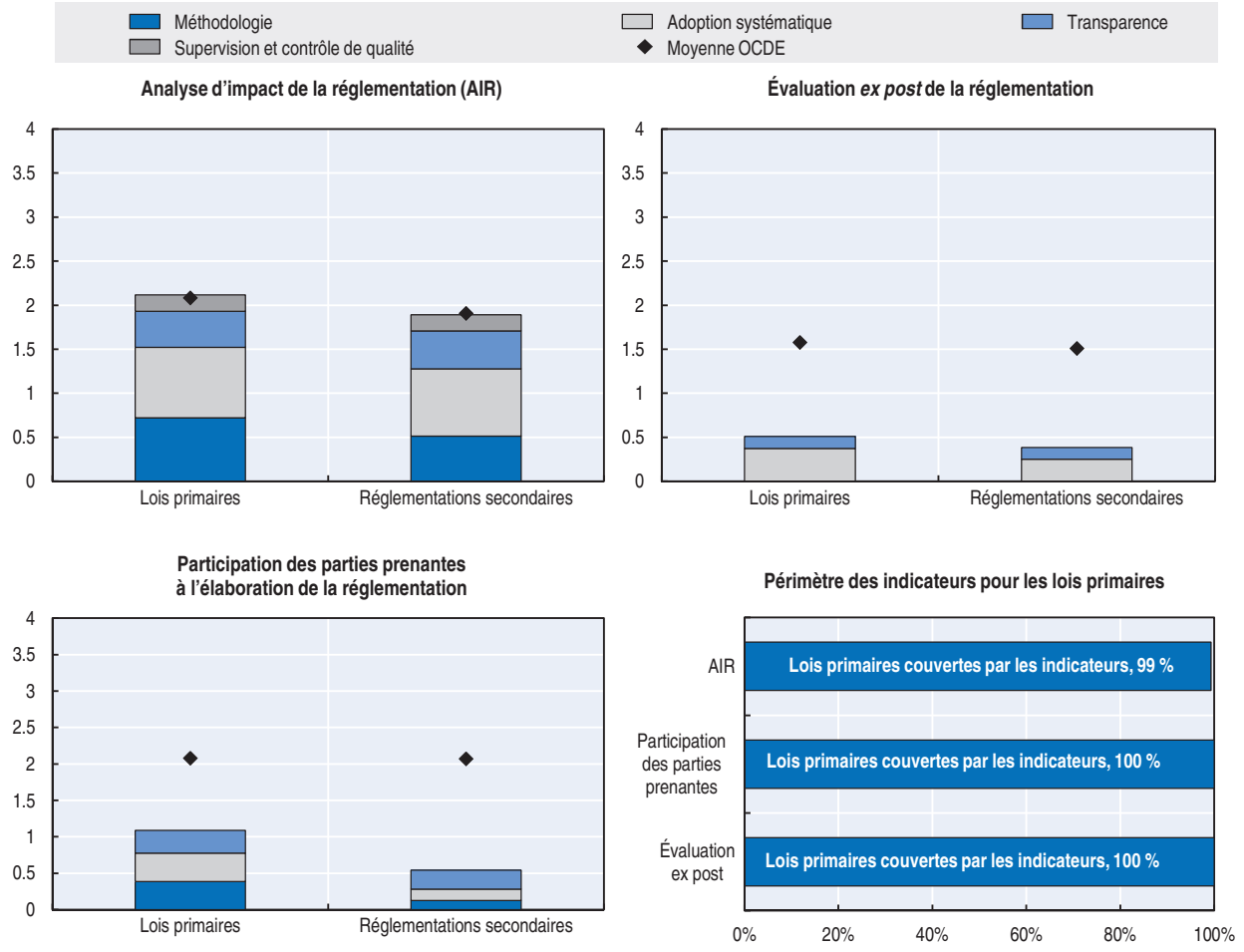
La participation des parties prenantes dans l'élaboration des textes n'est requise formellement que pour certains textes, et les consultations ne doivent pas nécessairement être ouvertes au public. En pratique, toute la législation fait l'objet d'une consultation à un stade ultérieur, le plus souvent formellement, avec certains groupes, mais aucune consultation que ce soit avant ou après l'élaboration, n'est prévue pour la réglementation. L'examen des projets de loi par le comité parlementaire concerné constitue désormais une exigence générale pour la législation non urgente ou non budgétaire. Les comités peuvent consulter des experts et des groupes de la société civile, ce qu'ils font.

Seules quelques lois font l'objet d'évaluations *ex post* ; aucune évaluation automatique n'est requise, bien que le gouvernement ait fait part de son intention de mettre en place un examen des projets de loi pour la législation primaire récente. Il n'existe aucune exigence concernant les types d'impacts sur lesquels ces évaluations devraient porter, ni de lignes directrices précises sur la manière de mener des évaluations *ex post*. Il pourrait être utile de mettre sur pied un processus transparent et systématique pour les évaluations *ex post*, comprenant une méthode et des orientations claires, pour renforcer le processus réglementaire.

Coup de projecteur : L'examen de l'efficacité de l'analyse d'impact de la réglementation

En 2011, le Département du Taoiseach a publié un rapport sur l'examen opérationnel de l'analyse d'impact de la réglementation. Des entretiens ont été organisés avec les personnes ayant travaillé sur l'AIR et avec d'autres employés du Département concerné. Ont en outre été interrogés certains membres du réseau de l'AIR, les organisations consultées lors du processus de l'AIR et d'autres organisations représentant les entreprises qui n'ont pas nécessairement été consultées mais qui seraient affectées par un large éventail de propositions réglementaires. Le rapport formule des recommandations pour améliorer le système lui-même et son fonctionnement, en vue d'améliorer aussi la visibilité de l'AIR et d'offrir des occasions de consultation sur les hypothèses utilisées dans l'analyse. D'après les informations recueillies, les agents se sont engagés dans le processus et ont reconnu les avantages d'un cadre analytique rigoureux dans l'élaboration de tous les types de législation. Il a par ailleurs été souligné que le choix du moment pour procéder aux AIR était important et qu'elles devaient être considérées comme un élément fondamental du processus réglementaire, et non comme une activité supplémentaire.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Irlande



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Irlande, où environ 99 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 99 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325678

Islande

Vue d'ensemble

En Islande, la politique de la réglementation est une initiative du gouvernement central. Le service des Affaires législatives est rattaché au cabinet du Premier ministre, et ce dernier est chargé de faire respecter les règles et réglementations relatives à l'élaboration des projets de loi du gouvernement.

L'Islande n'en est encore qu'aux premiers stades de la conception d'instruments de politique de la réglementation. L'AIR est bien établie s'agissant de la législation primaire relative au budget de l'État et aux frais des collectivités locales, mais d'autres aspects de la législation primaire ne font pas l'objet d'évaluations systématiques. L'AIR concernant la législation primaire est généralement très concise, ne relevant que les impacts possibles, sans la moindre quantification. Les avantages ne sont presque jamais chiffrés sauf lorsqu'il s'agit d'avantages financiers directs. Pour justifier que les coûts ne dépassent pas les avantages, le gouvernement indique recourir au bon sens, en l'absence de méthodologie formelle. L'AIR n'est formellement requise que pour certaines réglementations. Cela étant, ses résultats s'améliorent ; d'autres types d'impacts, de coûts et d'avantages sont désormais évalués pour quelques réglementations, conformément au « Plan d'action pour la simplification administrative et pour une réglementation plus efficace pour les entreprises » de 2013. La publication d'un guide révisé sur les projets de lois est par ailleurs prévue à l'été 2015.

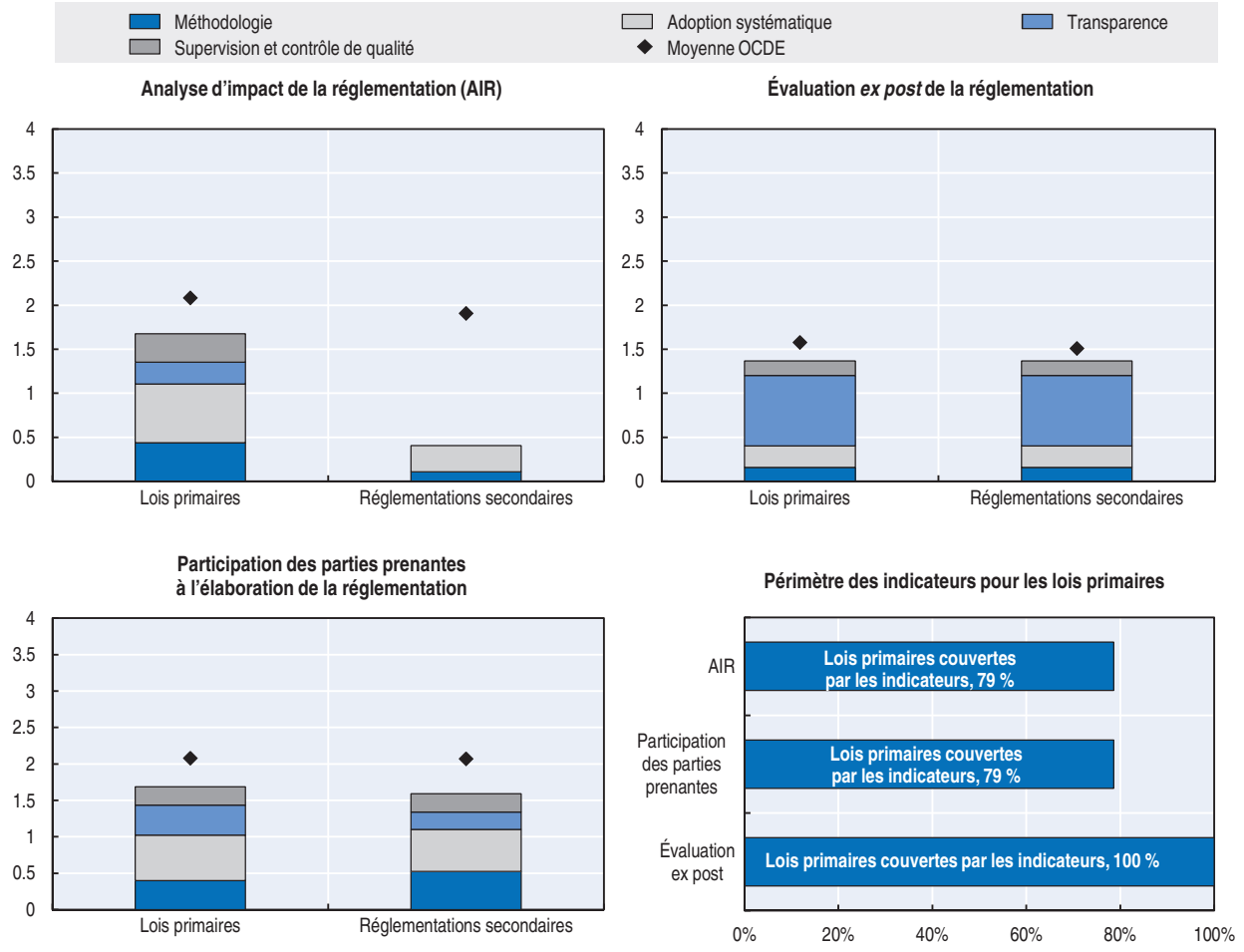
La consultation systématique n'est pas encore répandue. L'Islande ne prévoit qu'une obligation formelle de consultation pour certaines lois, mais jamais pour la réglementation. Il est prévu de créer un site de consultation en ligne au niveau de l'État, qui donnera l'accès à un public plus large. Les comités parlementaires mènent de nombreuses consultations sur les projets de loi, au moyen de réunions et par internet.

L'évaluation *ex post* périodique de la réglementation existante n'est pas obligatoire en Islande, mais elle est réalisée en pratique pour certaines lois et réglementations. Quelques textes contiennent par ailleurs des clauses de « caducité », qui prévoient leur abrogation automatique après un certain nombre d'années.

Coup de projecteur : Le cabinet du Premier ministre

Depuis 2010, tout projet de loi émanant du gouvernement doit faire l'objet d'un examen par le bureau du Premier ministre avant d'être présenté au Cabinet. Les commentaires sur la qualité du projet de loi (notamment les analyses d'impact) sont envoyés au ministère concerné par courrier électronique. Se tient alors souvent un dialogue informel qui débouche sur un accord sur la manière d'améliorer le projet de loi. Le Bureau du Premier ministre émet ensuite un avis officiel sur la conformité du projet de loi avec les exigences de forme (règlement de procédure du Cabinet et guide de rédaction des textes législatifs). Ces exigences s'inspirent beaucoup des travaux de l'OCDE. Le Bureau du Premier ministre a peu à peu renforcé ses exigences, en tenant compte des capacités des ministères. Progressivement, le dialogue est engagé plus tôt, par exemple au moment de l'élaboration de la liste annuelle des projets de loi. Cette méthode « douce » a permis au Bureau du Premier ministre d'améliorer la qualité des travaux des ministères et de faire accepter l'idée d'un contrôle de la qualité de ce type au niveau central, qui n'existait pas auparavant. La contribution de l'Islande à l'élaboration des *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation* a également conduit à la décision de publier un rapport annuel reprenant les principaux aspects du système de contrôle de qualité (nombre de lois dont les analyses d'impact sont satisfaisantes, pourcentage de lois ayant fait l'objet d'une consultation publique, etc.).

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Islande



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Islande, où 79 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi 79 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325689

Israël

Vue d'ensemble

Israël a amélioré sa politique de la réglementation depuis son adhésion à l'OCDE en 2010. Il n'existe encore aucune politique réglementaire à l'échelle de l'ensemble des administrations, mais la résolution gouvernementale n° 2118 du 22 octobre 2014 constitue une base solide à cet égard. Son objectif reste principalement de réduire les charges réglementaires, à la fois *ex ante*, à travers une analyse d'impact de la réglementation plus rigoureuse, et *ex post*, par la mise en place de programmes pluriannuels de révision de la réglementation existante. En règle générale, le cabinet du Premier ministre est chargé de coordonner la politique de la réglementation mais il n'existe aucune instance ou unité dédiée.

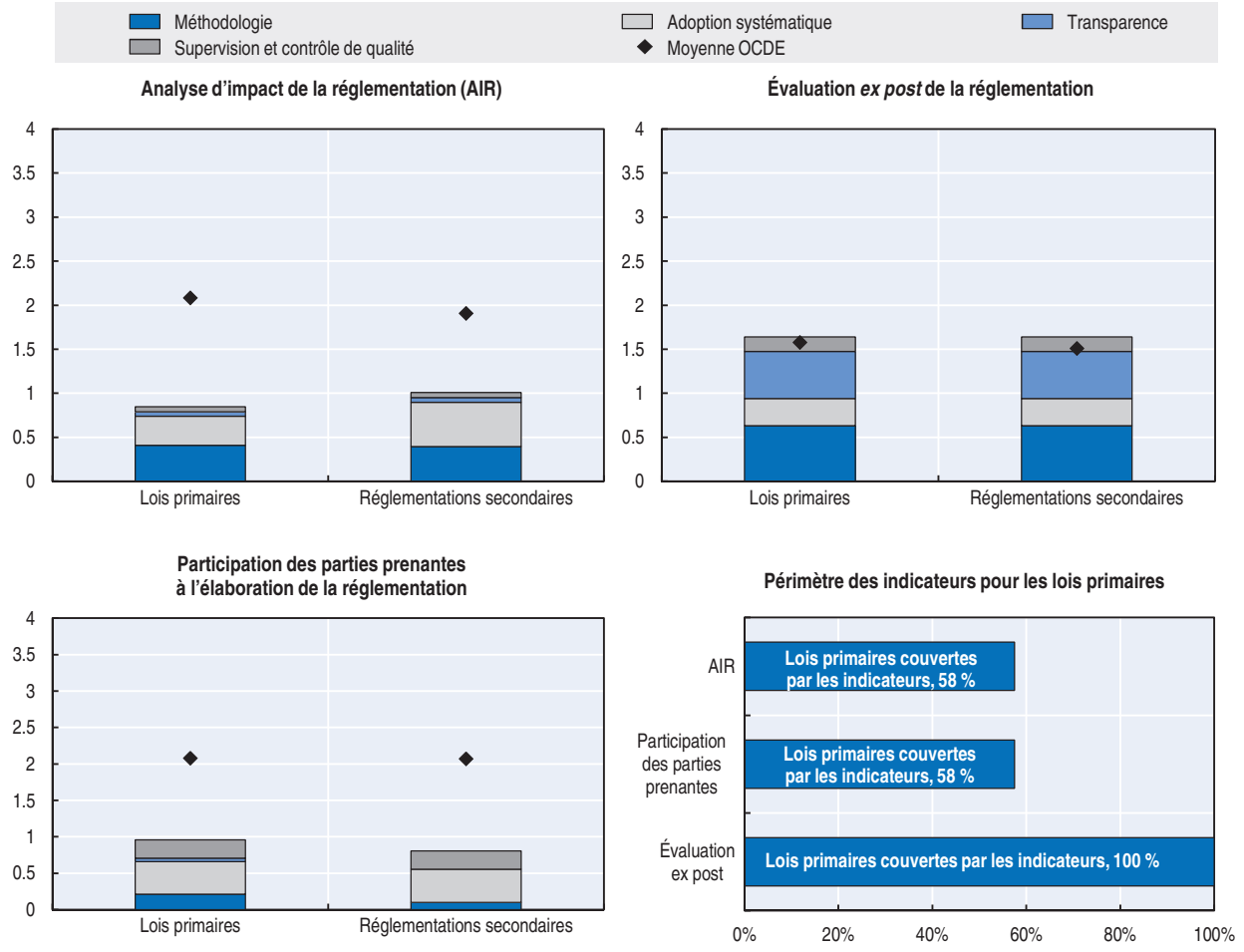
Israël accuse un net retard par rapport à d'autres pays de l'OCDE en matière de participation des parties prenantes. L'analyse d'impact de la réglementation n'était pas très utilisée avant que la résolution gouvernementale de 2014 n'introduise l'obligation de réaliser une AIR pour chaque projet de loi. Les parties prenantes devraient également pouvoir consulter les projets. Le nouveau processus sera mis à l'essai en 2015 et devrait ensuite être pleinement mis en œuvre. Il est indispensable d'assurer un contrôle efficace et étroit des AIR, indépendant de toute influence politique et proche du niveau central du gouvernement, pour veiller à la mise en place effective des prescriptions de l'AIR dans tous les ministères. Les prescriptions de l'AIR contenues dans la résolution gouvernementale ne s'appliquent qu'aux textes législatifs d'initiative gouvernementale, à l'exclusion des textes émanant des membres de la Knesset, qui représentent plus de 40 % de l'ensemble de la législation primaire.

Les évaluations *ex post* des réglementations existantes sont le plus souvent réalisées sur une base ponctuelle et dans des domaines spécifiques. La résolution gouvernementale de 2014 prévoit l'obligation pour chaque ministère d'élaborer un plan quinquennal de réduction des charges réglementaires dans son domaine de compétence. Au total, cette mesure devrait réduire de 25 % les charges réglementaires, conformément au plan du gouvernement.

Coup de projecteur : Le guide de l'AIR

Le guide de l'AIR du gouvernement a pour but d'assister les organismes de réglementation dans leur prise de décision, après avoir analysé les impacts des différentes façons possibles de résoudre un problème donné, qu'il soit réglementaire ou non. Conformément au guide, au moment d'élaborer ou de modifier une réglementation, les organismes de réglementation devraient décrire le problème et définir les objectifs politiques de la réglementation, procéder à une gestion des risques, tenir des consultations avec les intervenants externes, et évaluer les coûts et avantages découlant des différentes solutions alternatives. Les organismes de réglementation devraient également mettre au point un plan de mise en œuvre, contenant des mesures de contrôle propres à maintenir « un équilibre entre la réponse efficace au risque et les contraintes d'une intervention réglementaire ». Il convient par ailleurs de définir les indicateurs de performance applicables à une réglementation donnée.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Israël



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Israël, où environ 58 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 58 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325695

Italie

Vue d'ensemble

Plusieurs réformes ont été engagées depuis 2008 pour améliorer la réglementation. Par exemple, l'AIR est exigée pour toute législation proposée par l'exécutif, sous la supervision du département législatif du cabinet du Premier ministre. Les évaluations *ex ante* et *ex post* sont reliées par une clause qui oblige à définir *ex ante* des indicateurs de progrès qui devront être évalués deux ans après l'entrée en vigueur de la législation. Un vaste programme de quantification des charges administratives et d'abrogation de lois superflues a été mené entre 2008 et 2012 par le département de l'administration publique du cabinet du Premier ministre, et un nouveau programme de réduction des charges administratives a été lancé en 2014. La consultation est requise pour l'ensemble de la législation primaire et secondaire émanant de l'exécutif, et certaines consultations ont été menées grâce à l'utilisation de nouveaux médias. Une réforme de la législation en vigueur sur les instruments de la politique réglementaire, notamment l'AIR, l'évaluation *ex post* et la consultation des parties prenantes, est prévue en 2015.

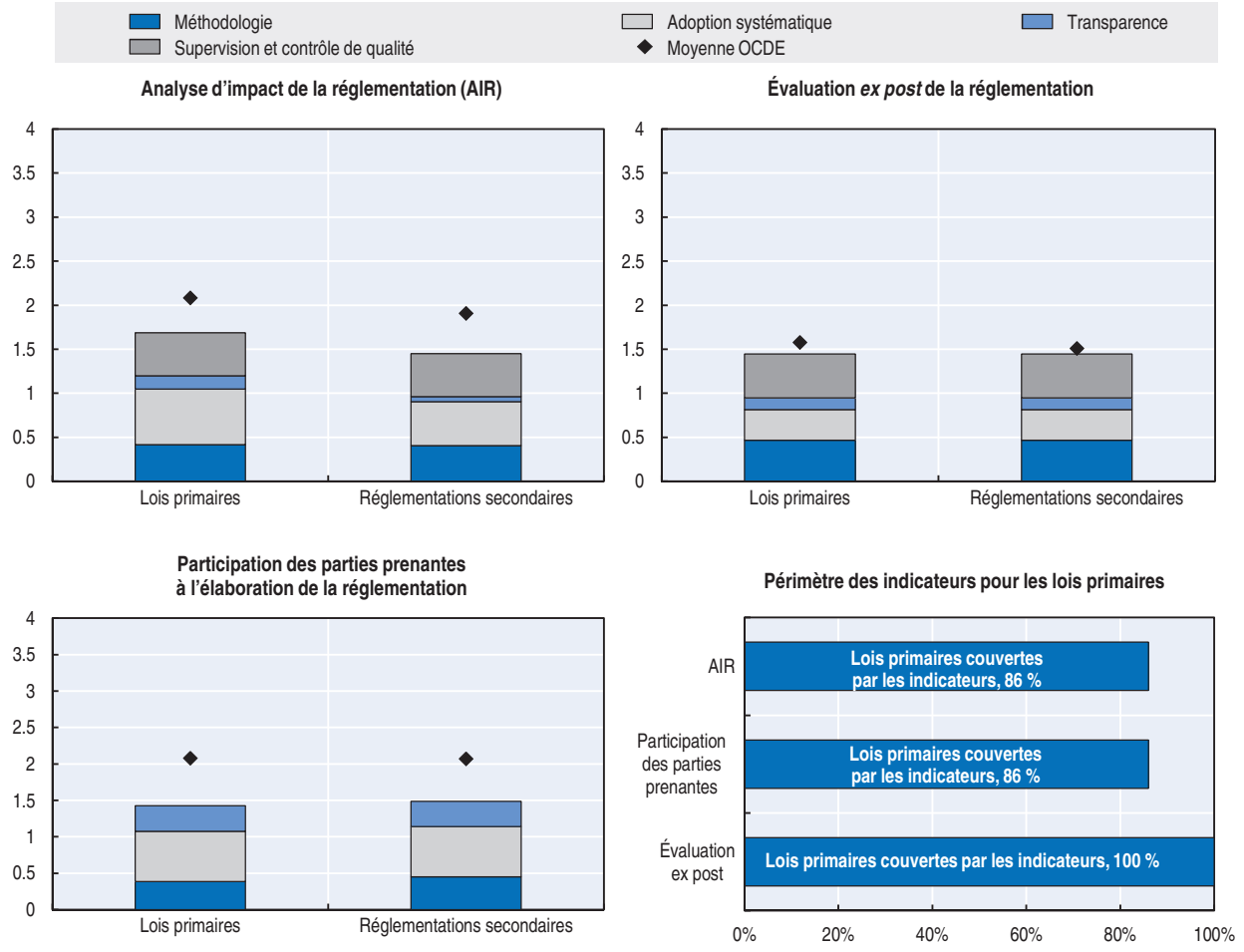
L'objectif est d'intensifier ces réformes pour améliorer l'élaboration des politiques et s'attaquer aux sources du fardeau administratif. La transparence devra faire l'objet d'une attention particulière. Par exemple, la qualité du texte de loi projeté pourrait être améliorée si l'AIR était accessible au public et servait de base à la consultation. De même, rendre les évaluations *ex post* accessibles au public pourrait permettre aux parties prenantes d'apporter leur contribution (et d'en faire une base plus solide des nouvelles législations). S'il est vrai que, depuis 2014, des consultations ouvertes sont menées sur des réformes majeures portant notamment sur l'éducation, la justice, l'administration publique ou la simplification administrative, les consultations informelles restent la manière la plus courante de mobiliser les participants, qui sont généralement choisis par les différents ministères. Une simple liste des lois en cours de préparation ou devant être modifiées pourrait informer les intervenants en temps utile et permettre de recueillir les réactions d'un public plus large. Par ailleurs, la prochaine réforme des instruments de la politique de la réglementation pourrait introduire une valeur de seuil assortie de certains critères de sélection, de manière à concentrer la capacité d'analyse sur les propositions législatives ayant des impacts importants sur l'économie et/ou la société. Une évaluation *ex ante* plus solide pourrait aussi améliorer l'efficacité des mesures importantes récentes pour évaluer la législation *ex post*.

Coup de projecteur : La cohérence de la réglementation à plusieurs niveaux

L'Italie a mis au point un système articulé pour faciliter la cohérence de la réglementation à plusieurs niveaux. Une commission État-régions rend des avis sur les projets de législation nationale ayant une incidence sur les domaines d'action relevant de compétences législatives d'autres niveaux, avant leur adoption par l'administration centrale. La commission formule également des avis non contraignants sur les propositions réglementaires du gouvernement qui pourraient avoir des répercussions sur la réglementation locale. Un « groupe de travail » définit, conjointement avec les régions et les municipalités, des mesures de réduction de la paperasserie et de simplification administrative, et veille à leur respect. La transparence de la politique de la réglementation est renforcée par la création d'un portail en ligne mis à la disposition des autorités centrales et régionales pour améliorer l'ensemble du cycle réglementaire. Au niveau régional, un réseau de professionnels travaillant dans les bureaux juridiques des administrations régionales encourage l'adoption de pratiques exemplaires dans les politiques de réglementation.

Source : www.statoregioni.it/; www.funzionepubblica.gov.it/si/semplifica-italia/la-cooperazione-interistituzionale.aspx ; http://qualitanormazione.gov.it ; http://oli.consiglio.regione.toscana.it/.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Italie



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Italie, où environ 86 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 86 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325709

Japon

Vue d'ensemble

En janvier 2013, le Japon a mis en place le conseil de la réforme de la réglementation au sein du bureau du Cabinet, dans le but d'examiner les projets de textes susceptibles de mettre en œuvre les réformes structurelles économiques et sociales. En juin 2013, sur la base des observations du conseil, le Japon a lancé le plan de mise en œuvre de la réforme de la réglementation visant à relancer l'économie du pays. Le conseil en suit les avancées par le biais d'un rapport annuel sur la réforme de la réglementation.

Le ministère des Affaires intérieures et des Communications (MIC), qui est chargé de faire appliquer la loi relative à l'évaluation de la politique de la réglementation, a élaboré des lignes directrices pour la mise en œuvre de l'AIR. Le conseil d'évaluation des politiques, créé en avril 2015 et composé de membres extérieurs au gouvernement, discute actuellement des moyens d'améliorer la qualité de l'AIR, et notamment d'une possible révision des lignes directrices sur l'AIR. Au Japon, l'amélioration de la qualité de l'AIR passe par le renforcement des capacités d'évaluation des ministères et de l'unité chargée du contrôle de la qualité de l'AIR au sein du MIC. Cette mesure a été considérée comme une priorité par le gouvernement et le conseil d'évaluation des politiques a engagé des discussions sur les moyens d'améliorer les capacités d'évaluation.

Un contrôle étroit de l'AIR est essentiel pour que la réglementation serve une politique à l'échelle de l'ensemble de l'administration. L'organisme chargé du contrôle de l'AIR doit être doté d'attributions et d'une direction solide pour s'assurer que les ministères adoptent bien les recommandations visant à améliorer la qualité de l'AIR. L'OCDE propose que l'organisme de contrôle soit situé à proximité du centre du gouvernement et qu'il soit indépendant de toute influence politique.

Le Conseil de la réforme de la réglementation offre un espace de consultation sur les réformes réglementaires. Il invite souvent les parties prenantes à examiner certains aspects de la réforme de la réglementation nécessaires à une réforme structurelle économique et sociale, avant de proposer des recommandations au Premier ministre.

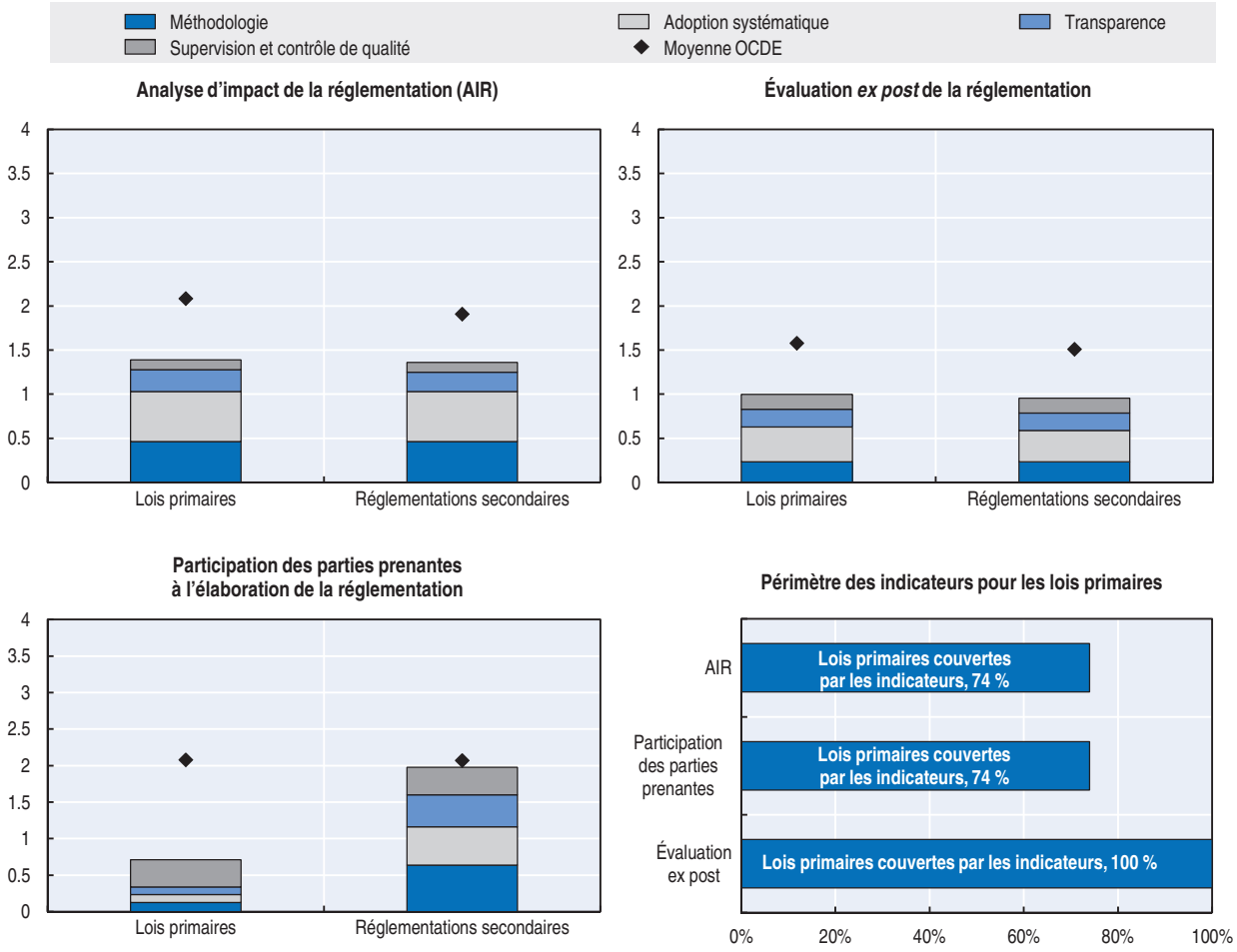
Coup de projecteur : Le réseau d'alerte (hotline) sur la réforme de la réglementation

Le « réseau d'alerte sur la réforme de la réglementation » (*https://form.cao.go.jp/kokumin_koe/opinion-0009.html*) a été créé en mars 2013 pour recueillir les demandes de réforme de la réglementation, et notamment de simplification d'un grand nombre de procédures, formulées par les parties prenantes tels que les citoyens, les entreprises, et la société civile. Le réseau d'alerte a reçu de nombreuses demandes de simplification et de réforme de la réglementation, comme l'abrogation de réglementations existantes ou la modification de formalités. Les principaux domaines ayant suscité le plus grand nombre de demandes sont la santé et les soins médicaux, l'emploi, l'agriculture, la promotion de l'investissement, et la revitalisation régionale.

Le bureau du Cabinet fait obligation aux ministères et organismes concernés de répondre en temps utile et de faire une synthèse des réponses, laquelle est ensuite publiée à l'attention des citoyens à l'adresse *http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/hotline/h_index.html* et transmise au Conseil de la réforme de la réglementation. Le Conseil de la réforme de la réglementation examine ensuite les demandes qui nécessitent une investigation plus approfondie. Les résultats de ces examens sont publiés dans un Rapport annuel sur la réforme de la réglementation.

La loi sur la procédure administrative fait obligation aux organismes de réglementation de recourir à la consultation publique lors de l'élaboration d'une nouvelle réglementation secondaire. Le MIC mène régulièrement des enquêtes sur l'application de la loi sur la procédure administrative et demande aux ministères et organismes concernés d'améliorer la mise en œuvre de la consultation publique.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Japon



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Au Japon, où environ 74 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 74 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325717

Luxembourg

Vue d'ensemble

Le programme gouvernemental du Luxembourg pour les années 2009 à 2014 met en avant l'engagement du gouvernement d'améliorer la qualité de la réglementation. Le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative est responsable de la promotion de la réforme de la réglementation, et son ministère a pour mission de coordonner l'AIR et la simplification administrative. La stratégie de réforme réglementaire du Luxembourg, telle qu'elle est résumée dans les recommandations de 2013 intitulées « Transparence et simplification administrative des procédures et formalités de l'État », porte essentiellement sur la réduction de la paperasserie et la simplification administrative.

Des fiches d'évaluation d'impact renseignent sur l'élaboration de toutes les réglementations. Elles prennent la forme d'une liste de questions à examiner portant principalement sur les charges administratives et les coûts d'application de la loi et ne contiennent pas d'autres données analytiques. Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, qui est chargé de contrôler les AIR, n'est actuellement pas officiellement habilité à demander la réécriture d'une AIR pour garantir sa qualité. Pour améliorer l'utilité de l'AIR, l'évaluation contenue dans les analyses d'impact pourrait être approfondie et étendue à d'autres types d'impacts et d'avantages de la réglementation. La diffusion publique systématique des AIR pourrait renforcer la transparence.

La consultation des parties prenantes apporte une contribution à l'élaboration des réglementations. Pourtant, leurs commentaires ne sont le plus souvent sollicités qu'à un stade avancé de la procédure. Le recours plus systématique à la consultation dès les premiers stades du processus permettrait aux responsables politiques de mieux comprendre les enjeux stratégiques et les options envisageables. La consultation générale n'est requise que pour certaines lois et reste donc très limitée en pratique. Une utilisation accrue des TIC, grâce par exemple à un portail officiel unique de consultation, pourrait favoriser une ouverture à un plus large public.

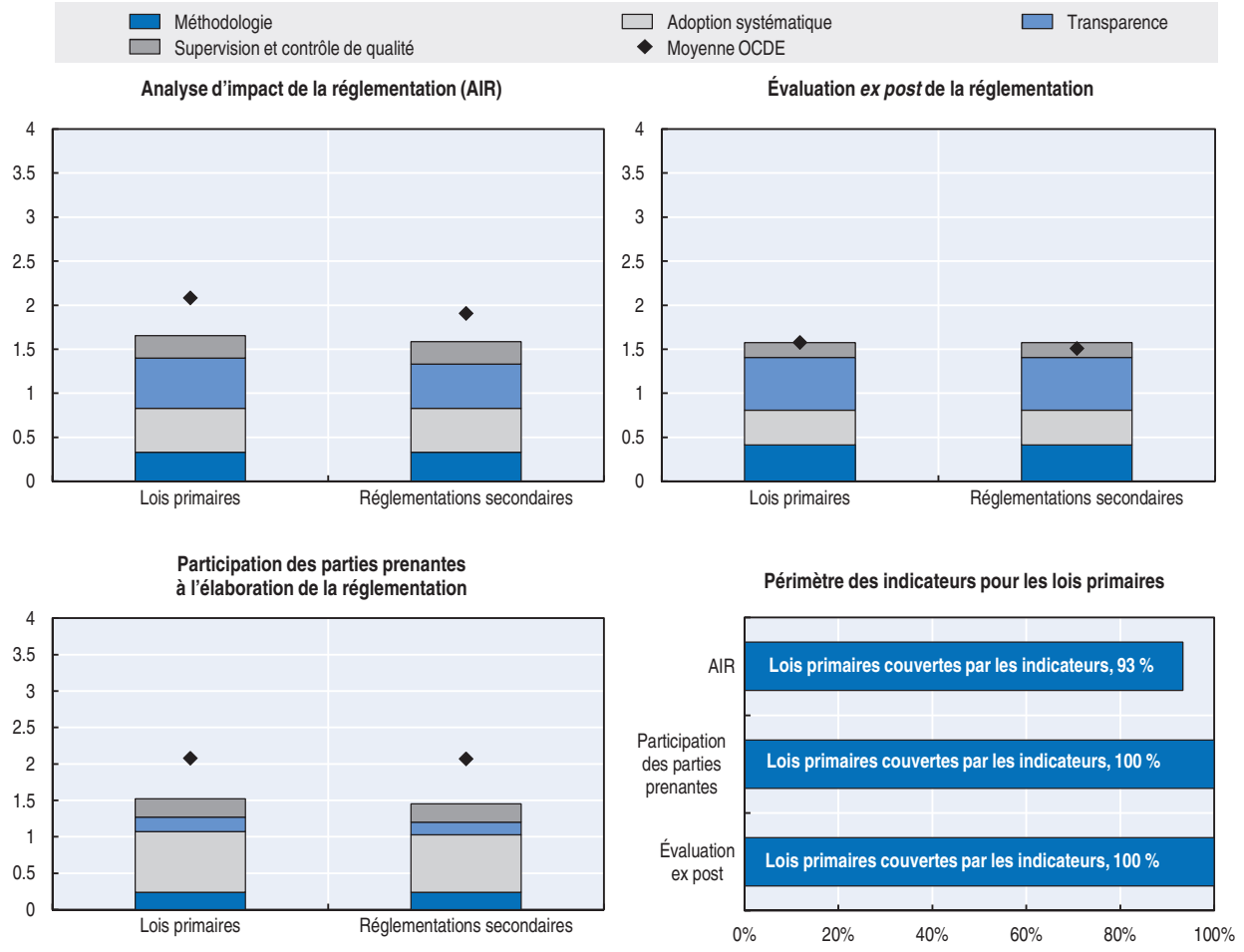
Entre 2009 et 2012, 260 mesures de simplification administrative ont été mises en œuvre et quelques réglementations spécifiques ont fait l'objet d'évaluations *ex post*. Avec une approche plus systématique, en rendant obligatoire par exemple l'évaluation *ex post* des textes et en incluant des clauses de caducité et des exigences d'évaluation automatique, les réglementations pourraient être plus efficaces.

Coup de projecteur : La plateforme interministérielle de réforme et de simplification administrative

Placée sous l'autorité du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, cette plateforme interministérielle a pour mission de coordonner les travaux du gouvernement en matière de simplification administrative. La plateforme a principalement pour fonction de dresser un inventaire des procédures administratives et de sélectionner les processus administratifs susceptibles d'améliorations pour les citoyens. Les citoyens, les entreprises et les organisations de la société civile peuvent soumettre leurs idées en vue d'améliorer les services administratifs sur le site Web interactif vosidees.lu. La plateforme examine les suggestions et les plus intéressantes sont traduites en propositions de réforme.

La plateforme est dirigée par un comité composé de représentants du ministère et du Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE). Il s'attache souvent la participation des organisations professionnelles et du Syndicat des Villes et Communes (SYVICOL).

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaire, Luxembourg



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour la pratique de l'AIR en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Au Luxembourg, où environ 93 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 93 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire couvrent les processus d'élaboration de la législation primaire suivis par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2012 et 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325722

Mexique

Vue d'ensemble

La politique de la réglementation du Mexique est officiellement énoncée dans la loi fédérale de procédure administrative (LFPA). Les actions engagées par le Mexique en matière de politique de la réglementation datent du milieu des années 80. En 2000, les changements apportés à la LFPA ont donné naissance aux principales modalités institutionnelles de la politique de la réglementation actuellement appliquées au Mexique. La LFPA définit les principaux éléments de cette politique, comprenant la création de la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) en tant qu'organe de surveillance, les attributions des ministères opérationnels et des organismes de réglementation dans le cadre de l'amélioration de la politique de la réglementation, et la mise en place d'outils, tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), la simplification administrative et la consultation. La COFEMER a également pour mission de coordonner la préparation du programme de travail réglementaire ; elle fournit des conseils aux autorités infranationales, passe en revue la réglementation existante, et peut proposer des réformes au Président.

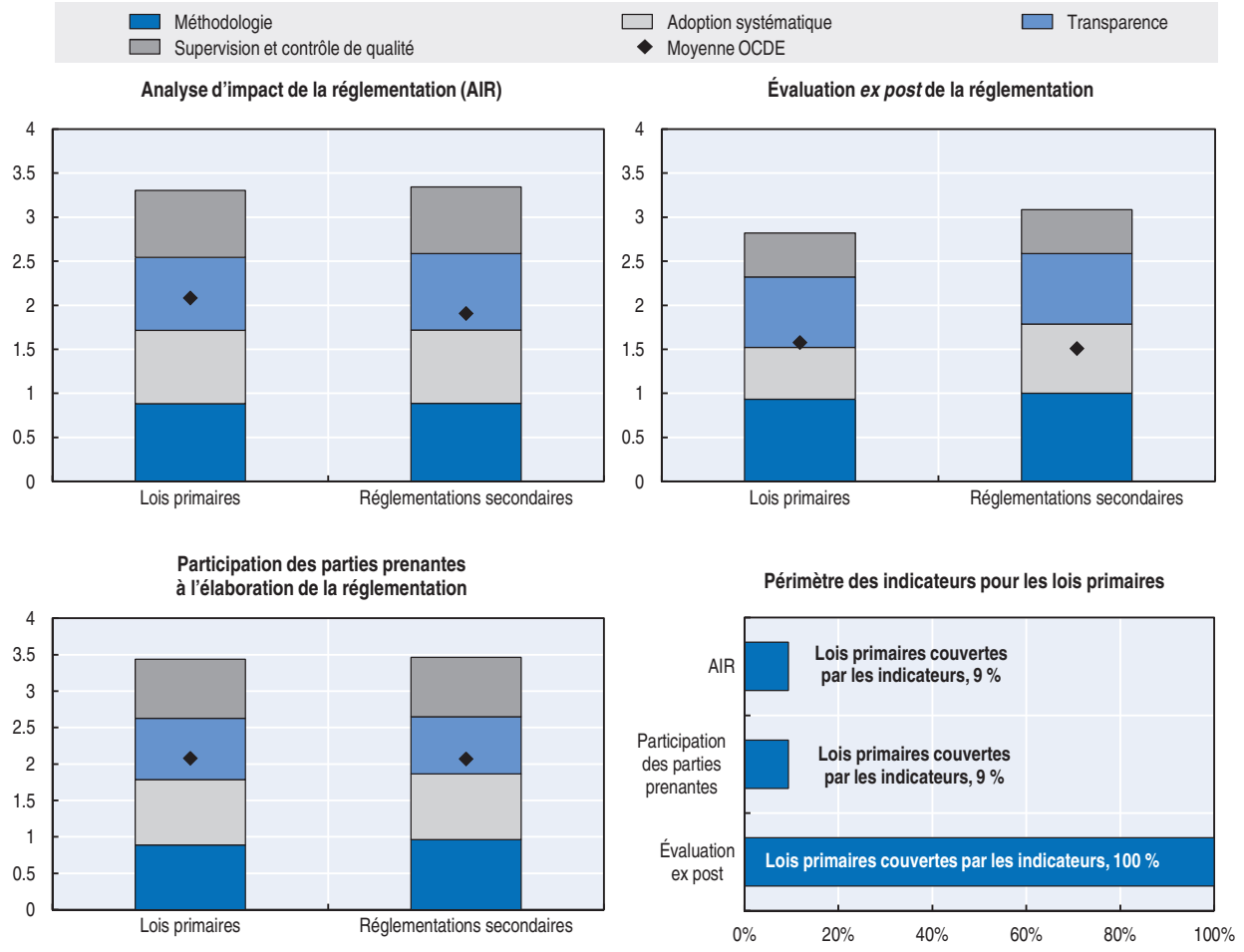
D'importantes réformes du processus d'AIR ont été adoptées entre 2010 et 2012. Elles ont notamment établi une distinction entre les réglementations, selon qu'elles sont censées avoir des impacts modérés ou élevés. Un outil en ligne – le calculateur d'impact de la réglementation – a été mis au point pour permettre aux organismes de réglementation d'évaluer leur proposition de réglementation dès les premières phases du processus. Le Manuel d'AIR a par ailleurs été modifié pour introduire de nouveaux types d'AIR et insister ainsi sur l'analyse des impacts sur la concurrence, sur l'analyse des risques, ou sur une combinaison des deux. Le Mexique a également conclu un accord par lequel la COFEMER peut demander une AIR *ex post* aux ministères et aux organes décentralisés qui ont établi les normes techniques accompagnant les AIR à risque élevé. L'AIR *ex post* évalue la réalisation des objectifs réglementaires, leur efficacité, leur efficience, leur impact et leur permanence. La culture d'amélioration de la réglementation au niveau fédéral devrait aussi s'étendre à d'autres domaines de l'action publique. Les prochaines étapes pourraient notamment consister à instituer le processus d'AIR et la consultation au niveau des états fédérés, des municipalités et des organes constitutionnels indépendants, et l'AIR, l'évaluation *ex post* et la consultation au niveau du Congrès.

Coup de projecteur : La consultation au Mexique

La COFEMER met en ligne dès leur diffusion l'ensemble des projets de réglementations et des AIR sur le site *www.cofemersimir.gob.mx* – y compris les réglementations dispensées d'AIR – ainsi que les observations et contributions des parties prenantes. La réponse de la COFEMER aux projets de réglementations et d'AIR fournit aux parties prenantes des informations complémentaires qui peuvent leur permettre de prendre une part plus active au processus. Le projet de réglementation et l'AIR qui l'accompagne doivent être accessibles à la consultation pendant au moins 30 jours ouvrables mais, en pratique, les périodes de consultation sont semble-t-il plus longues. La COFEMER s'assure également d'une participation effective aux consultations en diffusant activement les projets de réglementations et d'AIR auprès des parties prenantes et en sollicitant leurs contributions dans bon nombre de cas. La COFEMER a aussi fréquemment recours aux réseaux sociaux, aux alertes par courrier électronique, aux sites internet, et à un engagement constant auprès des médias traditionnels (journaux et parfois radio et télévision) pour promouvoir la consultation publique.

Les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus mis en œuvre par le pouvoir exécutif, qui est à l'origine d'environ 9 % de la législation primaire au Mexique. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Mexique



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Au Mexique, où environ 9 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 9 % de la législation primaire. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2009 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325735

Norvège

Vue d'ensemble

La Norvège dispose d'une procédure standard bien établie pour l'élaboration de la réglementation, basée sur les « Instructions applicables aux études et rapports officiels » formulées en 2005. Cette procédure comprend une évaluation préliminaire des conséquences de la nouvelle proposition de réglementation ainsi que la tenue de consultations internes avec les ministères concernés sur la mission de l'AIR avant l'établissement d'une véritable analyse d'impact. Le ministère de l'Administration locale et de la Modernisation a la tâche d'interpréter les Instructions de 2005, qu'il révise actuellement en coopération avec le ministère des Finances. Des analyses d'impact complètes ne sont toutefois réalisées que pour certains textes. Ces AIR exhaustives sont diffusées pour information au public et aux institutions et organisations privées concernées. Le processus d'élaboration des AIR pourrait gagner en transparence si toutes les AIR étaient publiées en ligne et si, lorsque l'analyse n'est pas en version complète, la raison en était rendue publique.

Toute la législation est soumise à consultation publique en ligne. La Norvège attache également une grande importance à la consultation et à la coordination entre le niveau national et le niveau infranational de l'administration. Un accord conclu en 2000 prévoit la tenue de réunions consultatives régulières entre l'administration centrale et les administrations locales. Ces consultations renforcent l'autonomie locale et améliorent l'encadrement par l'administration centrale des pouvoirs municipaux et territoriaux.

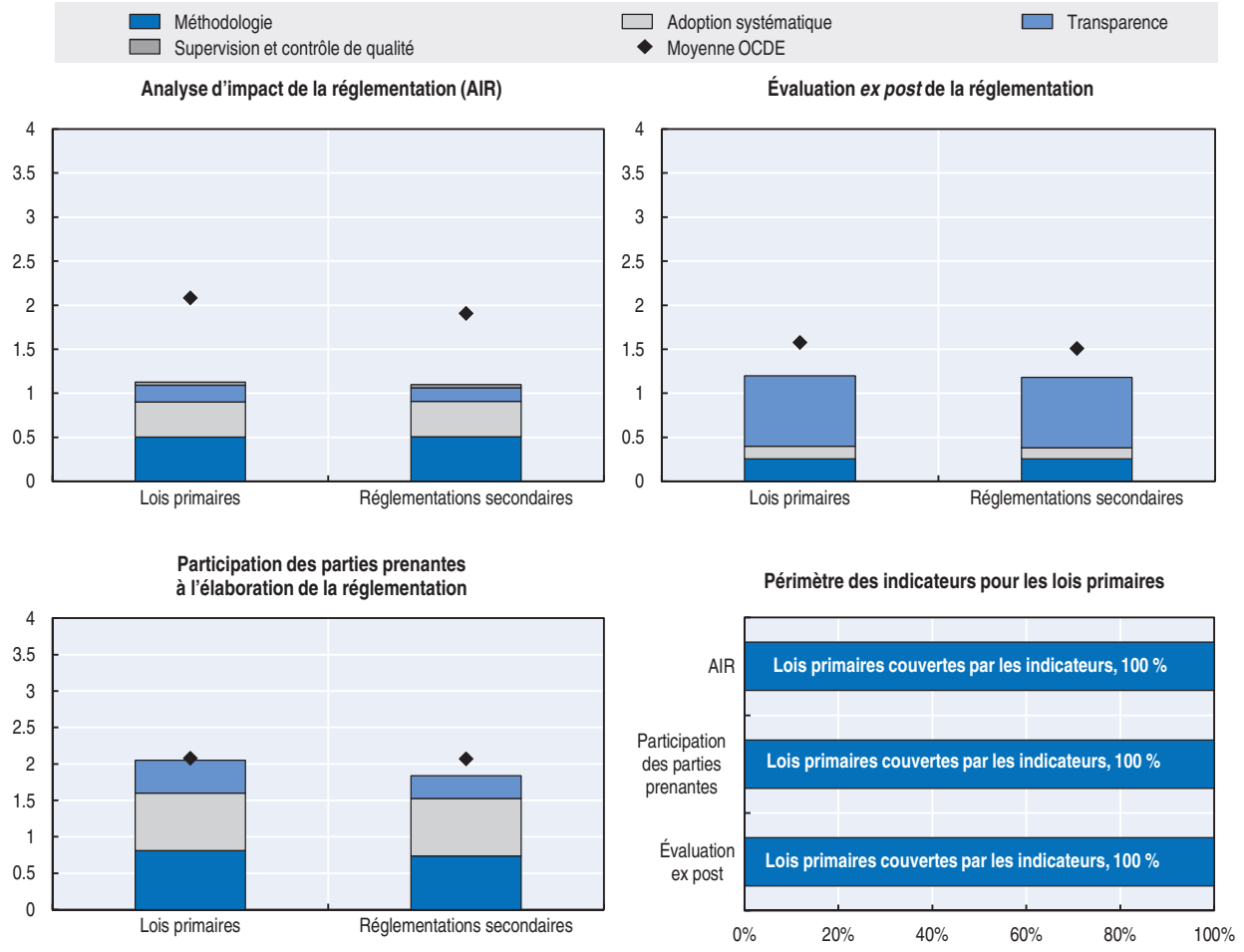
L'évaluation *ex post* n'est pas obligatoire pour toutes les lois, mais certaines réglementations y ont été soumises ces dernières années en réponse aux demandes du parlement et de groupes externes ou au titre de programmes gouvernementaux. La Norvège passe actuellement en revue la réglementation existante dans le cadre du Programme de simplification pour les entreprises qui vise à réduire les charges administratives de 25 % par rapport à leur niveau de 2011 et ce, avant la fin de 2017. Près de 60 mesures ont déjà été prises, comme l'adoption de nouveaux textes, la modification de réglementations existantes et l'introduction de nouvelles solutions TIC.

La Norvège ne dispose actuellement d'aucun organe de contrôle de la réglementation. Des moyens de contrôle systématique de la qualité devraient être inclus dans les futurs programmes de réforme de la réglementation.

Coup de projecteur : Les consultations entre l'administration centrale et le parlement Sami

En Norvège, le droit des peuples autochtones à participer aux processus décisionnels a été formalisé en 2005 par un accord sur les procédures de consultation entre l'État et le parlement Sami. Les nombreuses consultations (30 à 40 par an) ont renforcé le rôle du Sámediggi en tant que représentant du peuple Sami, et ont amélioré la connaissance et la prise de conscience des problématiques Sami au sein des ministères et des organismes gouvernementaux. L'État doit le plus tôt possible informer le Sámediggi du lancement de toute question susceptible d'avoir une incidence directe sur les Sami et doit identifier les intérêts et situations qui peuvent être touchés. L'initiative peut aussi être prise par le Sámediggi ou d'autres représentants des Sami. La consultation peut porter sur des questions très diverses ; elle s'applique à tous les ministères et organismes publics et couvre un grand nombre d'actes du gouvernement, comme par exemple des lois, des réglementations, des décisions et des mesures administratives individuelles ou spécifiques.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Norvège



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour la Indicateur de l'AIR, la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire émanant du parlement et de l'exécutif, soit l'ensemble de la législation primaire norvégienne.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325755

Nouvelle-Zélande

Vue d'ensemble

En Nouvelle-Zélande, l'AIR et la consultation publique sont intégrées dans les processus d'élaboration des politiques et fournissent des informations pour les délibérations du gouvernement. Il y a aussi les directives et modèles pour la préparation de l'AIR fournis par le Trésor, lequel assure aussi la qualité des propositions réglementaires importantes. Les documents du Cabinet et du comité qui contiennent des propositions de mesures doivent consacrer une section à l'AIR. Celle-ci explique notamment si une AIR a été conduite et si elle est jointe au document du Cabinet. Elle contient en outre un avis sur la qualité de l'étude menée dans l'AIR.

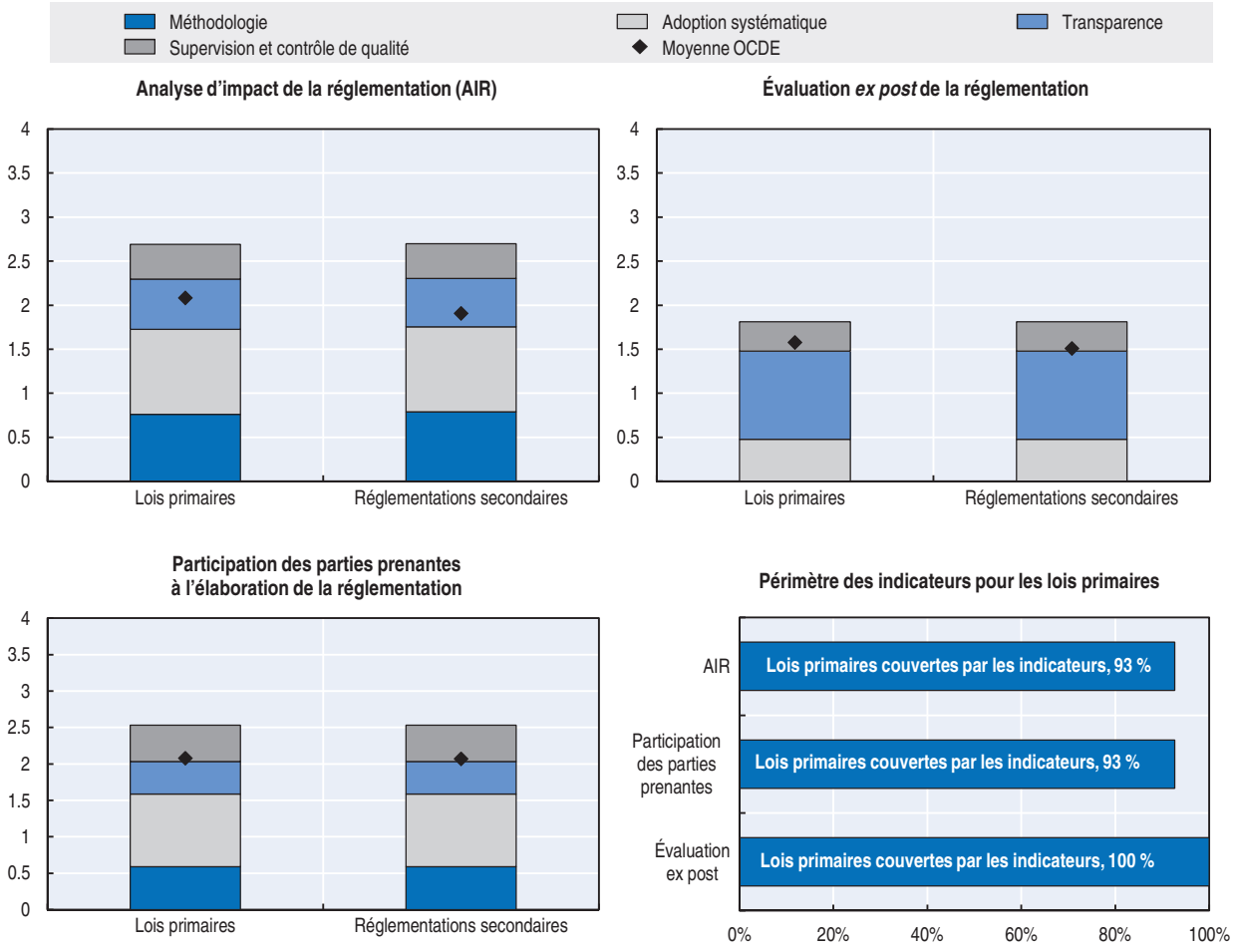
Il n'existe aucune obligation légale générale de consultation dans le processus réglementaire, mais la consultation est une politique explicite du gouvernement et constitue un critère clé pour l'évaluation de la qualité. L'AIR doit en définitive préciser qui a été consulté et sous quelle forme et décrire brièvement les principales réactions reçues en retour, en mettant l'accent sur les soucis liés à l'option retenue et en indiquant comment la proposition a été modifiée pour y répondre (et dans le cas contraire, en expliquant pourquoi). Si aucune consultation n'est organisée, la raison doit en être précisée.

La Commission de la productivité de Nouvelle-Zélande mène des enquêtes et des études de productivité qui peuvent servir à identifier des axes de réforme dans des secteurs particuliers. Les évaluations *ex post* ne sont toutefois pas obligatoires et leur conduite ne répond à aucune méthodologie précise. L'examen systématique de la réglementation pourrait permettre de renforcer le processus d'élaboration des politiques.

Coup de projecteur : L'examen indépendant des déclarations d'impact de la réglementation

Le Trésor de Nouvelle-Zélande commande périodiquement des examens indépendants de la qualité de l'AIR. Des examens ont été réalisés en 2008, 2009, 2011, 2012, 2013 et 2014, sur la base d'un échantillon de déclarations d'impact de la réglementation (RIS) datant de l'année civile précédente. Entre 2008 et 2013, les examens ont eu pour objectif d'évaluer si les organismes gouvernementaux répondaient aux attentes dans l'élaboration de RIS de grande qualité ; de formuler des observations sur les analyses d'impact de la réglementation réalisées par les organismes gouvernementaux pour améliorer leur capacité à élaborer des RIS de grande qualité ; de procéder à la comparaison entre la qualité des RIS telle qu'elle est perçue par les organismes et l'évaluation indépendante de cette qualité ; et d'aider le Trésor à fournir des indications claires aux organismes gouvernementaux pour l'élaboration des RIS. L'évaluation de 2014 a adopté une approche différente, axée sur l'analyse des options, qui constitue une section particulièrement complexe de la RIS.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Nouvelle-Zélande



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Nouvelle-Zélande, où environ 93 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 93 % de la législation primaire. Le pays prévoit l'obligation formelle de consulter le public mais aucune obligation de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325762

Pays-Bas

Vue d'ensemble

Les Pays-Bas ont été parmi les premiers pays en Europe à élaborer une politique d'amélioration de la réglementation, en encourageant dans les années 90 la révision du cadre réglementaire et structurel afin d'instaurer des marchés plus ouverts et en mettant l'accent, à la fin des années 90, sur la réduction des charges administratives des entreprises, avant de l'étendre aux citoyens. En 2000, a été créé le Conseil consultatif pour l'examen des coûts administratifs néerlandais (ACTAL). Cet organisme consultatif indépendant est chargé de conseiller le gouvernement et le parlement sur la manière de réduire la pression réglementaire pour les entreprises, les citoyens et les professionnels des secteurs de la santé, de l'éducation, de la sécurité et du bien-être. Les Pays-Bas ont également mis en place des unités de simplification administrative pour les entreprises au sein du ministère des Affaires économiques et pour les citoyens au sein du ministère de l'Intérieur, tous deux ayant pour mission de mener des programmes de réduction des charges sur l'ensemble des ministères. La directive Integraal Afwegingskader (IAK) de 2011 intègre les instructions et recommandations disponibles concernant les outils d'analyse d'impact. L'unité du ministère de la Justice chargée de la qualité de la politique de la réglementation assure un contrôle indépendant de la qualité des analyses d'impact.

Conformément à la directive IAK, tous les projets de lois sont accompagnées d'un exposé des motifs (Memorie van Toelichting) qui décrit le problème étudié et justifie l'intervention de l'État de même que ses effets et conséquences. Une meilleure évaluation des coûts et avantages, notamment une répartition des impacts et une consultation systématique sur l'AIR dès les premiers stades du processus, permettrait d'améliorer la qualité et la transparence du système.

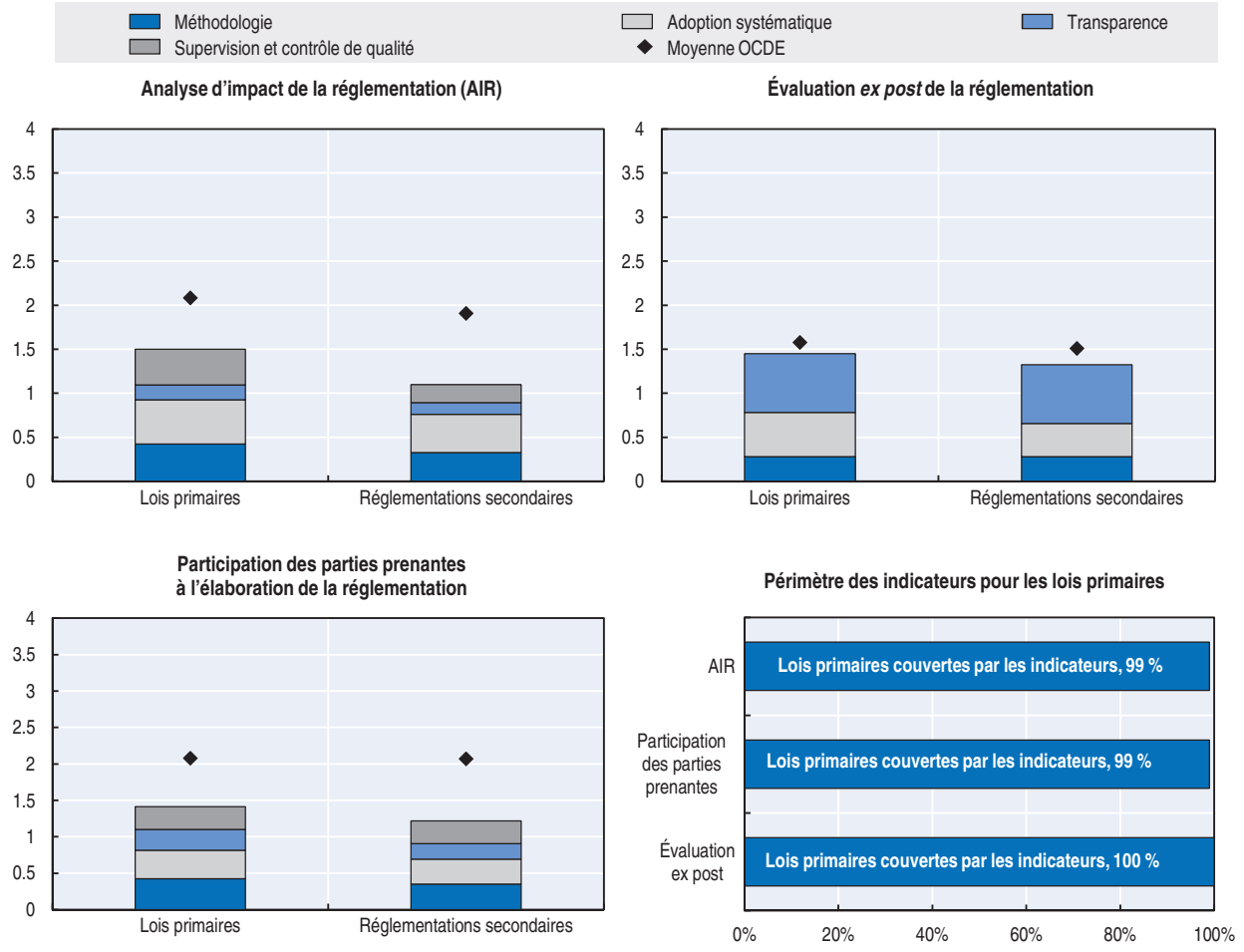
En pratique, la consultation en aval ne concerne que quelques lois et réglementations. Il existe désormais un site Web interactif de consultation qui permet de visualiser les points de vue des participants. Une consultation systématique plus tôt dans le processus pourrait permettre de recueillir des données sur la nature des problèmes et les solutions possibles, par exemple par le biais de livres verts.

L'évaluation *ex post* périodique est obligatoire pour l'ensemble de la législation primaire depuis 2001. Les pouvoirs publics souhaiteront peut-être examiner la nécessité d'analyses approfondies dans certains secteurs pour identifier de possibles axes de réforme.

Coup de projecteur : Les examens de la consultation en ligne et de l'évaluation *ex ante*

Le recours aux évaluations et aux analyses a permis d'orienter les améliorations à apporter au cadre réglementaire néerlandais. En 2011, les autorités publiques ont publié un rapport d'évaluation du projet pilote de consultation interministérielle en ligne (*www.internetconsultatie.nl*). D'après ce rapport, même si elle engendre des coûts supplémentaires, la consultation sur internet accroît la participation du public et contribue à la qualité du texte de loi projeté. Pour cette raison, le portail devrait être étendu aux lois ayant des impacts élevés sur les entreprises et les citoyens. En 2012, un évaluateur indépendant a procédé à un examen approfondi de la théorie et de la pratique de l'évaluation *ex ante,* qui recommande en conclusion d'en intensifier l'application.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Pays-Bas



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Aux Pays-Bas, où environ 99 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 99 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325749

Pologne

Vue d'ensemble

La Pologne a sensiblement amélioré sa politique de la réglementation ces dernières années. Le gouvernement a adopté un système centralisé permettant au public d'accéder en ligne aux AIR et aux autres documents envoyés aux fins de consultation à des groupes particuliers tels que les syndicats et les entreprises. La consultation publique est menée pour certaines propositions sur internet, dans le cadre d'un projet pilote permettant aux utilisateurs de formuler des observations sur les projets de législation et sur les AIR et de voir les commentaires laissés par d'autres. Les nouvelles lignes directrices pour la pratique de l'AIR, de la consultation et de l'évaluation *ex post*, qui sont actuellement en préparation en vue d'une adoption en 2015, fournissent des orientations plus détaillées et mettent l'accent sur la consultation publique.

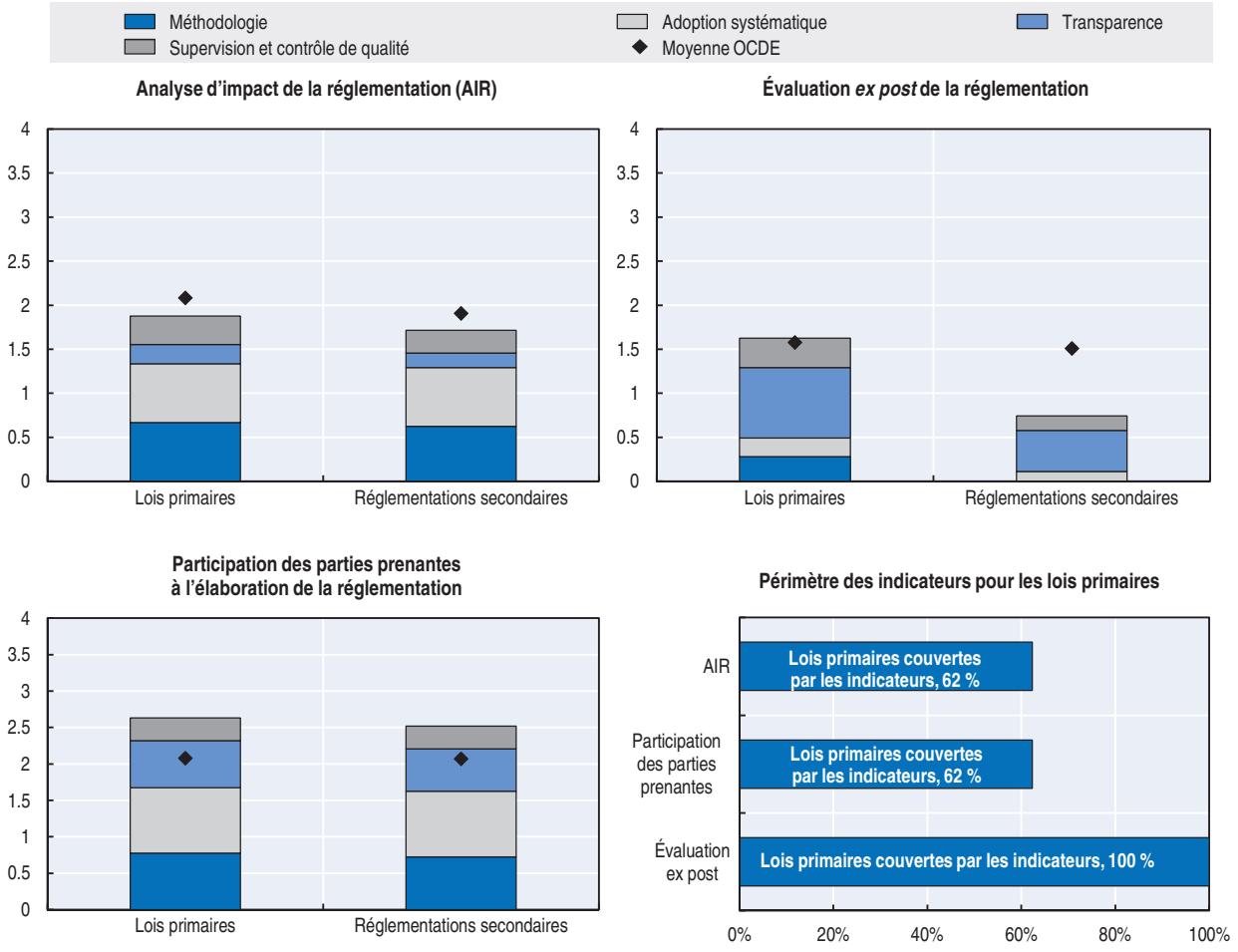
Le ministère de l'Économie coordonne la mise en œuvre du programme d'amélioration de la réglementation de 2015 et présente ses rapports au Conseil des ministres. Le programme a été élaboré en coopération avec la Chancellerie du Premier ministre, qui contrôle la qualité de l'AIR, et le Centre législatif du gouvernement, garant de la qualité juridique.

Comme beaucoup de pays, la Pologne éprouve des difficultés à mettre en œuvre l'intégralité des exigences de sa politique de la réglementation et à faire en sorte que l'AIR et la consultation soient effectivement utilisées pour améliorer la prise de décision. Par exemple, les périodes minimales de consultation des parties prenantes ne sont pas toujours respectées. La Pologne pourrait aussi étendre son système de consultation publique en ligne et envisager de recourir plus systématiquement à des instruments tels que les livres verts plus tôt dans le processus de manière à identifier les réponses possibles aux enjeux stratégiques et à éviter de réglementer « par défaut ». Les mesures prises en 2014 pour instaurer un système d'évaluation *ex post* de la réglementation sont encourageantes. La situation pourrait encore être améliorée si la Pologne se dotait d'une capacité permanente pour procéder régulièrement et en toute indépendance à des études approfondies de la réglementation dans certains domaines, qui pourraient servir de base à des réformes structurelles.

Coup de projecteur : Le système pilote de consultation publique en ligne

Dans la ligne de son « Programme de 2015 pour l'amélioration de la réglementation » lancé en 2013, la Pologne a mis en place un système pilote de consultation publique en ligne (*www.konsultacje.gov.pl*). Sur une sélection de projets de lois, tout citoyen peut donner son avis sur le projet et sur l'AIR qui l'accompagne, en publiant des observations en ligne sur certains paragraphes ou articles, ou en approuvant les observations déjà publiées par d'autres utilisateurs. Jusqu'à présent, environ 90 propositions de lois ont été publiées, qui ont fait l'objet de quelques 280 commentaires, ce qui représente un taux inférieur au nombre de commentaires présentés sur support papier. Les défis à relever dans un avenir proche consistent à améliorer la réactivité du site internet, à assurer l'adhésion du public au processus de consultation et à accroître la confiance du public dans l'utilité de la consultation en ligne, l'expérience montrant en effet que de nombreuses parties prenantes ne croient toujours pas que leur voix sera prise en compte par les autorités dans le processus législatif.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Pologne



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Pologne, où environ 62 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 62 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325779

Portugal

Vue d'ensemble

Au Portugal, les politiques d'amélioration de la réglementation sont relativement récentes par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Le pays a déployé d'importants efforts pour réduire les charges administratives et pour moderniser son administration publique. Tout récemment, le programme *Simplificar* a étendu ces efforts de modernisation et de simplification (voir l'encadré ci-dessous) et ambitionne également de développer les évaluations *ex ante* et *ex post* de la réglementation de manière plus systématique et détaillée. La responsabilité politique de la modernisation administrative incombe au Secrétariat d'État à la modernisation administrative, placé sous l'autorité de la présidence du Conseil des ministres. Le Secrétariat d'État contrôle l'Agence pour la modernisation administrative, qui est chargée de la mise en œuvre des programmes de simplification.

L'AIR vise l'ensemble des lois et règlements. Elle porte principalement sur l'évaluation des coûts et en particulier sur les charges administratives. Un élargissement du champ de l'analyse pourrait favoriser une approche plus globale de l'élaboration des règles. Le ministre de la Présidence est actuellement chargé du bon déroulement du questionnaire de l'AIR, mais la création d'un organe doté de fonctions de surveillance pour contrôler la qualité de l'AIR s'impose. La transparence pourrait être renforcée par une certification de l'AIR et par sa mise à disposition du public.

S'il est vrai que la consultation est une pratique courante pour les textes principaux, elle n'est utilisée qu'une fois l'option réglementaire privilégiée est identifiée. Recueillir des informations complémentaires dès les premières phases permettrait de renseigner les responsables politiques sur la nature des problèmes et sur les solutions possibles. En outre, la consultation publique systématique et l'utilisation accrue des TIC pourraient renforcer la transparence du processus.

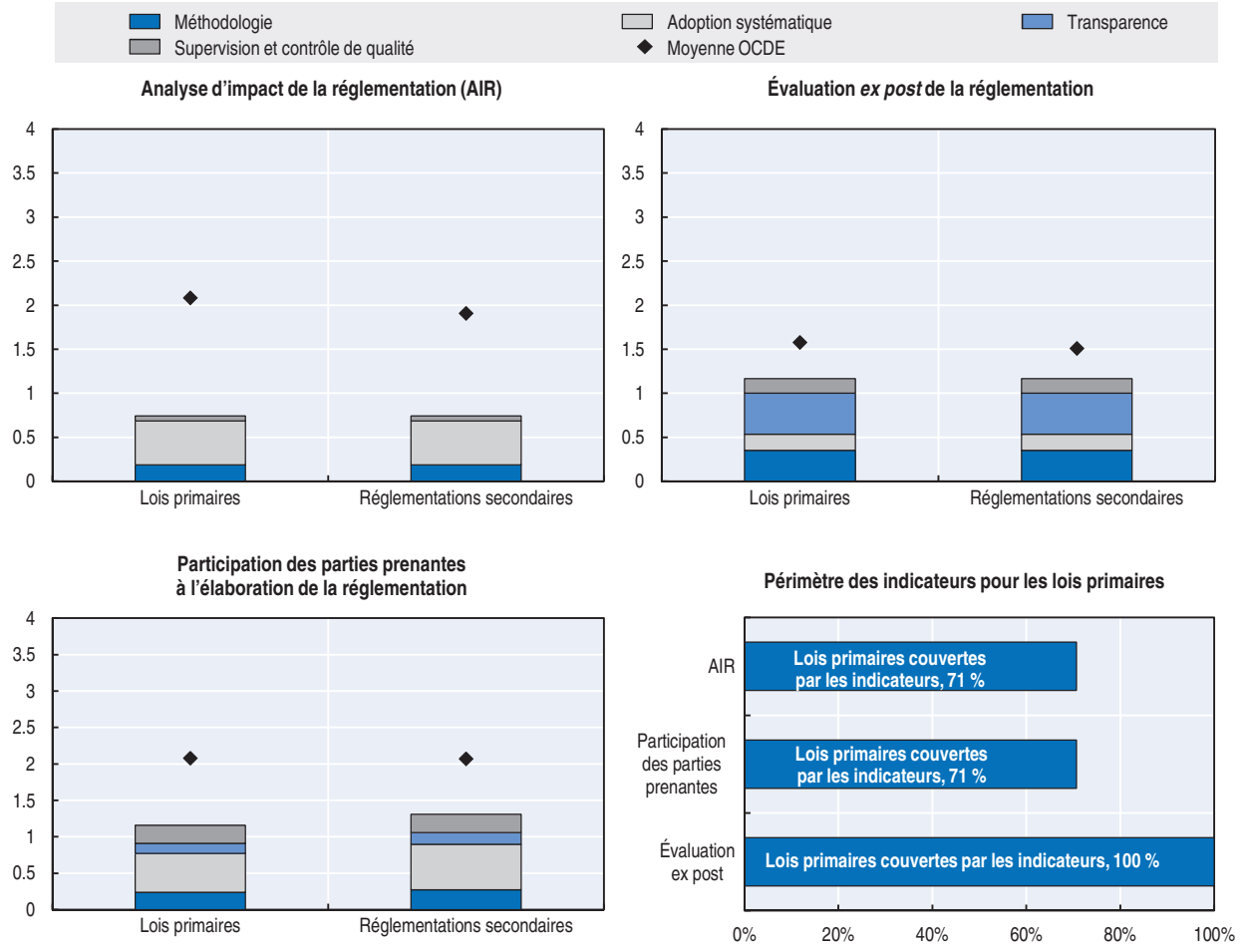
Le Portugal a pris d'importantes mesures correctives en réexaminant ses procédures administratives et en simplifiant son cadre juridique. Des améliorations restent néanmoins nécessaires en matière de révision des lois et règlements. En particulier, il serait utile d'évaluer la réalisation des objectifs stratégiques sous-jacents pour s'assurer qu'une fois promulguées, elles abordent effectivement les questions traitées.

Coup de projecteur : Le Programme Simplificar

Adoptée par une large majorité en mars 2014, la résolution 31/2014 du parlement soutient la mise en œuvre de *Simplificar*, un programme complet de modernisation et de simplification administrative. En vertu du principe « une fois seulement », les citoyens ne sont plus tenus de fournir plusieurs fois leurs informations à l'administration, quel que soit le service demandeur. *Simplificar* intègre également le principe du « 1 pour 1 » dans le système de contrôle des charges administratives et le principe du « numérique par défaut », qui vise à la numérisation de l'ensemble des services publics d'ici 2020.

Suivant l'exemple du programme fructueux *Simplex*, la mise en œuvre de *Simplificar* repose sur la coordination du réseau interministériel pour la modernisation administrative (RIMA). Par ailleurs, le site internet *Simplificar* (*www.simplificar.gov.pt*) sert de plate-forme d'externalisation ouverte pour recueillir les contributions d'intervenants externes en vue d'identifier et suggérer des remèdes possibles au fardeau administratif et réglementaire.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Portugal



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Au Portugal, où environ 71 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 71 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325789

République slovaque

Vue d'ensemble

La République slovaque ne dispose pas de véritable politique générale de réglementation à l'échelle de l'ensemble des administrations. Les compétences institutionnelles en matière de qualité réglementaire ne sont pas clairement définies et le centre du gouvernement n'y joue qu'un rôle très limité. Quatre ministères (ministère de l'Économie, ministère des Finances, ministère du Travail et des Affaires sociales et ministère de l'Environnement) se partagent la surveillance de la qualité des analyses d'impact de la réglementation, ce qui rend difficile l'adoption d'une approche intégrée en matière d'AIR.

Même s'il est obligatoire de procéder à des analyses d'impact de la réglementation conformément à la « Méthode unifiée pour l'évaluation d'impacts sélectionnés » depuis 2008, les ministères slovaques ont jusqu'à présent concentré l'AIR principalement sur les impacts budgétaires. Les récentes modifications apportées à la « Méthode unifiée pour l'évaluation d'impacts sélectionnés » constituent une avancée importante dans la mesure où elles proposent une méthode rigoureuse d'évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux, renforcent la qualité du contrôle par la mise en place d'un nouveau comité de travail permanent au sein du Conseil législatif et prévoient la consultation des entreprises dès les premières phases.

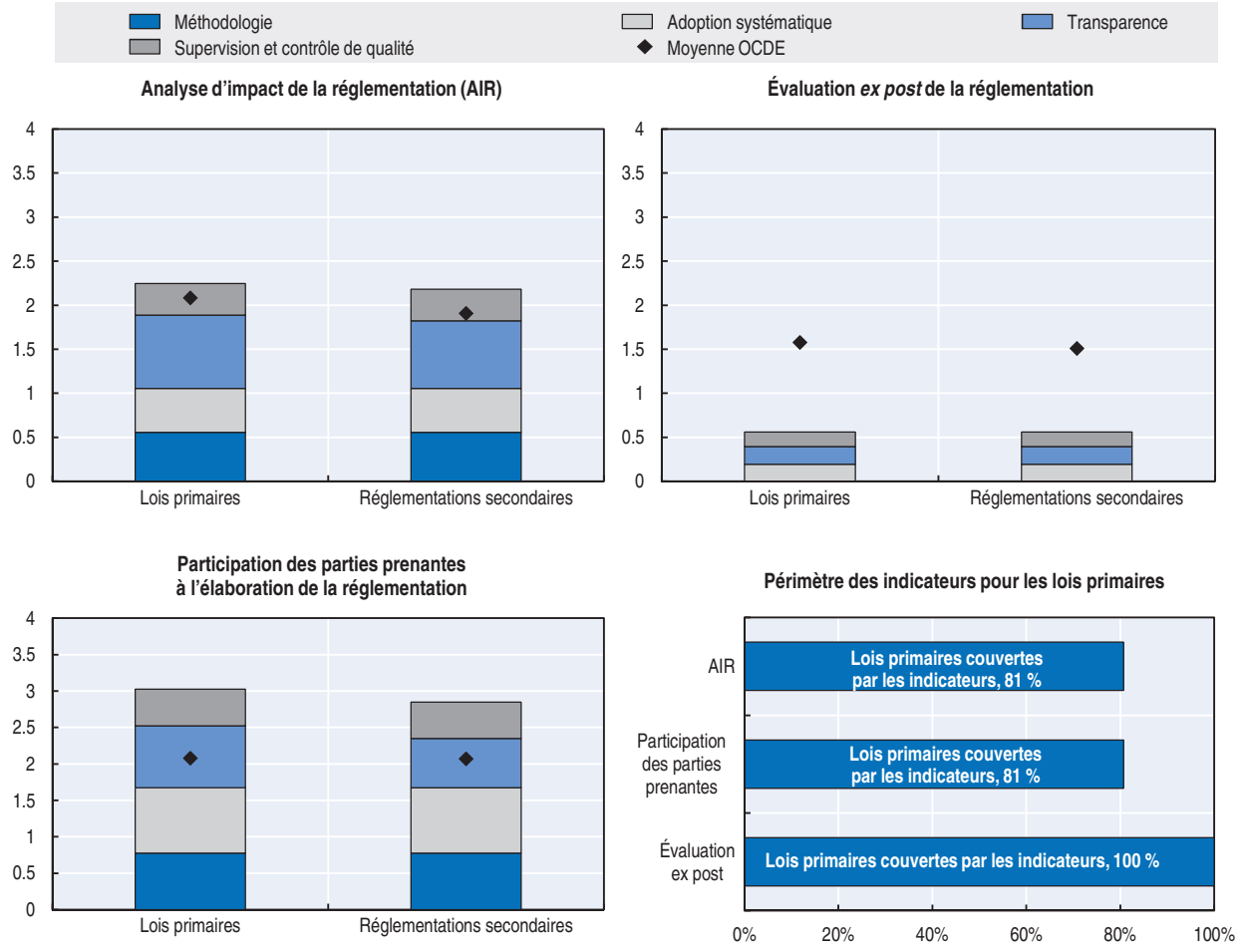
Les procédures applicables à la consultation publique à un stade ultérieur de l'élaboration de la réglementation sont bien établies (voir l'encadré ci-dessous). Avant cette modification des lignes directrices sur l'AIR, la consultation préalable n'était pas une pratique généralisée, même si elle avait parfois lieu sous forme de consultations informelles avec des acteurs non gouvernementaux, de réunions de groupes de travail ad hoc et de comités consultatifs, ou de coopération régulière ou ponctuelle avec des universitaires, des centres de réflexion, des ONG, etc. La nouvelle méthode unifiée devrait encourager davantage la consultation préalable, notamment des entreprises.

Les examens *ex post* des réglementations existantes ont jusqu'à présent mis l'accent principalement sur les charges administratives. Le recours plus généralisé à des analyses ciblées et approfondies serait recommandé. On attend certaines améliorations dans ce domaine avec la création du Centre pour une meilleure réglementation au sein de l'Agence slovaque pour les entreprises, qui sera également chargée de la mise en place du test-PME.

Coup de projecteur : La procédure de notification et d'observation

La consultation publique est exigée pour toute proposition législative soumise au gouvernement, y compris pour les documents d'intention du législateur. Tous les projets de lois sont d'office publiés sur le portail du gouvernement, en même temps qu'ils font l'objet de la procédure interministérielle d'observation. La date limite pour les commentaires est habituellement de 15 jours ouvrables. Lorsqu'une observation est soutenue par 500 personnes ou organisations, les ministères doivent y réagir par écrit et joindre leurs commentaires au dossier soumis au gouvernement pour discussion.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, République slovaque



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En République slovaque, où environ 81 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 81 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013 et 2013 et correspond au nombre de lois soumises au gouvernement.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325793

République tchèque

Vue d'ensemble

La République tchèque a fait des progrès significatifs en matière de qualité réglementaire, notamment en renforçant son processus d'analyse d'impact réglementaire et son contrôle de qualité par la mise en place d'un observatoire indépendant (voir l'encadré ci-dessous). Certes, il existe une unité consacrée à l'AIR au sein des services du Premier ministre, mais aucun organisme n'est chargé de la politique de la réglementation à l'échelle de l'ensemble des administrations.

Le dispositif d'AIR est relativement solide dans la mesure où tous les projets de lois et les projets de texte émanant de l'exécutif doivent être accompagnés d'une analyse d'impact. La qualité des analyses d'impact pourrait être améliorée, en prévoyant notamment la quantification de tous les impacts.

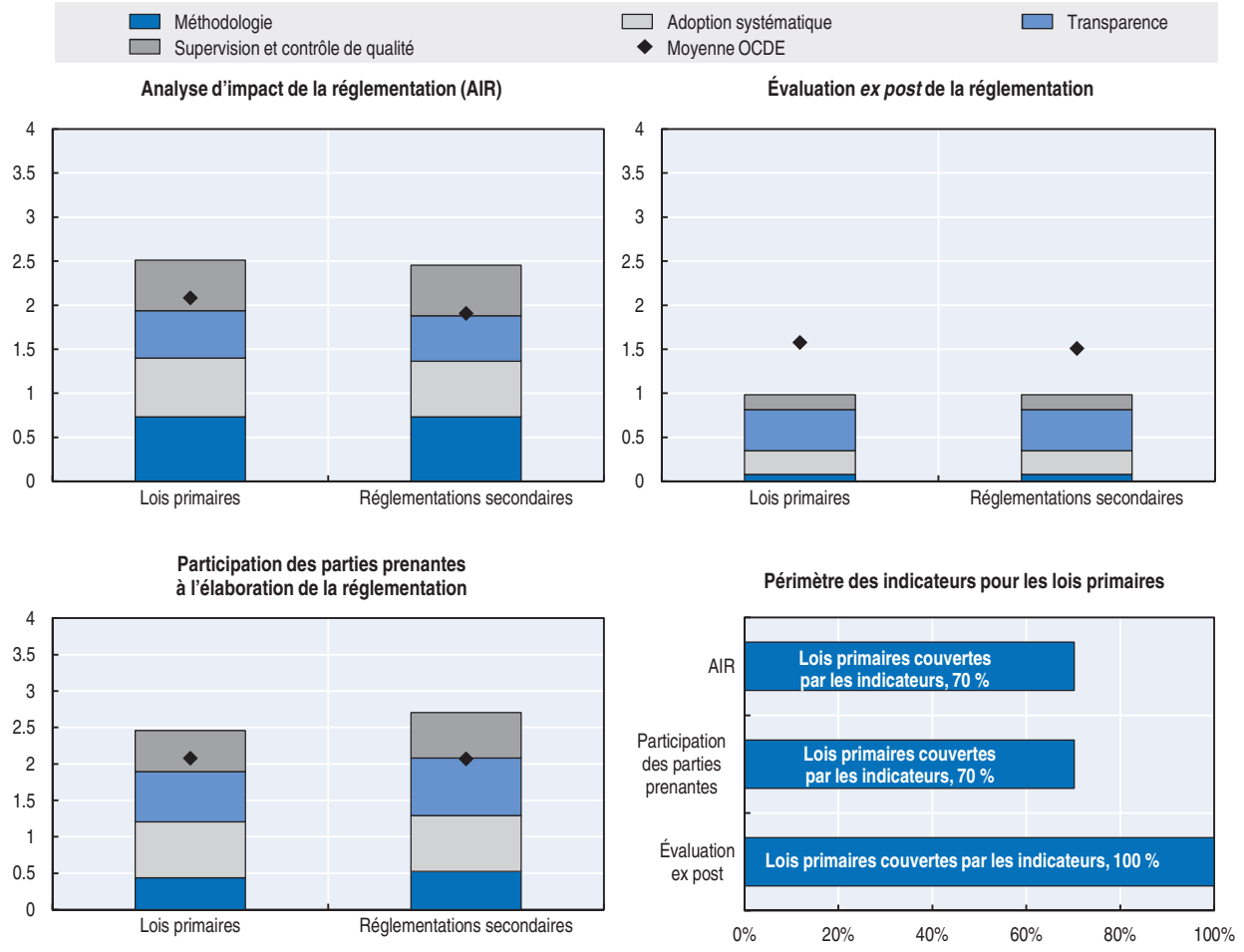
Les projets de réglementation d'initiative gouvernementale font automatiquement l'objet d'une consultation. Tous les projets de loi soumis au gouvernement sont publiés sur un portail gouvernemental sur lequel chacun est libre de présenter ses observations au ministère responsable. Toutefois, le traitement de ces remarques n'est pas encadré. Ce mode de consultation est par ailleurs sous-utilisé du fait que le public n'est pas suffisamment informé des consultations en cours.

La République tchèque a compté parmi les premiers pays à lancer un programme de réduction des charges administratives. Alléger les formalités administratives reste une priorité pour le gouvernement, mais contrairement à de nombreux autres pays, la perspective n'a pas été étendue aux coûts de la réglementation. L'évaluation de la performance de la réglementation existante est généralement ponctuelle et plutôt rare.

Coup de projecteur : L'examen de l'efficacité de l'analyse d'impact de la réglementation

Le comité d'analyse d'impact, rattaché au Conseil législatif du gouvernement, est l'organisme consultatif indépendant du gouvernement chargé de surveiller la qualité des projets de lois. Ce comité réunit des experts indépendants, le plus souvent des économistes, des représentants d'associations professionnelles, des universitaires et d'autres experts. Il examine la qualité des analyses d'impact qui accompagnent les projets de réglementations soumis au gouvernement, propose des suggestions pour les améliorer et peut émettre un avis négatif sur l'adoption d'une proposition si la qualité de l'analyse d'impact s'avère insuffisante. Le comité formule également des recommandations sur la nécessité de réaliser des AIR pour les projets de lois qui figurent dans le programme législatif annuel. La qualité des AIR présentées par le gouvernement s'est considérablement améliorée depuis la création du comité en novembre 2011.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, République tchèque



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En République tchèque, où environ 70 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 70 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325548

Royaume-Uni

Vue d'ensemble

Le Royaume-Uni accorde une grande importance aux politiques fondées sur des éléments concrets. Avant son adoption, toute nouvelle réglementation fait l'objet d'une AIR préliminaire qui décrit le problème à traiter et évalue les solutions réglementaires et non réglementaires possibles. Les parties prenantes sont invitées à formuler des observations sur les faits et hypothèses à l'appui de l'analyse. Une AIR est alors élaborée à l'étape finale et comprend une analyse complète des coûts et avantages des options privilégiées. Les mesures de déréglementation et les mesures de faible coût peuvent bénéficier d'une « évaluation de triage » accélérée dans les cas où l'AIR préliminaire n'est pas obligatoire. Les projets de loi d'initiative parlementaire soutenus par le gouvernement suivent en principe le même processus que les projets de loi similaires d'initiative gouvernementale.

Plusieurs politiques ont été introduites pour traiter la question du stock de réglementations. Le « Red Tape Challenge », stratégie de réduction du stock de réglementations dans l'ensemble des administrations lancée en 2011, a été menée conjointement par les ministres auprès du Premier ministre (Cabinet Office) et le ministre du Commerce, de l'Innovation et des Compétences. Le « Red Tape Challenge » est un exemple d'élaboration ouverte et collaborative des politiques, avec une externalisation numérique qui a suscité 30 000 commentaires et plus de 1 500 exposés détaillés. Depuis 2013, le Royaume-Uni a mis en place un système de gestion réglementaire basé sur le principe du « one in, two out » selon lequel 2 réglementations existantes doivent être abrogées pour toute nouvelle réglementation adoptée. En mars 2015, ces mesures avaient permis aux entreprises de réaliser des économies de l'ordre de 10 milliards GBP.

Le Royaume-Uni a aussi traité la question de la mise en œuvre des textes grâce à un code qui impose aux organismes de réglementation de prendre en considération l'impact de leurs décisions sur la croissance économique. Depuis 2012, les régimes et les pratiques d'inspection et de contrôle

Coup de projecteur : Le Comité de la politique de la réglementation

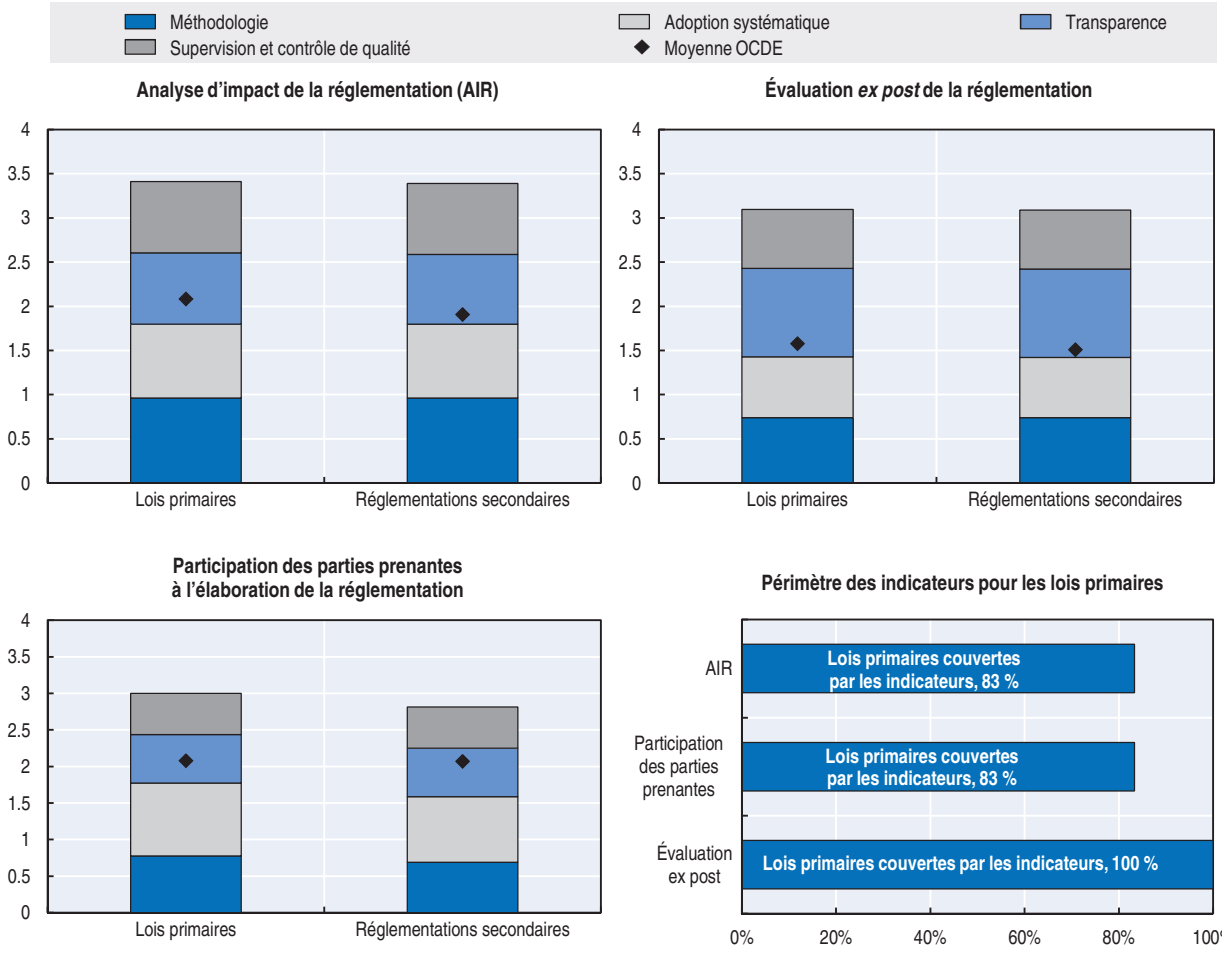
Les nouvelles propositions de textes sont soumises à l'examen indépendant du Comité de la politique de la réglementation (CPR), créé en 2009 et qui a le statut d'organisme public consultatif non ministériel indépendant depuis 2012. Entre 2010 et 2015, il a fourni des avis au gouvernement sur plus de 1 200 propositions réglementaires ayant une incidence sur les entreprises et les organisations de la société civile, dont 951 ont été adoptées. Les avis, qui évaluent la qualité du dossier justifiant la proposition, ont confirmé que le contrôle de la qualité et les modifications apportées à la législation avaient permis une économie nette pour les entreprises de 2.2 milliards GBP par an. Le CPR passe également en revue l'ensemble des évaluations *ex post*. Si l'analyse et les données posent problème, l'AIR doit être corrigée avant d'être publiée dans le cadre du processus de consultation, ou avant que la version finale soit présentée au parlement britannique. Le CPR doit valider le chiffrage du coût net pour l'entreprise de l'option réglementaire privilégiée avant que ce chiffre puisse être rendu public dans le cadre de l'« Exposé de la nouvelle réglementation », publié tous les 6 mois.

Le 3 décembre 2014, le gouvernement britannique a annoncé que le champ d'évaluation des propositions incluses dans le dispositif « accountability for regulator impact » (responsabilité pour l'impact réglementaire) qui prévoit l'obligation d'évaluer les coûts pour les entreprises, serait étendu à tout système d'application volontaire soutenu par le gouvernement ayant un impact sur les entreprises, comme les codes de conduite volontaires. À ce titre, les entreprises qui ne sont pas d'accord avec l'évaluation du régulateur ont le droit de demander au Comité de la politique de la réglementation un réexamen indépendant de l'impact d'un tel système.

des organismes de réglementation ont fait l'objet de treize examens dans le cadre du programme « focus on enforcement » (bien appliquer les textes).

Les programmes britanniques de politique réglementaire s'intéressent principalement aux impacts sur les entreprises et les organisations de la société civile. Même si le CPR (voir ci-dessous) examine tous les impacts évalués dans une AIR (notamment sur le secteur public et les consommateurs), une AIR complète ne peut être déclarée « non adaptée à ses objectifs » que si les données et les analyses relatives à l'estimation des coûts pour les entreprises paraissent insuffisantes. Il n'en va pas de même si les doutes portent sur d'autres aspects de l'AIR. Le Royaume-Uni pourrait porter une plus grande attention à d'autres aspects de la croissance inclusive.

Indicateurs de la politique et de la gouvernance réglementaires, Royaume-Uni



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour la Indicateur de l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne couvrent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. Au Royaume-Uni, où environ 83 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 83 % de la législation primaire. Le pays prévoit une obligation de consultation publique sur les principaux éléments de la législation primaire émanant du parlement, mais aucune obligation formelle de la soumettre à une AIR. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2010 à 2014.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325648

Slovénie

Vue d'ensemble

La Slovénie a adopté une politique de la réglementation globale qui mobilise l'ensemble des administrations et qui est intégrée dans le *Cadre unique pour l'amélioration de la réglementation et de l'environnement commercial et l'accroissement de la compétitivité* de 2013, qui met l'accent, sous la forme de plans d'action et de choix des priorités, sur la mise en œuvre systématique des mesures destinées à améliorer la qualité du cadre réglementaire. La qualité réglementaire figure également dans d'autres documents stratégiques du gouvernement comme la *Stratégie de développement de la Slovénie 2015-2020*. Le Département chargé de l'amélioration de la réglementation, des processus administratifs et de la qualité au sein du ministère de l'Administration publique fait fonction d'organe de coordination, avec pour mission de mettre en œuvre la politique de la réglementation.

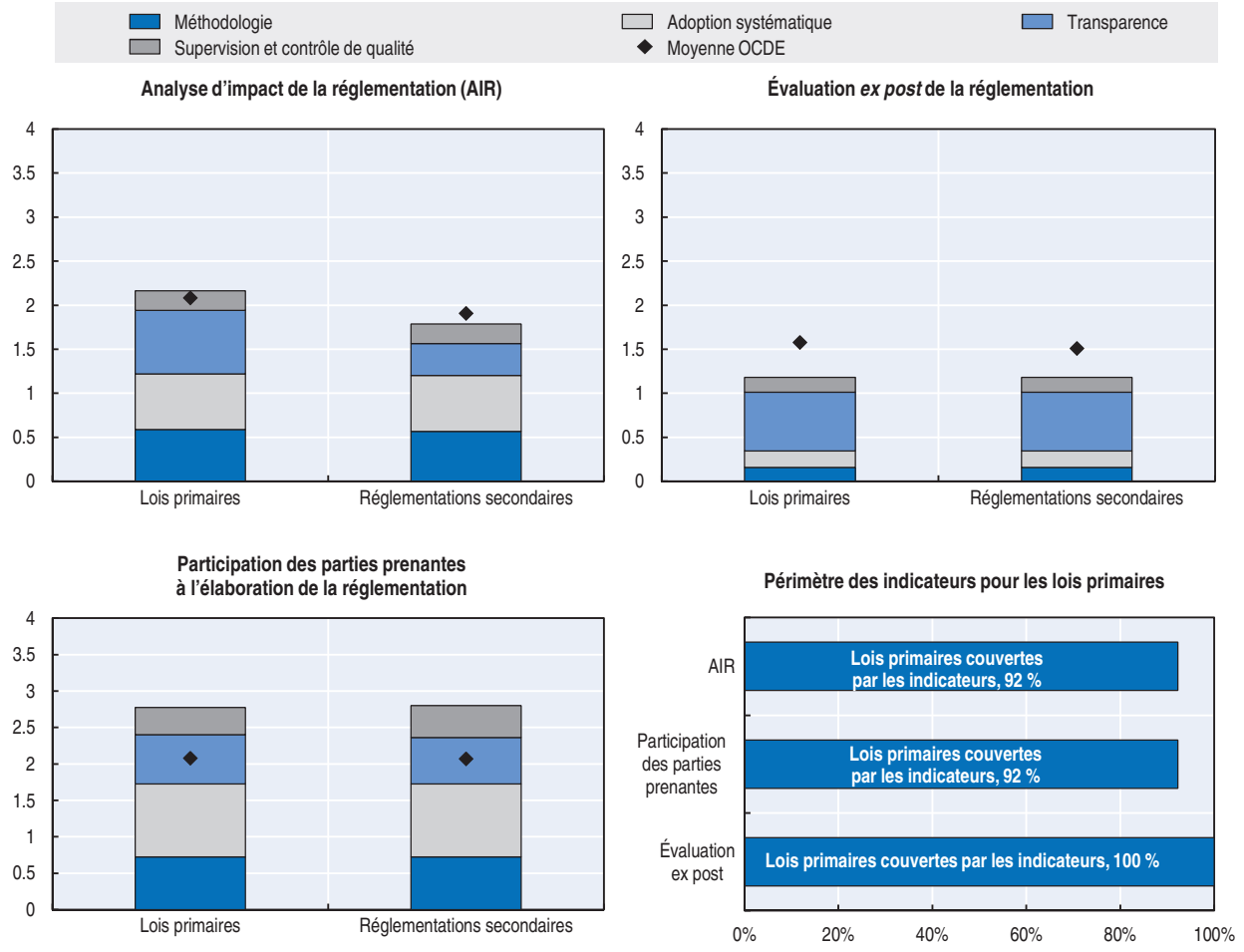
L'analyse d'impact de la réglementation est obligatoire pour l'ensemble de la législation primaire. Cela étant, la qualité des analyses d'impact est variable et l'analyse n'est souvent que qualitative et/ou n'est pas complète. Le contrôle de qualité est insuffisant, en l'absence d'organe de contrôle indépendant du ministère concerné par la rédaction, raison pour laquelle en pratique, les projets de lois ne sont pas retournés pour réécriture en cas de faible qualité de l'AIR. La consultation des parties prenantes est obligatoire pour tous les textes et a généralement lieu dès les premiers stades du processus, sur la base de livres verts, de documents de consultation, etc. Début 2015, un vaste projet de formation des rédacteurs de textes, des parties prenantes et des décideurs a été mené dans le but de renforcer la transparence et la participation de la société civile dans l'élaboration de la réglementation à toutes les étapes du cycle de la politique publique.

La Slovénie a compté parmi les premiers pays à adopter la Méthode des coûts standard pour mesurer et réduire les charges administratives. Le programme, bien implanté et toujours en cours, a abouti à un allègement important des charges pesant sur les entreprises. Le système de guichets uniques matériels pour les entreprises a reçu le Prix des Nations Unies pour le service public. L'administration électronique contribue pour une grande part à la simplification des procédures administratives. Mais il reste nécessaire de procéder à des évaluations *ex post* plus approfondies et détaillées de la réglementation, au-delà de la question des charges administratives.

Coup de projecteur : Le principe de la « demande unique »

La Loi sur la procédure administrative interdit aux autorités de l'administration publique slovène de demander aux citoyens et aux entreprises des informations qui ont déjà été consignées dans les registres publics. Si l'organe responsable ne dispose pas des informations nécessaires, il est tenu de les demander immédiatement ou au plus tard trois jours ouvrables après transmission de la demande. L'autorité sollicitée est tenue de fournir ces informations gratuitement, sans délai ou sous 15 jours. Les effets positifs des modifications apportées à la réglementation sont perceptibles, en particulier pour les citoyens pour qui l'échange des informations consignées dans les registres publics permet un gain de temps. Dans le secteur public, la mise en œuvre des dispositions est en cours, sachant que l'accès aux registres publics s'étend progressivement d'un point de vue légal et technique, avec en l'occurrence le développement d'un système électronique d'échange des données à travers l'administration, le partage des rapports d'inspection et la création de registres électroniques interopérables.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Slovénie



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Slovénie, où environ 92 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 92 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2008 à 2014.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325805

Suède

Vue d'ensemble

La Suède a depuis longtemps placé la simplification réglementaire et la participation des parties prenantes au centre de son programme de réforme de la réglementation. La consultation publique fait partie intégrante de l'élaboration des réglementations. En Suède, le principe de l'accès public autorise la population dans son ensemble à accéder aux documents officiels, à quelques exceptions près qui concernent notamment les documents couverts par le secret. Le plus souvent, les projets de réglementations sont au préalable examinés et évalués par une commission d'enquête, dont le rapport final est ensuite soumis aux partenaires concernés pour examen, avant que se poursuive la procédure commune au sein des bureaux du gouvernement. Le Conseil de législation assure le contrôle de la conformité de la législation proposée avec la législation en vigueur, avant de la soumettre au parlement.

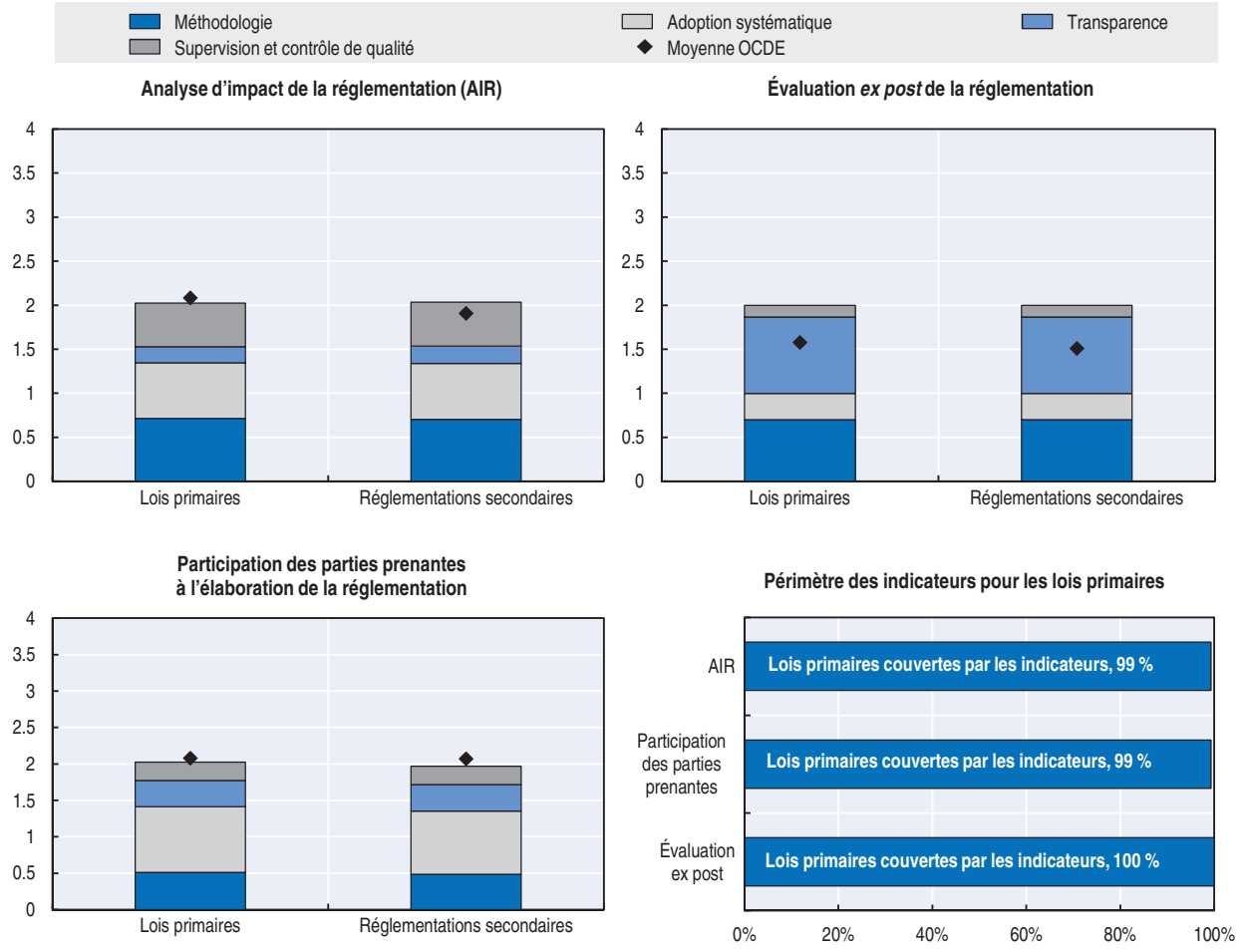
En 2012, le gouvernement précédent avait annoncé les cinq axes prioritaires de son action et sept objectifs d'élargissement de la portée des travaux d'amélioration de la réglementation. Le gouvernement actuel est occupé à revoir les objectifs d'amélioration de la réglementation et l'orientation de ses travaux. L'équipe pour une meilleure réglementation du ministère de l'Entreprise et de l'Innovation coordonne les travaux d'amélioration de la réglementation dans l'ensemble des services de l'Etat. Parmi les autres acteurs clés, on peut citer l'Agence pour la croissance économique et régionale, qui met en œuvre de nombreux projets, et le Conseil pour une meilleure réglementation, organe de décision indépendant placé au sein de l'Agence qui examine et émet des avis sur la qualité des AIR. S'agissant de l'AIR, l'enjeu majeur consiste à améliorer la coordination et le calcul des impacts économiques du projet de texte.

L'évaluation *ex post* est souvent ponctuelle en Suède et son utilisation par les organismes gouvernementaux est régie par le décret sur l'analyse d'impact (SFS 2007: 1244). Le gouvernement suédois pourrait envisager de réaliser des analyses complètes et détaillées pour évaluer la capacité de réforme de la réglementation dans des secteurs particuliers.

Coup de projecteur : Le « calculateur réglementaire »

En 2014, l'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale a amélioré l'outil de calcul « *Regelräknaren* » (« calculateur réglementaire »; *www.enklareregler.se/verktyg/regelraknaren.html*) pour aider les fonctionnaires/décideurs/législateurs à estimer les coûts pour les entreprises dans le cadre de l'AIR. Le gouvernement pense que cet outil peut contribuer à améliorer les calculs utilisés dans les AIR pour les propositions réglementaires et les modifications apportées à la réglementation.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Suède



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Suède, où environ 99 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 99 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325811

Suisse

Vue d'ensemble

En Suisse, où la culture de l'évaluation est forte, toutes les réglementations doivent faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR). La consultation publique imposée pour l'ensemble des actes législatifs et des réglementations importantes et l'évaluation des politiques sont inscrites dans la Constitution. Plusieurs examens *ad hoc* de la réglementation en vigueur ont été réalisés ces dernières années, en particulier sous l'angle des charges administratives, des coûts de la conformité et du respect des normes internationales. Des bilans publics de la réglementation ont également été dressés.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est le principal point de contact et le centre de compétence pour toutes les questions relatives à la politique de la réglementation. Il aide les administrations publiques à conduire des AIR et procède à la révision de la réglementation en vigueur. Le Contrôle parlementaire de l'administration et l'unité d'évaluation du Contrôle fédéral des finances réalisent chaque année à peu près 10 à 15 évaluations *ex post* des politiques publiques, y compris des réglementations correspondantes.

La liste des consultations en cours et prévues est publiée sur le site internet du gouvernement central. Si la consultation préalable formelle sur la nature des problèmes et les solutions possibles n'est pas habituelle, les projets de réglementations font systématiquement l'objet de vastes consultations publiques. Les observations reçues lors du processus de consultation sont publiées et doivent être prises en compte par les organismes de réglementation.

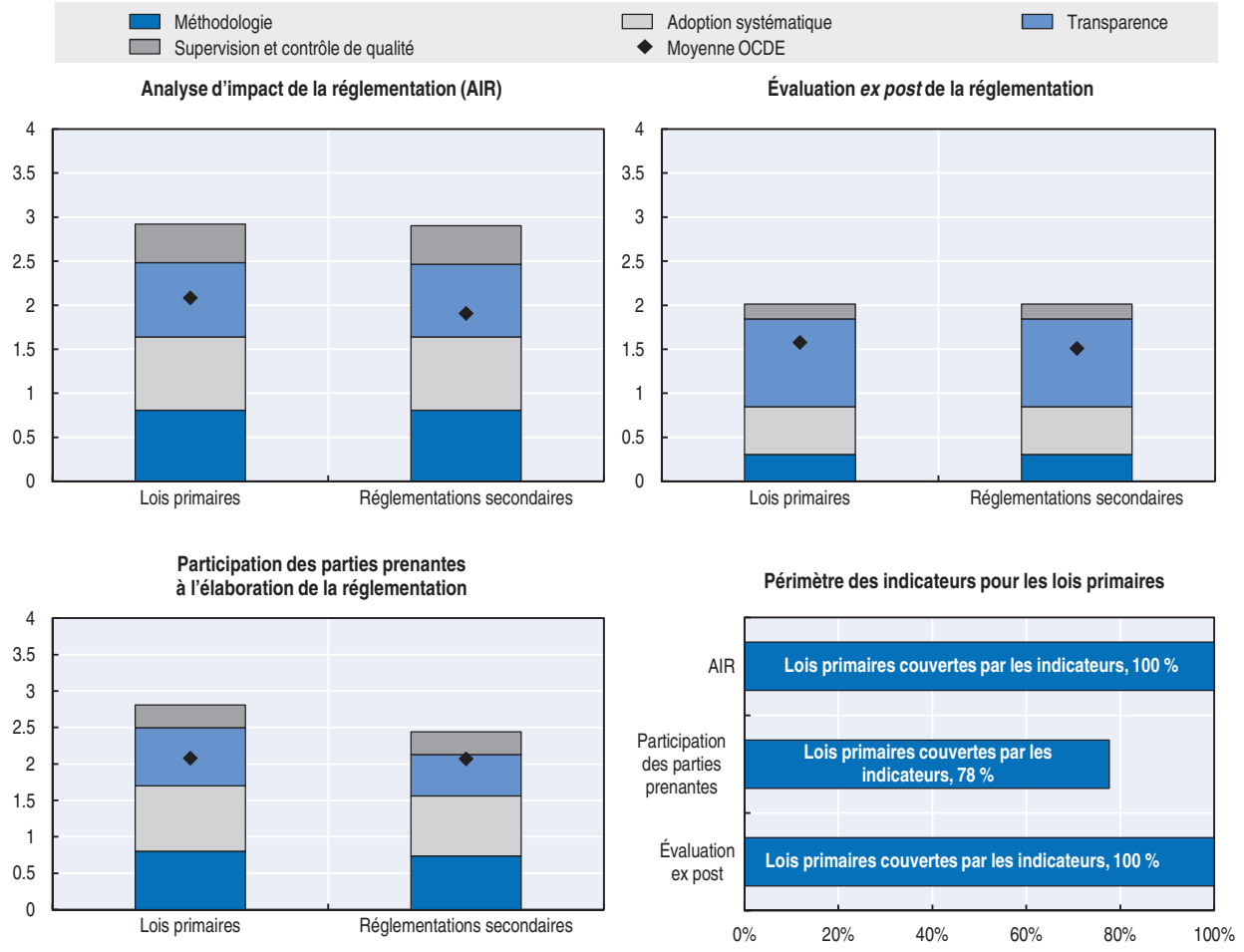
Une AIR sommaire est réalisée pour la plupart des projets de textes. Elle contient principalement une analyse qualitative et les alternatives ne font généralement pas l'objet d'une étude très poussée. Les quelques réglementations qui ont une incidence économique particulière font l'objet d'une AIR approfondie, comprenant une analyse plus complète et un chiffrage des impacts. Depuis leur instauration en 2007, 15 AIR approfondies ont été réalisées. Elles sont toutes publiées en ligne, contrairement aux AIR simples qui ne sont pas systématiquement mises à la disposition du public.

Coup de projecteur : L'examen des outils de politique de la réglementation

Plusieurs examens ont été réalisés afin d'évaluer les outils de politique de la réglementation existants et de formuler des recommandations pour améliorer le cadre réglementaire en Suisse. Le SECO a prescrit un examen des AIR approfondies en 2011 et des AIR simples en 2014. Les études ont conclu que les AIR approfondies étaient un outil précieux pour l'élaboration de la réglementation, mais certaines lacunes importantes ont été relevées dans l'utilisation des AIR simples. Le Contrôle fédéral des finances procède actuellement à un examen plus général de la qualité de l'analyse d'impact sur une sélection de projets de lois.

Le Contrôle parlementaire de l'administration a réalisé une évaluation du système de consultation et d'audition en 2011. Les rapports relèvent cinq grandes lacunes dans les pratiques actuelles, notamment les délais trop courts et le manque d'informations au public sur la façon dont les commentaires reçus lors du processus de consultation sont pris en compte par les organismes de réglementation. La législation en matière de consultation a par la suite été révisée pour tenir compte des résultats de cette évaluation. Plusieurs formes de consultations ont ainsi été unifiées et des mesures ont été prises pour accroître la transparence des résultats des consultations. Le Contrôle fédéral des finances a récemment procédé à un examen de la mise en œuvre des clauses d'évaluation dans les réglementations. Il a conclu que l'utilisation de ces clauses n'était pas systématique dans les différentes administrations et qu'elles étaient souvent libellées en termes très vagues.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Suisse



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Suisse, où environ 78 % de la législation primaire émane de l'exécutif, la participation des parties prenantes couvre ainsi environ 78 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit pas d'obligation formelle de consulter le public pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du Parlement. Les données présentées pour l'AIR et l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le Parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du Parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325511

Turquie

Vue d'ensemble

La Turquie a entrepris son programme d'amélioration de la réglementation au début des années 2000. Le « Règlement sur les principes et procédures d'élaboration de la législation » publié le 17 février 2006 par le Conseil des ministres (appelé le *Règlement*), constitue le cadre fondateur de l'amélioration et du maintien de la qualité législative et réglementaire en Turquie.

Le *Règlement* contient des dispositions relatives à la participation des parties prenantes et à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Les exigences en matière d'AIR sont décrites de façon plus détaillée dans la circulaire du Premier ministre relative à l'AIR, publiée le 3 avril 2007 au Journal officiel. Elle présente les lignes directrices, les rôles et les responsabilités notamment du Groupe sur l'amélioration de la réglementation, organe central de surveillance rattaché au Premier ministre.

Par ailleurs, la Turquie a mené des initiatives de réduction du fardeau administratif au moyen des programmes de simplification mis en place en 2005 et 2009. Elle a ainsi examiné plus de 14 000 lois, créé des guichets uniques et développé des outils d'administration en ligne afin d'améliorer l'expérience des citoyens et des entreprises en matière de réglementation.

Pour mettre à profit le cadre juridique existant et améliorer l'environnement réglementaire, il est nécessaire d'assurer un plus grand contrôle et un plus grand respect des normes mises en place. Le Groupe sur l'amélioration de la réglementation pourrait assurer le respect du *Règlement* de manière systématique et publier les résultats de son action pour inciter les ministères et les organismes de réglementation à agir. Il pourrait s'avérer utile d'utiliser les TIC dans les consultations publiques pour les rendre véritablement « bidirectionnelles » et de prendre note des personnes consultées pour rendre leur participation plus interactive et le processus de consultation plus transparents. L'évaluation *ex post* devrait être systématisée afin de servir de base à l'élaboration de nouvelles politiques et de suivre l'avancement des interventions existantes.

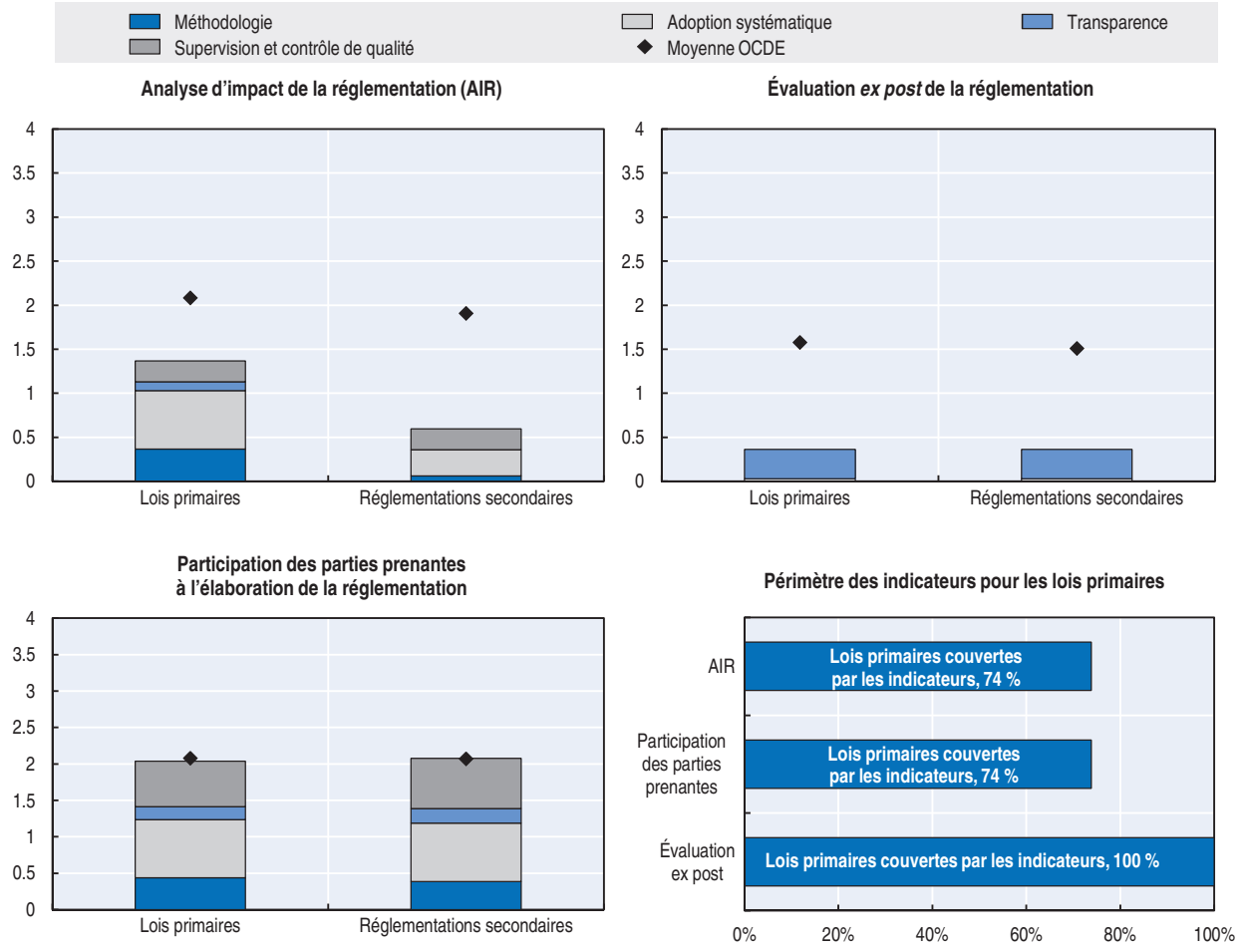
Coup de projecteur : Les exigences minimales en matière d'AIR en Turquie

Conformément au Règlement sur les principes et procédures d'élaboration de la législation de 2006, les analyses d'impact de la réglementation doivent être complètes lorsque :

- l'estimation de l'impact des projets de lois et de décrets dépasse 10 millions TRY (8 millions USD).
- le Premier ministre sollicite une AIR indépendamment du type de réglementation ou de son impact estimé. Ce cas de figure peut résulter de préoccupations formulées par les citoyens ou les entreprises.

Cela étant, les projets de lois relatifs à la sécurité nationale et aux finances publiques sont exemptés des exigences en matière d'AIR. L'AIR est réalisée par le ministère ou l'agence publique qui propose la législation. Les propositions dont l'impact estimé est inférieur à 10 millions TRY sont soumises à une AIR partielle comprenant une analyse d'impact chiffrée.

Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires, Turquie



1. Les chiffres représentent la note globale des quatre catégories établissant la note composite totale pour chaque indicateur. La note maximale pour chaque catégorie est un, et la note globale maximale pour l'indicateur composite est quatre.
2. Les données présentées pour l'AIR et la participation des parties prenantes en matière de législation primaire ne comprennent que les processus d'élaboration de la législation primaire mis en œuvre par le pouvoir exécutif national. En Turquie, où environ 74 % de la législation primaire émane de l'exécutif, les indicateurs de l'AIR et de la participation des parties prenantes couvrent ainsi environ 74 % de la législation primaire. Le pays ne prévoit aucune obligation formelle de consulter le public ou de procéder à une AIR pour aider à l'élaboration de la législation primaire émanant du parlement. Les données présentées pour l'évaluation *ex post* en matière de législation primaire comprennent les processus d'élaboration de la législation primaire mis en place à la fois par le parlement et le gouvernement. Le pourcentage de la législation primaire émanant du parlement est une moyenne des années 2011 à 2013.

Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325821

ANNEXE A

Informations nationales sur la répartition des lois

	Part de l'ensemble de la législation primaire nationale émanant du parlement (%)			Part de la législation primaire nationale (% de l'ensemble de la législation primaire y compris la législation infranationale)			Part de la réglementation secondaire nationale (% de l'ensemble de la réglementation secondaire y compris la réglementation infranationale)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Allemagne	12.4	14.1	17	12	11	12	16	14	24
Australie	2.1	0.5	0.7	30	31	22	59	59	54
Autriche	10-25	10-25	10-25	≈ 30	≈ 30	≈ 30	-	-	-
Belgique	50	40	23	34.9	32	33.5	49.3	50.6	54.2
Canada	14	28	27.5	-	-	-	-	-	-
Chili	34.5	30.6	33.3	-	-	-	-	-	-
Corée	94	68	91	-	-	-	-	-	-
Danemark	-	<1	<1	100	100	100	100	100	100
Espagne	10	-	-	-	-	-	-	-	-
Estonie	31.3	33.3	-	-	-	-	-	-	-
États-Unis	100	100	100	0.9	1.7	-	-	-	-
Finlande	≈ 1	≈ 1	≈ 1	100	100	100	100	100	100
France	33	37.5	31	-	-	-	-	-	-
Grèce	≈ 0	≈ 0	≈ 0	-	-	-	-	-	-
Hongrie	31.9	30.5	26.8	-	-	-	-	-	-
Irlande	0	0	2	100	100	100	-	-	-
Islande	21.3	22	20.8	100	100	100	95	95	95
Israël	49.1	47.3	31	-	-	-	-	-	-
Italie	13	23	6	19	17	8	17	17	24
Japon	25	33	20	-	-	-	-	-	-
Luxembourg	-	2.7	10.7	100	100	100	100	100	100
Mexique	-	95.8	70	-	36.5	-	-	-	-
Norvège	4.4	1	2.2	100	100	100	67.7	70.2	73.6
Nouvelle-Zélande	0	14	8	-	-	-	-	-	-
Pays-Bas	<1	<1	<1	100	100	100	-	-	-
Pologne	40	28	45	-	-	-	-	-	-
Portugal	34	20	34	100	100	100	-	-	-
République slovaque	2	32	24	-	-	-	-	-	-
République tchèque	16.5	38.8	34.1	-	-	-	-	-	-
Royaume-Uni	14.3	26.3	16.7	36	56	52	72	74	77
Slovénie	8.3	6.4	-	-	-	-	-	-	-
Suède	0.5	0.9	0.6	-	-	-	-	-	-
Suisse	32.8	16.1	17.9	-	-	-	-	-	-
Turquie	6.6	45.6	26.3	-	-	-	-	-	-
UE	Sans objet			Sans objet			Sans objet		

Note : Le signe « - » signifie qu'aucune donnée n'a été communiquée.
Source : Résultats de l'enquête 2014 sur les indicateurs réglementaires, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm*.

ANNEXE B

Le questionnaire 2014 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires et les indicateurs composites

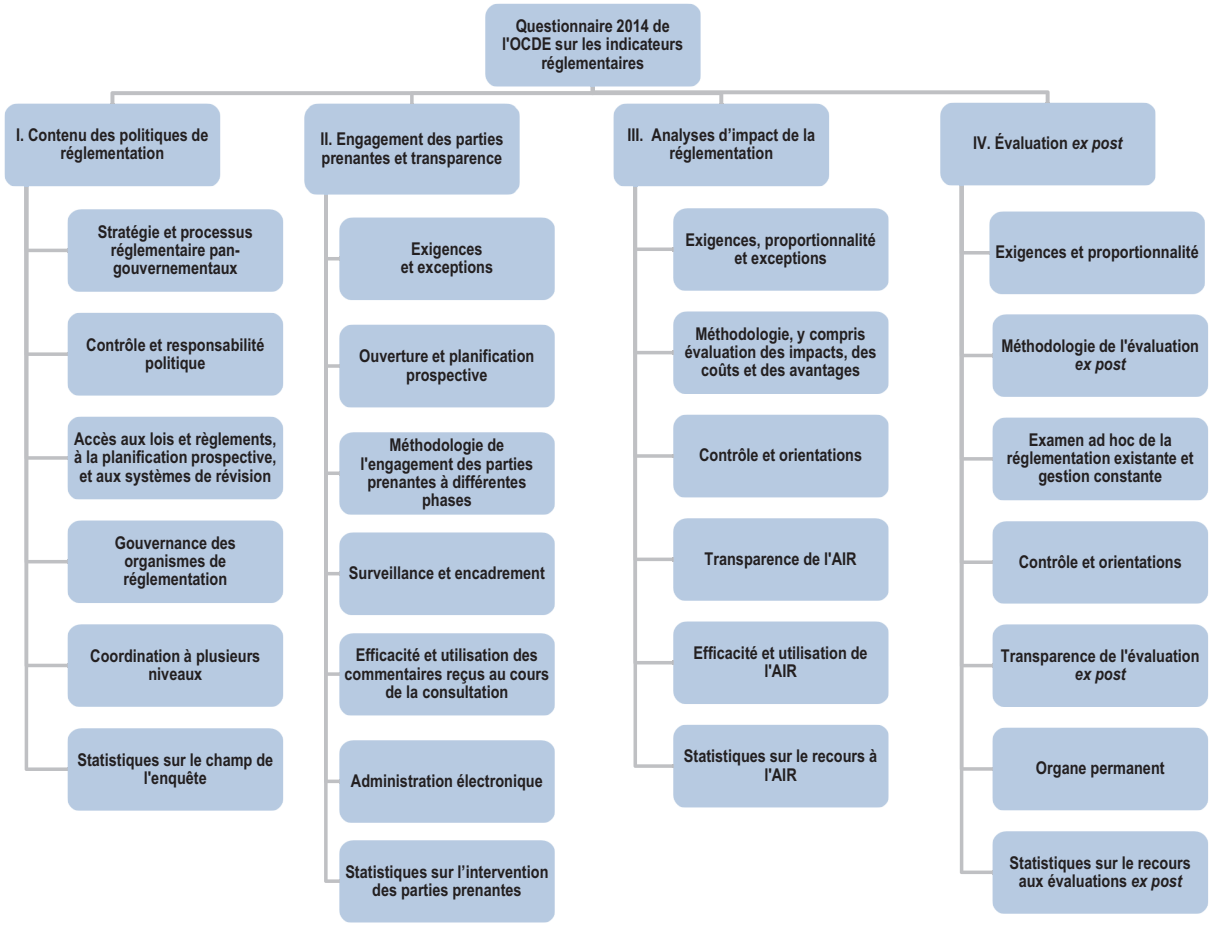
Le questionnaire 2014 sur les indicateurs réglementaires

Le questionnaire 2014 sur les indicateurs réglementaires s'articule autour des différents domaines de bonnes pratiques décrits dans la *Recommandation du Conseil de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012). Il préconise la collecte de données sur le contenu des politiques réglementaires et sur les exigences et pratiques nationales en matière de participation des parties prenantes, d'analyse d'impact de la réglementation et d'évaluation *ex post* (voir les détails de la structure du questionnaire dans le graphique B.1).

Ce questionnaire fait suite aux précédentes études sur les systèmes de gestion réglementaire réalisées en 1998, 2005 et 2008. Comparé aux éditions précédentes, il met davantage l'accent sur les faits et les exemples fournis par les pays dans leurs réponses, et donne des éclairages sur la façon dont différents pays abordent des dispositions réglementaires identiques. Basé sur un ambitieux programme de politique réglementaire tourné vers l'avenir, il a pour objet de suivre l'avancement de la mise en œuvre de la politique de la réglementation au fil du temps. Le questionnaire rend compte des progrès réalisés par les pays qui ont déjà perfectionné leurs pratiques, tout en prenant acte des efforts des pays qui viennent de mettre en place leurs politiques réglementaires. Au-delà du recueil d'informations sur le droit applicable, le questionnaire collecte des données sur la mise en œuvre de ces dispositions et sur l'adoption de pratiques de bonne gestion réglementaire. Le questionnaire porte principalement sur les processus d'élaboration de la réglementation mis en œuvre par le pouvoir exécutif national.

Les informations recueillies par le questionnaire concernent la situation au 31 décembre 2014. Il est prévu d'actualiser le questionnaire tous les trois ans, les données du premier questionnaire servant alors de base de référence, de manière à permettre aux pays membres de suivre leurs progrès au cours des 3 à 10 prochaines années. Des questions supplémentaires pourront être ajoutées dans les années à venir pour élargir le champ de l'enquête. Aussi souvent que possible et pour permettre des comparaisons au fil du temps, les données du nouveau questionnaire seront analysées au regard des données de séries chronologiques tirées des précédentes études sur les systèmes de gestion réglementaire (de 2005 et 2008/2009).

Graphique B.1. **Structure du questionnaire 2014 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires**



Les indicateurs composites

Trois indicateurs composites ont été mis au point sur la base des informations recueillies par l'enquête : un pour l'AIR, un pour la participation des parties prenantes et un pour l'évaluation *ex post*. Chaque indicateur est composé de quatre catégories d'égale pondération (graphique B.2) :

- L'adoption systématique, qui reflète les exigences formelles et le taux de respect dans la pratique ;
- La méthodologie, qui rassemble des informations sur les méthodes utilisées dans chaque domaine, par exemple les types d'impacts estimés ou la fréquence du recours aux différentes formes de consultation ;
- La supervision et le contrôle de qualité, qui définissent le rôle des organes de surveillance et rendent compte des évaluations mises à la disposition du public ; et
- La transparence, qui concerne les réponses aux questions liées aux principes d'ouverture de l'administration, par exemple la publication des décisions.

Chaque catégorie est composée de plusieurs sous-catégories pondérées de façon égale, réunissant des questions spécifiques du questionnaire 2014 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires. Les différentes sous-catégories figurent au tableau B.1.

Graphique B.2. **Structure des indicateurs composites**

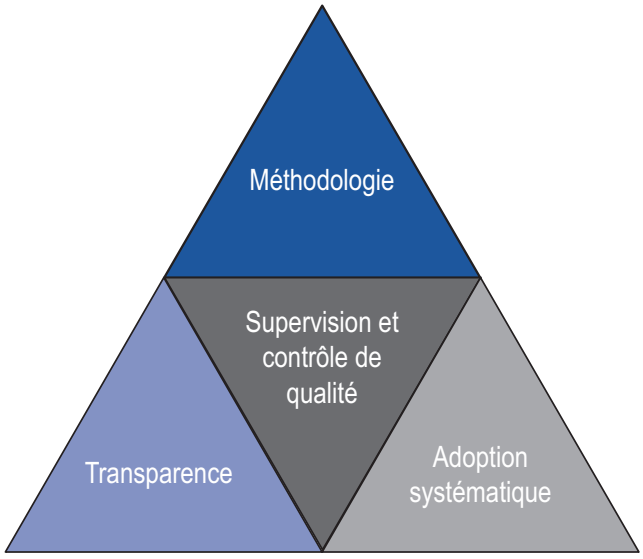


Tableau B.1. **Aperçu des catégories et des sous-catégories des indicateurs composites**

	Participation des parties prenantes	Analyse d'impact de la réglementation	Évaluation *ex post*
Méthodologie	• Consultation ouverte au public : lors des premières étapes de l'élaboration des réglementations • Consultation ouverte au public: lors des dernières étapes de l'élaboration des réglementations • Note d'orientation • Méthodes de participation des parties prenantes adoptées lors des premières étapes de l'élaboration des réglementations • Méthodes de participation des parties prenantes adoptées lors des dernières étapes de l'élaboration des réglementations • Périodes minimales • Utilisation de sites internet interactifs lors des premières étapes de l'élaboration des réglementations • Utilisation de sites internet interactifs lors des dernières étapes de l'élaboration des réglementations	• Évaluation des impacts sur le budget et sur le secteur public • Évaluation des impacts sur la concurrence • Évaluation des autres impacts économiques • Évaluation des autres impacts • Évaluation des impacts sur l'environnement • Évaluation des impacts sociaux • Évaluation des effets de distribution • Évaluation des coûts à plus grande échelle (par ex. les coûts macroéconomiques) • Avantages identifiés pour certains groupes • Prise en considération des questions de conformité et d'application • Coûts identifiés pour certains groupes • Note d'orientation • Identification et évaluation des options réglementaires • Obligation d'identifier les avantages • Obligation d'identifier les coûts • Obligation d'identifier le processus d'évaluation des progrès réalisés pour atteindre les objectifs de la réglementation • Obligation d'évaluer les avantages qualitativement • Obligation de chiffrer les avantages • Obligation de chiffrer les coûts • Évaluation des risques • Types de coûts chiffrés	• Évaluation des coûts et avantages • Évaluation de la réalisation des objectifs • Évaluation des impacts • Évaluation de la cohérence avec les autres réglementations • Méthodes et orientations reconnues

Tableau B1. **Aperçu des catégories et des sous-catégories des indicateurs composites** *(cont.)*

	Participation des parties prenantes	Analyse d'impact de la réglementation	Évaluation *ex post*
Adoption systématique	• Fondement juridique • Participation concrète des parties prenantes aux premières étapes de l'élaboration des réglementations • Participation concrète des parties prenantes aux dernières étapes de l'élaboration des réglementations	• Fondement juridique • Réalisation concrète de l'AIR • Proportionnalité	• Recours à des mécanismes de révision, y compris des révisions ponctuelles • Fondement juridique • Conduite concrète d'évaluations *ex post* • Analyses approfondies • Existence d'un organe permanent • Proportionnalité
Transparence	• Transparence du processus • Consultations accessibles au public • Les commentaires des parties prenantes sont pris en compte et font l'objet d'une réponse • Disponibilité des informations	• Responsabilité et transparence • Transparence du processus	• Participation régulière des parties prenantes • Participation des parties prenantes • Transparence du processus
Supervision et contrôle de qualité	• Fonction de supervision et de contrôle de la qualité • Mise à disposition du public de l'évaluation de la participation des parties prenantes	• Supervision • Mise à disposition du public de l'évaluation de l'AIR • Contrôle de la qualité	• Fonction de supervision et de contrôle de la qualité • Mise à disposition du public de l'évaluation de l'analyse *ex post*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933325934

Glossaire

Analyse d'impact de la réglementation (AIR) : Processus systématique d'identification et de quantification des avantages et des coûts susceptibles de découler des options, réglementaires ou non, de l'action gouvernementale envisagée. Elle peut être basée sur une analyse coûts-avantages, une analyse coûts-efficacité, une analyse d'impact sur l'activité, etc. L'analyse d'impact de la réglementation est aussi dénommée couramment « évaluation de l'impact de la réglementation », parfois indifféremment (*Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, 2012, p. 25).

Caducité : Abrogation automatique des réglementations un certain nombre d'années après leur entrée en vigueur.

Comité préparatoire : Comité composé des parties intéressées ou d'experts officiellement chargé de rechercher des solutions au problème et de rédiger les textes réglementaires. Également appelé « commission préparatoire ».

Consultation publique sur internet : Consultation ouverte à tout citoyen, l'invitant à formuler des observations selon une procédure clairement spécifiée. Les citoyens doivent pouvoir soumettre leurs commentaires en ligne et/ou les envoyer à une adresse électronique clairement indiquée sur le site internet. Cela exclut le simple affichage de propositions réglementaires sur internet sans possibilité de donner son avis.

Coûts d'administration et d'application de la loi : Coûts supportés par les pouvoirs publics liés à l'administration et à l'application de la réglementation. Ils comprennent les coûts liés à la publicité des réglementations, au développement et à la mise en œuvre de nouveaux systèmes d'enregistrement ou d'octroi de licences, à l'évaluation et à l'approbation des demandes et au traitement des renouvellements. S'y ajoutent les coûts de conception et de mise en œuvre des systèmes d'inspection et/ou de contrôle et les coûts de développement et de mise en place de régimes de sanctions réglementaires en cas de non-respect.

Coûts macroéconomiques : Répercussions des coûts liés aux exigences réglementaires sur les principales variables macroéconomiques comme le PIB et l'emploi. Seules quelques mesures de réglementation spécifiques auront des coûts macroéconomiques notables, mais qui peuvent constituer un élément de coût très important dans certains cas.

Coûts de mise en conformité : Coûts supportés par les entreprises ou d'autres parties susceptibles d'être visées par la réglementation afin de prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux exigences réglementaires, ainsi que les coûts d'administration et d'application de la réglementation encourus par les autorités publiques. *Ces coûts comprennent les coûts de mise en conformité de base,* les *coûts administratifs* et les *coûts d'administration et d'application de la loi pour les autorités publiques.*

Coûts financiers : Coût du capital déployé pour satisfaire aux obligations réglementaires de conformité. En d'autres termes, lorsque des investissements doivent être entrepris (achat d'équipements, etc.) pour se mettre en conformité avec la réglementation, le coût pour

l'entreprise inclut le prix d'achat de ces articles et le coût de financement de l'achat – par emprunt ou participation.

Coûts de mise en conformité de base : Coûts marginaux encourus par le groupe cible pour se mettre en conformité avec une réglementation, autres que les coûts de nature administrative. Ils ne comprennent que les coûts directs supportés par ceux à qui la réglementation impose des obligations de conformité. Ils se répartissent dans les grandes catégories suivantes : coûts de mise en œuvre, coûts de main-d'œuvre directs, frais généraux, frais d'équipement, coûts des matériaux et coûts des prestations extérieures.

Examen de suivi : Examen d'une loi ou d'une réglementation après son entrée en vigueur.

Gouvernement national : Gouvernement national, central ou fédéral qui exerce une autorité sur l'ensemble du territoire économique d'un pays, par opposition aux gouvernements locaux et régionaux.

Groupes consultatifs : Sélection d'experts et/ou de parties intéressées (par exemple des partenaires sociaux ou des groupes environnementaux) réunis pour former un organe consultatif, spécial ou permanent. Il s'agit d'un groupe officiel, c'est-à-dire organisé sur la base de statuts écrits, ou dont les membres sont nommés selon une procédure formelle.

Livre blanc : Rapport gouvernemental qui expose en détail un projet de politique ou de réglementation. Un livre blanc permet de recueillir des réactions avant que la ligne de conduite/réglementation soit officiellement présentée.

Livre vert : Document de consultation visant à stimuler le débat sur un sujet donné. Les livres verts invitent les parties intéressées (organismes ou particuliers) à prendre part au processus de consultation et au débat et de donner leur avis sur des solutions possibles. Ils ont pour but de fournir des informations pour la discussion et n'impliquent aucun engagement à adopter des mesures spécifiques.

Organismes de réglementation : Administrateurs dans les administrations publiques et autres organismes, chargés de l'élaboration et de l'application de la réglementation.

Organisme de régulation : Institution ou organisme autorisé par la loi à exercer des pouvoirs réglementaires sur un secteur ou un domaine stratégique ou sur un marché.

Législation primaire : Réglementation qui doit être approuvée par le parlement ou le Congrès. Également appelée « législation principale » ou « droit primaire ».

Politique réglementaire : Ensemble des règles, procédures et dispositifs mis en place par les autorités publiques dans le but précis d'élaborer, administrer et réviser la réglementation.

Réglementation : Ensemble hétérogène d'instruments par lesquels les gouvernements fixent les règles applicables aux entreprises et aux particuliers. La réglementation inclut les lois, les arrêtés officiels ou non, les réglementations secondaires, les formalités administratives et les règles établies par des organismes non gouvernementaux ou autonomes auxquels les gouvernements ont délégué des pouvoirs réglementaires.

Réforme de la réglementation : Changements visant à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire la performance, l'efficacité par rapport au coût ou la qualité juridique de la réglementation et de ses formalités. La « déréglementation » est un sous-groupe de la réforme de la réglementation.

Réglementation axée sur les résultats : Réglementation qui impose des obligations en termes de résultats à atteindre ou à éviter, en donnant aux entités réglementées la

possibilité de déterminer librement les moyens de parvenir aux résultats prescrits ou prohibés. Également appelée réglementation axée sur la performance.

Réglementation secondaire : Réglementation qui peut être approuvée par le Chef du gouvernement, par un ministre ou par le conseil des ministres – en d'autres termes par une autorité autre que le parlement ou le Congrès. Il est à noter que de nombreuses réglementations secondaires sont annulées par le parlement ou le Congrès. La réglementation secondaire est également appelée « législation dérivée », « législation secondaire » ou « législation déléguée ».

Réunion publique : Réunion à laquelle le public est invité à assister et à présenter des observations. Une rencontre physique est une réunion publique à laquelle le public doit assister en personne. Il convient de noter qu'aux fins du présent questionnaire, les débats parlementaires ne doivent pas être considérés comme des réunions publiques, même lorsque le public est autorisé à y assister.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2015 14 2 P) ISBN 978-92-64-24522-8 – 2016

Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015

Les lois et les réglementations sont l'ensemble des textes qui régissent la vie quotidienne des entreprises et des particuliers. Il s'agit, pour les pouvoirs publics, d'un instrument essentiel au service de la croissance économique, de la protection sociale et de la préservation de l'environnement. Toutefois, la réglementation peut aussi s'avérer coûteuse et impuissante à atteindre ses objectifs. Ces *Perspectives* présentent la première analyse fondée sur des données probantes des progrès accomplis par les pays de l'OCDE en matière de « mieux légiférer ». À la lumière d'une enquête inédite réalisée auprès de l'ensemble des membres de l'OCDE, elles évaluent les progrès réalisés par les pays dans la mise en place des conditions favorables à une bonne réglementation. Cette publication apporte un éclairage unique sur l'organisation et les dispositifs institutionnels dont les pays se sont dotés pour concevoir, faire respecter et faire évoluer leur réglementation. Elle lève aussi le voile sur les aspects du cycle réglementaire qui mériteraient plus d'attention de la part des décideurs publics, et désigne les acteurs qui auraient un rôle important à jouer pour améliorer la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des textes. Enfin, elle examine l'utilisation qui est faite de trois outils fondamentaux de la politique de la réglementation (l'analyse d'impact de la réglementation, la participation des parties prenantes et l'évaluation *ex post*) et propose des pistes pour les utiliser de façon plus stratégique pour l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation.

Sommaire

Chapitre 1. Tendances mondiales en matière de politique de la réglementation : observations tirées des nouvelles données d'enquête de l'OCDE

Chapitre 2. Une vision d'avenir pour la politique de la réglementation

Chapitre 3. La participation des parties prenantes et la politique de la réglementation

Chapitre 4. Une action publique fondée sur des observations factuelles grâce à l'analyse d'impact de la réglementation

Chapitre 5. Un recours systématique à l'évaluation *ex post* pour clore le cycle de la gouvernance de la réglementation

Chapitre 6. Profils par pays

Annexe A. Informations nationales sur la répartition des lois

Annexe B. Le questionnaire 2014 de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires et les indicateurs composites

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-24522-8
42 2015 14 2 P